Eindrapport bestuurlijke toekomst Brummen - Rheden - Zutphen

Robin Koster | Rik Swieringa | Jacqueline Arends | Nienke Berghuis | Sem Huisman

Definitief 11-12-2025

Moventem
MEER BEGRIP | BETERE KEUZES

Eindrapport bestuurlijke toekomst Brummen - Rheden - Zutphen

Opgesteld door onderzoeks- & adviesbureau Moventem:

Robin Koster, strategisch adviseur en directeur
Rik Swieringa, strateeg en senior adviseur
Jacqueline Arends, strateeg en senior adviseur
Nienke Berghuis, onderzoeker
Sem Huisman, onderzoeker

www.moventem.nl
0575 84 3738
info@moventem.nl

In afstemming met projectgroep gemeenten Brummen, Rheden, Zutphen
André van Nijkerken, projectleider, gemeente Brummen
Alwin van Engelenburg, strategisch bestuursadviseur, gemeente Brummen
Gert-Jan van Dijk, communicatieadviseur, gemeente Brummen

Rick de Ruig, strategisch adviseur, gemeente Rheden
Henk Doeleman, strategisch adviseur, gemeente Rheden

Doret Boonstra, strategisch adviseur, gemeente Zutphen
Rob van Woerkum, senior adviseur, gemeente Zutphen

Dit rapport is met grote zorg opgesteld. Moventem heeft getracht gebruikte bronnen zorgvuldig te vermelden en auteursrechten te respecteren. Mocht u onvolkomenheden tegenkomen, dan willen wij dat graag weten. U kunt contact opnemen via info@moventem.nl. Moventem is niet aansprakelijk voor enige directe of indirecte schade die zou kunnen ontstaan door het gebruik van dit rapport.

Voorwoord

Voor u ligt het onafhankelijke onderzoek dat Moventem in opdracht van de gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen heeft uitgevoerd naar de mogelijke herindeling, waarbij gemeente Brummen samengaat met gemeente Rheden of met gemeente Zutphen.

Het gaat om een grote en veelomvattende vraag, met merkbare gevolgen voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, en voor het bestuur en de organisatie van de gemeenten.

Uit ons onderzoek blijkt dat er twee reële combinaties voorliggen. Voor geen van deze combinaties, Brummen met Rheden of Brummen met Zutphen, zijn zwaarwegende redenen gevonden die op voorhand een optie uitsluiten of afdwingen. Welke combinatie uiteindelijk het beste past, is daarmee een politieke keuze. Een keuze voor de lange termijn, waarvan de gevolgen verder reiken dan één of zelfs meerdere raadsperiodes. Geen keuze voor de onderbuik dus. Daarom bieden wij in dit rapport een zo objectief mogelijk beeld van feiten, cijfers en het inwonersperspectief.

In ons onderzoek hebben wij opgehaald wat inwoners vooral belangrijk vinden en hoe zij denken over verschillende thema's. We laten niet alleen zien waarover inwoners iets zeggen, maar vooral waarom zij dat zeggen. Dat perspectief van inwoners, hun zorgen en de kansen die zij zien, verdient een volwaardige plek in de uiteindelijke afweging. Tegelijk is het inwonersperspectief niet het enige inzicht dat we meegeven.

Ook de uitkomsten van het bureau-onderzoek, de herindelingsbeelden, de financiële situaties van de gemeenten, maar ook de gesprekken over het huidige beleid en de vastgestelde ambities, en hoe de uiteindelijke keuze doorwerkt in toekomstige regionale samenwerkingen (onderzocht door de gemeenten zelf), doen ertoe. Juist in het samenspel van feiten, cijfers en het inwonersperspectief zit de kwaliteit van een gewogen politieke keuze.

Dank aan de duizenden inwoners, ondernemers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en aan alle anderen die hebben bijgedragen aan dit onderzoek. Ook dank aan provincie Gelderland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor hun steun en bijdrage via de financiële quickscan van de gemeenten. Tot slot zijn wij de drie gemeenten ambtelijk, hun besturen en raden dankbaar voor de ruimte en openheid om dit onderzoek mogelijk te maken. Dat vroeg op onderdelen om intensieve onderlinge afstemming tussen de gemeenten, wat niet verrassend is bij een vraagstuk met deze gevoeligheid en reikwijdte.

Van harte hopen wij dat dit rapport houvast geeft om de voorliggende politieke keuze uiterst zorgvuldig en met vertrouwen te maken.

Namens Moventem,



Robin Koster
Strategisch adviseur/ directeur

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

Leeswijzer 8

DEEL I: Achtergrond, aanpak, proces en vervolg 10
1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding en achtergrond 10
1.2 Bestuursopdracht 12
2 Proces en onderzoeksmethoden 13
2.1 Uitgangspunten en principes 13
2.2 Werkwijze en proces 14

DEEL II: Herindelingsbeelden 18
3 Inleiding 18
3.1 Lokale scans 18
3.2 Opbouw herindelingsbeeld 19

DEEL II A: Herindelingsbeeld Brummen – Rheden 20
4 Brummen-Rheden 20
4.1 Dienstverlening 20
4.2 Bevolkingsopbouw 20
4.3 Voorzieningen 21
4.4 Kenmerken/identiteit 22
4.5 Sociaal domein 23
4.6 Economie 24
4.7 Ruimte 25
4.8 Veiligheid 26
4.9 Organisatie en bestuur 27
4.10 Financiën 28

DEEL II B: Herindelingsbeeld Brummen – Zutphen 30
5 Brummen-Zutphen 30
5.1 Dienstverlening 30
5.2 Bevolkingsopbouw 30
5.3 Voorzieningen 31
5.4 Kenmerken/identiteit 32
5.5 Sociaal domein 33
5.6 Economie 34
5.7 Ruimte 35
5.8 Veiligheid 36
5.9 Organisatie en bestuur 37
5.10 Financiën 38

DEEL III: Inwonersconsultatie 41
6 Inleiding 41
6.1 Verhaallijnen: geen doel maar middel 41
6.2 Inwonersconsultatie 42

DEEL III A: Inwonersconsultatie Brummen - Rheden 45
7 De resultaten 45
7.1 Welke onderwerpen vinden inwoners belangrijk? 45
7.2 Over welke onderwerpen willen inwoners de vragen beantwoorden? 45
7.3 Kansen en zorgen per onderwerp 46

DEEL III B: Inwonersconsultatie Brummen - Zutphen 59
8 De resultaten 59
8.1 Welke onderwerpen vinden inwoners belangrijk? 59
8.2 Over welke onderwerpen willen inwoners de vragen beantwoorden? 59
8.3 Kansen en zorgen per onderwerp 60

DEEL IV: Financiële quickscan herindelingsscenario's 73

DEEL V: Wisselen van samenwerkingsverbanden 94



Deze inhoudsopgave is klik- of tikbaar.

Samenvatting

Deze samenvatting beschrijft in hoofdlijnen het procesverloop en de belangrijkste keuzes in de aanpak van dit onderzoek.

Achtergrond

Na een aantal moeilijke jaren en een bestuurskrachtonderzoek in 2021 heeft de gemeenteraad van Brummen eind 2023 aan haar college opdracht gegeven onderzoek te doen naar de bestuurlijke toekomst van gemeente Brummen. Dit omdat gemeente Brummen door de beperkte omvang van haar organisatie steeds kwetsbaarder is en wordt ten opzichte van haar takenpakket en opgaven, waardoor het dienstverlenings- en voorzieningenniveau voor de inwoners in gevaar dreigt te komen.

In april 2024 startte fase 1 van het onderzoek, waarin de gemeenteraad van Brummen (mede op basis van de ervaringen van andere gemeenten en bestuurslagen met verschillende scenario's) uitgezocht wilde hebben welk scenario de grootste kans biedt dat het dienstverleningsniveau en het voorzieningenniveau voor de inwoners ook op langere termijn tenminste op het huidige niveau gewaarborgd kan blijven. Deze scenario's varieerden van zelfstandig blijven tot en met bestuurlijk samengaan met één of meer andere gemeenten.

In fase 1 van het onderzoek zijn (behalve andere gemeenten en bestuurslagen) ook de inwoners van gemeente Brummen bevraagd. Niet om een antwoord te geven op de genoemde onderzoeksvraag, maar om aan te geven wat de inwoners belangrijk vinden om mee te nemen bij een afweging tussen de verschillende scenario's. Zo hebben de inwoners aangegeven behoud van de identiteit en het landelijke karakter van gemeente Brummen zeer belangrijk te vinden. Medewerkers van de gemeentelijke organisatie van Brummen zijn ook bevraagd en gaven onder andere aan de korte lijnen in een kleinere organisatie zeer prettig te vinden.

Al deze uitkomsten zijn meegenomen in de uiteindelijke keuze van de gemeenteraad van Brummen in april 2025 om een unanieme voorkeur uit te spreken voor een herindeling (een bestuurlijke fusie dus) van gemeente Brummen als één geheel met één andere gemeente. Daarbij werd bovendien een eveneens unanieme voorkeur uitgesproken voor een vervolgonderzoek naar herindelen met of gemeente Rheden, of gemeente Zutphen. De gemeenteraden van zowel Rheden als Zutphen hebben besloten om mee te werken aan dit onderzoek.

Het eindrapport van dit vervolgonderzoek (fase 2) ligt nu voor u. In dit eindrapport worden nadrukkelijk géén wegingen gemaakt, géén adviezen gegeven en géén voorkeuren uitgesproken. De weging van de inhoud van het eindrapport is aan de colleges en de gemeenteraden.

Proces

Het onderzoekstraject is zorgvuldig doorlopen in nauwe samenwerking met medewerkers en bestuurders van de drie betrokken gemeenten (Brummen, Rheden en Zutphen). Tijdens het traject vonden verschillende ambtelijke en bestuurlijke sessies plaats. In deze sessies werden de producten besproken, aangevuld en vastgesteld op basis van reacties van medewerkers, colleges, gemeenteraden en maatschappelijke organisaties.

Samenvatting

De producten die door Moventem zijn uitgevoerd en opgesteld:

- **Bureaustudies** van vastgestelde indicatoren, inclusief benchmark, van de drie gemeenten afzonderlijk
- **Lokale scans** van de drie gemeenten afzonderlijk
- **Herindelingsbeelden** Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen
- **Verhaallijnen** Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen, inclusief samenvattingen
- **Inwonersconsultatie**; reactie inwoners op vertrekpunt mogelijke nieuwe gemeente Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen

Provincie Gelderland heeft met aanvulling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een **financiële quickscan** uitgevoerd. De eventuele impact van **wisselen van samenwerkingsverbanden** is in kaart gebracht, onder regie van de gemeente Brummen en in nauwe afstemming met de gemeenten Rheden en Zutphen.

Herindelingsbeelden

Een herindelingsbeeld beschrijft wat de uitgangspositie is van de mogelijke nieuwe gemeente die ontstaat bij het samengaan van twee gemeenten. Voor de volgende onderwerpen wordt dit beschreven: Dienstverlening, Bevolkingsopbouw, Voorzieningen, Kenmerken/identiteit, Sociaal domein, Economie, Ruimte, Veiligheid, Organisatie & bestuur en Financiën. Deze onderwerpen zijn rechtstreeks voortgekomen uit fase 1 van het onderzoek. Daaronder vallen diverse punten die door de inwoners als belangrijk zijn meegegeven voor het te nemen besluit over de bestuurlijke toekomst van gemeente Brummen.

Per onderwerp is eerst de uitgangssituatie van de individuele gemeente in kaart gebracht (lokale scan). Vervolgens wordt beschreven wat er gebeurt als die individuele uitgangssituaties van twee gemeenten worden samengevoegd (herindelingsbeeld). Dat leidt tot een beoordeling van de uitgangspositie van de nieuwe gemeente. De uitgangspositie wordt per onderwerp beoordeeld als een kans, aandachtspunt of uitdaging:

- Iets wordt gezien als **kans** als de uitgangspositie of de ontwikkeling voor dit onderwerp positief is en duidelijke kansen biedt om verder te ontwikkelen.
- De uitgangspositie op een onderwerp wordt beoordeeld als **aandachtspunt** als de situatie zowel positief als negatief kan ontwikkelen; er zijn dus zowel kansen als uitdagingen.
- De uitgangspositie wordt beoordeeld als **uitdaging** als de situatie voor dit onderwerp dusdanig is dat deze omgebogen moet worden om te voorkomen dat deze zich negatief ontwikkelt.

Inwonersconsultatie

Er zijn twee verhaallijnen opgesteld, namelijk één voor de combinatie Brummen-Rheden en één voor de combinatie Brummen-Zutphen. Deze verhaallijnen zijn gebaseerd op de herindelingsbeelden. Per onderwerp wordt het vertrekpunt van de mogelijke nieuwe gemeente beschreven. De verhaallijnen zijn een voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties toegankelijke vertaling van de inzichten uit de herindelingsbeelden van met name die aspecten die hun leefwereld raken. De verhaallijnen zijn in dit onderzoek geen doel op zich of een afzonderlijk onderzoeksresultaat; ze zijn een middel om de reactie van inwoners over de mogelijke nieuwe gemeenten op te halen. De verhaallijnen geven een globaal beeld van de mogelijke nieuwe gemeente. Ze laten zien hoe kansen van een eventuele herindeling benut kunnen worden en zijn positief geformuleerd.

Samenvatting

Van 17 november tot en met 30 november 2025 hebben inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties van de drie gemeenten de gelegenheid gekregen om via een vragenlijst te reageren op het vertrekpunt van de mogelijke nieuwe gemeente Brummen-Rheden of Brummen-Zutphen. Het doel van de consultatie was om reacties van inwoners op de combinaties op te halen en te horen waar inwoners kansen, aandachtspunten en uitdagingen zien.

Er is gelijktijdig een vragenlijst uitgezet in de drie afzonderlijke gemeenten. Dit is gedaan via de inwonerpanels Brummen Spreekt, Rheden Spreekt en Zutphen Spreekt, via uitnodigingsbrieven aan een aselecte steekproef en via een brede communicatiecampagne van een open link. De consultatie is georganiseerd in samenwerking met de communicatieafdelingen van de drie gemeenten. Zij waren verantwoordelijk voor uitingen en postverzendingen.

Financiële quickscan en samenwerkingsverbanden

De financiële quickscan is uitgevoerd door de provincie Gelderland met aanvulling van het ministerie van BZK, op verzoek van de gemeente Brummen. Hierin is de financiële situatie van de drie gemeenten onderzocht aan de hand van onder meer de jaarrekening 2024 en de programmabegroting 2025-2028. Ook is de verwachte uitkering uit het gemeentefonds meegenomen door het ministerie van BZK. Aanvullend hebben de drie gemeenten afzonderlijk de consequenties van de meicirculaire (2025) aangeleverd voor een zo actueel mogelijk ijkpunt.

Het deelonderzoek ‘wisselen van samenwerkingsverbanden’ is opgezet door de drie gemeenten en gecoördineerd door de gemeente Brummen. Dit onderzoek geeft een eerste indruk van de mogelijke gevolgen van wettelijk verplichte of vrijwillige veranderingen in samenwerkingsverbanden als gevolg van samengaan van gemeenten, en bevat een overzicht van de huidige (verplichte en niet-verplichte) samenwerkingsverbanden van de drie gemeenten.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf delen. In elk deel worden de uitkomsten van een ander onderzoek beschreven. De onderzoeken hebben hun eigen opdracht en zijn op verschillende manieren en door verschillende partijen uitgevoerd.

Deel één beschrijft de achtergrond, de aanpak en het proces. In deel twee leest u de uitkomsten van het onderzoek uitgevoerd door Moventem, naar de kansen, uitdagingen en aandachtspunten van beide combinaties. In deel drie vindt u het resultaat van het inwonersonderzoek over beide combinaties. Ook dit onderzoek is uitgevoerd door Moventem, waarbij de gemeenten de communicatie en verzending voor hun rekening namen. Deel vier bestaat uit de financiële quickscan die is uitgevoerd door de provincie Gelderland met aanvulling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In deel vijf vindt u het onderzoek dat een eerste beeld schetst van de eventuele impact die het wisselen van samenwerkingsverbanden kan hebben. Dit onderzoek is uitgevoerd onder leiding van de gemeente Brummen, samen met de gemeenten Rheden en Zutphen.

De vijf delen van dit rapport en de verschillende onderzoeken zijn los van elkaar te lezen.

Deel I: Achtergrond, aanpak, proces en vervolg
In deel één wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven, inclusief de bestuursopdracht. In hoofdstuk twee van dit deel gaan we in op het proces en de aanpak van het onderzoek. We beschrijven de onderzoeksmethoden en de bijbehorende producten.

Deel II: Herindelingsbeelden
In deel twee staan de kansen, aandachtspunten en uitdagingen van beide combinaties beschreven in de vorm van herindelingsbeelden van Brummen-Rheden (deel IIA) en Brummen-Zutphen (deel IIB).

Deel III: Inwonersconsultatie
In deel drie staat de reactie van de inwoners, ondernemers en maatschappelijk organisaties van de drie gemeenten beschreven, die laat zien hoe zij denken over de twee combinaties. De reactie van inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden op de combinatie Brummen-Rheden in deel IIIA en de reactie van inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen op de combinatie Brummen-Zutphen in deel IIIB.

Deel IV: Financiële quickscan herindelingsscenario's
De financiële quickscan is een onderzoek uitgevoerd door de provincie Gelderland met aanvulling van het ministerie van BZK, op verzoek van de gemeente Brummen. In dit onderzoek wordt de financiële situatie van de drie gemeenten beschreven. Provincie Gelderland heeft daarvoor gekeken naar de financiële stukken van de individuele gemeenten zoals de jaarrekening 2024 en de programmabegroting 2025-2028 (die eind 2024 zijn vastgesteld). Ook de te verwachten toekomstige uitkering uit het gemeentefonds is voor beide combinaties in beeld gebracht door het ministerie van BZK. Aanvullend hebben de drie gemeenten afzonderlijk de consequenties van de meicirculaire (2025) aangeleverd voor een zo actueel mogelijk ijkpunt.

Leeswijzer

Deel V: Wisselen van samenwerkingsverbanden

Dit deelonderzoek is door de drie gemeenten samen uitgevoerd, onder coördinatie van de gemeente Brummen. Het deelonderzoek schetst een eerste beeld van de (eventuele) impact die het (verplicht of vrijwillig) wisselen van samenwerkingsverbanden kan hebben. In het rapport is een overzicht van de huidige (verplichte en niet-verplichte) samenwerkingsverbanden gegeven waaraan de drie individuele gemeenten deelnemen.

Bijlagenboek

Ter aanvulling op dit eindrapport is een bijlagenboek beschikbaar. In de bijlagen vindt u de onderzoeken en rapportages die zijn gebruikt voor de herindelingsbeelden (deel twee) en de inwonersconsultatie (deel drie). Voor de herindelingsbeelden zijn dat de bureaustudies en de lokale scans van de drie afzonderlijke gemeenten. Die documenten geven informatie en inzicht in de gebruikte data en cijfers. Op die manier is inzichtelijk en herleidbaar waarop de herindelingsbeelden zijn gebaseerd. Voor de inwonersconsultatie zijn dat het verslag van de bijeenkomsten op 4 en 5 november met de gemeenteraden en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, de verhaallijnen, de vragenlijst en een uitgebreider inzicht in de uitkomsten van de inwonerraadpleging.

DEEL I: Achtergrond, aanpak, proces en vervolg

1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en achtergrond van het onderzoek beschreven (1.1) en we gaan in op de bestuursopdracht (1.2).

1.1 Aanleiding en achtergrond

1.1.1 In het kort

Bestuurlijke Toekomst Brummen

In fase 1 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen zijn vijf scenario's onderzocht, waaronder een gemeentelijke herindeling. Een gemeentelijke herindeling is een samenvoeging van twee of meer gemeenten tot één nieuwe gemeente met één gemeenteraad, één college van burgemeester en wethouders en één ambtelijke organisatie.

De gemeenteraad van Brummen heeft op 17 april 2025 de uitkomsten van fase 1 van het onderzoek vastgesteld en op basis daarvan een unanieme voorkeur uitgesproken voor herindelen van de gemeente Brummen als één geheel met één andere gemeente (scenario 4a), met daarbij een voorkeur voor gemeente Rheden of gemeente Zutphen. Daarnaast heeft de gemeenteraad destijds unaniem besloten een vervolgonderzoek uit te voeren naar een mogelijke herindeling met de gemeente Rheden of de gemeente Zutphen, waarbij nog een tweede gesprek zou plaatsvinden met zowel de gemeente Apeldoorn als de gemeente Voorst. Deze gesprekken hebben niet tot een andere conclusie geleid, waardoor het vervolgonderzoek gericht is gebleven op een mogelijke herindeling met de gemeente Rheden of de gemeente Zutphen. Alle informatie over fase 1 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen is terug te vinden op deze webpagina: *Gemeente Brummen: Bestuurlijke toekomst*

Gemeente Brummen, Gemeente Rheden en Gemeente Zutphen

Na het besluit van de gemeente Brummen op 17 april 2025 hebben de gemeenteraden van zowel de gemeente Rheden als de gemeente Zutphen besloten om mee te werken aan het onderzoek naar een mogelijke herindeling van ofwel de gemeenten Brummen en Rheden ofwel de gemeenten Brummen en Zutphen.

In overleg tussen de drie gemeenten is afgesproken dat de gemeente Brummen namens de drie gemeenten een plan van aanpak opstelt, bewaakt dat het onderzoek volgens het plan van aanpak wordt uitgevoerd en de overleggen van de projectgroep coördineert. In het plan van aanpak zijn opgenomen: de onderzoeksopdracht, de beschrijving van de projectorganisatie, de uitgangspunten en randvoorwaarden, de aanpak en planning, het communicatie- en participatieplan, de financiering en risico's inclusief mitigerende maatregelen.

Ook is afgesproken dat de drie gemeenten zelf zorgen voor de interne afstemming met hun colleges, gemeenteraden en medewerkers. Bovendien zorgen zij zelf voor het informeren en betrekken van hun inwoners (inclusief bedrijven en maatschappelijke organisaties) en eventuele andere stakeholders. De drie gemeenten doen dat in onderlinge afstemming en zoveel mogelijk synchroon en uniform. *Het plan van aanpak is hier te vinden*.

1.1.2 Uitgebreide beschrijving[1]

Aanleiding

Na een aantal moeilijke jaren en een bestuurskrachtonderzoek in 2021 heeft de gemeenteraad van Brummen op 21 maart 2024 aan haar college opdracht gegeven onderzoek te doen naar de

1 Moventem heeft aan projectleider André van Nijkerken gevraagd een uitgebreide beschrijving van de fasen van het onderzoek te geven.

bestuurlijke toekomst van gemeente Brummen. Dit omdat gemeente Brummen door de beperkte omvang van haar organisatie steeds kwetsbaarder is en wordt ten opzichte van haar takenpakket en opgaven, waardoor het dienstverlenings- en voorzieningenniveau voor de inwoners in gevaar dreigt te komen.

Fase 1

In april 2024 startte fase 1 van het onderzoek, waarin de gemeenteraad van Brummen (mede op basis van de ervaringen van andere gemeenten en bestuurslagen met verschillende scenario's) uitgezocht wilde hebben welk scenario (variërend van zelfstandig blijven tot en met bestuurlijk samengaan met één of meer andere gemeenten) de grootste kans geeft dat het dienstverlenings- en voorzieningenniveau voor de inwoners ook op langere termijn tenminste op het huidige niveau gewaarborgd kan blijven.

Participatie in fase 1

In fase 1 van het onderzoek zijn (behalve andere gemeenten en bestuurslagen) ook de inwoners van gemeente Brummen bevraagd. Niet om een antwoord te geven op de genoemde onderzoeksvraag, maar om aan te geven wat de inwoners belangrijk vinden om mee te nemen bij een afweging tussen de verschillende scenario's. Zo hebben de inwoners aangegeven behoud van de identiteit en het landelijke karakter van gemeente Brummen zeer belangrijk te vinden. Medewerkers van de gemeentelijke organisatie van Brummen zijn ook bevraagd en gaven onder andere aan de korte lijnen in een kleinere organisatie zeer prettig te vinden.

Al deze uitkomsten zijn meegenomen in de uiteindelijke keuze van de gemeenteraad van Brummen in april 2025 om een unanieme voorkeur uit te spreken voor een herindeling (een bestuurlijke fusie dus) van heel gemeente Brummen met één andere gemeente. Daarbij werd bovendien een eveneens unanieme voorkeur uitgesproken voor een vervolgonderzoek naar herindelen met of gemeente Rheden, of gemeente Zutphen.

Fase 2

Fase 2 van het onderzoek startte na dit unanieme besluit van de gemeenteraad van Brummen in april 2025. Reden om te kiezen voor een vervolgonderzoek met alleen Rheden en Zutphen als mogelijke herindelings-/fusiepartner was en is:

- dat Bronckhorst had aangegeven zich te richten op de Achterhoek en niet op gemeente Brummen,
- dat gemeente Voorst had aangegeven niet toe te zijn aan een herindeling/fusie,
- en dat gemeente Apeldoorn te groot werd bevonden (a) omdat gemeente Brummen bij samengaan met Apeldoorn getalsmatig (Apeldoorn telde in 2025 zo'n 170.000 inwoners) veel invloed zou verliezen op het door de inwoners zo belangrijk gevonden behoud van de identiteit en het landelijke karakter van gemeente Brummen, en (b) omdat de lijnen in een grotere gemeentelijke organisatie als die van Apeldoorn per definitie langer zijn dan in een kleinere organisatie.

Langs deze lijn (en dus rekening houdend met de uitkomsten van de bevraging van inwoners en medewerkers) kwam gemeente Brummen uit bij Rheden en Zutphen als mogelijke fusiepartners. Wel heeft de gemeenteraad van Brummen bij haar besluit in april 2025 nog om een tweede gesprek

gevraagd met gemeenten Apeldoorn en Voorst (omdat deze gemeenten daarom hadden verzocht), maar die tweede gesprekken (gevoerd in juli 2025) hebben niet tot andere inzichten en/of een ander besluit geleid. Dus heeft fase 2 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van gemeente Brummen zich beperkt tot alleen gemeenten Rheden en Zutphen. Die beide gemeenten hadden via hun gemeenteraden al aangegeven graag bereid te zijn om samen met gemeente Brummen dit vervolgonderzoek aan te gaan.

Participatie in fase 2

Uiteraard zijn de inwoners van gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen in fase 2 van het onderzoek bevraagd (in een consultatieronden in november 2025) naar hun gedachten bij een eventueel samengaan van gemeenten Brummen en Rheden en/of een eventueel samengaan van gemeenten Brummen en Zutphen. De uitkomsten van die bevraging(en) zijn verwerkt in deze eindrapportage en worden uiteraard meegenomen en meegewogen in de besluitvorming door de betrokken gemeenteraden.

1.2 Bestuursopdracht

De volgende opdracht is geformuleerd door de drie gemeenten.

> Het doel van het onderzoek naar herindeling is: een objectieve vergelijking van de 'plussen en minnen' van twee verschillende herindelingsopties. De drie colleges en gemeenteraden kunnen op basis daarvan een goed onderbouwd besluit nemen over wel of niet samengaan.
>
> De genoemde vergelijking van de herindelingsopties wordt in goede onderlinge afstemming (en met ondersteuning van onderzoeksbureau Moventem) gemaakt en wordt (door Moventem) vastgelegd in een eindrapport. Daarin worden nadrukkelijk géén wegingen gemaakt, géén adviezen gegeven en géén voorkeuren uitgesproken. De weging van de inhoud van het eindrapport is aan de colleges en de gemeenteraden.

Op basis van bovenstaande bestuursopdracht is van start gegaan met het onderzoek. Gaandeweg het onderzoek is de opdracht concreter gemaakt en vertaald naar diverse deelonderzoeken. Dit heeft geresulteerd in vier eindproducten. Deze zijn opgenomen in dit rapport.

2 Proces en onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten en principes van het gehele onderzoekstraject beschreven (2.1). We beschrijven de werkwijze, het proces en de producten (2.2).

2.1 Uitgangspunten en principes

2.1.1 Uitgangspunten plan van aanpak

Er is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het onderzoekstraject. Die zijn te vinden in het *plan van aanpak*. Hieronder een korte duiding daarvan.

Uitgangspunt: richten op de belangen van alle inwoners

In het onderzoek is niet alleen gekeken vanuit het perspectief van de gemeente Brummen. Centraal staat wat een herindeling van Brummen met Rheden of Zutphen gaat betekenen en kan "opleveren" voor beide herindelingspartijen en daarmee voor alle inwoners in die twee gemeenten.

Uitgangspunt: tempo maken zonder in te leveren op kwaliteit en zorgvuldigheid

De drie gemeenten zijn zich bewust van de ambitieuze planning en de noodzaak van dit onderzoek voor de gemeente Brummen. Alle drie de gemeenten zien daar echter het belang en de voordelen van in en zijn bereid geweest zich tot het uiterste in te spannen om de aangegeven planning te halen, maar zonder in te leveren op kwaliteit en zorgvuldigheid.

Uitgangspunt: het onderzoek wordt zoveel mogelijk gezamenlijk, uniform en synchroon gedaan, zowel in proces als op inhoud

De drie gemeenten zijn het eens dat het – ook voor de acceptatie van de uitkomst(en) van het vervolgonderzoek – essentieel is dat in het vervolgonderzoek zoveel mogelijk gezamenlijk is opgetrokken en dat zoveel mogelijk uniform en synchroon is gedaan, zowel in proces als op inhoud. Dit draagt bij aan een eerlijke en goede balans in de vergelijking van de combinaties, omdat eenzelfde aanpak is gehanteerd.

Uitgangspunt: de gemeenten maken zoveel mogelijk gebruik van dezelfde ondersteuning

Gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen hebben aangegeven het logisch en acceptabel te vinden om zoveel mogelijk gebruik te maken van hetzelfde ondersteunende onderzoeks- en adviesbureau (zijnde Moventem).

Uitgangspunt: de kosten worden door de gemeenten naar rato verdeeld

Alle drie gemeenten zijn het eens dat de investering voor het in beeld brengen van zaken die voor alle drie gemeenten relevant zijn om in beeld te brengen naar rato wordt verdeeld.

2.1.2 Principes Moventem

Wij hanteren bij het ontwerpen en uitvoeren van het onderzoek de volgende principes:

- Onafhankelijk en objectief
- Zorgvuldig en herleidbaar
- Verbindend

Onafhankelijk en objectief

Onafhankelijkheid en objectiviteit vormen de basis: we redeneren op grond van feiten en analyse, niet op grond van belangen of voorkeuren. We bewaken de inhoudelijke objectiviteit van het onderzoek en de producten die wij opleveren. Daarnaast bewaken wij een neutraal proces.

Zorgvuldig en herleidbaar

Zorgvuldigheid en herleidbaarheid zorgen dat iedere stap navolgbaar is, van bron tot uitkomst. Dit betekent ook dat keuzes en beperkingen expliciet worden gemaakt. De gebruikte inzichten zijn gebaseerd op herleidbare feiten en/of vastgesteld beleid. Gelijke bronnen en methodieken zijn gebruikt voor de drie gemeenten. Gelijke uitgangspunten moeten leiden tot gelijke inzichten, zodat deze herleidbaar zijn. Uitkomsten worden neutraal beschreven als: kans, aandachtspunt of uitdaging.

Verbindend

Onderzoek naar herindeling vraagt om aandacht voor de lokale context. Daarom is ook verbinding een belangrijk uitgangspunt. We hebben niet alleen oog voor het sentiment in de samenleving, maar geven dat ook een belangrijke plek in dit rapport. Moventem heeft de opdracht uitgevoerd voor de drie gemeenten. Voorafgaand en tijdens het proces is nauwkeurig en in gezamenlijkheid afgestemd met alle drie gemeenten.

2.2 Werkwijze en proces

2.2.1 Werkwijze en rolverdeling

Door de gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen is een gezamenlijke opdracht geformuleerd. Voor de uitvoering van de opdracht is een projectleider aangewezen, ingehuurd door gemeente Brummen. De projectleider gaf leiding aan de projectgroep waarin de drie gemeenten ambtelijk op strategisch niveau vertegenwoordigd waren. Aan Moventem is gevraagd om net als in fase 1, opnieuw middels onderzoek relevante inzichten aan te reiken voor de drie gemeenten.

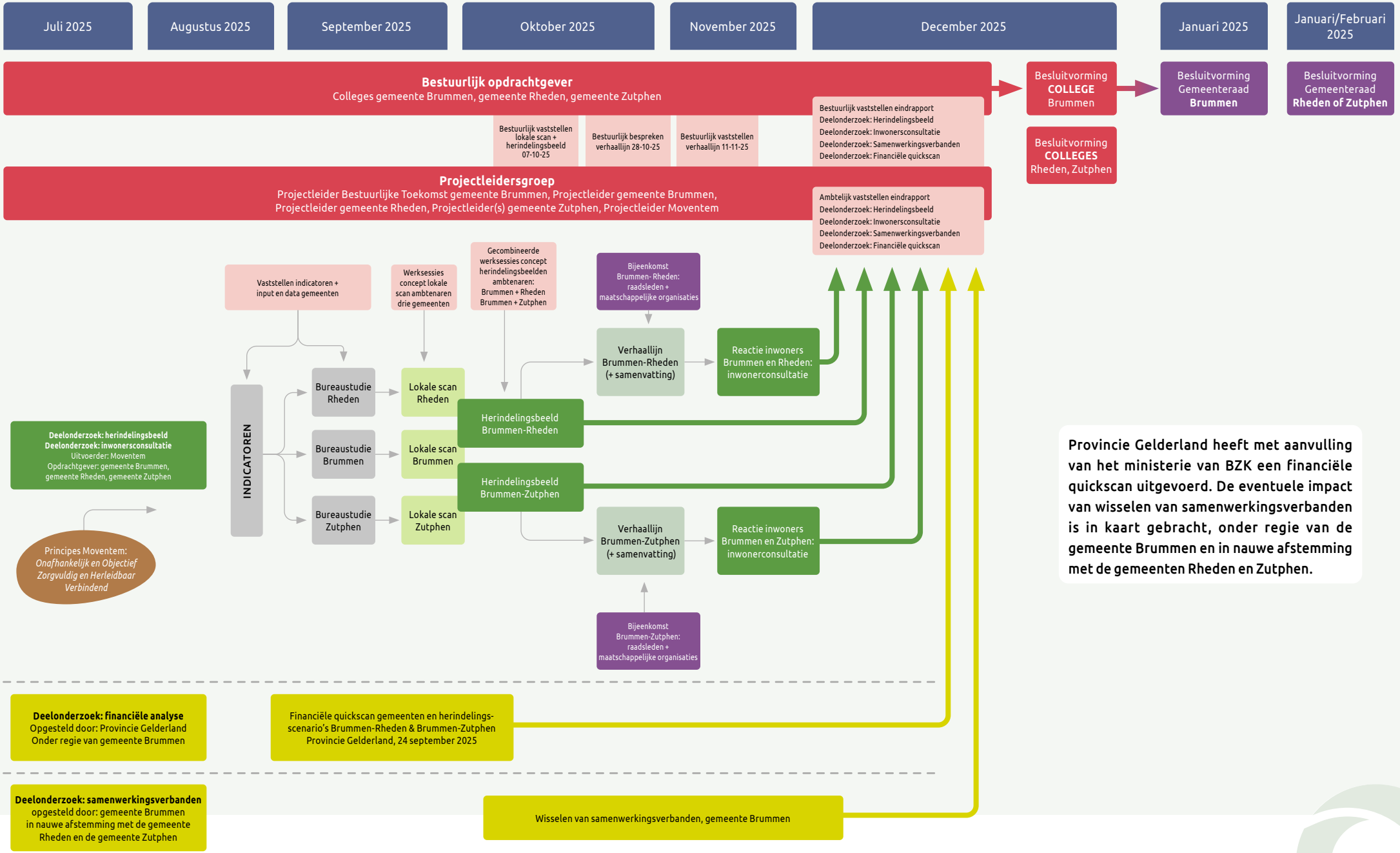
Moventem was als uitvoerder van dit onderzoek vertegenwoordigd in de projectgroep. Onze rol (van Moventem) in dit traject bestond uit drie aspecten.

- Wij hebben de projectgroep geadviseerd op proces en inhoud. Het doel van die advisering was vooral om de objectiviteit, gelijkheid en uitvoerbaarheid te bewaken.
- Daarnaast hebben wij de onderzoeken in deel twee en drie uitgevoerd, maar ook het voorliggende rapport en het bijlagenboek opgesteld.
- Een derde taak was de voorbereiding en uitvoering van de inwonersconsultatie, samen met de communicatieafdelingen van de gemeenten (zij waren verantwoordelijk voor uitingen en postverzendingen).

2.2.2 Proces en producten

Er is een zorgvuldig proces doorlopen. Figuur 1 geeft daarvan een overzicht.

Figuur 1: Proces en producten



Provincie Gelderland heeft met aanvulling van het ministerie van BZK een financiële quickscan uitgevoerd. De eventuele impact van wisselen van samenwerkingsverbanden is in kaart gebracht, onder regie van de gemeente Brummen en in nauwe afstemming met de gemeenten Rheden en Zutphen.

Producten en afstemming

Alle producten zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de medewerkers en bestuurders van de drie gemeenten. Er is gewerkt met concepten en definitieve concepten. Zowel medewerkers als bestuurders hebben op alle concepten kunnen reageren. Op alle eindversies is door de projectgroep en de bestuurlijk verantwoordelijke(n) binnen de gemeenten akkoord gegeven. Pas na akkoord zijn vervolgstappen gezet.

De producten die door Moventem zijn uitgevoerd en opgesteld:

- **Bureaustudies** van vastgestelde indicatoren, inclusief benchmark, van de drie gemeenten afzonderlijk
- **Lokale scans** van de drie gemeenten afzonderlijk
- **Herindelingsbeelden** Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen
- **Verhaallijnen** Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen, inclusief samenvattingen
- **Inwonersconsultatie**; reactie inwoners op vertrekpunt mogelijke nieuwe gemeente Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen

Provincie Gelderland heeft met aanvulling van het ministerie van BZK een **financiële quickscan** uitgevoerd. De eventuele impact van **wisselen van samenwerkingsverbanden** is in kaart gebracht, onder regie van de gemeente Brummen en in nauwe afstemming met de gemeenten Rheden en Zutphen.

Ambtelijke sessies individuele gemeenten lokale scan

Per gemeente is in schriftelijke rondes en in een ambtelijke sessie een check gedaan op de uitkomsten van de lokale scan. Aan medewerkers is gevraagd om een check te doen op de feiten die in de lokale scan zijn gebruikt. Ook is gevraagd of de essentie van het gemeentelijke beleid goed is weergegeven. Daarnaast zijn ze uitgenodigd om te reageren op de beoordeling van Moventem (we hebben kansen, uitdagingen en aandachtspunten aangegeven).

Gezamenlijke ambtelijke sessies herindelingsbeeld

De lokale scans zijn bij elkaar gebracht in twee herindelingsbeelden. Er zijn schriftelijke rondes en gezamenlijke sessies geweest met medewerkers van de drie gemeenten. Medewerkers van de gemeenten Brummen en Rheden hebben gereageerd op het herindelingsbeeld van de combinatie Brummen-Rheden. Medewerkers van de gemeenten Brummen en Zutphen hebben gereageerd op het herindelingsbeeld van de combinatie Brummen-Zutphen. In die sessies hebben zij samen gekeken en meegedacht over de herindelingsbeelden. In die sessies konden medewerkers reageren op de beoordeling per onderwerp (kans, aandachtspunt of uitdaging). Zijn ze het eens met die beoordeling of niet? En welke onderbouwing hebben ze daarbij? Deze reacties zijn op feitelijkheid en/of onderbouwing gecontroleerd en waar mogelijk gebruikt om de herindelingsbeelden te verrijken.

Afzonderlijke sessies colleges

Op 7 oktober 2025 zijn het college van de gemeente Brummen en het college van de gemeente Zutphen afzonderlijk bijgepraat over het onderzoek. Ze zijn geïnformeerd over inhoudelijke resultaten, namelijk de lokale scans en de herindelingsbeelden. Ook is er een toelichting gegeven op het vervolgproces. Vervolgens is er een bestuurlijk akkoord opgehaald. De gemeente Rheden heeft deze stap zelf gezet, Moventem had daarbij geen rol.

Gezamenlijke sessies colleges

Op 28 oktober 2025 zijn het college van de gemeente Brummen en het college van de gemeente Zutphen gezamenlijk bijgepraat over het onderzoekstraject. Ook zijn die dag het college van de gemeente Brummen en het college van de gemeente Rheden gezamenlijk bijgepraat. Centraal tijdens deze twee sessies stonden de verhaallijnen (gebaseerd op de herindelingsbeelden) die zijn gebruikt voor de inwonersconsultatie. Ook is de opbouw van de vragenlijst voor de inwonersconsultatie besproken en de opzet voor de bijeenkomsten met de gemeenteraden en maatschappelijke organisaties op 4 en 5 november 2025. Naderhand is hiervoor wederom een bestuurlijk akkoord opgehaald.

Gezamenlijke bijeenkomsten gemeenteraden en maatschappelijke organisaties

Op 4 november 2025 was er een gezamenlijke bijeenkomst met de raden en maatschappelijke organisaties van de gemeente Brummen en de gemeente Zutphen. Op 5 november 2025 was er een gezamenlijke bijeenkomst met de raden en maatschappelijke organisaties van de gemeente Brummen en de gemeente Rheden. Op deze avonden zijn de gemeenteraden en maatschappelijke organisaties uit beide gemeenten bijgepraat over het proces en in de gelegenheid gesteld om reacties te geven op de concept verhaallijnen die op dat moment voorlagen. Tijdens de bijeenkomsten was er een inspiratiemarkt om met elkaar in gesprek te gaan over de verhaallijnen van de combinaties Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen. Van alle onderwerpen waren grote posters opgehangen, waarbij men reacties kon achterlaten. Na de bijeenkomsten zijn de verhaallijnen op basis van alle input aangepast, definitief gemaakt en vastgesteld door de colleges. De vastgestelde verhaallijnen zijn benut in de inwonersconsultatie om reacties op te halen over de combinaties Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen. Een onderzoek dat in alle drie de gemeenten tegelijkertijd is gehouden.

Inwonersconsultatie

Van 17 november 2025 tot en met 30 november 2025 hebben inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties van de drie gemeenten de gelegenheid gekregen om via een vragenlijst te reageren op het vertrekpunt van de mogelijke nieuwe gemeente Brummen-Rheden of Brummen-Zutphen. Het doel van de consultatie is om reacties van inwoners op de combinaties op te halen en te horen op welke onderwerpen inwoners kansen, aandachtspunten en uitdagingen zien. Er is gelijktijdig een vragenlijst uitgezet in de drie afzonderlijke gemeenten. Dit is gedaan via de inwonerpanels Brummen Spreekt, Rheden Spreekt en Zutphen Spreekt, via uitnodigingsbrieven aan een aselecte steekproef en via een brede communicatiecampagne van een open link. De consultatie is georganiseerd in samenwerking met de communicatieafdelingen van de drie gemeenten. Zij waren verantwoordelijk voor uitingen en postverzendingen.

Vervolgproces

De raad van de gemeente Brummen gebruikt de uitkomsten van de onderzoeken om een besluit te nemen over haar bestuurlijke toekomst. Na dat besluit kunnen vervolgens de gemeenteraden van de gemeente Rheden en de gemeente Zutphen besluiten over hun bestuurlijke toekomst.

DEEL II: Herindelingsbeelden

3 Inleiding

In dit hoofdstuk leest u hoe de herindelingsbeelden tot stand zijn gekomen en zijn opgebouwd. Allereerst zijn van de drie afzonderlijke gemeenten lokale scans gemaakt (zie 3.1, de lokale scans staan in het bijlagenboek). Een beschrijving van de opbouw van de herindelingsbeelden staat in 3.2.

Er zijn twee herindelingsbeelden gemaakt, één voor de combinatie Brummen-Rheden (deel IIA) en één voor de combinatie Brummen-Zutphen (deel IIB).

In het herindelingsbeeld Brummen-Rheden zijn de lokale scan van de gemeente Brummen en de lokale scan van de gemeente Rheden bij elkaar gebracht. In het herindelingsbeeld Brummen-Zutphen zijn de lokale scan van de gemeente Brummen en de lokale scan van de gemeente Zutphen bij elkaar gebracht. We hebben op basis van de uitkomsten van de lokale scans gekeken wat er gebeurt als deze gemeenten samen een nieuwe gemeente vormen. Dat hebben we gedaan voor dezelfde onderwerpen als in de lokale scans.

Voor het maken van het herindelingsbeeld is alleen gebruikgemaakt van de uitkomsten van de lokale scans en van de uitkomsten van het eerdere onderzoek voor de gemeente Brummen (*Onderzoek I Bestuurlijke Toekomst gemeente Brummen, maart 2025*). In een separaat spoor zijn de regionale samenwerkingsverbanden en de effecten daarvan geanalyseerd.

3.1 Lokale scans

In de lokale scans zijn de gemeenten beschreven op hoofdlijnen door een vertaling van de data in de bureaustudies. Het is een beeld van de huidige situatie aan de hand van tien onderwerpen: Dienstverlening, Bevolkingsopbouw, Voorzieningen, Kenmerken/identiteit, Sociaal domein, Economie, Ruimte, Veiligheid, Organisatie & bestuur en Financiën.

Aanvullend zijn de feiten en cijfers waar mogelijk vergeleken met drie benchmarkgemeenten. Zo hebben cijfers meer duiding gekregen door deze te vergelijken met de cijfers van andere vergelijkbare gemeenten op eenzelfde onderwerp. De drie gemeenten hebben hierbij zelf suggesties gedaan met welke gemeenten zij een vergelijking passend vonden. Moventem heeft hierin een definitieve keuze gemaakt. Daarbij is gekeken naar vergelijkbaarheid op kenmerken zoals schaalgrootte (aantal inwoners), ligging (tegen een stedelijke gemeente en/of tegen een natuurgebied), en kenmerken zoals de mate van verstedelijking, aanwezigheid van natuur, buitengebied of platteland. Voor de gemeente Brummen waren dat de gemeenten Cranendonck, Berg en Dal en Montferland. Voor de gemeente Rheden waren dat de gemeenten Epe, Lochem en Renkum. Voor de gemeente Zutphen waren dat de gemeenten Meppel, Den Helder en Tiel.

Per onderwerp is beschreven wat opvalt; waarin wijkt de gemeente positief of negatief af van de benchmarkgemeenten? Daarnaast is een beschrijving gegeven van het vastgesteld beleid van de gemeente op het betreffende onderwerp. De benchmark in combinatie met het gemeentelijk beleid leidt tot een beoordeling: kans, aandachtspunt of uitdaging.

- **Kans** als de uitgangspositie of de ontwikkeling voor dit onderwerp positief is en duidelijke kansen biedt om verder te ontwikkelen.
- **Aandachtspunt** als de uitgangspositie of de ontwikkeling zich zowel positief als negatief kan ontwikkelen; er zijn dus zowel kansen als uitdagingen.
- **Uitdaging** als de uitgangspositie of ontwikkeling voor dit onderwerp dusdanig is dat deze omgebogen moet worden en dus een uitdaging is.

De lokale scans en een uitgebreidere toelichting hoe deze tot stand zijn gekomen zijn opgenomen in het bijlagenboek.

3.2 Opbouw herindelingsbeeld

Feitelijk beeld

In het herindelingsbeeld Brummen-Rheden leggen we de feiten en cijfers van de gemeente Brummen en de gemeente Rheden naast elkaar. In het herindelingsbeeld Brummen-Zutphen leggen we de feiten en cijfers van de gemeente Brummen en de gemeente Zutphen naast elkaar.

Beoordeling

Per onderwerp wordt een beoordeling gegeven van de uitgangspositie van de nieuwe gemeente die ontstaat na een mogelijke herindeling. Dat doen we telkens volgens dezelfde 5-traps opbouw. Allereerst beschrijven we wat er uit het feitelijk beeld van beide gemeenten komt. We geven daarvan de kern kort weer. Vervolgens benoemen we het vraagstuk van de gemeente Brummen en of dit vraagstuk ook in de gemeente Rheden/Zutphen aan de orde is. Daarna benoemen we de voordelen van een herindeling (schaalvergroting) en op welke manier dit mogelijk een oplossing biedt voor het vraagstuk. Dan kijken we of er een match is tussen het beleid van beide gemeenten; kan het beleid/de huidige werkwijze van beide gemeenten elkaar versterken. Ten slotte benoemen we kanttekeningen: waarmee moet rekening worden gehouden bij een herindeling van deze gemeenten of wat zijn mogelijke nadelen. Deze 5-traps opbouw leidt tot een eindbeoordeling per onderwerp.

De uitgangspositie van de nieuwe gemeente op het onderwerp wordt beoordeeld met een kans, aandachtspunt of uitdaging.

- **Kans** als de uitgangspositie of de ontwikkeling voor dit onderwerp positief is en duidelijke kansen biedt om verder te ontwikkelen.
- **Aandachtspunt** als de uitgangspositie of de ontwikkeling zich zowel positief als negatief kan ontwikkelen; er zijn dus zowel kansen als uitdagingen.
- **Uitdaging** als de uitgangspositie of ontwikkeling voor dit onderwerp dusdanig is dat deze omgebogen moet worden en dus een uitdaging is.

DEEL II A: Herindelingsbeeld Brummen – Rheden

4 Brummen-Rheden

Hieronder staat het herindelingsbeeld Brummen-Rheden beschreven. In deel twee wordt uiteengezet hoe dit beeld tot stand is gekomen.

4.1 Dienstverlening

Feitelijk beeld

Zowel de inwoners van de gemeente Brummen als de gemeente Rheden beoordelen de dienstverlening als voldoende. De gemeente Brummen scoorde in oktober 2024 een 6,7 en in december 2024 een 6,5. De gemeente Rheden scoorde begin 2024 een 6,4.

In de lokale scan van de gemeente Brummen is de dienstverlening als aandachtspunt beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Rheden is de dienstverlening beoordeeld als kans.

Beoordeling

Aandachtspunt

Beide gemeenten scoren momenteel voldoende op het gebied van dienstverlening. Een mogelijke herindeling biedt **kansen**, maar brengt ook aandachtspunten met zich mee. De gemeente Brummen erkent de kwetsbaarheid van haar organisatie en wil de dienstverlening op peil brengen en houden door betere digitale diensten, betere bereikbaarheid en een efficiëntere afstemming van interne processen. De schaalvoordelen van een herindeling bieden mogelijkheden, zoals meer capaciteit, specialistische kennis, sterkere digitale dienstverlening en het sneller en beter beantwoorden van vragen. De gemeente Rheden focust op het versterken van de digitale dienstverlening, het verhogen van de cyberweerbaarheid en het ondersteunen van datagedreven werken, waarbij innovatieve technologieën zoals kunstmatige intelligentie bijdragen aan efficiëntie en het inspelen op de behoeften van inwoners. Daarnaast staat in de gemeente Rheden het principe “digitaal waar mogelijk en persoonlijk waar nodig” centraal. Hoewel een grotere organisatie meer menskracht en efficiëntie in de inzet van IT kan opleveren, vormt de afstand tussen gemeente en inwoners na een herindeling een aandachtspunt. Door een herindeling kan de fysieke (en gevoelsmatige) nabijheid voor inwoners afnemen. Dit vraagt om aandacht voor het goed bereikbaar houden van de plek(ken) waar fysieke dienstverlening wordt geleverd.

4.2 Bevolkingsopbouw

Feitelijk beeld

Zowel de gemeente Brummen als de gemeente Rheden groeien. In beide gemeenten compenseert migratie het natuurlijke krimpsaldo. In de gemeente Brummen komt dit vooral door binnenlandse instroom. In de gemeente Rheden is een duidelijke binnenlandse en buitenlandse instroom zichtbaar, waardoor de instroom ook een meer diverse herkomstsamenstelling heeft. In beide gemeenten is een vergelijkbare vergrijsde bevolkingsopbouw zichtbaar.

In de lokale scans van zowel de gemeente Brummen als de gemeente Rheden is de bevolkingsopbouw als aandachtspunt beoordeeld.

Beoordeling

Kans

Zowel de gemeente Brummen als de gemeente Rheden groeit door de instroom van nieuwe inwoners. In de gemeente Brummen betreft het voornamelijk binnenlandse verhuizingen, terwijl de gemeente Rheden zowel binnenlandse als buitenlandse instroom kent. In beide gemeenten is er sprake van dubbele vergrijzing (er zijn meer oudere mensen en deze mensen worden ouder). Daarnaast overlijden er meer inwoners dan er geboren worden.
De gemeente Rheden richt zich op het versterken van de demografische balans door actief meer jongeren en gezinnen met kinderen aan te trekken, in de hoop de gemiddelde sociaaleconomische positie te verhogen. Binnen de gemeente Rheden zijn de verschillen tussen kernen en wijken groot. In sommige gebieden wonen vooral ouderen en in andere gebieden zijn concentraties van inwoners met een hogere of juist lagere sociaaleconomische positie. De gemeente Brummen wil voorkomen dat jonge gezinnen wegtrekken vanwege een gebrek aan geschikte woningen en zet daarom in op voldoende en passende huisvesting.

De binnenlandse en buitenlandse instroom biedt de nieuwe, grotere gemeente **kansen** om de leeftijdsopbouw te balanceren en de sociaaleconomische positie te versterken. De nieuwe gemeente heeft de **kans** om een sterke, inclusieve en evenwichtige samenleving te creëren, mits er blijvende aandacht is voor woningbouw, integratie, voorzieningen en de gevolgen van dubbele vergrijzing. Een grotere gemeente heeft meer slagkracht en specialistische en strategische inzet voor deze opgaven.

4.3 Voorzieningen

Feitelijk beeld

Wat de afstanden tot voorzieningen betreft valt op dat in de gemeente Rheden de afstanden over het algemeen korter zijn dan in de gemeente Brummen. Het aantal sportaccommodaties per 10.000 inwoners komt overeen tussen de gemeente Brummen en de gemeente Rheden. Daarnaast valt op dat de gemeente Rheden een meer lokale binding vertoont op het gebied van koopstromen dan de gemeente Brummen: meer inwoners van de gemeente Rheden doen dagelijkse aankopen in de eigen gemeente of bezoeken horeca in de eigen gemeente dan inwoners uit de gemeente Brummen. Inwoners van de gemeente Brummen gaan naar andere omliggende gemeenten voor hun aankopen, onder andere in de gemeenten Zutphen, Apeldoorn en Rheden. De afstand tot de huisartsenpraktijk en apotheek komt in beide gemeenten overeen, maar de afstand tot het ziekenhuis ligt in de gemeente Rheden lager. Ziekenhuizen in de buurt van de gemeente Rheden zijn het Rijnstate ziekenhuis in Arnhem of Zevenaar en het Gelre ziekenhuis in Zutphen. Ziekenhuizen in de buurt van de gemeente Brummen zijn het Gelre ziekenhuis in Zutphen en Apeldoorn.
Voor het voortgezet onderwijs gaan leerlingen uit de gemeente Rheden vooral naar scholen in de eigen gemeente. Ook gaan er leerlingen vanuit de gemeente Rheden naar de gemeenten Arnhem, Rozendaal en Zutphen. Er is geen voortgezet onderwijs in de gemeente Brummen. De meeste leerlingen zitten in de gemeenten Zutphen, Rheden en Apeldoorn op school. In de gemeente Rheden is er ook een mbo en hbo aanwezig.

In de lokale scan van de gemeente Brummen zijn de voorzieningen als **aandachtspunt** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Rheden zijn de voorzieningen beoordeeld als **kans**.

Beoordeling

Kans

Het voorzieningenniveau speelt een grote rol in de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de dorpen en kernen: het gaat om basisvoorzieningen zoals supermarkten, onderwijs, gezondheidszorg, sport, cultuur en ontmoetingsplekken.

Uit de gegevens blijkt dat inwoners van de gemeente Rheden doorgaans kortere afstanden tot voorzieningen hebben dan inwoners van de gemeente Brummen, met name voor winkels, gezondheidszorg en scholen. De gemeente Brummen wil de centra van Brummen en Eerbeek versterken door het aantrekkelijker maken van deze kernen en het toevoegen van voorzieningen, maar financiële beperkingen maken het lastig om dit beleid uit te voeren of uit te breiden. De gemeente Rheden streeft naar een basisniveau van voorzieningen in elk dorp.

Het beleid van beide gemeenten is congruent. Een nieuwe, gefuseerde gemeente biedt meer financiële ruimte, wat **kansen** creëert om de afstand tot voorzieningen te verkleinen en het niveau op peil te houden. Daarnaast levert de herindeling schaalvoordelen op, zoals meer mogelijkheden voor investeringen, strategisch beleid en specialistische kennis. De herindeling biedt **kansen** om kwetsbaarheden te verminderen, taken te verdelen en samen te werken met partners. Met meer personeel en een gebiedsgerichte aanpak kunnen gemeenten beter inspelen op de lokale behoeften.

4.4 Kenmerken/identiteit

Feitelijk beeld

In beide gemeenten is de tevredenheid over de woning, woonomgeving en groen hoog en vergelijkbaar. Het aandeel vrijwilligers en mantelzorgers komt overeen in de gemeenten Brummen en Rheden. Het aantal rijksmonumenten ligt hoger in de gemeente Rheden dan in de gemeente Brummen. Dit gaat onder andere over kastelen, landhuizen en monumentale boerderijen en woningen.

In de lokale scan van de gemeente Brummen is kenmerken/identiteit als **aandachtspunt** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Rheden is kenmerken/identiteit beoordeeld met **kans**.

Beoordeling

Kans

De gemeente Brummen bestaat uit de dorpen Brummen, Eerbeek, Empe, Hall, Leuvenheim en Tonden en buurtschappen Rhienderense Broek, Cortenoever, Oeken, Voorstonden, Coldenhove en Rhienderen. De gemeente ligt tussen de Veluwe en de rivier de IJssel en kent een groen en landelijk karakter. De gemeente Rheden bestaat uit zeven karakteristieke dorpen: Velp, Rheden, De Steeg, Ellecom, Dieren, Spankeren en Laag-Soeren. Daarnaast is er buitengebied met een gevarieerd landschap, met aan de ene kant de Veluwezoom en aan de andere kant de IJssel.

Beide gemeenten erkennen de sterke betrokkenheid van inwoners bij hun omgeving en hechten veel waarde aan de kracht van dorpen en wijken. Beide gemeenten geven daar in hun werkwijze en beleid ruimte aan; bijvoorbeeld door het stimuleren van dorpsvisies, lokale initiatieven en het betrekken van inwoners.

Beide gemeenten scoren hoog op tevredenheid over woning, woonomgeving en groen. De nieuwe gemeente kan haar focus op kernen, platteland en natuur verder uitbouwen. Meer strategische capaciteit kan vraagstukken omtrent kernen, platteland en natuur beter aanpakken en biedt de mogelijkheid om goed in te spelen op bovenlokale plattelandsontwikkelingen. Door het groene karakter van beide gemeenten kan kennis gebundeld worden, wat **kansen** biedt voor de nieuwe gemeente. Tegelijk kan een herindeling tot gevolg hebben dat de relatie met de samenleving formeler wordt en de organisatie op een grotere afstand komt te staan. Hierdoor komt informatie uit de samenleving mogelijk ook minder vanzelfsprekend bij de gemeente. Het huidige beleid van de gemeente Rheden dat focust op dorpsgericht werken en het streven naar een betrokken gemeenschap biedt **kansen** om ervoor te zorgen dat beleid goed blijft aansluiten bij wat de samenleving nodig heeft. Dit sluit aan op het gebiedsgericht werken van de gemeente Brummen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld de sociale samenhang in stand gehouden.

De gemeente Rheden kent in beperkte mate stedelijke vraagstukken en tegelijkertijd vraagstukken die horen bij een landelijk gebied met veel natuur en kleinere dorpen. Zowel gemeenten die bepaalde eigenschappen delen als gemeenten die complementair aan elkaar zijn kunnen elkaar versterken. Zo kan het samengaan van stedelijke voorzieningen en een groen, landelijk buitengebied positieve uitwerkingen hebben. Samen kan dat zorgen voor een verbeterde leefbaarheid in het gehele gebied.

4.5 Sociaal domein

Feitelijk beeld

De gemeente Brummen en de gemeente Rheden tonen overeenkomsten en verschillen op het gebied van gezondheid en sociaaleconomische positie. De gemeente Rheden scoort minder goed vergeleken met de benchmarkgemeenten. De gemeente Brummen scoort vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten. In de gemeente Brummen ervaren meer inwoners hun gezondheid als goed, vergeleken met de gemeente Rheden. Ook het aandeel inwoners met één of meer langdurige aandoeningen is lager in de gemeente Brummen dan in de gemeente Rheden. De ervaren moeite met rondkomen is gelijk tussen de inwoners van de gemeente Brummen en de gemeente Rheden. Het gemiddelde inkomen in de gemeente Rheden ligt lager dan in de gemeente Brummen. Ook het aantal kinderen in armoede en het aantal mensen in de bijstand tot AOW-leeftijd ligt enkele tiende procent hoger in de gemeente Rheden dan in de gemeente Brummen. Verder zien we dat in de gemeente Rheden het aandeel huishoudens in armoede en met problematische schulden, het werkloosheidspercentage, de arbeidsongeschiktheid en het aandeel uitkeringsontvangers hoger is vergeleken met de gemeente Brummen. Het gebruik van jeugdzorg is in beide gemeenten vergelijkbaar. Het aantal Wmo-gebruikers ligt in de gemeente Rheden hoger dan in de gemeente Brummen.

In de lokale scan van de gemeente Brummen is het sociaal domein als **aandachtspunt** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Rheden is het sociaal domein beoordeeld als **uitdaging**.

Beoordeling

Uitdaging

Op basis van de cijfers over gezondheid en de sociaaleconomische positie zien we dat de gemeente Rheden meer uitdagingen kent dan de gemeente Brummen. Het sociaal domein blijft in de nieuwe gemeente complex. De structurele budgetdruk, de sociaaleconomische verschillen tussen kernen en het relatief hoge gebruik van voorzieningen, vooral in de gemeente Rheden, vragen om blijvende inzet op maatwerk, het versterken van de sociale infrastructuur en intensieve samenwerking op regionaal niveau. Ook zijn er financiële risico's en aanhoudende uitdagingen op het gebied van inkomen, armoede en arbeidsongeschiktheid. Daarnaast vereist de vergrijzing in beide gemeenten, evenals de vergelijkbare druk op jeugdzorg en Wmo een stevige, toekomstbestendige aanpak. Beide gemeenten leggen in hun beleid de nadruk op het versterken van de sociale samenhang en het ondersteunen van inwoners, met speciale aandacht voor kwetsbare groepen. Ze streven allebei naar toegankelijke en passende hulp, en willen inwoners zoveel mogelijk laten deelnemen aan de samenleving. De gemeenten delen uitgangspunten zoals gebieds- of wijkgerichte aanpak, maatwerk en laagdrempelige toegang. Het bestaande beleid van beide gemeenten biedt dan ook aanknopingspunten. De gecombineerde uitdagingen van beide gemeenten maken dat het sociaal domein als geheel als **uitdaging** wordt beoordeeld. Het vraagt van de nieuwe gemeente blijvende alertheid en een gerichte aanpak om de sociale basis op peil te houden en om de vraag naar voorzieningen en de verschillen tussen de kernen niet verder te laten toenemen.

4.6 Economie

Feitelijk beeld

In de gemeente Brummen is het grootste deel van de werkgelegenheid te vinden in de industrie, terwijl er in de gemeente Rheden vooral banen zijn in de collectieve (zorg, onderwijs, overheid) en zakelijke dienstverlening. Op het gebied van recreatie en toerisme is het aantal banen in de gemeente Rheden lager dan in de gemeente Brummen.

Het grootste bedrijventerrein van de gemeente Brummen is Eerbeek Zuid. Op dit bedrijventerrein is een groot deel van de papierindustrie gevestigd. Andere bedrijventerreinen in de gemeente Brummen zijn Rhienderen Noord, Hazenberg en Kollergang. De gemeente Rheden kent meerdere bedrijventerreinen, met De Beemd, het Kanaal I/II en Haveland als belangrijkste locaties. Wat betreft gronduitgifte werd in de gemeente Rheden in 2018 en 2019 samen 1,06 hectare uitgegeven aan bedrijventerreinen, maar in de jaren daarna niet meer. In de gemeente Brummen was er tussen 2018 en 2020 geen uitgifte, maar in 2021 en 2022 samen 1,18 hectare. Het dagelijks woon-werkverkeer tussen de gemeenten is als volgt: 600 inwoners uit de gemeente Rheden werken in de gemeente Brummen, en 500 inwoners uit de gemeente Brummen reizen naar de gemeente Rheden voor hun werk.

In de lokale scan van de gemeente Brummen is de economie als **uitdaging** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Rheden is de economie beoordeeld als **aandachtspunt**.

Beoordeling

Kans

Een belangrijke **kans** is de bundeling van krachten. Door samen te werken kan de nieuwe gemeente sterker staan richting provincie en economische partners. De gecombineerde schaal vergroot de strategische capaciteit en maakt het mogelijk om een steviger regionaal profiel neer te zetten. De herindeling biedt ruimte om samen te investeren in het versterken van de centra, het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid en het benutten van de aanwezige kwaliteiten in beide gemeenten, zoals industrie, natuur, cultuur en toerisme. De gemeente Brummen benut de Veluwe als sterk streekmerk, met een bloeiende vrijetijdseconomie en veel bezoekers die bijdragen aan het voorzieningenniveau via toeristenbelasting. In de gemeente Rheden is het aandeel banen in recreatie en toerisme lager dan verwacht, ondanks de unieke ligging aan de Veluwezoom en de rijke cultuurhistorie. Dit komt mede door de kwetsbare natuurgebieden en het beleid om vooral kleinschalige accommodaties te faciliteren. Door kennis en initiatieven te bundelen, kan de nieuwe gemeente het toeristisch profiel versterken en beter inspelen op de aanwezige **kansen**, met respect voor natuur en leefomgeving. Wel blijven ruimtelijke vraagstukken, zoals voldoende ruimte voor bedrijvigheid en balans met natuur, **aandacht** vragen. Bij een eventuele krimp of het wegvallen van een dominante sector (papierindustrie in de gemeente Brummen) ontstaat een risico voor werkgelegenheid, waarvoor beleid en vangnetten nodig zijn.

4.7 Ruimte

Feitelijk beeld

De gemeente Rheden heeft in absolute zin meer woningen en een grotere verwachte toename dan de gemeente Brummen. In 2024 kende de gemeente Rheden 21.310 woningen en de gemeente Brummen 9.800. In relatieve zin moet de gemeente Brummen juist meer bijbouwen, wat ook blijkt uit de hogere groei-index ten opzichte van de gemeente Rheden. Daarnaast beschikt de gemeente Brummen over meer dan twee keer zoveel landbouwbedrijven dan de gemeente Rheden. De gemeente Brummen is dan ook duidelijk agrarischer dan de gemeente Rheden.

In de lokale scans van zowel de gemeente Brummen als de gemeente Rheden is ruimte als **uitdaging** beoordeeld.

Beoordeling

Aandachtspunt

De woningvoorraad groeit in beide gemeenten. De gemeente Rheden moet in absolute zin meer woningen realiseren, maar de woningbouwopgave in de gemeente Brummen is relatief gezien groter. Daarnaast is de gemeente Brummen agrarischer dan de gemeente Rheden.

De gemeente Brummen kent een zware ruimtelijke agenda: tot 2030 circa 1.250 woningen bijbouwen en tegelijk de gebouwde omgeving verduurzamen, duurzame nieuwbouw, klimaatbewuste gebiedsontwikkeling, een toekomstbestendig energiesysteem organiseren, voorbereiden op een aardgasvrije toekomst, een gevarieerd woningaanbod en de openbare ruimte verbeteren. Daarnaast kent de gemeente beperkingen in de mogelijkheden voor woningbouw

vanwege het watersysteem, Natura 2000-gebied, stikstof en het dorpse- en plattelandskarakter. Dit vergt strategische capaciteit en regionale samenwerking.

Ook de gemeente Rheden moet de woningbouw zorgvuldig inpassen. Ze wil zoveel mogelijk invulling geven aan de woningbouwopgave van 1.675 woningen tot 2030. Tegelijkertijd is er ook fysieke ruimte nodig voor de energietransitie en het beschermen en versterken van natuur en watersystemen.

Het samengaan van de gemeente Brummen en de gemeente Rheden biedt **kansen** om gezamenlijk sterker te staan in het aanpakken van complexe ruimtelijke vraagstukken, zoals woningbouw, energietransitie en klimaatadaptatie. Door de krachten te bundelen ontstaat er meer ruimte voor kennisdeling, innovatie en betere afstemming met regionale partners en belanghebbenden. Hierdoor kan de nieuwe gemeente slagvaardiger inspelen op de uiteenlopende woonbehoeften en maatschappelijke ontwikkelingen, zowel in de verschillende dorpen van de gemeente Rheden als de gemeente Brummen. De beleidslijnen van beide gemeenten komen overeen.

Tegelijkertijd brengt een nieuwe gemeente ook **uitdagingen** met zich mee. Beide gemeenten hebben een ambitieuze ruimtelijke agenda en staan voor stevige opgaven op het gebied van woningbouw, verduurzaming en het toekomstbestendig maken van de leefomgeving. Het vraagt om een zorgvuldige balans tussen groei en het behouden van de unieke kwaliteiten van beide gemeenten: de cultuurhistorische waarden en het dorpskarakter van de zeven dorpen van de gemeente Rheden, en de landschappelijke en groene identiteit van de gemeente Brummen. Het waarborgen van deze kwaliteiten maakt de afstemming van nieuwe ontwikkelingen complex.

Een **aandachtspunt** voor de nieuwe gemeente is om samen met inwoners, natuurorganisaties, landgoedeigenaren en andere betrokken partijen te blijven werken aan breed gedragen plannen. Heldere communicatie, transparantie en regie vanuit de nieuwe gemeente zijn daarbij noodzakelijk om draagvlak te creëren en tijdig bij te kunnen sturen.

Beide gemeenten hebben ambities waarvoor fysieke ruimte nodig is. Tegelijkertijd hebben beide gemeenten ook te maken met beperkte ruimtelijke mogelijkheden. De combinatie van ambities op het gebied van woningbouw, duurzaamheid en leefbaarheid vraagt om voldoende uitvoeringskracht, regionale samenwerking en flexibiliteit. Groei en bescherming moeten in balans zijn om een nieuwe toekomstbestendige en aantrekkelijke gemeente voor inwoners te realiseren.

4.8 Veiligheid

Feitelijk beeld

De gemeente Rheden scoort in 2024 op het gebied van veiligheid minder goed dan de gemeente Brummen. Het totaal aantal misdrijven per 1000 inwoners ligt in de gemeente Rheden ongeveer 1,5 keer zo hoog. Voor diefstal af/uit/van voertuigen (~2,4 keer zo hoog), diefstal van (brom-/snor) fietsen (~1,7x), vernieling (~1,6x), overige vermogensdelicten (~1,6x), rijden onder invloed (~1,5x), verkeersongevallen (~1,2x) en mishandeling (~1,3x) geldt dat in de gemeente Rheden per 1000 inwoners vaker voorkomt dan in de gemeente Brummen. Alleen horizontale fraude is vrijwel gelijk. Wat betreft onveiligheidsgevoelens (of inwoner zich weleens onveilig voelt thuis, in de buurt of 's avonds), onveiligheidsperceptie (percentage inwoners dat denkt dat er veel criminaliteit is in de buurt) en vermijdingsgedrag (inwoner opent 's avonds niet de deur of loopt of rijdt om) scoort de gemeente Rheden hoger dan de gemeente Brummen. Enkel de cijfers van het basisteam zijn bekend.

In de lokale scans van zowel de gemeente Brummen als de gemeente Rheden is de veiligheid als aandachtspunt beoordeeld.

Beoordeling

Kans

De gemeente Rheden is in 2024 onveiliger dan de gemeente Brummen en scoort op bijna alle deelindicatoren hoger; alleen horizontale fraude is vergelijkbaar. De gemeente Brummen kampt vooral met een tekort aan strategische capaciteit voor de aanpak van zaken zoals ondermijning en op lange termijn voor de uitvoering. Het veiligheidsbeleid van de gemeente Rheden is voornamelijk gericht op preventie. De gemeente Rheden werkt aan een sluitende keten van zorg en veiligheid en brengt kwetsbare sectoren in kaart om risico's beter te kunnen beheersen. Om de leefbaarheid en veiligheidsbeleving verder te verbeteren is er inzet nodig op zichtbare en doelgerichte handhaving.

Een herindeling biedt duidelijke **kansen** voor de nieuwe gemeente. Door de bundeling van strategische expertise en uitvoeringskracht ontstaat een groter en specialistischer team, dat zowel strategisch als operationeel sterker kan optreden. Dit leidt tot meer slagkracht bij de aanpak van criminaliteit, ondermijning en het handhaven van de openbare orde. Daarnaast is het karakter en het gebied van beide gemeenten vergelijkbaar, hierdoor moeten vergelijkbare problemen worden aangepakt. Voorbeelden hiervan zijn leegstaande boerderijen en schuren in het buitengebied die kwetsbaar zijn voor crimineel gebruik en het belang van het sociale netwerk, buren die op elkaar letten en de herkenbare wijkagent in de dorpen.

4.9 Organisatie en bestuur

Feitelijk beeld

Op het gebied van functieniveaus vertonen beide gemeenten overeenkomsten; in beide organisaties ligt het zwaartepunt in de schalen 7-9 en 10-12, terwijl de laagste en hoogste schalen slechts beperkt zijn vertegenwoordigd. Qua personeelsopbouw heeft de gemeente Brummen in verhouding iets meer jongere medewerkers in dienst (2024: 21,4% tussen 25-34 jaar) vergeleken met de gemeente Rheden (2024: 15% tussen 25-34 jaar).

In de gemeente Brummen is sprake van een relatief hoge instroom (2024: 28%) én een relatief hoge uitstroom (2024: 17,6%). In de gemeente Rheden is de instroom lager (2024: 11,7%) en de uitstroom iets hoger dan gemiddeld (2024: 10,8%). Het ziekteverzuim ligt in beide gemeenten boven het benchmarkniveau: in 2024 was dit in de gemeente Rheden 7,9% en in de gemeente Brummen 7,5%.

In de lokale scan van de gemeente Brummen zijn de organisatie en het bestuur als **uitdaging** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Rheden zijn de organisatie en het bestuur beoordeeld als aandachtspunt.

Beoordeling

Aandachtspunt

Beide gemeenten hebben te maken met een relatief hoge uitstroom. Het ziekteverzuim ligt in beide gemeenten hoog. Zowel het binden van personeel als het ziekteverzuim vraagt om aandacht. Een mogelijke herindeling biedt **kansen**, maar ook aandachtspunten en **uitdagingen**.

Een belangrijk aandachtspunt in de gemeente Brummen is de continuïteit, omdat veel taken door één persoon worden uitgevoerd (éénpitters). De gemeente Brummen heeft moeite om voldoende strategische capaciteit in de organisatie te krijgen en te houden.

Door een herindeling ontstaat een grotere gemeentelijke organisatie. In een grotere organisatie zijn meer doorgroeimogelijkheden en meer mogelijkheden om betere arbeidsvoorwaarden te bieden. Daardoor kan de gemeente een aantrekkelijker werkgever worden. Dit biedt **kansen** om de kwetsbaarheid (éénpitters) af te laten nemen en goed personeel te werven. Een grotere organisatie, met meer menskracht en strategische capaciteit, kan beter inspelen op de vraagstukken van de gemeente op zowel korte als lange termijn. Dat kan bijdragen aan meer duurzame personeelsbinding. Tegelijkertijd zorgt het groter worden van de organisatie voor **uitdagingen**, zoals het behouden van de korte lijnen. In een grotere gemeente worden de vraagstukken wellicht omvangrijker en complexer voor zowel de organisatie als het bestuur. In de nieuwe gemeente wordt het geografische oppervlak groter. Het wordt voor de nieuwe gemeente een aandachtspunt om de verbinding te behouden met de samenleving en goed aan te blijven sluiten bij de eigenheid en vraagstukken van de verschillende gebieden en kernen.

4.10 Financiën

Voor het onderwerp “Financiën” zijn de tekst en beoordeling gebaseerd op de quickscan van de provincie Gelderland (september, 2025). Hiervoor zijn geen andere gegevens gebruikt.
Aanvullend hebben de drie gemeenten afzonderlijk de consequenties van de meicirculaire (2025) aangeleverd voor een actueel mogelijk ijkpunt.

Feitelijk beeld

In de gemeente Brummen is de financiële situatie stabiel. Sinds het einde van het preventief toezicht in 2021 is een stijgende lijn zichtbaar, met groei van de algemene reserve en een verbetering van de solvabiliteit. In de gemeente Rheden is de financiële situatie houdbaar dankzij een fors bezuinigingspakket en extra inkomstenverhogende maatregelen die in de begroting 2025 zijn opgenomen. Het meerjarenperspectief kent structurele tekorten. Het weerstandsvermogen is matig en de solvabiliteit is, mede als gevolg van de recente investering in een nieuw gemeentehuis, laag.

In de lokale scan van de gemeente Brummen zijn de financiën als aandachtspunt beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Rheden zijn de financiën beoordeeld als **uitdaging**.

Beoordeling

Uitdaging

Beide gemeenten staan voor de uitdaging om de programmabegroting sluitend te krijgen. Qua verbeterpunten verschilt de focus.
De financiële positie van de gemeente Brummen is de afgelopen jaren zichtbaar verbeterd, waarbij reserves zijn toegenomen en kengetallen als solvabiliteit en netto schuldquote zijn versterkt. De gemeente Brummen heeft een financieel stabiele situatie waarin een stijgende lijn zichtbaar is, maar is tegelijkertijd niet probleemloos. In de gemeente Brummen worden de beheerplannen over openbare verlichting en wegen en het inhalen van het achterstallig groenonderhoud geactualiseerd. Hier was binnen de gemeente de ambtelijke capaciteit onvoldoende op orde. De gemeente Brummen legt in het beleid de nadruk op het moderniseren van de bedrijfsvoering en het

efficiënter aanbieden van dienstverlening aan de inwoners. Het gaat hierbij dus vooral om interne processen en organisatorische efficiëntie.

De gemeente Rheden heeft op korte termijn stabiliteit bereikt, maar kent nog structurele risico's en onzekerheden. Het weerstandsvermogen en de solvabiliteit zijn **aandachtspunten**. De gemeente Rheden richt zich op de versterking van haar financiële functie. De gemeente wil meer grip krijgen op de financiën door schaarse middelen zo effectief mogelijk in te zetten en voorzieningen betaalbaar te houden. Daarnaast onderzoekt de gemeente Rheden het gehele takenpakket om te kijken waar bezuinigingen en ombuigingen mogelijk zijn. Bovendien voert de gemeente gesprekken met maatschappelijke partners om beschikbare budgetten effectiever in te zetten en zo kosten te besparen of extra inkomsten mogelijk te maken door meer verbinding en samenwerking tussen organisaties.

Samengevat betekent dit dus een herindeling van een gemeente waar de financiële situatie net verbeterd is maar nog wel een aantal **aandachtspunten** kent, met een gemeente waarvan de financiële situatie risico's en onzekerheden kent. Dat betekent op financieel gebied een **uitdaging**.

Meicirculaire

Aanvullend hebben de drie gemeenten afzonderlijk de consequenties van de meicirculaire (2025) aangeleverd voor een actueel mogelijk ijkpunt.

De gemeente Rheden heeft de consequenties van de meicirculaire doorgerekend naar de Programmabegroting. De gemeente Rheden geeft aan dat zij in de jaren 2026 t/m 2029 een saldo op haar begroting ziet van respectievelijk € 4.293, € 4.940, € 1.557, € 1.745 (x 1000).

De gemeente Brummen heeft de consequenties van de meicirculaire doorgerekend naar de Programmabegroting. De gemeente Brummen geeft aan dat zij in de jaren 2026 t/m 2029 een saldo op haar begroting ziet van respectievelijk € 840, € 1.010, € -244, € 135 (x 1000).

Algemene uitkering

Het ministerie van BZK heeft op verzoek van de provincie Gelderland een berekening gemaakt van de hoogte van de algemene uitkering na een mogelijke herindeling van Brummen en Rheden. Die laat zien dat de algemene uitkering van de nieuwe gemeente lager is dan de som van de afzonderlijke gemeenten. Het verschil is -0,55%, een bedrag van € 751.000, op een totaalbedrag van € 136.362.790,00.

De nieuwe gemeente valt in de inwonersklasse 60.000-70.000. In die klasse zijn er 33 leden van de gemeenteraad en maximaal 6 (voltijd) wethouders. Dit kan leiden tot een besparing van € 450.000 tot € 500.000 op de bestuurskosten op jaarbasis.
Uit de financiële quickscan blijkt dat de vergoeding voor frictiekosten 125% van de geschatte frictiekosten (€ 5.990.569) betreft. Voor beide gemeenten geldt dat het Rijk onvoorspelbaar is qua uitkering en beleid, dat geeft onrust en zorgen voor de komende jaren. De financiële posities kunnen door rijksbeleid veranderen.

DEEL II B: Herindelingsbeeld Brummen – Zutphen

5 Brummen-Zutphen

Hieronder staat het herindelingsbeeld Brummen-Zutphen beschreven. In deel twee is uiteengezet hoe dit beeld tot stand is gekomen.

5.1 Dienstverlening

Feitelijk beeld

Zowel de inwoners van de gemeente Brummen als de gemeente Zutphen beoordeelden de dienstverlening als voldoende. De gemeente Brummen scoorde in oktober 2024 een 6,7 en in december 2024 een 6,5. De gemeente Zutphen scoorde in september en oktober 2023 een 6,7.

In de lokale scan van de gemeente Brummen is de dienstverlening als **aandachtspunt** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Zutphen is de dienstverlening beoordeeld als **kans**.

Beoordeling

Aandachtspunt

De gemeente Brummen en de gemeente Zutphen scoren op dit moment beide voldoende op hun dienstverlening. Een mogelijke herindeling biedt **kansen**, maar brengt ook **aandachtspunten** met zich mee. De gemeente Brummen erkent de kwetsbaarheid van haar organisatie en wil de dienstverlening op peil brengen en houden door betere digitale diensten, betere bereikbaarheid en een efficiëntere afstemming van interne processen. De schaalvoordelen van een herindeling bieden aanvullende mogelijkheden, zoals meer capaciteit, specialistische kennis, sterkere digitale dienstverlening en het sneller en juist beantwoorden van vragen. De gemeente Zutphen heeft in 2024 een visie geformuleerd en een uitvoeringsplan opgesteld om de dienstverlening in stand te houden en te verbeteren. De dienstverlening is persoonlijk als het nodig is, digitaal als het kan. Met de inzet van het inwonersportaal MijnZutphen wordt de digitale dienstverlening beter en transparanter. De gemeente Zutphen heeft aandacht voor e-diensten en sluit daarmee aan op de landelijke ontwikkelingen en standaarden. De afstand tussen gemeente en inwoners vormt na een herindeling een **aandachtspunt**: hoewel een grotere organisatie een betere bereikbaarheid, meer menskracht en efficiëntie in de inzet van IT kan opleveren, vraagt de nabijheid van de directe dienstverlening richting inwoners om aandacht.

5.2 Bevolkingsopbouw

Feitelijk beeld

Wat betreft bevolkingsontwikkeling zien we dat zowel de gemeente Brummen als de gemeente Zutphen een natuurlijk krimpsaldo laten zien, maar dit wordt gecompenseerd door een positief binnenlands migratiesaldo. Het aandeel inwoners met een herkomst van buiten Europa is in de gemeente Zutphen groter dan in de gemeente Brummen. De gemiddelde huishoudensgrootte komt vrijwel overeen. Beide gemeenten kennen een vergrijsde bevolkingsopbouw, dit is in de gemeente Brummen iets sterker dan in de gemeente Zutphen.

In de lokale scans van zowel de gemeente Brummen als de gemeente Zutphen is de bevolkingsopbouw als **aandachtspunt** beoordeeld.

Beoordeling

Kans

Zowel de gemeente Brummen als de gemeente Zutphen groeit doordat inwoners naar deze

gemeenten toe verhuizen, dit betreft voornamelijk binnenlandse verhuizingen. In beide gemeenten is sprake van dubbele vergrijzing (er zijn meer oudere mensen en deze mensen worden ouder). Daarnaast overlijden er meer inwoners dan er geboren worden. De vergrijzing is in de gemeente Brummen sterker dan in de gemeente Zutphen.

De gemeente Zutphen streeft naar groei om haar voorzieningen te behouden, waarbij het aantrekken van de juiste doelgroep, jonge gezinnen, belangrijk is. Om dit te bereiken wordt het woningaanbod uitgebreid, vooral met grondgebonden woningen die populair zijn bij gezinnen. De gemeente Brummen wil voorkomen dat jonge gezinnen wegtrekken wegens woninggebrek. Daardoor wil de gemeente zorgen voor voldoende en passende huisvesting.

De binnenlandse instroom biedt de nieuwe, grotere gemeente **kansen** om de leeftijdsopbouw te balanceren. De nieuwe gemeente heeft de **kans** om een sterke, inclusieve en evenwichtige samenleving te creëren, mits er blijvende aandacht is voor woningbouw, integratie, voorzieningen en de gevolgen van dubbele vergrijzing. Een grotere gemeente heeft meer slagkracht en specialistische en strategische inzet voor deze opgaven.

5.3 Voorzieningen

Feitelijk beeld

In de gemeente Zutphen zijn de afstanden tot dagelijkse voorzieningen over het algemeen korter dan in de gemeente Brummen. De afstand tot een huisartsenpraktijk en apotheek is vergelijkbaar tussen de twee gemeenten. De gemeente Zutphen heeft meerdere middelbare scholen en een middelgroot ziekenhuis, dit heeft de gemeente Brummen niet. Ziekenhuizen in de buurt van de gemeente Brummen zijn de Gelre ziekenhuizen in Zutphen en Apeldoorn. Middelbare scholieren uit de gemeente Brummen gaan het meest in de gemeente Zutphen naar school, gevolgd door de gemeente Rheden en daarna de gemeente Apeldoorn. De meeste leerlingen uit de gemeente Zutphen blijven binnen de eigen gemeente voor onderwijs. In de gemeente Zutphen is ook een mbo aanwezig.

Wat koopstromen betreft valt op dat inwoners van de gemeente Zutphen hun aankopen binnen de eigen gemeente doen. Dit percentage is in de gemeente Brummen lager. Inwoners van de gemeente Brummen gaan naar andere omliggende gemeenten voor hun aankopen, onder andere in de gemeenten Zutphen, Apeldoorn en Rheden. Ten slotte valt op dat er in de gemeente Zutphen minder sportaccommodaties per 10.000 inwoners zijn dan in de gemeente Brummen.
In de gemeente Zutphen is een aantal voorzieningen die ook gebruikt worden door de inwoners uit de omliggende gemeenten, waaronder Brummen. Het gaat dan om culturele voorzieningen zoals De Hanzehof en de Muziekschool. En het gaat ook om regionale zorgvoorzieningen zoals het ziekenhuis en GGnet.

In de lokale scan van de gemeente Brummen zijn de voorzieningen als **aandachtspunt** beoordeeld.
In de lokale scan van de gemeente Zutphen zijn de voorzieningen beoordeeld als **kans**.

Beoordeling

Kans

Uit de gegevens blijkt dat inwoners van de gemeente Zutphen doorgaans kortere afstanden tot voorzieningen hebben dan inwoners van de gemeente Brummen, met name voor winkels,

gezondheidszorg en scholen. De gemeente Brummen wil de centra van Brummen en Eerbeek versterken door het aantrekkelijker maken van deze kernen en het behouden en toevoegen van voorzieningen, maar financiële beperkingen maken het lastig om dit beleid uit te voeren.

De gemeente Zutphen heeft een breed voorzieningenniveau. Zoals een theater, diverse onderwijsinstellingen, een ziekenhuis, sportvoorzieningen en een levendig centrum met veel winkels, horeca en cultureel aanbod. De gemeente Zutphen bedient met een deel van haar voorzieningen de omliggende regio en vervult hiermee een regionale centrumfunctie. Ook inwoners van de gemeente Brummen maken gebruik van de voorzieningen van de gemeente Zutphen. Daarnaast kent de gemeente Zutphen het programma Sterke wijken, hiermee investeert de gemeente op verschillende manieren om elke wijk en dorpskern verder te ontwikkelen. Het beleid van de gemeente Zutphen om te streven naar een aantrekkelijke binnenstad en tegelijkertijd het voorzieningenniveau in de wijken hoog te houden biedt **kansen** om in de nieuwe gemeente de afstanden tot voorzieningen binnen de kernen van de huidige gemeente Brummen te verlagen. Hierbij is het belangrijk dat de extra financiële mogelijkheden niet enkel worden gebruikt om het centrum van Zutphen te versterken, maar ook in worden gezet voor een gezonde balans van voorzieningen in de verschillende wijken en kernen. Om het huidige voorzieningenniveau van de gemeente Zutphen en de gemeente Brummen ook in de toekomst te behouden, is het belangrijk dat er voldoende inwoners zijn die van deze voorzieningen gebruikmaken. Dit geldt ook voor regionale voorzieningen, zoals een ziekenhuis, waarvoor een voldoende grote bevolking noodzakelijk is. Door schaalvergroting van de gemeente ontstaat er een sterker draagvlak voor het totaal aan lokale en regionale voorzieningen. Dat kan bijdragen aan het behoud ervan.

5.4 Kenmerken/identiteit

Feitelijk beeld

In beide gemeenten is de tevredenheid hoog en vergelijkbaar over de woning, woonomgeving en groen. Wat betreft het aandeel vrijwilligers scoort de gemeente Zutphen 5% lager dan de gemeente Brummen. Het aandeel mantelzorgers is in beide gemeenten ongeveer gelijk. Daarnaast onderscheidt de gemeente Zutphen zich met een groot aantal rijks- en gemeentelijke monumenten; dat zijn er meer dan in de gemeente Brummen.

In de lokale scan van de gemeente Brummen is kenmerken/identiteit als **aandachtspunt** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Zutphen is kenmerken/identiteit beoordeeld als **kans**.

Beoordeling

Kans

De gemeente Brummen bestaat uit de dorpen Brummen, Eerbeek, Empe, Hall, Leuvenheim en Tonden en buurtschappen Rhienderense Broek, Cortenoever, Oeken, Voorstonden, Coldenhove en Rhienderen. De gemeente ligt tussen de Veluwe en de rivier de IJssel en kent een groen en landelijk karakter. Inwoners zijn tevreden over het groen, de woonomgeving en de sterke gemeenschapszin.

De gemeente Zutphen bestaat uit de stad Zutphen, het dorp Warnsveld en de buurtschappen Warken en Bronsbergen. De verschillende wijken van de stad hebben ieder hun eigen karakter. De historische Hanzestad Zutphen heeft dankzij deze historie en de ligging aan de IJssel en Berkel een duidelijke, herkenbare identiteit. De stad biedt de inwoners uit de regio een divers

voorzieningenniveau, waar ook inwoners van Brummen gebruik van maken. In de gemeente Zutphen heerst een sterke sociale samenhang en een hoge woontevredenheid, mede door de groene en waterrijke omgeving.

Beide gemeenten delen een waardering voor groen, een prettige woonomgeving en het belang van sociale samenhang en inclusiviteit. Dit biedt **kansen** bij een herindeling. De gemeente Brummen wil cultuur toegankelijk maken voor alle inwoners en ziet dit als middel voor verbinding, de gemeente Zutphen staat bekend om haar cultuurhistorie, met veel gebieden aangewezen als beschermd stads- en dorpsgezicht en kennis van erfgoed binnen de organisatie.

Tegelijk kan een herindeling tot gevolg hebben dat de relatie met de samenleving formeler wordt en de gemeente (organisatie en bestuur) op een grotere afstand komt te staan. Hierdoor komt informatie uit de samenleving mogelijk ook minder vanzelfsprekend bij de gemeente. Het huidige beleid van de gemeente Zutphen dat focust op wijkgericht werken en het streven naar een betrokken gemeenschap biedt **kansen** om ervoor te zorgen dat beleid van de gemeente goed blijft aansluiten bij wat de samenleving nodig heeft. Hierin zitten parallellen met het gebiedsgericht werken van de gemeente Brummen. De directe omgeving van inwoners (buurt, wijk, kern) is de maat voor beide gemeenten om bijvoorbeeld de sociale samenhang te ondersteunen.

De gemeente Zutphen kent stedelijke vraagstukken en in beperkte mate vraagstukken die horen bij een landelijk gebied. Zowel gemeenten die bepaalde eigenschappen delen als gemeenten die complementair aan elkaar zijn kunnen elkaar versterken. Zo kan het samengaan van stedelijke voorzieningen en een groen, landelijk buitengebied positieve uitwerkingen hebben. Samen kan dat zorgen voor een verbeterde leefbaarheid in het gehele gebied.

5.5 Sociaal domein

Feitelijk beeld

Hoewel binnen beide gemeenten de cijfers op het gebied van gezondheid en sociaaleconomische positie vergelijkbaar zijn met de benchmarkgemeenten, zijn er verschillen zichtbaar tussen de gemeente Zutphen en de gemeente Brummen. Inwoners van de gemeente Brummen ervaren hun gezondheid vaker als goed en het percentage inwoners met langdurige aandoeningen ligt lager. De ervaren moeite met rondkomen is gelijk tussen de inwoners van de gemeente Brummen en de gemeente Zutphen.

Het gemiddelde inkomen in de gemeente Zutphen ligt lager dan in de gemeente Brummen. Het aantal kinderen in armoede en het aantal mensen in de bijstand tot AOW-leeftijd ligt enkele tiende procent hoger in de gemeente Zutphen dan in de gemeente Brummen. Verder zien we dat in de gemeente Zutphen het aandeel huishoudens in armoede en met problematische schulden, het werkloosheidspercentage, de arbeidsongeschiktheid, het aandeel uitkeringsontvangers, Wmo-gebruikers en jeugdzorggebruikers hoger is vergeleken met de gemeente Brummen.

In de lokale scans van zowel de gemeente Brummen als de gemeente Zutphen is het sociaal domein als **aandachtspunt** beoordeeld.

Beoordeling

Aandachtspunt

Op basis van de cijfers over gezondheid en de sociaaleconomische positie zien we dat de gemeente Zutphen meer aandachtspunten kent dan de gemeente Brummen. De nieuwe gemeente kent zowel **kansen** als **aandachtspunten**. Beide gemeenten hebben een sterke basis in het bieden van laagdrempelige, passende hulp, dicht bij de inwoners. Dit kan in de nieuwe gemeente zorgen voor een breed en toegankelijk ondersteuningsaanbod, waarin zowel lokale verbondenheid als een wijkgerichte aanpak benut worden. De korte lijnen tussen gemeente, partners en inwoners, én de ervaring met samenwerking tussen gemeente en organisaties in beide gemeenten, vormen een stevige basis om het sociaal domein te versterken. Door kennis, ervaring en netwerken te bundelen, kunnen innovaties en verbeteringen sneller worden gerealiseerd. De nieuwe gemeente krijgt te maken met zowel stedelijke uitdagingen (zoals in de gemeente Zutphen) als meer plattelands vraagstukken (zoals in de gemeente Brummen). Dit vraagt om een flexibele, gedifferentieerde aanpak, passend bij de uiteenlopende behoeften van verschillende kernen en wijken. Beide gemeenten zien het als uitgangspunt om (de toegang tot) preventie, ondersteuning en zorg dicht bij de inwoners te organiseren. Dus op de plekken waar inwoners al komen, zoals de voorzieningen in de wijken en kernen. Ook werken beide gemeenten aan een laagdrempelige toegang tot voorzieningen, door het vereenvoudigen van procedures, indicaties, e.d. Ook zijn er overeenkomsten tussen de gemeenten in de keuze om bepaalde uitvoeringszaken zelf te doen, zoals bijvoorbeeld de WSW-consulenten / klantmanagers.

Schaalvergroting mag er niet toe leiden dat ondersteuning te ver van de inwoners af komt te staan. Het blijft belangrijk om lokaal maatwerk te bieden, met aandacht voor verschillen tussen stad, dorpen, wijken en buitengebieden. Schaalvergroting biedt mogelijkheden om de lijn van zelf taken uitvoeren vast te houden. De uitvoering van beleid vraagt veel van de organisatie en samenwerkende partners. Er moet blijvend worden geïnvesteerd met geld, tijd en capaciteit om de ambities waar te maken.

5.6 Economie

Feitelijk beeld

De werkgelegenheidsstructuur verschilt duidelijk tussen de gemeente Brummen en de gemeente Zutphen. In de gemeente Brummen zijn de meeste banen te vinden in de industrie, terwijl er in de gemeente Zutphen vooral werkgelegenheid is in de collectieve dienstverlening, zoals overheid, zorg en onderwijs. Daarnaast speelt landbouw in de gemeente Brummen een grotere rol dan in de gemeente Zutphen. Op het gebied van recreatie en toerisme is het aantal banen in beide gemeenten ongeveer gelijk. Wat bedrijventerreinen betreft, is Eerbeek Zuid het grootste terrein in de gemeente Brummen. Op dit bedrijventerrein is een groot deel van de papierindustrie gevestigd. Andere bedrijventerreinen in de gemeente Brummen zijn Rhienderen Noord, Hazenberg en Kollergang. In de gemeente Zutphen zijn de belangrijkste bedrijventerreinen De Mars en de Revelhorst. Op het vlak van gronduitgifte voor bedrijventerreinen was de gemeente Zutphen tussen 2018 en 2022 actiever, met 3,1 hectare uitgegeven grond tegen 1,18 hectare in de gemeente Brummen. Ook zijn er duidelijke pendelstromen tussen beide gemeenten: dagelijks reizen ongeveer 700 inwoners van de gemeente Zutphen naar de gemeente Brummen voor hun werk en zo'n 800 inwoners pendelen uit de gemeente Brummen naar de gemeente Zutphen.

In de lokale scan van de gemeente Brummen is de economie als **uitdaging** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Zutphen is de economie beoordeeld als **aandachtspunt**.

Beoordeling

Kans

De nieuwe gemeente biedt duidelijke **kansen** op het gebied van economie. Door de combinatie ontstaat een brede economische basis, waarin industrie, zorg, dienstverlening en handel allemaal goed vertegenwoordigd zijn. Dit maakt de nieuwe gemeente minder kwetsbaar voor economische schommelingen en vergroot de weerbaarheid. Bovendien ontstaat er ruimte om kennis, netwerken en strategische kracht te bundelen, waardoor de nieuwe gemeente een sterkere positie kan innemen richting provincie en andere regionale partners. De grotere schaal biedt meer mogelijkheden om te investeren in toekomstbestendige bedrijventerreinen en een robuuste economische infrastructuur die aantrekkelijk is voor bedrijven uit diverse sectoren.
Ook op het gebied van toerisme en horeca biedt de samenvoeging voordelen. De gemeente Brummen benut de Veluwe als sterk streekmerk en veel vrijetijdseconomie, terwijl de gemeente Zutphen met haar historische binnenstad en uniek winkelaanbod veel bezoekers trekt, ook de IJssel biedt **kansen**. De horeca en detailhandel profiteren van deze toeristische aantrekkingskracht. Door herindeling worden twee toeristische gebieden (Veluwe en Achterhoek) aan elkaar verbonden en kan het toeristisch profiel verder worden versterkt en blijft de nieuwe gemeente aantrekkelijk voor bewoners en bezoekers.

Ruimtelijke en logistieke vraagstukken, zoals voldoende ruimte voor bedrijvigheid en een goede infrastructuur, blijven echter om **aandacht** vragen. Bij een eventuele krimp of het wegvallen van een dominante sector (papierindustrie in de gemeente Brummen of zorg in de gemeente Zutphen) verdwijnt een deel van de werkgelegenheid.

5.7 Ruimte

Feitelijk beeld

De gemeente Zutphen heeft in absolute zin meer woningen en een grotere verwachte toename dan de gemeente Brummen. In 2024 kende de gemeente Zutphen 23.590 woningen en de gemeente Brummen 9.800. In relatieve zin moet de gemeente Brummen juist meer woningen bouwen, wat ook blijkt uit de hogere groei-index ten opzichte van de gemeente Zutphen. Daarnaast beschikt de gemeente Brummen over meer dan twee keer zoveel landbouwbedrijven dan de gemeente Zutphen. De gemeente Brummen is dan ook duidelijk agrarischer dan de gemeente Zutphen.

In de lokale scans van zowel de gemeente Brummen als de gemeente Zutphen is ruimte als **uitdaging** beoordeeld.

Beoordeling

Aandachtspunt

De gemeente Zutphen telt meer woningen dan de gemeente Brummen. Beide groeien qua woningvoorraad door. Waar de gemeente Zutphen in absolute aantallen de meeste woningen moet bouwen, is de relatieve bouwopgave in de gemeente Brummen hoger. Daarnaast is de gemeente Brummen agrarischer dan de gemeente Zutphen.

De gemeente Brummen kent een zware ruimtelijke agenda: tot 2030 circa 1.250 woningen bouwen en tegelijk de gebouwde omgeving verduurzamen, duurzame nieuwbouw, klimaatbewuste gebiedsontwikkeling, een toekomstbestendig energiesysteem organiseren, voorbereiden op een aardgasvrije toekomst, een gevarieerd woningaanbod en de openbare ruimte verbeteren. Daarnaast kent de gemeente beperkingen in de mogelijkheden voor woningbouw vanwege het watersysteem, Natura 2000-gebied, stikstof en dorpse- en plattelandskarakter. Dit vergt strategische capaciteit en regionale samenwerking.

De gemeente Zutphen voegt tot 2030 2.340 woningen toe aan de woningvoorraad. Daarnaast staat ze voor grote transities op het gebied van klimaat, economie en bereikbaarheid. Dit vraagt van de gemeente maatwerk, innovatieve oplossingen en een goede balans tussen bescherming en ontwikkeling van de bestaande kwaliteiten. De nieuwe gemeente biedt **kansen** om de gezamenlijke slagkracht te vergroten en complexe ruimtelijke opgaven, zoals woningbouw, energietransitie en klimaatadaptatie beter aan te pakken. Door samenwerking ontstaat meer ruimte voor kennisdeling, innovatie en afstemming met regionale partners, waardoor de nieuwe gemeente beter kan inspelen op zowel stedelijke als dorpse woonbehoeften. De voordelen sluiten aan bij de beleidsambities. De gemeente Brummen zet via Routekaart Woningbouw en verduurzamingsagenda in op extra woningbouw, energiebesparing en klimaatbewuste gebiedsontwikkeling. Zutphen werkt vanuit de Omgevingsvisie aan groeiruimte als centrumgemeente, STOMP-mobiliteit, 15-minutenstad, vergroening en CO2-neutraliteit, met brede samenwerking met bedrijven, onderwijs en maatschappelijke partners. Mobiliteit is voor beide gemeenten een **aandachtspunt**, maar het type mobiliteitsknelpunten verschillen van elkaar.

Tegelijkertijd brengt de herindeling **uitdagingen** met zich mee. Beide gemeenten hebben een zware ruimtelijke agenda en moeten rekening houden met het behoud van unieke landschappelijke en historische waarden, wat de afstemming van nieuwe ontwikkelingen complex maakt. Het waarborgen van de unieke kwaliteiten van beide gemeenten, zoals het historische stadscentrum van Zutphen en de groene omgeving van de gemeente Brummen, vraagt om voortdurende afweging tussen ontwikkeling en behoud. Het waarborgen van deze kwaliteiten maakt de afstemming van nieuwe ontwikkelingen complex.

Een **aandachtspunt** voor de nieuwe gemeente is om samen met inwoners en andere betrokken partijen te blijven werken aan breed gedragen plannen. Heldere communicatie, transparantie en regie vanuit de nieuwe gemeente zijn daarbij noodzakelijk om draagvlak te creëren en tijdig bij te kunnen sturen.

Ook vraagt de combinatie van ambities op het gebied van woningbouw, duurzaamheid en leefbaarheid om voldoende uitvoeringskracht, regionale samenwerking en flexibiliteit, zodat groei en bescherming in balans blijven en de nieuwe gemeente toekomstbestendig en aantrekkelijk wordt voor haar inwoners.

5.8 Veiligheid

Feitelijk beeld

Hoewel binnen beide gemeenten de veiligheidscijfers vergelijkbaar zijn met benchmarkgemeenten, zijn er verschillen zichtbaar tussen de gemeente Zutphen en de gemeente Brummen. De gemeente Zutphen kent namelijk hogere criminaliteitsniveaus dan de gemeente Brummen op

alle vergelijkbare indicatoren. Het totaal aantal misdrijven per 1000 inwoners ligt in de gemeente Zutphen bijna twee keer zo hoog als in de gemeente Brummen. Voor mishandeling (~2,8 keer zo hoog), rijden onder invloed (~2,4x), diefstal van (brom-/snor)fietsen (~2,3x), vernieling (~1,9x), overige vermogensdelicten (~2,0x) en bedreiging (~1,6x) geldt dat dit in de gemeente Zutphen per 1000 inwoners vaker voorkomt dan in de gemeente Brummen. Verkeersongevallen en horizontale fraude per 1000 inwoners liggen dichter bij elkaar, maar komen in de gemeente Zutphen wel meer voor dan in de gemeente Brummen. Wat betreft onveiligheidsgevoelens (of inwoner zich weleens onveilig voelt thuis, in de buurt of 's avonds), onveiligheidsperceptie (percentage inwoners dat denkt dat er veel criminaliteit is in de buurt) en vermijdingsgedrag (inwoner opent 's avonds niet de deur of loopt of rijdt om) zijn de cijfers van enkel het basisteam bekend. De gemeente Zutphen en de gemeente Brummen hebben hetzelfde basisteam, dus zijn de cijfers hetzelfde.

In de lokale scan van de gemeente Brummen is de veiligheid als **aandachtspunt** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Zutphen is de veiligheid beoordeeld als **kans**.

Beoordeling

Kans

De gemeente Zutphen is in 2024 onveiliger dan de gemeente Brummen: het totale aantal misdrijven per 1000 inwoners ligt in de gemeente Zutphen bijna twee keer zo hoog en ook op alle deelindicatoren scoort de gemeente Zutphen hoger. De gemeente Brummen kampt vooral met een tekort aan strategische capaciteit voor bijvoorbeeld ondermijning en op de lange termijn voor de uitvoering. De gemeente Zutphen scoort, ondanks de hogere objectieve criminaliteit, juist een kans doordat de veiligheidscijfers niet afwijken van benchmarkgemeenten. En omdat ze een preventieve, gebiedsgerichte aanpak heeft.

Een herindeling biedt vooral **kansen** voor de nieuwe gemeente door het bundelen van expertise en uitvoeringskracht, en beleid dat op elkaar aansluit. Er is meer strategische capaciteit beschikbaar voor zaken zoals ondermijning en meer uitvoerende capaciteit voor handhaving. Er is een solide basis van samenwerking tussen de gemeente Brummen en de gemeente Zutphen. Daarop kan na een herindeling verder gebouwd worden. De gemeente Brummen en de gemeente Zutphen werken in de huidige situatie al samen (ook met Lochem en Voorst). Bijvoorbeeld aan het opstellen van het integraal veiligheidsplan en het uitvoeringsplan. Ook bestaat er al een samenwerking van beide gemeenten op de flexibele BOA-inzet in de regio, dat kan verder ontwikkeld worden.

5.9 Organisatie en bestuur

Feitelijk beeld

Op het gebied van functieniveaus vertonen beide gemeenten overeenkomsten; in beide organisaties ligt het zwaartepunt in de schalen 7-9 en 10-12, terwijl de laagste en hoogste schalen slechts beperkt zijn vertegenwoordigd. Qua personeelsopbouw heeft de gemeente Brummen in verhouding iets meer jongere medewerkers in dienst (2024: 21,4% tussen 25-34 jaar) vergeleken met de gemeente Zutphen (2024: 14,7% tussen 25-34 jaar).

In de gemeente Brummen is sprake van een relatief hoge instroom (2024: 28%) én een relatief hoge uitstroom (17,6%). In de gemeente Zutphen is de instroom lager (2024: 17%) en de uitstroom ook (2024: 8,6%). Het ziekteverzuim ligt in beide gemeenten boven het benchmarkniveau: in 2024 was dit in de gemeente Zutphen 7,4% en in de gemeente Brummen 7,5%.

In de lokale scan van de gemeente Brummen zijn de organisatie en het bestuur als **uitdaging** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Zutphen zijn de organisatie en het bestuur beoordeeld als aandachtspunt.

Beoordeling

Aandachtspunt

De gemeente Zutphen kent een relatief stabiel personeelsbestand, wel is de instroom aan de lage kant. In de gemeente Brummen zijn meer verschuivingen zichtbaar met zowel een hogere instroompercentage als hogere uitstroompercentage. In beide gemeenten is er sprake van een hoger ziekteverzuim dan bij vergelijkbare gemeenten wat vraagt om aandacht. Een mogelijke herindeling biedt **kansen**, maar ook **aandachtspunten** en **uitdagingen**.

Een belangrijk aandachtspunt in de gemeente Brummen is de continuïteit, omdat veel taken door één persoon worden uitgevoerd (éénpitters). De gemeente Brummen heeft moeite om voldoende strategische capaciteit in de organisatie te krijgen en te houden. De gemeente Zutphen ziet het beperken van de uitstroom als aandachtspunt en zij zet actief in op het verlagen van het verzuim.

Na herindeling ontstaat een grotere gemeentelijke organisatie. In een grotere organisatie zijn meer doorgroeimogelijkheden en meer mogelijkheden om betere arbeidsvoorwaarden te realiseren. Daardoor kan de nieuwe gemeente een aantrekkelijker werkgever worden. Dit biedt **kansen** om de kwetsbaarheid (éénpitters) af te laten nemen en goed personeel te werven. Een grotere organisatie, met meer menskracht en strategische capaciteit, kan beter inspelen op de vraagstukken van de gemeente op zowel korte als lange termijn. Dat kan bijdragen aan meer duurzame personeelsbinding. Tegelijkertijd zorgt het groter worden van de organisatie voor **uitdagingen**, zoals het behouden van de korte lijnen. Daarnaast zijn in een grotere gemeente vraagstukken wellicht omvangrijker en complexer voor zowel de organisatie als het bestuur. Het wordt voor de nieuwe gemeente een aandachtspunt om de visie en het beleid aan te laten sluiten op een groot gebied met veel verschillende kernen en zowel stedelijke als plattelandsvraagstukken.

5.10 Financiën

Voor het onderwerp “Financiën” zijn de tekst en beoordeling gebaseerd op de quickscan van de provincie Gelderland (september, 2025). Hiervoor zijn geen andere gegevens gebruikt.
Aanvullend hebben de drie gemeenten afzonderlijk de consequenties van de meicirculaire (2025) aangeleverd voor een actueel mogelijk ijkpunt.

Feitelijk beeld

In de gemeente Brummen is de financiële situatie stabiel. Sinds het einde van het preventief toezicht in 2021 is een stijgende lijn zichtbaar, met groei van de algemene reserve en een verbetering van de solvabiliteit. Zutphen laat een financieel gezond beeld zien met een sluitend positief saldo en reserves dankzij eerdere overschotten.

Beide gemeenten kennen ook aandachtspunten. In de gemeente Brummen is aandacht nodig voor de twee beheerplannen over openbare verlichting en wegen én het inhalen van het achterstallig groenonderhoud. Voor de gemeente Zutphen is geconstateerd dat het onderhoudsplan voor wegen geactualiseerd moet worden.

Voor de gemeente Brummen geldt dat de begroting voor 2026-2028 niet structureel en reëel en sluitend is, al lijken de tekorten beheersbaar en verwacht de gemeente dit te kunnen ombuigen.

DEEL II B: Herindelingsbeeld Brummen – Zutphen

De gemeente Zutphen beschikt over een sterke buffer. Op basis van de kengetallen zijn geen grote risico's zichtbaar en het weerstandsvermogen is ruim voldoende.

In de lokale scan van de gemeente Brummen zijn de financiën als **aandachtspunt** beoordeeld. In de lokale scan van de gemeente Zutphen zijn de financiën beoordeeld als **kans**.

Beoordeling

Kans

De financiële positie van de gemeente Brummen is de afgelopen jaren zichtbaar verbeterd, waarbij reserves zijn toegenomen en kengetallen als solvabiliteit en netto schuldquote zijn versterkt. De gemeente Brummen heeft een financieel stabiele situatie waar een stijgende lijn zichtbaar is, maar is tegelijkertijd niet probleemloos.

De financiële situatie van de gemeente Zutphen is op dit moment gezond. Alle kengetallen zijn gunstig, solvabiliteit en belastingcapaciteit vormen een gemiddeld risico. **Aandachtspunt** is het actualiseren van het onderhoudsplan voor wegen. De gemeente werkt aan het analyseren en evalueren van alle budgetten.

Samengevat betekent dit dus een herindeling van een gemeente waar de financiële situatie net verbeterd is maar nog wel een aantal **aandachtspunten** kent, met een gemeente waarvan de financiële situatie gezond is. Beide gemeenten hebben door ervaring in het verleden eenzelfde kijk op financiën. Na een herindeling ontstaat er een financieel gezonde gemeente. Dat is een **kans**.

Meicirculaire

Aanvullend hebben de drie gemeenten afzonderlijk de consequenties van de meicirculaire (2025) aangeleverd voor een actueel mogelijk ijkpunt.

De gemeente Zutphen heeft de consequenties van de meicirculaire doorgerekend naar de Programmabegroting. Zutphen geeft aan dat zij in de jaren 2026 t/m 2029 een saldo op haar begroting ziet van respectievelijk € 196, € 2.636, € 5.174, € 5.292 (x 1000).

De gemeente Brummen heeft de consequenties van de meicirculaire doorgerekend naar de Programmabegroting. De gemeente Brummen geeft aan dat zij in de jaren 2026 t/m 2029 een saldo op haar begroting ziet van respectievelijk € 840, € 1.010, € -244, € 135 (x 1000).

Algemene uitkering

Het ministerie van BZK heeft op verzoek van de provincie Gelderland een berekening gemaakt van de hoogte van de algemene uitkering na een mogelijke herindeling van Brummen en Zutphen. Dat laat zien dat de algemene uitkering van de nieuwe gemeente lager is dan de som van de afzonderlijke gemeenten. Het verschil is -0,67%, een bedrag van € 1.088.108,00 op een totaalbedrag van € 161.883.291,00.

De nieuwe gemeente valt in de inwonersklasse 70.000-80.000. In die klasse zijn er 35 leden van de gemeenteraad en maximaal 7 (voltijd) wethouders. Dit kan leiden tot een besparing van € 300.000 tot € 350.000 op de bestuurskosten op jaarbasis.

Uit de financiële quickscan blijkt dat de vergoeding voor frictiekosten 125% van de geschatte frictiekosten (€ 5.990.569) betreft.

DEEL II B: Herindelingsbeeld Brummen – Zutphen

Voor beide gemeenten geldt dat het Rijk onvoorspelbaar is qua uitkering en beleid, dat geeft onrust en zorgen voor de komende jaren. De financiële posities zijn nu goed, maar dat kan door rijksbeleid veranderen.

DEEL III: Inwonersconsultatie

6 Inleiding

In dit hoofdstuk leest u hoe reacties van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties[2] van de drie gemeenten zijn opgehaald via de inwonersconsultatie. Voorafgaand aan de inwonersconsultatie zijn er twee verhaallijnen opgesteld. De verhaallijnen zijn aangescherpt op basis van reacties van de colleges, de gemeenteraden en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties van de drie gemeenten. Dit proces wordt hieronder beschreven (6.1). De verhaallijnen en een verslag van de bijeenkomsten met de gemeenteraden en maatschappelijke organisaties staan in het bijlagenboek. In 6.2 wordt de inwonersconsultatie toegelicht (onderzoeksopzet 6.2.1, respons en onderzoeksverantwoording 6.2.2 en data-analyse 6.2.3).

De reacties van inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden op de combinatie Brummen-Rheden staan in deel IIIA en de reacties van inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen op de combinatie Brummen-Zutphen staan in deel IIIB.

Informatie over de inwonersparticipatie in de gemeente Brummen tijdens fase 1 van het onderzoek staat in hoofdstuk 1 van dit rapport weergegeven. Ook kunt u dit terugvinden op de *website van de gemeente*.

6.1 Verhaallijnen: geen doel maar middel

Er zijn twee verhaallijnen opgesteld, namelijk één voor de combinatie Brummen-Rheden en één voor de combinatie Brummen-Zutphen (zie Bijlagenboek). Elke verhaallijn omvat meerdere deelverhalen rondom de onderwerpen die door de gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen als essentieel worden beschouwd bij een (mogelijke) herindeling: dienstverlening, bevolkingsopbouw, voorzieningen, kenmerken/identiteit, sociaal domein, economie, ruimte, veiligheid, organisatie en bestuur, financiën en samenwerkingsverbanden. Deze onderwerpen zijn onderzocht, waarbij de bevindingen zijn vastgelegd in de lokale scans van de betrokken gemeenten en in de herindelingsbeelden voor de combinatie Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen. In deze documenten wordt per onderwerp de huidige situatie beschreven. De uitgangspositie wordt beoordeeld aan de hand van kansen, aandachtspunten en uitdagingen. Daarnaast zijn, in een afzonderlijk traject, de regionale samenwerkingsverbanden en de effecten daarvan in kaart gebracht. Voor het onderwerp 'financiën' heeft de provincie Gelderland een financiële quickscan uitgevoerd.

De verhaallijnen zijn gebaseerd op de informatie uit de bovengenoemde bronnen. Per onderwerp wordt het vertrekpunt van de mogelijke nieuwe gemeente beschreven. Dat is dus hoe de nieuwe gemeente na herindeling zal starten. Hiermee wordt een beeld geschetst voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, waarbij wordt aangesloten bij de actuele situatie zoals beschreven in de herindelingsbeelden.

De verhaallijnen zijn een voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties toegankelijke vertaling van de inzichten uit de herindelingsbeelden van met name die aspecten die hun leefwereld raken. De verhaallijnen zijn in dit onderzoek geen doel op zich of een afzonderlijk onderzoeksresultaat; ze zijn een middel om de reactie van inwoners over de mogelijke nieuwe gemeente op te halen. De verhaallijnen geven een globaal beeld van de mogelijke nieuwe gemeente. Ze laten zien hoe kansen van een eventuele herindeling benut kunnen worden en zijn positief geformuleerd.

2 In het eindrapport en het bijlagenboek korten we dit af naar 'inwoners'.

6.1.1 Input colleges, gemeenteraden en maatschappelijke organisaties

De verhaallijnen zijn aangescherpt op basis van reacties van de colleges, de gemeenteraden en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties van de drie gemeenten. Voor de colleges waren er twee gezamenlijke besprekingen georganiseerd op dinsdag 28 oktober 2025, voor de combinatie Brummen-Zutphen en Brummen-Rheden. Voor de raadsleden en maatschappelijke organisaties waren twee avonden georganiseerd. Op dinsdag 4 november 2025 was er een gezamenlijke bijeenkomst met de raden en maatschappelijke organisaties van de gemeente Brummen en de gemeente Zutphen. Op woensdag 5 november 2025 was er een gezamenlijke bijeenkomst met de raden en maatschappelijke organisaties van de gemeente Brummen en de gemeente Rheden.

6.2 Inwonersconsultatie

Inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties van de drie gemeenten hebben de gelegenheid gekregen om via een vragenlijst te reageren op het vertrekpunt van de mogelijke nieuwe gemeente Brummen-Rheden of Brummen-Zutphen. Het doel van de consultatie is om de reacties van inwoners op de combinaties op te halen en te horen op welke onderwerpen inwoners kansen, aandachtspunten en uitdagingen zien. Er is gelijktijdig een vragenlijst uitgezet in de drie afzonderlijke gemeenten. De inwoners van de gemeente Rheden kregen vragen over de combinatie Brummen-Rheden. De inwoners van de gemeente Zutphen kregen vragen over de combinatie Brummen-Zutphen. De inwoners van Brummen konden vragen beantwoorden over beide combinaties. De gehanteerde vragenlijst is te vinden in het bijlagenboek.

6.2.1 Onderzoeksopzet

Er is op een aantal manieren gewerkt aan het bereiken van zoveel mogelijk inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Alle leden van de inwonerpanels van de gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen hebben een uitnodiging gekregen. Via Brummen Spreekt zijn er 1.208 uitnodigingen verzonden, via Rheden Spreekt 1.509 en via Zutphen Spreekt 2.057. Ook hebben de 53 offline panelleden de vragenlijst per post ontvangen.

In elke gemeente zijn ook uitnodigingsbrieven verzonden naar inwoners door de gemeenten naar een aselecte steekproef. Hierbij zijn in verhouding meer brieven naar ondervertegenwoordigde groepen (jongeren en kleinere kernen) in de inwonerpanels gestuurd. In de gemeente Brummen zijn er 7.000 brieven verstuurd, in de gemeente Rheden 14.451 en in de gemeente Zutphen 16.490[3]. De gewenste steekproefverdeling is opgesteld door Moventem, de brieven zijn verstuurd door de gemeenten zelf. Inwoners werden via de brief uitgenodigd om de vragenlijst online in te vullen. Ook was er de mogelijkheid om een papieren versie van de vragenlijst telefonisch op te vragen bij Moventem. Inwoners kregen deze dan thuisgestuurd en konden deze gratis retourneren. Hier is door 79 inwoners gebruik van gemaakt. Daarnaast zijn inwoners via een brede communicatiecampagne uitgenodigd om via een open link deel te nemen aan het onderzoek. De campagne is georganiseerd in samenwerking met de communicatieafdelingen van de drie gemeenten. Er is gebruik gemaakt van berichtgeving in kranten en op sociale media. Aanvullend zijn er posters en flyers verspreid, onder andere ook op lantaarnpaalborden. In de drie gemeenten is straatwerving uitgevoerd, waarbij op verschillende locaties (winkelcentra, buurtcentra, scholen en weekmarkten) flyers zijn uitgedeeld met het verzoek om de vragenlijst in te vullen. Ook via deze brede communicatiecampagne werd aangegeven dat zowel online als offline deelname mogelijk was.

3 Iets minder dan de helft van de brieven zijn met een verkeerde naam en postcode door een menselijke fout door de gemeente Zutphen verstuurd. Er is een brief met excuses en dezelfde inhoud nagestuurd. Dit heeft geen effect gehad op de uitkomsten van het onderzoek.

De inwoners hebben de mogelijkheid gehad om de vragenlijst in te vullen van 17 tot en met 30 november 2025. Als startschot was er een gezamenlijke persconferentie met de burgemeesters van de drie gemeenten. Tussentijds zijn er herinneringen gestuurd en verspreid, zoals naar panelleden die nog niet hadden meegedaan, via sociale media en in kranten.

6.2.2 Respons en onderzoeksverantwoording

In totaal hebben 5.749 inwoners uit de gemeente Brummen, Rheden en Zutphen de vragenlijst volledig ingevuld. De resultaten zijn per gemeente betrouwbaar, nauwkeurig en op totaalniveau representatief over leeftijd en kern.

Gemeente Brummen

In de gemeente Brummen hebben 1.728 inwoners meegedaan, waarvan 519 via Brummen Spreekt, 614 via de uitnodigingsbrief en 595 via de open link. Van de 1.728 inwoners uit de gemeente Brummen hebben 1.361 inwoners vragen over de combinatie Brummen-Rheden beantwoord en 1.404 inwoners vragen over de combinatie Brummen-Zutphen.

Gemeente Rheden

In de gemeente Rheden hebben 1.590 inwoners meegedaan, waarvan 425 via Rheden Spreekt, 931 via de uitnodigingsbrief en 234 via de open link.

Gemeente Zutphen

In de gemeente Zutphen hebben 2.431 inwoners meegedaan, waarvan 560 via Zutphen Spreekt, 1.461 via de uitnodigingsbrief en 410 via de open link.

6.2.3 Data-analyse

Voorafgaand aan de analyses zijn de data gevalideerd en gecontroleerd op volledigheid en juistheid. Online ingevulde vragenlijsten waren direct opgeslagen in een beveiligde, versleutelde database. Papieren vragenlijsten zijn door de backoffice gecontroleerd en vervolgens ingevoerd in dezelfde database. Alle gegevens zijn anoniem en worden uitsluitend op totaalniveau of in categorieën gerapporteerd, zodat antwoorden nooit zijn te herleiden tot individuele personen. De dataset is verrijkt met afgeleide variabelen, zoals leeftijdscategorie en woonplaats, om gerichtere analyses mogelijk te maken.

De vragenlijst bestond uit enkele gesloten en vooral open vragen. De gesloten vragen leverden gestructureerde, kwantitatieve informatie op die is weergegeven in tabellen en grafieken. De open vragen boden ruimte voor toelichting in eigen woorden en geven daarmee een verdiepend beeld van meningen, ervaringen en motieven van respondenten.

Voor de analyse van de open antwoorden is een combinatie van inhoudsanalyse en thematische analyse toegepast. Eerst zijn alle antwoorden systematisch gecategoriseerd. Woorden, onderwerpen en terugkerende thema's zijn geordend, zodat de rode draad, trends en opvallendheden zichtbaar werden. Vier onderzoekers hebben de open antwoorden gecategoriseerd en elkaars werk onderling gecontroleerd. Waar nodig zijn categorieën aangescherpt en consistent gemaakt. De projectleider heeft daarna steekproefsgewijs een laatste controle uitgevoerd.

De thematische analyse bouwt voort op deze categorisering en richtte zich op het herkennen en duiden van terugkerende thema's, meningen en onderliggende motieven. Daarbij is niet alleen gekeken naar wat respondenten zeggen, maar ook waarom. De achterliggende redenen en overwegingen. In de rapportage zijn alleen thema's opgenomen die door meerdere respondenten zijn genoemd. Citaten worden gebruikt om breed gedeelde patronen te illustreren, niet als losse signalen.

Per onderwerp beschrijven we in de rapportage de belangrijkste terugkerende patronen. De tekstuele beschrijvingen zijn samenvattingen van patronen die herhaaldelijk in de data terugkomen en stevig worden onderbouwd door de open antwoorden.

DEEL III A: Inwonersconsultatie Brummen - Rheden

7 De resultaten

Hieronder staan de reacties van inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden op de combinatie Brummen-Rheden beschreven. In deel drie van dit rapport is uiteengezet hoe deze reactie is opgehaald. Hier leest u de onderzoeksopzet en -verantwoording.

In het bijlagenboek staan de rapportages van de inwonersconsultatie opgenomen. Hierin staan de tabellen en grafieken van de gesloten vragen weergegeven. Ook zijn er uitsplitsingen gemaakt naar leeftijd en woonplaats en zijn opvallende significante verschillen beschreven. Daarnaast staat voor de open vragen de respons per onderwerp genoemd. Elke inwoner kon zowel kansen als zorgen meegeven per onderwerp. Tot slot wordt een uitgebreide toelichting op de onderzoekverantwoording gegeven.

7.1 Welke onderwerpen vinden inwoners belangrijk?

Inwoners uit de gemeente Brummen vinden de onderwerpen Voorzieningen en Kenmerken/identiteit de belangrijkste onderwerpen. Bij de vraag waarin ze de onderwerpen mogen rangschikken naar belangrijkheid, plaatst 21% het onderwerp Voorzieningen op de eerste plek en 23% op de tweede plek. Eveneens vindt 21% Kenmerken/identiteit het belangrijkste onderwerp, dit onderwerp wordt door 12% op de tweede plek gezet. Het onderwerp Samenwerkingsverbanden wordt door een derde van de inwoners uit de gemeente Brummen onderaan de rangschikking geplaatst.

Ook in de gemeente Rheden vinden de inwoners het onderwerp Voorzieningen het belangrijkst, 26% heeft dit op de eerste plek gezet en 23% op de tweede plek. Ruimte volgt daarna, 16% vindt dit het belangrijkste onderwerp en 14% vindt dit het op één na belangrijkste onderwerp. Het onderwerp Samenwerkingsverbanden wordt door het minste aantal inwoners uit de gemeente Rheden op de eerste plek gezet, en door de meeste inwoners op de laatste plek.

Bij zowel de gemeenten Brummen als Rheden staan Voorzieningen, Ruimte, Dienstverlening en Veiligheid in de top 5 van belangrijkste onderwerpen. Het opvallendste verschil is dat het onderwerp Kenmerken/identiteit door inwoners uit de gemeente Brummen zeer belangrijk wordt gevonden (21% zet dit onderwerp op één), terwijl 8% van de inwoners uit de gemeente Rheden dit onderwerp het belangrijkst vindt.

7.2 Over welke onderwerpen willen inwoners de vragen beantwoorden?

Inwoners konden zelf in de vragenlijst aangeven voor welke onderwerpen zij de vragen wilden beantwoorden. Inwoners konden ook aangeven voor alle onderwerpen de vragen te beantwoorden. Ruim een kwart van de inwoners uit de gemeente Brummen heeft voor alle onderwerpen de vragen beantwoord, in de gemeente Rheden was dit ruim een derde van de inwoners.

Inwoners uit de gemeente Brummen kozen de volgende onderwerpen het vaakst: Voorzieningen (36%), Kenmerken/identiteit (28%), Ruimte (28%), Veiligheid (28%) en Dienstverlening (27%). De volgende onderwerpen werden het vaakst gekozen door inwoners uit de gemeente Rheden: Voorzieningen (40%), Veiligheid (29%), Ruimte (28%), Dienstverlening (27%) en Sociaal domein (23%).

7.3 Kansen en zorgen per onderwerp

Bij de inventarisatie van de inbreng is niet geteld hoeveel afzonderlijke zorgen en kansen er zijn genoemd, maar wel hoeveel mensen één of meer zorgen en/of kansen hebben aangedragen. Inwoners hadden de mogelijkheid om zowel kansen als zorgen te benoemen bij elk onderwerp. Er zijn dus inwoners die bij een onderwerp zowel kansen als zorgen hebben meegegeven. In de beschrijving van de reacties hieronder geven we aan of er sprake is van 'meer' of 'aanzienlijk meer' zorgen of kansen. Deze kwalificatie is gebaseerd op het verschil in aantal mensen dat ervoor heeft gekozen één of meer zorgen of kansen te benoemen. Wat opvalt is dat meer mensen zorgen hebben benoemd dan mensen die kansen hebben benoemd. Het aantal inwoners dat kansen en/of zorgen heeft meegegeven staat in het bijlagenboek.

7.3.1 Dienstverlening

Dienstverlening gaat over het contact (balie, telefonisch, digitaal) dat inwoners hebben met de gemeente.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden noemen bij het onderwerp Dienstverlening, zowel kansen als zorgen bij een mogelijke herindeling. In beide gemeenten zijn er aanzienlijk meer zorgen dan kansen aangegeven.

Kansen

Een kans die genoemd wordt, is de gelijkenis tussen de gemeenten. Door het vergelijkbare dorpse karakter van beide gemeenten en de organisatiecultuur, verwachten inwoners dat ambtenaren gemakkelijk samen kunnen werken, kennis kunnen delen en elkaar kunnen versterken. Een grotere gemeente wordt daarbij gezien als een organisatie met meer deskundigheid en slagkracht, die minder afhankelijk van individuele medewerkers is en beter in staat is om inwoners op een neutrale en consistente manier te helpen.

In beide gemeenten noemen inwoners dat een grotere ambtelijke organisatie meer mogelijkheden biedt om openingstijden te verruimen, wachttijden te verkorten en meldingen en aanvragen sneller af te handelen. Ook verwachten zij dat de gemeente beter haar positie kan innemen richting provincie en Rijk en dat dienstverlening efficiënter kan worden ingericht. Verbetering van de digitalisering wordt daarbij vaak genoemd als kans. Inwoners kunnen dan meer zaken zelf online regelen, wat de dienstverlening volgens hen gemakkelijker, sneller en goedkoper kan maken.

"Betere en efficiëntere dienstverlening tegen een lagere kostprijs." – Inwoner gemeente Brummen

"Ruimere openingstijden voor vragen en beantwoording van vragen door ambtenaren, mede door efficiënter gebruik van middelen." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd uiten inwoners uit beide gemeenten zorgen over de gevolgen van een herindeling voor de bereikbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening. In beide gemeenten noemen inwoners de afstand tot het gemeentehuis als belangrijke zorg, vooral voor ouderen, minder mobiele inwoners en mensen die digitaal minder vaardig zijn. Hierbij gaat het zowel om de fysieke afstand als het risico dat digitalisering de drempel tot de gemeente verhoogt. In beide gemeenten leeft de vrees dat persoonlijk contact met de gemeente afneemt en dat ambtenaren verder van de inwoners

af komen te staan. Daarnaast vragen sommigen zich af of de beloofde efficiëntie daadwerkelijk wordt behaald. Zij maken zich zorgen dat meer ambtenaren en een grotere organisatie juist tot hogere kosten, meer bureaucratie en langere doorlooptijden leiden. Ten slotte wordt gewezen op het risico van versnippering en minder zichtbare aanwezigheid van de gemeente in de dorpen, met het gevoel dat inwoners sneller "van het kastje naar de muur" kunnen worden gestuurd als er meer verschillende afdelingen en specialisten betrokken zijn.

"Als het (pas nieuwe) gemeentehuis in Rheden het gemeentehuis voor de nieuwe gemeente wordt, blijft het gemeentehuis in Brummen dan een dependance?" – Inwoner gemeente Brummen

"De bereikbaarheid van de gemeente voor ouderen en minder digitaal onderlegde inwoners. Een contactpunt in elk dorp is van essentieel belang." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.2 Bevolkingsopbouw

Bevolkingsopbouw gaat over de verdeling van inwoners naar leeftijd en herkomst, en of het aantal groeit of krimpt.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden zien bij een mogelijke herindeling zowel kansen als zorgen voor de bevolkingsopbouw. In beide gemeenten zijn er meer zorgen dan kansen aangegeven.

Kansen

Inwoners verwachten dat met gerichte woningbouw de bevolkingssamenstelling beter in balans kan worden gebracht, dit zien zij als kans. Vaak wordt genoemd dat er meer passende woningen nodig zijn voor senioren, starters en jonge gezinnen. Vooral in de gemeente Rheden wordt benoemd dat woningen voor senioren nodig zijn om doorstroming te stimuleren. In beide gemeenten wordt benoemd dat woningen voor starters en jonge gezinnen nodig zijn om deze groep te behouden en aan te trekken. Ook wordt het belangrijk gevonden dat verschillende generaties in dezelfde wijk kunnen samenleven, met een gemengde leeftijdsopbouw in (nieuwe) woonwijken en de -omgeving. Daarnaast wordt in beide gemeenten benadrukt dat inwoners graag betrokken willen worden bij deze vraagstukken.

"Als de gemeentes Brummen en Rheden samengaan zijn er misschien meer mogelijkheden voor het bouwen van nieuwe woningen voor starters, waardoor de vergrijzing binnen het gebied een beetje wordt tegengegaan." – Inwoner gemeente Brummen

"Met een grotere gemeente kan er beter gewerkt worden aan een goede balans tussen oude (zowel leeftijd als tijd in gemeente) en nieuwe bewoners." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd uiten inwoners van beide gemeenten zorgen. Ze vrezen dat dubbele vergrijzing en het vertrek van jongeren de balans verder verstoren en de druk op voorzieningen en zorgkosten laten toenemen. Veel inwoners maken zich zorgen over de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen voor starters en ouderen. In de gemeente Rheden wordt bevolkingsgroei bovendien

niet altijd als positief ervaren, omdat de ruimte beperkt is. Ook over de groei van de gemeente zijn zorgen, omdat men vreest dat een grotere gemeente meer afstand tot inwoners creëert. Ten slotte worden in de gemeenten zorgen genoemd over het asielbeleid.

"Dubbele vergrijzing legt hogere druk op voorzieningen en kost een gemeente ook meer (zorg)." – Inwoner gemeente Brummen

"De dorpen zijn zo divers en liggen ver uit elkaar. Door dit samen te voegen in een gemeente komt er geen doorstroom op gang, omdat mensen graag in hun eigen omgeving blijven." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.3 Voorzieningen

Het onderwerp Voorzieningen gaat over de plekken en diensten die inwoners dagelijks gebruiken, zoals winkels, school, sport en cultuur.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden noemen zowel kansen als zorgen voor de voorzieningen bij een mogelijke herindeling. In beide gemeenten zijn er meer zorgen dan kansen aangegeven.

Kansen

De inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden zien op het gebied van voorzieningen meerdere kansen. De inwoners constateren dat beide gemeenten een sterk dorpskarakter hebben, waardoor er verwacht wordt dat er beter maatwerk per dorp kan worden geleverd en de identiteit van kernen goed kan worden behouden. Zowel in de gemeente Brummen als in de gemeente Rheden is er al ervaring met dorpsgericht werken en met het omgaan met zowel grote als kleine dorpen. Hiervoor kan kennis en expertise verder gebundeld worden. Inwoners hopen dat hiermee de basisvoorzieningen in alle dorpen op peil kunnen blijven en dat er meer (financiële) mogelijkheden ontstaan om sportvoorzieningen, zoals een zwembad, en andere voorzieningen (voor onder andere jongeren) te behouden.

"Rheden en Brummen hebben nu al een dorpskarakter, dat kan elkaar straks alleen maar versterken. Ook zie ik mogelijkheden in versterking van de kleine kernen." – Inwoner gemeente Brummen

"Leer van elkaar, neem het beste uit elk dorp mee en zorg dat elk dorp wel zelfvoorzienend blijft." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd uiten inwoners uit beide gemeenten zorgen. Een veelgehoorde zorg in beide gemeenten is dat in een grotere gemeente de aandacht voor de dorpen verwatert en maatwerk per dorp verloren gaat, met als gevolg een ongelijke verdeling van voorzieningen en verdere concentratie in de grotere kernen. In beide gemeenten zijn er zorgen dat de inwoners verder moeten reizen voor voorzieningen. De zorg leeft voor het verdwijnen, versoberen of verwaarlozen van basisvoorzieningen, sportvoorzieningen en bibliotheken. In de gemeente Rheden worden ook nog specifiek voorzieningen genoemd die sociale samenhang faciliteren en stimuleren. Ook vragen inwoners uit beide gemeenten zich af of het financieel haalbaar is om alle voorzieningen in stand te houden, zeker als de kosten blijven stijgen. Daarnaast noemen inwoners uit de gemeente Rheden de leegloop van winkels, die ten koste kan gaan van de levendigheid in de kernen.

Ten slotte zijn er zorgen over dalende aantallen vrijwilligers en verschillen in schoolvakantieregio's tussen beide gemeenten.

"Ik vrees voor centralisatie, terwijl de dorpen behoefte hebben aan eigen voorzieningen." – Inwoner gemeente Brummen

"Het risico bestaat dat er uiteindelijk toch vanwege financiële redenen voorzieningen geschrapt worden in kleine dorpen en dergelijke. Dat is voor mensen die niet makkelijk ver weg kunnen komen heel impactvol." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.4 Kenmerken/identiteit

Kenmerken/identiteit gaat over wat de gemeente uniek maakt, zoals de omgeving, dorpen en wijken, het erfgoed en manier van samenleven.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden zien in een mogelijke herindeling zowel kansen als zorgen voor de kenmerken/identiteit van hun gemeente. In beide gemeenten worden er net wat meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Inwoners van beide gemeenten zien bij een mogelijke herindeling overeenkomsten in kenmerken/identiteit. Veel mensen geven aan dat de dorpen en het overwegend landelijke karakter goed bij elkaar passen en elkaar kunnen versterken. De groene omgeving, het natuurlijke landschap rond Veluwezoom en IJsselvallei en de mogelijkheden voor recreatie en toerisme, worden gezien als belangrijke gezamenlijke kwaliteiten. Daarbij wordt het als kans gezien om de krachten te bundelen, meer samen te werken en tegelijkertijd de eigen identiteit van de dorpen te behouden. Goede, dorpsgerichte communicatie en nauwe samenwerking met dorpsraden en inwonersinitiatieven zijn daarbij volgens hen essentieel.

"De uitstraling van de gemeentes Brummen en Rheden liggen dicht bij elkaar en zouden elkaar mooi aanvullen." – Inwoner gemeente Brummen

"Samengaan met Brummen versterkt de band met Veluwezoom en IJsselvallei en biedt kansen om meer te doen met en voor de natuur van dit prachtige gebied." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd leven er in beide gemeenten zorgen over het behoud van die identiteit. Inwoners noemen dat in een grotere, langgerekte gemeente de eigenheid van dorpen en buurtschappen mogelijk verwatert, de afstand tot het gemeentebestuur groter wordt en de aanpak minder persoonlijk wordt, met minder saamhorigheid en minder invloed. Ook de druk op de natuur wordt als belangrijk punt genoemd, want men maakt zich zorgen over woningbouw, verstedelijking en industrie in het buitengebied en de vraag hoe economie, landbouw en natuur in balans blijven.

Inwoners uit de gemeente Brummen noemen de zorg dat juist de identiteit van de gemeente Brummen en haar landelijke karakter op de achtergrond raken en dat kleinere dorpen en buurtschappen minder aandacht kunnen krijgen. In de gemeente Rheden leggen inwoners extra nadruk op het behoud van de dorpsgerichte manier van werken en de korte lijnen met raad en

bestuur, en op verschillen in cultuur en mentaliteit, bijvoorbeeld rond natuur en agrarische belangen.

"Het is wel een uitdaging om een langgerekte gemeente met veel dorpen toch als één gemeente te laten voelen." – Inwoner gemeente Brummen

"De identiteit van de nieuwe gemeente. Natuur, industrie en landbouw kunnen elkaar bijten, zorg voor een beleid waarbij het natuurrijke karakter niet te leiden heeft onder de industrie en landbouw om samenhang in de gemeente te creëren." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.5 Sociaal domein

Sociaal domein gaat over de zorg en ondersteuning van inwoners.

Uit de reacties van inwoners uit de gemeenten Brummen en Rheden blijkt dat zij in het sociaal domein zowel kansen zien als zorgen hebben bij een mogelijke herindeling. In beide gemeenten worden er meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Inwoners uit beide gemeenten benadrukken hoe belangrijk korte lijnen, dorps- en wijkgericht werken en maatwerk zijn. Inwoners zien kansen als de nieuwe gemeente de kracht van de gemeenschappen weet te benutten. Sterke wijk- en dorpsraden, goed functionerende wijkteams en ondersteuning die dichtbij en laagdrempelig blijft. Ook het bundelen van kennis en expertise wordt als positief genoemd. Een grotere organisatie zou volgens inwoners professioneler en efficiënter kunnen werken, betere Wmo- en jeugdzorg kunnen organiseren en meer slagkracht hebben bij armoedebestrijding, preventie en het ondersteunen van mantelzorgers en kwetsbare groepen.

"Door samen te werken kunnen we (hoop ik) efficiënter hulp en ondersteuning organiseren, zodat mensen sneller de juiste zorg krijgen en dorps- en wijkinitiatieven beter ondersteund worden." – Inwoner gemeente Brummen

"Een grotere gemeente met meer mensen betekend een stabieler en betrouwbaarder vangnet." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd klinkt in beide gemeenten de zorg over de keerzijde van een grotere schaal. Inwoners vrezen dat bureaucratie en afstanden toenemen, waardoor persoonlijk contact met de gemeente, vertrouwde aanspreekpunten en lokale kennis verloren gaan. Er is twijfel of de beloofde efficiëntie ook daadwerkelijk bij de inwoner terechtkomt, of juist leidt tot bezuinigingen, langere wachttijden en nog meer druk op een sociaal domein dat nu al onder financiële spanning staat. Zowel inwoners uit de gemeente Brummen als de gemeente Rheden noemen dat kleinere dorpen of kwetsbare groepen mogelijk minder goed bereikt worden, en dat vrijwilligers en lokale initiatieven het niet alleen kunnen dragen. Er wordt daarbij vaak genoemd dat juist de kracht van de dorpen en het bestaande vrijwilligerswerk behouden moeten blijven. Ook wordt gewezen op het belang van voldoende voorzieningen, ontmoetingsplekken en toegankelijke ondersteuning in alle kernen.

"Dat de samenwerking kan leiden tot minder persoonlijke aandacht en dat sommige inwoners tussen wal en schip vallen, vooral degenen met complexe zorgvragen." – Inwoner gemeente Brummen

"In een groter gebied lijkt het me juist lastiger om alles per dorp/buurt goed overzichtelijk te houden op wie hulp nodig heeft en wie niet." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.6 Economie

Economie gaat over werk en bedrijven in de gemeente.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden zien bij een mogelijke herindeling economische kansen, maar noemen daar tegelijkertijd zorgen bij. In beide gemeenten worden er net wat meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Algemeen leeft het beeld bij inwoners dat een grotere gemeente een krachtiger ondernemers- en vestigingsklimaat kan bieden, met meer kansen voor ondernemers, extra werkgelegenheid en ruimte voor innovatie en duurzaamheid. De aanwezige kennis van industrie, toerisme en natuur in beide gemeenten kan volgens inwoners nog beter worden benut, bijvoorbeeld door industrie en bedrijvigheid te stimuleren en tegelijkertijd de lokale economie te versterken. Ook toerisme wordt genoemd als kans. Door meer te investeren in verblijfstoerisme en de aantrekkingskracht van de Veluwezoom en het buitengebied te spreiden, kunnen alle dorpen en voorzieningen profiteren. Tegelijkertijd willen inwoners het groene imago versterken, de landelijke en bosrijke omgeving verbeteren en natuur, agrarische sector en economie beter laten samenwerken.

"Er is al veel samenwerking op toeristisch niveau dat kan alleen maar beter worden." – Inwoner gemeente Brummen

"Meer mogelijkheden om de werkgelegenheid te versterken door regionaal een grotere speler te zijn." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Specifiek noemen inwoners van de gemeente Brummen dat het huidige krachtige ondernemersklimaat verder kan worden uitgebouwd, mits de infrastructuur (zoals woon-werkverkeer, vrachtverkeer en openbaar vervoer) verbetert. Inwoners uit de gemeente Rheden leggen het accent sterker op regionale versterking, want een nieuwe gemeente kan volgens inwoners een stevigere gesprekspartner in de regio worden en zo meer invloed uitoefenen. Tegelijk zijn er in beide gemeenten zorgen over de vraag of een grotere gemeente daadwerkelijk tot meer economische groei leidt. Daarbij worden zorgen geuit dat economie en industrie voorrang krijgen op natuur, milieu en leefbaarheid, en dat meer toerisme en verkeersdruk de dorpen en de natuur verder onder druk zetten. Bij inwoners uit de gemeente Rheden speelt daarnaast de vraag hoe wordt omgegaan met de zwaardere industrie/papierindustrie in Eerbeek. Ook wordt genoemd dat de economische aansluiting voor Eerbeek mogelijk beter is met Apeldoorn/Loenen dan met Rheden.

"Is het nodig om te fuseren voor een bloeiende economie? Ik vind het belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in lokale boerenbedrijven en natuur." – Inwoner gemeente Brummen

"Het toerisme op de Veluwezoom en Posbank is nu al bijna niet te hanteren, met name in de zomer. Uitbreiding van toerisme zal het kwetsbare natuurgebied nog meer schade toebrengen dan nu al het geval is." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.7 Ruimte

Ruimte gaat over hoe de openbare ruimte wordt gebruikt: voor wonen, werken, verkeer, natuur, water, energie, toerisme en recreatie.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden delen op het onderwerp Ruimte, zowel kansen als zorgen. In beide gemeenten worden er net wat meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Een belangrijk gedeelde kans is de wens om het landelijke en dorpse karakter, het vele groen en de natuurwaarden te behouden. Inwoners verwachten dat twee vergelijkbare, overwegend dorpse gemeenten samen sterker kunnen sturen op een goede balans tussen wonen, landbouw, natuur en recreatie, met aandacht voor gebieden als de Veluwezoom en de IJssel. Ook worden door sommige inwoners kansen gezien om toerisme en recreatie beter te spreiden en om gezamenlijk een steviger milieu- en klimaatbeleid te voeren.

Tegelijkertijd wordt in beide gemeenten nadrukkelijk gewezen op de grote behoefte aan passende en betaalbare woningen, vooral voor starters en ouderen. Inwoners zien mogelijkheden in nieuwbouw binnen de kernen, het splitsen of vernieuwen van bestaande woningen en het aanpakken van leegstand. Inwoners noemen daarbij dat een grotere gemeente mogelijk meer ruimte en slagkracht heeft om woningbouw en herontwikkeling te versnellen. Inwoners geven wel aan de woningbouw zorgvuldig in te passen zodat natuur, landschap en landbouw niet onder druk komen te staan.

"Gemeenten Brummen en Rheden hebben een vergelijkbare opbouw van kleine dorpskernen en een waardevol landschap tussen Veluwe en IJssel. Mijn verwachting is dat deze gemeenten vergelijkbare expertise nodig hebben en elkaar daarin kunnen versterken." – Inwoner gemeente Brummen

"Door gezamenlijk naar ontwikkeling te kijken en logisch gebruik te maken van de gebieden op een passende manier, kan je voorzieningen en bepaalde woonwensen makkelijker realiseren op grotere schaal, terwijl je andere delen van de gemeente qua natuur ongemoeid kan laten." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

De zorgen concentreren zich vooral op de vraag hoe de balans tussen woningbouw en behoud van natuur en dorpse identiteit in de praktijk uitpakt. In beide gemeenten vrezen inwoners aantasting van natuur en buitengebied door verstedelijking, maar er zijn óók zorgen dat er, ondanks een herindeling, nog steeds te weinig wordt gebouwd. Een aantal inwoners uit de gemeente Brummen wijst specifiek op het risico dat de belangen van het platteland en de landbouw onvoldoende worden vertegenwoordigd. Een aantal inwoners uit de gemeente Rheden heeft zorgen over wegenonderhoud, oververtegenwoordiging van landbouw en de vraag of de klimaat- en energietransitie niet te veel of juist te weinig nadruk krijgt.

"Zorg over het behoud van het unieke karakter van onze omgeving als er meer in het buitengebied gebouwd gaat worden. Goed overleg met bewoners is van essentieel belang." – Inwoner gemeente Brummen

"Behoud van natuur ten opzichte van economische belangen als landbouw en toerisme. Een focus op natuur blijft belangrijk." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.8 Veiligheid

Veiligheid gaat over een veilige leefomgeving. Denk hierbij aan openbare orde, criminaliteit en verkeer.

Uit de reacties van inwoners uit de gemeenten Brummen en Rheden komt naar voren dat zij bij een mogelijke herindeling op het onderwerp Veiligheid, zowel kansen zien als zorgen hebben. In beide gemeenten worden er meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Er is een gemeenschappelijke wens voor meer zichtbare politie en BOA's, kortere lijnen met wijkagenten en beter toezicht op verkeer, (jeugd)overlast en criminaliteit. Mensen verwachten dat een grotere gemeente meer capaciteit, professionaliteit en samenhang in beleid en uitvoering kan bieden, bijvoorbeeld door betere afstemming tussen hulpdiensten, gerichtere verkeersmaatregelen, meer inzet op preventie en gebruik van middelen als buurtapps, meldingsplatforms en slimme verlichting. Ook het versterken van naoberschap, buurtpreventie en samenwerking tussen dorpen wordt in beide gemeenten als kans gezien om het gevoel van veiligheid en sociale samenhang te behouden en vergroten.

"Door het dorpse karakter van beide gemeenten is er ook kennis van wat daar speelt en kan men elkaar versterken." – Inwoner gemeente Brummen

"Schaalvergroting bevordert professionaliteit en beschikbare capaciteit kan beter ingezet worden. Houd wel de gebiedskennis in de gaten!" – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd maken inwoners zich zorgen over de huidige beperkte zichtbaarheid van politie en handhaving, langere aanrijtijden en het risico dat een grotere gemeente niet automatisch tot meer capaciteit leidt. Er leeft twijfel of een herindeling niet juist zorgt voor grotere afstand tot bestuur en hulpdiensten, meer bureaucratie en minder oog voor lokale verschillen tussen dorpen en wijken. Zowel in de gemeenten Brummen als Rheden spelen zorgen over verkeersveiligheid, overlast en de rol van asielzoekerscentra en opvanglocaties.

Inwoners uit de gemeente Brummen noemen de zorg dat het plattelandskarakter en de kleinere kernen mogelijk onvoldoende aandacht krijgen, dat lokale politieposten verdwijnen en dat de gemeenten momenteel in verschillende veiligheidsregio's werken. Inwoners uit de gemeente Rheden verwijzen in hun zorgen vaker naar de drukkere dorpskernen als Dieren en Velp, leegstand en naar verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden binnen de mogelijk nieuwe gemeente.

"De capaciteit van de politie is heel laag en aangezien de dorpen verspreid liggen twijfel ik aan de dienstbaarheid en zichtbaarheid." – Inwoner gemeente Brummen

"Handhaving door wijkagenten en boa's is nu al minimaal en schaalvergroting maakt dat niet automatisch beter vrees ik." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.9 Organisatie en bestuur

Organisatie en bestuur gaat over hoe de gemeente werkt en beslist.

Uit de reacties van inwoners uit de gemeenten Brummen en Rheden komt naar voren dat zij in een mogelijke herindeling op bestuurlijk en organisatorisch vlak zowel kansen zien als zorgen hebben. In beide gemeenten worden er net wat meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

In beide gemeenten wordt genoemd dat een grotere gemeente meer slagkracht kan geven. Meer capaciteit, meer interne kennis en specialisatie, en daarmee efficiëntere organisatie en mogelijk lagere kosten. Ook verwachten inwoners dat door bundeling van middelen, kennis, deskundigheid en ervaring de kwaliteit en professionaliteit van ambtenaren en dienstverlening kan toenemen. Omdat de gemeenten Brummen en Rheden als vergelijkbare, overwegend groene en dorpse gemeenten worden gezien, leeft bij veel mensen het idee dat cultuur en identiteit goed op elkaar aansluiten en dat bestaande vormen van inwonersparticipatie verder kunnen worden versterkt. Inwoners uit de gemeente Rheden noemen dat een grotere gemeente meer strategische kracht en regionale invloed kan hebben, terwijl inwoners van de gemeente Brummen benadrukken dat gedeelde cultuur en landschap helpen om communicatie en betrokkenheid ook na een herindeling persoonlijk te houden.

"Behoud van de relatieve kleinschaligheid. Samen de gespecialiseerde kennis delen." – Inwoner gemeente Brummen

"Professionele raadsleden en meer bestuurskracht bij grotere gemeente. Meer strategisch lange termijn visie/beleid." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd zijn er in beide gemeenten zorgen over wat schaalvergroting betekent voor kleinschaligheid, bereikbaarheid en kosten. Inwoners noemen dat een grotere organisatie mogelijk leidt tot meer bureaucratie, langere lijnen en minder slagvaardige besluitvorming, waardoor de afstand tussen burger en bestuur toeneemt. In zowel de gemeente Brummen als de gemeente Rheden speelt de zorg dat dorpen hun eigen identiteit en korte lijnen verliezen en dat kleinere kernen in de prioritering ondersneeuwen.

Inwoners van de gemeente Brummen benoemen daarbij het risico dat lokale vragen en kleine zaken minder aandacht krijgen, terwijl in de gemeente Rheden extra zorgen leven over de financiële gevolgen van de herindeling (grotere gemeente die meer kosten maakt/ overhead) en de toekomst van het recent gebouwde gemeentehuis.

"Kleinere problemen die ondergesneeuwd worden door de grotere problemen. Omdat er meer mensen werken ben ik ook bang dat niemand zich verantwoordelijk voelt." – Inwoner gemeente Brummen

"Door vergroting wordt mogelijk kennis van dorpen kleiner, communicatie wordt lastiger bij grotere organisaties en er moet gewaakt worden voor vertraging in beslissingen omdat er meer mensen betrokken kunnen worden." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.10 Financiën

Financiën gaat over de geldzaken van de gemeente.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden zien bij een mogelijke herindeling zowel kansen als zorgen voor de financiën. In de gemeente Brummen worden aanzienlijk meer zorgen dan kansen genoemd. In de gemeente Rheden worden meer zorgen dan kansen aangegeven.

Kansen

Veel mensen verwachten dat bundeling van kennis, personeel en middelen kan zorgen voor efficiënter werken en minder verspilling. Door dubbele functies te schrappen, administratie en inkoop gezamenlijk te organiseren en meer specialistische kennis in huis te hebben, zou de nieuwe gemeente volgens de inwoners minder afhankelijk zijn van externen en beter onderbouwde keuzes kunnen maken. Ook wordt genoemd dat een grotere gemeente meer slagkracht heeft richting provincie en Rijk en beter in staat is om grote opgaven samenhangend te financieren.

"De gemeente Brummen kan haar ervaringen vanuit een jaar preventief toezicht delen met Rheden. De financiële positie kan versterkt worden door de krachten te bundelen en door samenwerking de activiteiten slimmer en efficiënter te organiseren." – Inwoner gemeente Brummen

"Door het samengaan ontstaat meer kritische massa om meer specialismen in huis te halen of te houden waarvoor de individuele gemeenten te klein zijn (goedkoper dan externe consultants)." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd uiten inwoners uit beide gemeenten zorgen over de financiële risico's van een fusie. Vanuit de gemeente Brummen wordt door inwoners vaak gewezen op de financieel zwakkere positie van de gemeente Rheden en de angst dat tekorten, dure projecten of schulden op termijn bij de inwoners terechtkomen in de vorm van hogere belastingen en heffingen. In de gemeente Rheden uiten inwoners zorgen dat een grotere organisatie meer bureaucratie, hogere overhead en dure projecten met zich kan meebrengen. In beide gemeenten leeft twijfel of schaalvergroting echt tot besparingen leidt, of dat fusiekosten, harmonisatie van systemen en stijgende uitgaven in met name het sociaal domein de begroting juist extra onder druk zetten. Ten slotte zijn er zorgen over de bijdrage van het Rijk, want inwoners verwachten dat er meer taken bijkomen en dat er minder geld meekomt vanuit Den Haag.

"Samengaan met een gemeente die financieel niet gezond is brengt risico's met zich mee voor Brummen. Een helder plan om financieel gezond te worden gaat veelal ten koste van de inwoners, door bijvoorbeeld extra gemeentebelasting." – Inwoner gemeente Brummen

"Eventuele schulden die gedeeld gaan worden tussen de twee gemeentes. De steun van het Rijk stijgt niet hard genoeg, gaat het tekort (deels) doorberekend worden aan de inwoners?" – Inwoner gemeente Rheden

7.3.11 Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden gaat over hoe en met wie de gemeente samenwerkt in de regio, zoals met andere gemeenten en organisaties voor zorg/preventie, veiligheid en economie.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Rheden zien bij een mogelijke herindeling zowel kansen als zorgen voor de samenwerkingsverbanden. In de gemeente Brummen worden aanzienlijk meer zorgen dan kansen genoemd. In de gemeente Rheden worden meer zorgen dan kansen aangegeven.

Kansen

Vanuit de gemeente Brummen geven inwoners aan dat een nieuwe gemeente de mogelijkheid biedt om van samenwerkingsverband te wisselen en aan te sluiten bij de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR). De GMR wordt door de inwoners van Brummen gezien als goed georganiseerd en als verband dat aandacht heeft voor natuur en groen in de regio. De inwoners van de gemeente Rheden denken dat de GMR past bij het landelijke karakter van de gemeente Brummen. Tegelijkertijd vinden inwoners uit de gemeente Rheden de Regio Stedendriehoek ook passend voor hun gemeente, onder andere vanwege de aandacht voor groen en natuur en de actieve gemeenten die daar al in deelnemen. Inwoners uit de gemeente Brummen zien ook een kans om de voor- en nadelen van verschillende samenwerkingsverbanden naast elkaar te leggen en daaruit de beste keuze te maken. In de gemeente Rheden zien inwoners de kans dat een grotere gemeente sterker staat in de regio en dat er door de herindeling financieel betere samenwerkingen kunnen worden aangegaan.

"De gemeente kan nu de voor- en nadelen van allebei de samenwerkingsverbanden goed bekijken en de beste eruit kiezen." – Inwoner gemeente Brummen

"Een grotere gemeente heeft meer zeggenschap en sterkere positie in samenwerkingen." – Inwoner gemeente Rheden

Zorgen

Tegelijkertijd zijn er in beide gemeenten zorgen over de gevolgen van veranderingen in samenwerkingsverbanden. Inwoners uit de gemeente Brummen maken zich zorgen over het verlaten van de Regio Stedendriehoek en de daar opgebouwde relaties. Zij vinden het zonde van alle investeringen die in de huidige samenwerking zijn gestoken en wijzen op de extra kosten en onzekerheid die gepaard gaan met een overstap. Ook worden praktische zorgen genoemd, zoals een andere schoolvakantieregio of het vervallen van opgebouwde inschrijfduur voor een sociale huurwoning. In de gemeente Rheden uiten inwoners zorgen dat het wisselen van samenwerkingsverbanden veel nadelen heeft. Daarnaast wijzen inwoners erop dat de gemeente Rheden nu vooral is gericht op Arnhem en Brummen vooral op Zutphen. Ze vragen zich af hoe deze verschillende oriëntaties in één gemeenten samenkomen. Ten slotte zijn er onder de inwoners van beide gemeenten zorgen over de kwaliteit en bereikbaarheid van zorg, over de financiële gevolgen van de nieuwe of wisselen van samenwerkingsverbanden en over mogelijke langere aanrijtijden van hulpdiensten.

"Nu binnen de regio Stedendriehoek, heel jammer als dit straks uiteen valt en het loslaten van veel opgebouwde expertise." – Inwoner gemeente Brummen

"Zorg is de kostenstijging door wijziging van samenwerkingsverbanden en kwaliteitsverlies." – Inwoner gemeente Rheden

7.3.12 Wat inwoners verder nog willen meegeven

In deze paragraaf wordt beschreven wat inwoners verder nog wilden meegeven over een mogelijke nieuwe gemeente. Afsluitend konden inwoners, los van de eerdere onderwerpen, zelf benoemen wat zij verder nog belangrijk vinden, welke (andere) kansen zij zien en welke (andere) zorgen zij hebben. Een deel van de reacties gaat over de concrete combinaties van gemeenten, maar er zijn ook opmerkingen gemaakt over het proces, alternatieve samenwerkingspartners en onderwerpen die niet direct aan bod kwamen in de vragenlijst. Ook hebben inwoners punten die al eens genoemd zijn, nog eens benadrukt.

Inwoners gemeente Brummen

In de gemeente Brummen zijn er inwoners die aangeven dat de gemeenten Brummen en Rheden qua identiteit goed bij elkaar passen. Beide gemeenten worden door inwoners gezien als landelijk, groen en dorps met de Veluwezoom als belangrijk natuurgebied. Daarentegen zijn er inwoners die een herindeling met de gemeente Rheden niet zien zitten. Zij wijzen op verschillen in veiligheidsregio en schoolregio, de financiële situatie van de gemeente Rheden en op een andere identiteit en cultuur. Ook vragen ze zich af of ze straks niet verder van voorzieningen en diensten af komen te staan. Tegelijkertijd zijn er inwoners die juist liever met de gemeente Zutphen samen zou gaan, onder andere omdat de gemeente Brummen in het dagelijks leven al sterk op de gemeente Zutphen is gericht en daar veel voorzieningen gebruikt. Er zijn ook inwoners die denken dat een herindeling met de gemeente Zutphen geen goed idee is, vooral uit vrees om "opgeslokt" te worden door de stad en vanwege de meer stadse mentaliteit.

Ook worden alternatieve partners genoemd. Voor de gemeente Brummen worden daarbij met name gemeenten Voorst en Apeldoorn genoemd, waarbij het opsplitsen van de gemeente ook als mogelijkheid wordt geopperd. Een andere lijn in de antwoorden is het standpunt dat er liever helemaal geen herindeling komt. Deze inwoners willen de Brummense identiteit behouden, vinden een grotere gemeente onwenselijk en zien meer in intensieve samenwerking met andere gemeenten dan in een formele herindeling. Zij geven aan dat de gemeente Brummen dan goed zelfstandig kan blijven functioneren.

Verder vragen inwoners aandacht voor de manier waarop het proces is ingericht. Zij ervaren het traject als overhaast en vragen de gemeente Brummen om beter te luisteren, duidelijker te communiceren en transparanter te zijn over keuzes. Daarnaast zijn er opmerkingen over de vragenlijst zelf, bijvoorbeeld dat deze als sturend werd ervaren of dat het lastig was om volledig een eigen mening te geven. Tot slot worden verschillende meer inhoudelijke aandachtspunten genoemd. Het gaat dan onder meer om de wens voor meer woningen, aandacht voor verkeersveiligheid en openbaar vervoer, het mogelijk vestigen van een asielzoekerscentrum, en om het behoud van de bereikbaarheid van het gemeentehuis en van lokale voorzieningen in de dorpen.

Inwoners gemeente Rheden

In de gemeente Rheden zijn er inwoners die een herindeling als een logische stap zien. Zij wijzen op de ligging en dat de gemeenten qua identiteit (groen, dorps en landelijk) goed bij elkaar zouden passen. Zij denken dat er zo een (financieel) stabielere gemeente ontstaat die beter in staat is om opgaven op te pakken en voorzieningen in stand te houden. Tegelijkertijd benadrukken inwoners dat de eigen identiteit en de lokale voorzieningen van de gemeente Rheden behouden moet blijven.

Daarnaast zijn er inwoners die zich afvragen wat een herindeling oplevert en waarom die nodig is. Zij vrezen dat de gemeente te groot wordt, afstanden te lang worden en geven de voorkeur aan samenwerking boven een herindeling. Ook zijn er inwoners die vinden dat de gemeente Brummen beter bij de gemeente Zutphen past. Voor de gemeente Rheden worden gemeenten Arnhem en Rozendaal als alternatieve partners genoemd. Ook worden de kosten van een herindeling genoemd en zijn er inwoners die de gemeente Brummen als financieel minder stabiel beschouwen. Daarnaast vragen inwoners aandacht voor de manier waarop het proces is vormgegeven. Zij willen dat het vertrouwen van inwoners wordt behouden en dat de gemeente helder communiceert over wat er gebeurt en gaat gebeuren. De vragenlijst zelf werd door sommigen als te positief geformuleerd of sturend ervaren.

Naast opmerkingen over de herindeling zelf, worden ook bredere thema's aangestipt. Inwoners noemen vaak natuur en klimaat. Zij willen dat de gemeente groen blijft en dat er een goede balans is tussen bouwen en het beschermen van natuur. Verder vragen zij aandacht voor beter openbaar vervoer en voor de woon- en leefsituatie voor jongeren en ouderen. Ten slotte zijn er opmerkingen over verkeersveiligheid en wegenonderhoud, gemeentelijke lasten, zorgen over het nieuwe gemeentehuis als dat niet volledig gebruikt zou worden, schoolvakanties, een mogelijk asielzoekerscentrum en veiligheid in bredere zin.

DEEL III B: Inwonersconsultatie Brummen - Zutphen

8 De resultaten

Hieronder staan de reacties van inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen op de combinatie Brummen-Zutphen beschreven. In deel drie van dit rapport wordt uiteengezet hoe deze reactie is opgehaald. Hier leest u de onderzoeksopzet en -verantwoording.

In het bijlagenboek staan de rapportages van de inwonersconsultatie opgenomen. Hierin staan de tabellen en grafieken van de gesloten vragen weergegeven. Ook zijn er uitsplitsingen gemaakt naar leeftijd en woonplaats en zijn opvallende significante verschillen beschreven. Daarnaast staat voor de open vragen de respons per onderwerp genoemd. Elke inwoner kon zowel kansen als zorgen meegeven per onderwerp. Tot slot wordt een uitgebreide toelichting op de onderzoekverantwoording gegeven.

8.1 Welke onderwerpen vinden inwoners belangrijk?

Inwoners uit de gemeente Brummen vinden de onderwerpen Voorzieningen en Kenmerken/identiteit de belangrijkste onderwerpen. Bij de vraag waarin ze de onderwerpen mogen rangschikken naar belangrijkheid, plaatst 22% het onderwerp Voorzieningen op de eerste plek en 20% op de tweede plek. Eveneens vindt 19% kenmerken/identiteit het belangrijkste onderwerp, dit onderwerp wordt door 11% op de tweede plek gezet. Het onderwerp Samenwerkingsverbanden wordt door een derde van de inwoners uit de gemeente Brummen onderaan de rangschikking geplaatst.

Ook in de gemeente Zutphen vinden de inwoners het onderwerp Voorzieningen het belangrijkst, 25% heeft dit op de eerste plek gezet en 22% op de tweede plek. Ruimte volgt daarna, 13% vindt dit het belangrijkste onderwerp en 14% vindt dit het op één na belangrijkste onderwerp. Het onderwerp Samenwerkingsverbanden wordt door het minste aantal inwoners uit de gemeente Zutphen op de eerste plek gezet, en door de meeste inwoners op de laatste plek.

Bij zowel de gemeenten Brummen als Zutphen staan voorzieningen, kenmerken/identiteit, ruimte en dienstverlening in de top 5 van belangrijkste onderwerpen. Wat opvalt is dat kernmerken/identiteit door inwoners uit de gemeente Brummen vaker op de eerste plaats wordt gezet (19%) dan door inwoners uit de gemeente Zutphen (10%). Dit is meteen ook het grootste verschil tussen de inwoners uit de gemeenten Brummen en Zutphen.

8.2 Over welke onderwerpen willen inwoners de vragen beantwoorden?

Inwoners konden zelf in de vragenlijst aangeven voor welke onderwerpen zij de vragen wilden beantwoorden. Inwoners konden ook aangeven voor alle onderwerpen de vragen te beantwoorden. Ruim een kwart van de inwoners uit de gemeente Brummen heeft voor alle onderwerpen de vragen beantwoord, in de gemeente Zutphen is dit een derde van de inwoners.

Inwoners uit de gemeente Brummen kozen de volgende onderwerpen het vaakst: Voorzieningen (39%), Dienstverlening (29%), Ruimte (28%), Kenmerken/identiteit (28%) en Veiligheid (28%). De volgende onderwerpen werden het vaakst gekozen door inwoners uit de gemeente Zutphen: Voorzieningen (37%), Ruimte (29%), Veiligheid (28%), Sociaal domein (25%) en Dienstverlening (25%).

8.3 Kansen en zorgen per onderwerp

Bij de inventarisatie van de inbreng is niet geteld hoeveel afzonderlijke zorgen en kansen er zijn genoemd, maar wel hoeveel mensen één of meer zorgen en/of kansen hebben aangedragen. Inwoners hadden de mogelijkheid om zowel kansen als zorgen te benoemen bij elk onderwerp. Er zijn dus inwoners die bij een onderwerp zowel kansen als zorgen hebben meegegeven. In de beschrijving van de reacties hieronder geven we aan of er sprake is van 'meer' of 'aanzienlijk meer' zorgen of kansen. Deze kwalificatie is gebaseerd op het verschil in aantal mensen dat ervoor heeft gekozen één of meer zorgen of kansen te benoemen. Wat opvalt is dat meer mensen zorgen hebben benoemd dan mensen die kansen hebben benoemd. Het aantal inwoners dat kansen en/of zorgen heeft meegegeven staat in het bijlagenboek.

8.3.1 Dienstverlening

Dienstverlening gaat over het contact (balie, telefonisch, digitaal) dat inwoners hebben met de gemeente.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen noemen bij het onderwerp Dienstverlening zowel kansen als zorgen bij een mogelijke herindeling. In de gemeente Brummen worden aanzienlijk meer zorgen dan kansen genoemd. In de gemeente Zutphen worden meer zorgen dan kansen aangegeven.

Kansen

Een kans die veel genoemd wordt is dat een grotere gemeente de bereikbaarheid op meerdere vlakken kan verbeteren. Inwoners kunnen sneller een reactie krijgen van de gemeente, ruimere openingstijden en een betere digitale infrastructuur. Onder inwoners in beide gemeenten leeft het idee dat er straks meer kennis en deskundigheid beschikbaar is, waardoor de dienstverlening professioneler en minder afhankelijk van één medewerker kan worden. Tegelijkertijd zien inwoners ruimte om persoonlijker te werken waar dat nodig is, bijvoorbeeld voor inwoners die minder digitaal vaardig zijn. Inwoners uit beide gemeenten vinden het belangrijk dat wijk- en gebiedsgericht werken wordt voortgezet en verder uitgebouwd, met servicepunten of loketten in de verschillende kernen zodat gemeentelijke dienstverlening dichtbij is. Daarnaast kan samenwerking tussen ambtenaren volgens inwoners leiden tot meer efficiëntie, kostenbesparing en een meer toekomstgerichte organisatie.

"Zutphen is vanuit veel plekken in Brummen goed te bereiken." – Inwoner gemeente Brummen

"Meer kennis op bepaalde gebieden. Kostenbesparend indien functies niet meer dubbel ingevuld worden." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Tegelijkertijd maken inwoners zich zorgen over de gevolgen van schaalvergroting voor de bereikbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening. In beide gemeenten wordt de afstand tot het gemeentehuis en de loketten als belangrijke zorg genoemd, vooral voor ouderen, minder mobiele inwoners en mensen die minder digitaal vaardig zijn. Deze zorg klinkt sterk bij inwoners van de gemeente Brummen, waar ze vrezen dat ze voor veel zaken naar Zutphen moeten. In de gemeente Brummen wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het behoud van loketten fysiek nabij. Ook inwoners van de gemeente Zutphen vragen zich af waar het gemeentehuis en de balies komen en of die voor iedereen goed bereikbaar zijn, ook voor inwoners uit de dorpen van de gemeente

Brummen. Daarnaast leven in beide gemeenten zorgen dat de dienstverlening onpersoonlijker wordt en dat de kennis van wat er speelt in de kleine gemeenschappen verloren gaat. Ook te veel digitalisering wordt door inwoners gezien als een extra drempel in het contact met de gemeente. Tot slot maken inwoners uit de gemeente Brummen zich zorgen dat de gemeente Zutphen te veel de toon gaat zetten en dat het geluid van gemeente Brummen ondersneeuwt. In de gemeente Zutphen vrezen inwoners dat een grotere organisatie kan leiden tot langere wachttijden, meer bureaucratie en mogelijk banenverlies.

"Dat de lijntjes die nu nog kort zijn, langer gaan worden en veel onpersoonlijker." – Inwoner gemeente Brummen

"Van belang is de bereikbaarheid van de diensten van de gemeente, dus ook fysieke balies in huidige dorpen/ kernen behouden." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.2 Bevolkingsopbouw

Bevolkingsopbouw gaat over de verdeling van inwoners naar leeftijd en herkomst, en of het aantal groeit of krimpt.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen zien bij een mogelijke herindeling zowel kansen als zorgen voor de bevolkingsopbouw. In de gemeente Brummen zijn er aanzienlijk meer zorgen dan kansen aangegeven. In de gemeente Zutphen zijn er net meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Een kans die veel genoemd wordt is de mogelijkheid om gerichter woningen te bouwen voor specifieke doelgroepen, zoals starters en senioren. Door meer zorgappartementen en andere passende woningen voor ouderen te realiseren, komen er meer woningen vrij voor jongeren en jonge gezinnen, waardoor doorstroming op gang kan komen. In beide gemeenten wordt het belangrijk gevonden om vergrijzing tegen te gaan en toe te werken naar een meer gebalanceerde leeftijdsopbouw. Een gevarieerd woningaanbod en een goede mix van jong en oud in de wijken worden gezien als positief voor de leefbaarheid en het in stand houden van voorzieningen. Voor inwoners uit de gemeente Brummen speelt daarnaast mee dat de gemeente Zutphen met haar stedelijke karakter meer werkgelegenheid en voorzieningen biedt, wat de gemeente als geheel aantrekkelijker kan maken voor jongeren en jonge gezinnen. Inwoners van de gemeente Zutphen benadrukken dat de gemeenten van elkaar kunnen leren en elkaars kennis kunnen benutten.

"Er is meer kennis, meer jongeren, meer nieuwe inwoners. Een stad in de gemeente helpt de vooruitgang door meer kennis, meer diversiteit en er zullen meer jonge gezinnen in een stad wonen waardoor de vergrijzing minder snel zal volgen". – Inwoner gemeente Brummen

"Kennis en kunde van elkaar overnemen en leren van elkaar." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Naast deze kansen uiten inwoners uit beide gemeenten ook zorgen. Zorgen om het behoud van het eigen karakter van de huidige gemeenten en over de verschillen tussen het meer stedelijke van de gemeente Zutphen en het meer landelijke van de gemeente Brummen. In de gemeente

Brummen leeft de vrees dat dorpsbelangen ondergesneeuwd raken, mede door gebrek aan kennis over dorpen in gemeente Zutphen. Ook maken inwoners zich zorgen over voldoende en betaalbare woningen voor starters en over het risico van verdere vergrijzing als jongeren wegtrekken. Daarnaast uiten Inwoners uit de gemeente Brummen hun zorgen dat de groei van de gemeente Zutphen plaats gaat vinden in de dorpen van de gemeente Brummen. Verder worden verschillen in politiek en asielbeleid genoemd, waarbij inwoners zorgen uiten over het toekomstige asielbeleid van de nieuwe gemeente en gevolgen daarvan voor onder andere de veiligheid van hun eigen leefomgeving. Ten slotte uiten inwoners uit beide gemeenten zorgen over de instroom van mensen uit andere delen van Nederland, wat druk geeft op de woningmarkt en ook op de identiteit.

"Brummen is een gemeente met veel kleine kernen met een landelijk karakter. Zutphen wil graag groeien en ik vrees dat die groei ook in de kleine dorpen zal moeten plaatsvinden." – Inwoner gemeente Brummen

"Verschil in aard en sociale leefwijze tussen huidige gemeenten Brummen en Zutphen (landelijk t.o.v. stedelijk), zodat vorming samengevoel lang zal duren." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.3 Voorzieningen

Voorzieningen gaat over de plekken en diensten die inwoners dagelijks gebruiken, zoals winkels, school, sport en cultuur.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen noemen zowel kansen als zorgen voor de voorzieningen bij een mogelijke herindeling. In de gemeente Brummen zijn er aanzienlijk meer zorgen dan kansen aangegeven. In de gemeente Zutphen zijn er meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

De inwoners van de gemeente Brummen benadrukken dat inwoners uit deze gemeente nu al sterk georiënteerd zijn op Zutphen en dat veel inwoners gebruikmaken van de stedelijke voorzieningen. Een herindeling kan er volgens hen voor zorgen dat er meer voorzieningen op korte afstand beschikbaar zijn en dat de verbinding tussen beide gemeente verbetert, waardoor onder meer ziekenhuis, sport- en culturele voorzieningen behouden blijven en beter bereikbaar worden. In beide gemeenten leeft het idee dat door samenwerking basisvoorzieningen in alle kernen beter kunnen worden behouden of zelfs versterkt, omdat kennis, expertise en middelen gebundeld kunnen worden. Daarbij worden vooral het ziekenhuis, sportvoorzieningen zoals het zwembad en sporthallen, en culturele voorzieningen zoals theater en Hanzehof genoemd.

"Zutphen heeft als stad vele voorzieningen waar we al jaren gebruik van maken en als dichtbij voelt." – Inwoner gemeente Brummen

"Meer mensen in de regio, een grotere pot geld voor voorzieningen. Ook dubbel ingevulde voorzieningen kun je minderen, maar zorg wel dat voorzieningen die verspreid liggen voor iedereen bereikbaar zijn." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Tegelijkertijd uiten inwoners uit beide gemeenten zorgen. Een veelgenoemde zorg die leeft bij inwoners uit de gemeente Brummen is dat voorzieningen worden gecentraliseerd in de gemeente Zutphen, waardoor voorzieningen in de dorpen zouden verdwijnen of minder goed bereikbaar worden. Ook inwoners uit de gemeente Zutphen geven dit aan. Er is daarbij vrees voor het verlies

van het landelijke karakter van de gemeente Brummen, maar ook het eigen karakter van wijken in de gemeente Zutphen en Warnsveld. Daarnaast maken inwoners zich zorgen over de bereikbaarheid van (zorg)voorzieningen. Inwoners uit beide gemeenten twijfelen over de haalbaarheid van de zogeheten 15-minutenstad. Ook de financiële kant speelt een grote rol: men vraagt zich af of de nieuwe gemeente voldoende middelen heeft om ziekenhuis, zwembad, bibliotheek en andere voorzieningen op peil te houden en of de middeleninzet eerlijk verdeeld wordt tussen stad en platteland. Ten slotte wordt in beide gemeenten benoemd dat veel voorzieningen leunen op vrijwilligers, en dat er twijfel is of van hen in een grotere gemeente niet nóg meer gevraagd gaat worden.

"Er is verschil tussen een stedelijke mindset en een dorpse mindset. Stedelijke voorzieningen blijven op peil, maar er dient ook gedacht te worden aan de dorpse voorzieningen." – Inwoner gemeente Brummen

"Er gaan altijd voorzieningen in de dorpen verdwijnen, zodra ze opgaan in een groter geheel." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.4 Kenmerken/identiteit

Kenmerken/identiteit gaat over wat de gemeente uniek maakt, zoals de omgeving, dorpen en wijken, het erfgoed en manier van samenleven.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen zien in een mogelijke herindeling zowel kansen als zorgen voor de kenmerken/identiteit van hun gemeente. In de gemeente Brummen zijn er aanzienlijk meer zorgen dan kansen aangegeven. In de gemeente Zutphen zijn er meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Er wordt genoemd dat stad en platteland elkaar kunnen aanvullen. De gemeente Zutphen met een historisch, stedelijk profiel en de gemeente Brummen met een sterk groen en landelijk karakter. De combinatie van stad, dorpen en natuur wordt door inwoners gezien als een basis voor een diverse gemeente, met ruimte voor cultuur, historie, voorzieningen, buitengebied en landschap. Sommigen verwachten dat dit helpt om de gezamenlijke IJssel- en natuuridentiteit beter te benutten, bijvoorbeeld rond de Veluwezoom en het buitengebied, en om sociale cohesie te versterken doordat inwoners, verenigingen en vrijwilligers makkelijker kunnen samenwerken.

"Gemeenten vullen elkaar goed aan. Brummen met sterk platteland en Zutphen met sterk stedelijk profiel." – Inwoner gemeente Brummen

"Zutphen en Brummen kunnen een unieke combinatie zijn van cultuur en natuur." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Tegelijkertijd zijn er in beide gemeenten zorgen over wat een herindeling betekent voor de kenmerken/identiteit van hun gemeente. Inwoners uit de gemeente Brummen noemen de zorg dat het dorpse en agrarische karakter op termijn minder zichtbaar wordt in een grotere, meer stedelijke georiënteerde gemeente, en dat kleine kernen meer moeite moeten doen om gehoord te worden. In de gemeente Zutphen klinkt door inwoners bezorgdheid of het eigen profiel als historische Hanzestad en de bestaande manier van samenleven behouden kunnen blijven als de gemeente groter en gevarieerder wordt. Aan beide kanten worden verschillen in cultuur, politiek

en mentaliteit tussen stad en platteland genoemd, evenals de vraag hoe je in een grotere schaal korte lijnen, maatwerk en herkenbaarheid vasthoudt. Tegelijk benadrukken inwoners dat hier ook een opgave en kans ligt. Als er in de uitwerking expliciet ruimte wordt gemaakt voor dorpsgerichte aanpak, burgerparticipatie en bescherming van natuur en landschap, kan een nieuwe gemeente ook een plek worden waar de verschillende identiteiten naast elkaar blijven bestaan en elkaar versterken.

"De dorpsidentiteit wijkt erg af van de stadsidentiteit van Zutphen. Ik ben bang dat de huidige gemeente Brummen niet bij gemeente Zutphen past." – Inwoner gemeente Brummen

"Ik maak me zorgen over de meervoudige identiteit. Het stedelijke karakter van Zutphen heeft zoveel charme en allure. De samensmelting met het landelijke gebied van Brummen zal dat karakter aantasten. Daar maak ik me zorgen over." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.5 Sociaal domein

Sociaal domein gaat over de zorg en ondersteuning van inwoners.

Uit de reacties van inwoners uit de gemeenten Brummen en Zutphen komt naar voren dat zij in het sociaal domein zowel kansen als zorgen zien bij een mogelijke herindeling. In beide gemeenten worden meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Inwoners verwachten dat het bundelen van kennis, voorzieningen en financiële middelen kan helpen om zorg, welzijn en armoedebestrijding beter te organiseren. De gemeente Zutphen wordt daarbij door inwoners uit de gemeente Brummen vaak gezien als een sociale gemeente met voorzieningen en expertise, waarvan een gezamenlijke gemeente kan profiteren. Aan beide kanten klinkt de hoop dat een grotere organisatie meer slagkracht geeft voor goede jeugdzorg, ondersteuning van kwetsbare groepen en een sterk sociaal vangnet, mits er wijk- en dorpsgericht wordt gewerkt en de kracht van lokale gemeenschappen benut blijft.

"Gemeente Zutphen heeft een heel goed sociaal beleid waar de gemeente Brummen van kan leren." – Inwoner gemeente Brummen

"Versterking van de bestaanszekerheid in een grotere gemeente." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Tegelijkertijd vormen het mogelijk verdwijnen van korte lijnen, goede bereikbaarheid en nabijheid een zorg. Inwoners van beide gemeenten zijn bang dat een grotere gemeente afstandelijker wordt, met meer bureaucratie, minder persoonlijk contact en langere wachttijden, terwijl juist vertrouwde gezichten en lokaal maatwerk als belangrijk worden ervaren. Inwoners uit de gemeente Brummen benoemen dat de zwaardere sociale problematiek in de gemeente Zutphen mogelijk gaat doorwerken in de nieuwe gemeente, waardoor lasten stijgen en voorzieningen in de dorpen onder druk komen te staan. Inwoners uit de gemeente Zutphen vragen zich af hoe stedelijke problematiek, politieke kleur en cultuur zich verhouden tot het meer dorpse gemeente Brummen.

Maar ook of bestaand sociaal beleid en voorzieningen kunnen worden behouden. Er wordt door inwoners uit beide gemeenten benadrukt dat vrijwilligers, buurtinitiatieven en sociale samenhang onmisbaar zijn, maar dat deze niet onbeperkt belast kunnen worden.

"De daadwerkelijke uitvoering hiervan. En hoe gaat er gezorgd worden voor korte lijnen als de gemeente aanzienlijk groter wordt?" – Inwoner gemeente Brummen

"Sociaal domein heeft vaak belang bij persoonlijke contact. Uitbreiding gaat ten koste van korte lijnen." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.6 Economie

Economie gaat over werk en bedrijven in de gemeente.

Uit de reacties van inwoners uit de gemeenten Brummen en Zutphen blijkt dat zij bij een mogelijke herindeling economische kansen zien, maar daar ook zorgen tegenover zetten. In de gemeente Brummen zijn er meer zorgen dan kansen aangegeven. In de gemeente Zutphen zijn er evenveel kansen als zorgen genoemd.

Kansen

In beide gemeenten wordt genoemd dat een grotere gemeente een sterker economisch en regionaal profiel kan krijgen, met meer invloed, investeringskracht en mogelijkheden om werkgelegenheid te creëren. Door de combinatie van stad en natuur zien inwoners kansen voor een aantrekkelijker toeristisch gebied, met meer en gevarieerder toerisme, betere spreiding van bezoekers en het beter benutten van bestaande voorzieningen. Ook worden het bundelen van kennis en krachten, verduurzaming van industrie en landbouw, en verbetering van infrastructuur en bereikbaarheid (auto, OV, fiets) als gezamenlijke kansen genoemd.

"Zutphen is een mooie stad met veel mogelijkheden qua toerisme en heeft flinke industriegebieden die werkgelegenheid bieden. Brummen ligt mooi tussen de historische stad en de Veluwezoom." – Inwoner gemeente Brummen

"Met een nieuwe schaalgrootte is de gemeente beter in staat voorwaardenscheppend te zijn voor bedrijven en ook beter in staat invulling te geven aan de energietransitie." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Specifiek in de gemeente Brummen leggen inwoners extra nadruk op de mogelijke voordelen van de sterkere, meer industriële economische basis van Zutphen, die stabiliteit en banen zou kunnen opleveren voor Brummen en Eerbeek. Tegelijk leeft daar de zorg dat juist de belangen van de papierindustrie, het buitengebied en de dorpse economie minder goed worden gezien of beschermd. Bij inwoners uit de gemeente Zutphen speelt daarnaast de vraag hoe wordt omgegaan met de zwaardere industrie/papierindustrie in Eerbeek. Ook wordt genoemd dat de economische aansluiting voor Eerbeek mogelijk beter is met Apeldoorn/Loenen dan met Zutphen.

Inwoners van de gemeente Zutphen noemen zorgen over welke en hoeveel industrie wordt toegestaan, en wat dit betekent voor milieu, natuur en gezondheid. Tegelijk zijn er in beide

gemeenten zorgen over de vraag of een grotere gemeente daadwerkelijk tot meer economische groei leidt. Ook worden in het algemeen zorgen geuit over onvoldoende aandacht voor ondernemers, toenemende regeldruk en het risico van vertrek van bedrijven, met leegstand en verlies van banen als gevolg. Daarnaast zijn er zorgen over de bereikbaarheid van de nieuwe gemeente.

"Mijn zorg is dat de papierindustrie in Eerbeek niet naar waarde gewaardeerd zal worden." – Inwoner gemeente Brummen

"De bereikbaarheid van de nieuwe gemeente. Er komen steeds meer huizen bij, maar de infrastructuur blijft gelijk. Voor bedrijven is het ook belangrijk dat werknemers en klanten er kunnen komen. Verkeersproblemen liggen op de loer." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.7 Ruimte

Ruimte gaat over hoe de openbare ruimte wordt gebruikt: voor wonen, werken, verkeer, natuur, water, energie, toerisme en recreatie.

Uit de reacties van inwoners uit de gemeenten Brummen en Zutphen blijkt dat zij op het onderwerp Ruimte, zowel kansen als zorgen zien bij een mogelijke herindeling. In de gemeente Brummen zijn er aanzienlijk meer zorgen dan kansen aangegeven. In de gemeente Zutphen zijn er net meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

Een gedeelde wens is om de kwaliteiten van stad én platteland beter te benutten: een gemeente waarin historische stad, dorpen, landgoederen, IJssel en natuurgebieden elkaar aanvullen. Inwoners zien kansen om met één gezamenlijke visie beter te sturen op een gezonde balans tussen woningbouw, landschap, landbouw en recreatie. Daarbij worden extra mogelijkheden genoemd voor woningbouw, zowel nieuwbouw als herbestemming en woningsplitsing, met speciaal oog voor starters en senioren. Ook verwachten sommigen dat een grotere gemeente meer slagkracht heeft om infrastructuur en openbaar vervoer te verbeteren en ruimtelijke keuzes beter op elkaar af te stemmen.

"Goede visie ontwikkelen met balans groei en behoud en balans dorpen, landerijen, bos, IJssel en stedelijk gebied." – Inwoner gemeente Brummen

"Zoek de verbinding, tussen stad en platteland, benadruk de kenmerken, leg extra fietspaden aan, wandelpaden en kies voor specifieke locaties voor woningbouw." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Tegelijkertijd is er in beide gemeenten een duidelijke zorg over het behoud van natuur, open ruimte en het dorpse en kleinschalige karakter. Inwoners noemen dat een grotere gemeente kan leiden tot verstedelijking van het buitengebied en dat juist de groene kwaliteiten van de gemeente Brummen onder druk komen te staan. Daartegenover staat wel de wens om voldoende betaalbare woningen te realiseren. De spanning tussen "genoeg bouwen" en "niet te veel volbouwen" loopt als rode draad door veel reacties.

Inwoners uit de gemeente Brummen noemen de vrees dat de gemeente Zutphen, als stad met weinig eigen buitengebied, vooral in Brummen woningen wil uitbreiden en onvoldoende gevoel heeft voor agrarische en landschappelijke belangen. Inwoners uit de gemeente Zutphen benadrukken dat de stad ruimte tekortkomt en dat herindeling kansen biedt voor woningbouw, maar tegelijk is men bang dat het historische, kleinschalige stadse karakter én de eigenheid van de huidige gemeente Brummen onder druk kunnen komen. Over en weer klinkt daarom de oproep om bij ruimtelijke keuzes expliciet recht te doen aan zowel stad als platteland.

"Een zorg is dat het buitengebied van Brummen gebruikt gaat worden om woningen te bouwen. Zo wordt nu ook al het buitengebied rondom de Hoven steeds voller gebouwd." – Inwoner gemeente Brummen

"Wij maken ons zorgen dat er teveel natuur plaats moet maken voor woningbouw, dat is erg zorgelijk voor mens, dier en natuur." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.8 Veiligheid

Veiligheid gaat over een veilige leefomgeving. Denk hierbij aan openbare orde, criminaliteit en verkeer.

Uit de reacties van inwoners uit de gemeenten Brummen en Zutphen komt naar voren dat zij bij een mogelijke herindeling op het onderwerp Veiligheid, zowel kansen zien als zorgen hebben. In beide gemeenten worden er meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

In beide gemeenten leeft een sterke wens voor meer zichtbare politie en buitengewoon opsporingsambtenaars (BOA's) en herkenbare wijkagenten. Mensen hopen dat een grotere gemeente meer capaciteit, deskundigheid en samenwerking tussen politie, BOA's, gemeenten en hulpdiensten betekent, zodat overlast, criminaliteit en verkeersonveiligheid zichtbaarder en consequenter worden aangepakt. Inwoners zien kansen door de bestaande samenwerking tussen de gemeenten op het gebied van veiligheid. Ook zien inwoners kansen in een lokale en preventieve aanpak. Investeren in jongerenwerk, sport en ontmoetingsplekken, buurtapps en buurtpreventie, en het benutten van bestaande netwerken.

"Versterking van de bestaande samenwerking." – Inwoner gemeente Brummen

*"Schaalvergroting van het hele team, hopelijk daardoor betere inzetbaarheid met minder werkdruk per persoon." – Inwoner gemeente Zutp*hen

Zorgen

Tegelijkertijd maken inwoners zich zorgen over de huidige beperkte zichtbaarheid van politie en handhaving, lange aanrijtijden en het risico dat een grotere gemeente niet automatisch tot meer capaciteit leidt. Inwoners uit de gemeente Brummen benadrukken daarbij specifiek de afstand tot de stad. Zij vrezen dat aandacht, capaciteit en middelen vooral naar de gemeente Zutphen gaan, dat bijvoorbeeld Eerbeek en het buitengebied "ver weg" liggen voor hulpdiensten en dat dorp-specifieke problemen minder prioriteit krijgen. In de gemeente Zutphen ligt de nadruk sterker op stedelijke vraagstukken zoals (jeugd)overlast, drugs en verkeersproblemen rond drukke wegen. Ook worden zorgen geuit over (extra) opvanglocaties en mogelijke overlast rond asielzoekerscentra bij een herindeling.

"Zorg is de zichtbaarheid van de wijkagent etc. Op dit moment zie je weinig blauw in de straten. Hoe gaat de gemeente zorgen voor een juiste balans in gevoel van veiligheid bij alle inwoners (stad en dorp)?" – Inwoner gemeente Brummen

"Tot nu toe zie ik weinig van Boa's in de wijken…evenals de bekendheid van de wijkagent en hoe te bereiken. Ben bang dat dit nog lastiger wordt als gemeente groter wordt." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.9 Organisatie en bestuur

Organisatie en bestuur gaat over hoe de gemeente werkt en beslist.

Uit de reacties van inwoners uit de gemeenten Brummen en Zutphen komt naar voren dat zij in een mogelijke herindeling op bestuurlijk en organisatorisch vlak zowel kansen zien als zorgen hebben. In beide gemeenten worden er meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

In beide gemeenten wordt genoemd dat een grotere organisatie meer slagkracht kan geven. Taken kunnen beter verdeeld worden, middelen en budgetten kunnen gebundeld worden en er ontstaat ruimte om expertise op te bouwen en talent aan te trekken en te behouden. Men verwacht dat dit kan leiden tot professionelere ambtenaren, een betere dienstverlening en meer continuïteit en veerkracht van de organisatie. Ook zien inwoners in beide gemeenten mogelijkheden om dorps- en wijkraden sterker te positioneren, zodat inwonersparticipatie en betrokkenheid beter kunnen worden benut in een grotere gemeente.

"Een grotere gemeente is een aantrekkelijkere werkgever waardoor kennis en kunde blijft of kan worden aangetrokken." – Inwoner gemeente Brummen

"Dit is het belangrijkste potentiële voordeel van de grotere gemeente, meer specialistische kennis." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Tegelijkertijd zijn er in beide gemeenten zorgen over wat schaalvergroting betekent voor kleinschaligheid, identiteit en de afstand tussen inwoner en bestuur. Inwoners vrezen dat een grotere gemeente tot meer bureaucratie en tragere besluitvorming kan leiden, en dat het moeilijker wordt om korte communicatielijnen en persoonlijk contact met bestuurders en ambtenaren in stand te houden. Zowel onder inwoners uit de gemeente Brummen als uit de gemeente Zutphen leeft de vraag of de beloofde efficiëntie en kwaliteitsverbetering in de praktijk wel worden waargemaakt, en of de gemeente na een herindeling nog net zo goed bereikbaar en toegankelijk is voor inwoners.

Specifiek in de gemeente Brummen klinkt de zorg dat de eigen, meer dorpse identiteit en het plattelandskarakter onder druk komen te staan, dat kleinere kernen minder gewicht krijgen en dat de gemeente Zutphen, met grote stad, de toon zal zetten in beleid en prioriteiten. In de gemeente Zutphen wordt juist vaker gewezen op mogelijke verschillen in politieke kleur en cultuur tussen stad en platteland, en op de impact van een herindeling op personeel en organisatiecultuur.

"Zorgen om het samenvoegen van de gemeenteraden en het college. Hoe zorg je ervoor dat de belangen van nu nog de gemeente Brummen goed wordt vertegenwoordigd in elk bestuur?" – Inwoner gemeente Brummen

"Kleinschaligheid, korte lijnen in grotere gemeente, lijkt mij moeilijk." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.10 Financiën

Financiën gaat over de geldzaken van de gemeente.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen zien bij een mogelijke herindeling zowel kansen als zorgen voor de financiën. In beide gemeenten worden meer zorgen dan kansen genoemd.

Kansen

In beide gemeenten wordt genoemd dat een grotere gemeente financieel sterker kan staan. Meer financiële middelen, slagkracht en stabiliteit, waardoor de gemeente robuuster wordt. Inwoners uit beide gemeenten verwachten dat er door schaalvergroting efficiënter kan worden gewerkt, onder andere door slimmer in te kopen, dubbele taken te verminderen en administratie en organisatie beter in te richten. Dat zou kosten kunnen besparen, zowel voor de gemeente als uiteindelijk voor inwoners. Inwoners uit de gemeente Brummen verwijzen daarbij vaak positief naar de financiële positie van de gemeente Zutphen, waarbij men de mogelijkheid ziet om aan te haken bij een financieel sterke gemeente. Inwoners uit de gemeente Zutphen zien ook dat hun gemeente een sterke financiële positie heeft, waar de gemeente Brummen bij aan kan sluiten, zodat het een financieel nog sterker geheel wordt. Daarnaast zien inwoners uit beide gemeenten dat er meer ruimte kan ontstaan om te investeren in het sociaal domein.

"Blij met de stabiele basis van gemeente Zutphen, waar gemeente Brummen op voort kan bouwen vanuit de afgelopen jaren. De samenvoeging zorgt voor toename van slagkracht op bestaande uitdagingen." – Inwoner gemeente Brummen

*"Zutphen heeft de financiën goed op orde en Brummen is kwetsbaarder. Samen staat de nieuwe gemeente veel sterker." – Inwoner gemeente Zutph*en

Zorgen

Tegelijkertijd uiten inwoners uit beide gemeente zorgen. Zo zijn er zorgen over de hoge en verder stijgende kosten van met name het sociaal domein. Daarnaast leeft de vrees in de gemeente Brummen dat de kosten in de gemeente Zutphen, voor bijvoorbeeld zorg en voorzieningen, hoog zijn en dat dit kan leiden tot hogere gemeentelijke belastingen voor alle inwoners. Inwoners uit de gemeente Brummen hebben zorgen dat zij moeten betalen voor de kosten van de gemeente Zutphen en dat de dorpen ondergesneeuwd raken bij financiële keuzes. In de gemeente Zutphen klinkt een soortgelijke zorg, want inwoners uit de gemeente Zutphen wijzen op de minder sterke financiële positie van de gemeente Brummen en de angst dat de gemeente Zutphen achteruitgaat als de gemeente Brummen erbij komt. Daarnaast vrezen inwoners dat een grotere organisatie niet altijd efficiënter is, maar juist meer bureaucratie, hogere overhead en stijgende kosten met zich meebrengt, terwijl er per inwoner niet meer geld beschikbaar komt.

"Ik maak me zorgen dat de verdeling van het geld naar evenredigheid over Zutphen en Brummen zal plaats vinden." – Inwoner gemeente Brummen

"Ik ben bang dat de goede positie van Zutphen zal verslechteren door Brummen." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.11 Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden gaat over hoe en met wie de gemeente samenwerkt in de regio, zoals met andere gemeenten en organisaties voor zorg/preventie, veiligheid en economie.

Inwoners van de gemeenten Brummen en Zutphen zien bij een mogelijke herindeling zowel kansen als zorgen voor de samenwerkingsverbanden. In beide gemeenten worden meer kansen dan zorgen genoemd.

Kansen

De huidige samenwerking binnen onder andere de Regio Stedendriehoek wordt door inwoners ervaren als stabiel en vertrouwd en biedt bij een herindeling continuïteit. Doordat er al veel samen wordt gewerkt tussen beide gemeenten zien inwoners uit beide gemeente dat dit bij een herindeling eenvoudig kan worden voortgezet en verder uitgebouwd, zonder extra kosten of grote veranderingen voor inwoners door de regio-indeling. Daarbij wordt genoemd dat praktische zaken, zoals de schoolvakantieregio en afspraken in de zorg, gelijk kunnen blijven wat rust geeft. Vanuit beide gemeenten wordt gezien dat een grotere gemeente een sterkere positie kan innemen binnen de Regio Stedendriehoek en richting provincie en Rijk. Inwoners uit de gemeente Zutphen benadrukken dat er met meer slagkracht opgetreden kan worden tegenover andere steden in de regio, zoals Apeldoorn en Deventer. Ook zien inwoners uit de gemeente Zutphen extra kansen om het ziekenhuis in Zutphen open te houden.

"Vrijwel alle samenwerkingsverbanden blijven intact. Dat geeft rust en zorgt voor een soepele transitie." – Inwoner gemeente Brummen

"Brummen en Zutphen samen kunnen een betere vuist maken naar de stedelijke dominantie van Apeldoorn en Deventer. De belangen van Zutphen en Brummen komen beter tot hun recht." – Inwoner gemeente Zutphen

Zorgen

Tegelijkertijd uiten inwoners ook zorgen. In de gemeente Brummen leeft de angst dat de gemeente door de herindeling met het stedelijke Zutphen zijn dorpse en landelijke karakter en invloed verliest, en dat Zutphen als grotere stad de boventoon gaat voeren in regionale beslissingen. Inwoners van de gemeente Zutphen zien daarnaast verschillen in belangen tussen de stad en het landelijke Brummen, en mogelijke gevolgen voor de beschikbaarheid van zorg en de aanrijtijden van hulpverlening. Ten slotte uiten inwoners uit de gemeente Zutphen zorgen dat het nadelig kan zijn voor de Regio Stedendriehoek als de gemeente Brummen deze verlaat en dat de bestaande verbinding zal verwateren.

"Komen belangen van plattelandsbewoners van deze nieuwe gemeente wel goed tot z'n recht in de regio? Sneeuwen dorpse belangen niet onder aan die van de stadse?" – Inwoner gemeente Brummen

"Zorg is de verzwakking van de positie van de gemeente Zutphen, als de gemeente Brummen geen deel meer uitmaakt van de Stedendriehoek." – Inwoner gemeente Zutphen

8.3.12 Wat inwoners verder nog willen meegeven

In deze laatste paragraaf wordt beschreven wat inwoners verder nog wilden meegeven over een mogelijke nieuwe gemeente. Afsluitend konden inwoners, los van de eerdere onderwerpen, zelf benoemen wat zij verder nog belangrijk vinden, welke (andere) kansen zij zien en welke (andere) zorgen zij hebben. Een deel van de reacties gaat over de concrete combinaties van gemeenten, maar er zijn ook opmerkingen gemaakt over het proces, alternatieve samenwerkingspartners en onderwerpen die niet direct aan bod kwamen in de vragenlijst. Ook hebben inwoners punten die al eens genoemd zijn, nog eens benadrukt.

Inwoners gemeente Brummen

Inwoners uit de gemeente Brummen benadrukken allereerst hoe belangrijk het is dat de identiteit van de gemeente Brummen en haar dorpen herkenbaar blijft. Zij vragen om een goede balans tussen stad en dorpen als er sprake is van een herindeling en willen voorkomen dat het dorpse karakter en het groene landschap op de achtergrond raken. Ook zijn er inwoners die een herindeling met de gemeente Zutphen als logisch en kansrijk zien. Volgens hen is de gemeente Brummen nu al sterk op Zutphen georiënteerd, de stad biedt veel voorzieningen en samen kan een sterke gemeente ontstaan. Daartegenover zijn er inwoners die aangeven geen herindeling met de gemeente Zutphen te willen, met als genoemde toelichting onder andere de zorg dat de stad Zutphen overheersend wordt, in het groene buitengebied te veel gebouwd gaat worden, of dat voorzieningen voor inwoners uit het huidige gemeente Brummen te ver weg komen te liggen. Er zijn inwoners uit de gemeente Brummen die de voorkeur voor de gemeente Rheden uitspreken.

Daarnaast zijn er inwoners die alternatieve oplossingen aandragen, zoals het splitsen van de gemeente (Brummen bij Zutphen, Eerbeek richting Apeldoorn of Rheden, Empe naar Voorst) of een herindeling met een andere partner, bijvoorbeeld de gemeente Voorst. Ook klinkt de wens om de gemeente Brummen zelfstandig te houden. Daarnaast vragen inwoners om serieuze betrokkenheid bij het proces; blijf inwoners goed informeren, wees transparant en eerlijk over de afwegingen, en zorg voor ambtenaren die het gesprek met de dorpen kennen. Ook zijn er inwoners die kritische kanttekeningen bij de vragenlijst plaatsen. Deze wordt als te positief geformuleerd of sturend ervaren. Tot slot maken inwoners van de gelegenheid gebruik om enkele algemene aandachtspunten mee te geven die voor hen zwaar wegen, zoals openbaar vervoer en bereikbaarheid, het op peil houden van lokale voorzieningen en de manier waarop wordt omgegaan met (mogelijke) asielzoekerscentra.

Inwoners gemeente Zutphen

In de gemeente Zutphen zijn er inwoners die positief zijn over een herindeling, vaak met het argument dat grotere gemeenten de toekomst zijn, dat bundeling van kennis, capaciteit en financiën de gemeente sterker maken en dat de gemeenten Brummen en Zutphen als buren met veel raakvlakken logisch bij elkaar passen. Zij zien kansen in een grotere, groene gemeente waarin stad en platteland elkaar aanvullen.

Daarnaast zijn er inwoners uit de gemeente Zutphen die meegeven geen voorstander van een herindeling met de gemeente Brummen te zijn. Zij benadrukken vooral de verschillen tussen stad en dorp. Zij vinden dat de gemeenten Brummen en Zutphen cultureel en politiek niet goed bij elkaar passen. Ook worden vraagtekens gezet bij de meerwaarde. Men verwacht geen verbetering van

de dienstverlening, vreest hogere kosten, grotere afstanden binnen de nieuwe gemeente en het risico dat stedelijke en dorpse vraagstukken een andere aanpak vragen. Daarbij klinkt een duidelijke wens om de unieke identiteit van de gemeente Zutphen (historische stad, kleinschalig karakter, progressieve mentaliteit) te behouden.

Daarnaast geven inwoners een aantal proces- en inhoudelijke aandachtspunten mee. Zij willen dat de gemeente transparant, eerlijk en zorgvuldig communiceert over de stappen en gevolgen van een mogelijke herindeling en inwoners actief betrekt. Ook zijn er inwoners die kritische kanttekeningen plaatsen bij de vragenlijst zelf, die als te positief geformuleerd of sturend wordt ervaren. Ook noemen inwoners thema's waar voldoende aandacht naar moet gaan, zoals bereikbare en goede dienstverlening, beter openbaar vervoer, voldoende woningen, aandacht voor groen, milieu en klimaat en een zorgvuldige omgang met asielzoekerscentra.

DEEL IV:
Financiële quickscan herindelingsscenario's

Provinvie Gelderland

Financiële quickscan herindelingsscenario's Brummen - Rheden, Brummen - Zutphen

Een onderzoek naar het financieel beeld van de betrokken gemeenten en de effecten op de algemene uitkering en frictiekostenvergoeding bij de verschillende herindelingsscenario's

Status : Definitief
Versie : 1.0
Datum : 24 september 2025
Afdeling : Bestuurszaken: Team Bestuur, Toezicht en Weerbaarheid

Auteur : Peter Bouwmeester en Paul Schulpen

provincie Gelderland

INHOUDSOPGAVE

1 Hoofdstuk 1: Hoofdconclusies financiële positie gemeenten 3
1.1 Algemeen beeld 3
1.1.1 Brummen 3
1.1.2 Rheden 4
1.1.3 Zutphen 4
2 Hoofdstuk 2: Financiële positie drie gemeenten 5
2.1 Financiële duiding 5
2.1.1 Beeld jaarrekening 2024, begroting 2025 en meerjarenperspectief 5
2.1.2 Bezuinigingstrajecten 6
2.1.3 Ontwikkeling eigen vermogen 8
2.1.4 Weerstandsvermogen 8
2.1.5 Financiële kengetallen 10
2.2 Onderhoud kapitaalgoederen 12
2.2.1 Actualiteit beheerplannen en onderhoudsachterstanden Brummen 13
2.2.2 Actualiteit beheerplannen Rheden 13
2.2.3 Actualiteit beheerplannen Zutphen 13
2.3 Getrouwheidsverklaring accountant en rechtmatigheidsverklaring college bij jaarrekening 2024 13
3 Hoofdstuk 3: Eigen inkomsten 15
3.1 Verschillen in woonlasten in drie gemeenten 15
3.2 Overige belastingen 16
4 Algemene uitkering en frictiekostenvergoeding 17
4.1 Algemene uitkering na herindeling 17
4.2 Bestuurskosten 18
4.3 Frictiekostenvergoeding 18
Geraadpleegde bronnen: 20

provincie Gelderland

1 Hoofdstuk 1: Hoofdconclusies financiële positie gemeenten

1.1 Algemeen beeld

De gemeenten Brummen, Zutphen en Rheden hebben alle drie een structureel en reëel sluitende begroting 2025. Vanaf 2026 verandert dit beeld en stevenen alle drie de gemeenten af op structurele tekorten, veroorzaakt door de daling van de algemene uitkering. Richting 2028 heeft alleen Zutphen in 2028 een structureel en reëel sluitende begroting. De gemeenten Brummen en Rheden hebben in het meerjarenperspectief nog structurele en reële tekorten. Bij ongewijzigd beleid heeft dat een ongunstig effect op de algemene reserves en het weerstandsvermogen. Op basis van de stand van het weerstandsvermogen en de algemene reserves bij de jaarrekening 2024 beschikken alle drie de gemeenten nog wel over voldoende buffers, maar structureel bijsturen is wel noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de gemeenten duurzaam financieel gezond blijven.

De voorjaarsnota 2025 van het Rijk en de daarop gebaseerde meicirculaire biedt enige financiële verlichting, maar is waarschijnlijk niet voldoende om alle tekorten vanaf 2026 te kunnen oplossen. De gemeenten Brummen en Rheden zullen aan de uitgavenkant en/of in combinatie met de inkomstenkant keuzes moeten gaan maken, om zo weer te komen tot een sluitende begroting en meerjarenperspectief. Indien de gemeenten zich opmaken voor een herindeling is een sluitende begroting en meerjarenraming nog meer van belang. Onder de gemeentewet is er nog de keuzemogelijkheid voor gemeenten om een structureel sluitende begroting in te dienen voor het komende begrotingsjaar, of kunnen ze aannemelijk maken dat de begroting sluit in het laatste jaar van de meerjarenraming (t+3). Bij een herindeling geldt echter de Wet arhi (algemene regels herindeling) en dan is het noodzakelijk dat alle jaren van de begroting sluiten. Potverteren is namelijk onder arhi-toezicht niet toegestaan. De nieuwe gemeente behoort financieel gezien zo gezond mogelijk opgeleverd te gaan worden. De provincie treedt op als belangenbehartiger van de nieuw te vormen gemeente en zal daar ook het financieel toezicht op instellen.

1.1.1 Brummen

In Brummen is de financiële situatie stabiel en de gemeente heeft sinds de beëindiging van het preventief toezicht in 2021 een stijgende lijn naar boven gevonden. Dat blijkt uit:

- De toename van de algemene reserve (JR 2021 € 1,7 miljoen, JR 2024: € 12,6 miljoen);
- De verbetering van de kengetallen: solvabiliteit: (JR 2021: 12%, JR 2024: 26,4%), netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen: (JR 2021: 90%, JR 2024: 46,5%).

De voornaamste verbeterpunten bij de volgende begroting zijn zoals benoemd in de begrotingsbrief 2025 het actualiseren van twee beheerplannen en het inhalen van onderhoudsachterstanden. Dit betreft het beheerplan openbare verlichting, het beheerplan wegen en het inhalen van het achterstallig onderhoud groen. De actualisaties zijn deels vertraagd doordat de ambtelijke capaciteit hiervoor (nog) niet op orde was. Het achterstallig onderhoud is in de begroting geraamd en ingepland. Het wegwerken van het achterstallig onderhoud verloopt op schema.

Verder geldt dat de meerjarenraming 2026-2028 nog niet structureel en reëel en sluitend is. De gemeente zal dus extra maatregelen moeten gaan treffen om te komen tot een sluitende (meerjaren) begroting, indien het Rijk niet voor afdoende extra financiële middelen zorgt. De tekorten in de meerjarenraming lopen niet in de miljoenen, dus de verwachting is dat de gemeente voldoende in staat is om dit te kunnen ombuigen.

1.1.2 Rheden

In Rheden is de financiële situatie houdbaar, doordat de gemeente een omvangrijk bezuinigingspakket, in combinatie met inkomstenverhogende maatregelen heeft geïmplementeerd bij de begroting 2025. In 2025 is in totaal € 7,1 miljoen aan maatregelen verwerkt, voor € 4,1 miljoen aan bezuinigingen en € 3 miljoen aan inkomstenverhogende maatregelen.
Het meerjarenperspectief kent nog structurele tekorten van € 2 miljoen in 2026, € 0,5 miljoen in 2027 en € 1 miljoen in 2028. Voor Rheden geldt eveneens dat de gemeente extra maatregelen moet gaan treffen om te komen tot een sluitende (meerjaren) begroting, indien het Rijk niet voor afdoende extra financiële middelen zorgt.

Een ander aandachtspunt bij Rheden is de solvabiliteit. Deze is met 14% (stand jaarrekening 2024) laag en valt bij de beoordeling door de provincie in de meest risicovolle categorie C. Een lage solvabiliteit geeft aan dat de schuldpositie ten opzichte van de eigen vermogenspositie relatief hoog is. De consequentie van een lage solvabiliteit en een relatief hoge schuldquote is dat bij een rentestijging er bij een herfinanciering, dan wel het aantrekken van nieuwe financiering, een groter deel van de ruimte in de exploitatiebegroting benut wordt voor het dragen van de kapitaallasten. Die middelen kunnen dan niet meer voor het primaire proces ingezet worden. Indien de inkomsten dalen, of onvoldoende meegroeien, zullen er financiële maatregelen getroffen moeten worden. Dit maakt de begroting minder flexibel voor het opvangen van eventuele tegenvallers.

1.1.3 Zutphen

De gemeente Zutphen laat een gezond financieel beeld zien en heeft op dit moment de sterkste financiële uitgangspositie van de drie gemeenten. De laatste jaarrekening sluit met een positief saldo van € 10,6 miljoen en een structureel en reëel saldo van € 10,8 miljoen. De afgelopen jaren zijn er forse overschotten geweest op het rekeningsaldo waardoor de reservepositie van de gemeente aanzienlijk is versterkt. In 2026 en 2027 verwacht de gemeente echter tekorten vanwege de terugloop van het gemeentefonds. Hierdoor zal de gemeente mogelijk in moeten teren op de reserves om deze tekorten te dekken. Ook is het onderhoudsplan voor wegen niet meer actueel. Hierdoor kunnen de lasten hiervan hoger liggen dan nu in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen.

De financiële gezondheid van de gemeente is ook terug te zien in het weerstandsvermogen en in de kengetallen. De combinatie van de groei van de reserves en de beperkte financiële risico's binnen de gemeente, zorgen voor een weerstandsratio van 5,18 op begrotingsbasis. Dit houdt in dat de gemeente de financiële effecten van haar risico's 5,18 maal kan indekken met haar reserves. De kengetallen van de gemeente Zutphen liggen op alle punten in lijn of zijn beter dan het landelijke en provinciale gemiddelde. De provincie ziet op basis van kengetallen dus geen grote risico's. De belastingdruk voor de inwoners van Zutphen is op begrotingsbasis even hoog als het gemiddelde in Nederland. Op basis van de jaarrekening 2024 ligt de belastingdruk lager dan gemiddeld.

2 Hoofdstuk 2: Financiële positie drie gemeenten

2.1 Financiële duiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de financiële positie van de gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen en is ingegaan op de bevindingen uit de accountantsverklaring over de getrouwheid van de jaarrekening 2024 en de rechtmatigheidsverklaring van het college van B&W. In de analyse is gebruik gemaakt van de door de raden vastgestelde jaarrekeningen 2024 en vastgestelde begrotingen 2025. De gemeenten sturen deze stukken namelijk vanuit een wettelijke verplichting ter beoordeling naar Gedeputeerde Staten van Gelderland.

Tabel 1: Geraamd saldo en structureel en reëel saldo

X €1.000	JR 2024	B2025	2026	2027	2028
Brummen Geraamd saldo	700	1.543	-187	62	25
Brummen Structureel en reëel saldo	**-31**	**1.182**	**-675**	**-142**	**-241**
Rheden Geraamd saldo	7.101	135	-2.095	470	576
Rheden Structureel en reëel saldo	**4.474**	**2.577**	**-2.045**	**-495**	**-1.014**
Zutphen Geraamd saldo	10.640	0	-2.350	-2.265	769
Zutphen Structureel en reëel saldo	**10.830**	**2.215**	**-5.004**	**-2.265**	**769**

2.1.1 Beeld jaarrekening 2024, begroting 2025 en meerjarenperspectief

In bovenstaande tabel zijn de jaarrekeningsaldi en begrotingssaldi opgenomen. Het geraamde saldo is het saldo dat door de gemeenteraad is vastgesteld bij de jaarrekening en de begroting. Het structurele en reëel saldo is het saldo dat bij de jaarrekeningbeoordeling en begrotingsbeoordeling door de provincie is berekend. Het verschil tussen beide saldo's wordt hierna nader verklaard.

Beeld jaarrekening 2024

Het saldo dat is vastgesteld door de gemeenteraad wijkt af van het structurele en reëel saldo zoals deze is bepaald door de provincie. Bij de beoordeling van de jaarrekening worden de incidentele baten (negatieve correctie) en incidentele lasten (positieve correctie) gecorrigeerd in combinatie met eventuele overige correcties om zo het structureel en reëel resultaat te kunnen vaststellen.

Brummen

De gemeente Brummen heeft een klein negatief structureel en reëel saldo van € -31.000 bij de jaarrekening 2024 bij een omzet van € 77,3 miljoen. Het vastgestelde saldo door de raad is € 0,7 miljoen positief. Echter doordat er per saldo meer incidentele baten negatief zijn gecorrigeerd door de provincie op het jaarrekening saldo (€ 9,1 miljoen), dan dat er incidentele lasten positief zijn gecorrigeerd (8,4 miljoen) is het structureel en reëel resultaat van de jaarrekening negatief.

Rheden

De gemeente Rheden heeft een positief structureel en reëel jaarrekeningresultaat van bijna € 4,5 miljoen bij een omzet van € 169,8 miljoen. Het vastgestelde saldo door de raad is € 7,1 miljoen positief. Doordat er bij Rheden eveneens meer incidentele baten negatief gecorrigeerd zijn (€ 14,9 miljoen), dan dat er incidentele lasten positief gecorrigeerd zijn (€ 12,3 miljoen) is het structureel en reëel jaarrekeningresultaat lager dan het vastgestelde saldo door de gemeenteraad. Het positieve saldo wordt voornamelijk verklaard bij Rheden door voordelen op de taakvelden Samenkracht en Burgerparticipatie (€ 5,6 miljoen) en inkomensregelingen (€ 0,9 miljoen).

Zutphen

De gemeente Zutphen heeft een positief structureel en reëel jaarrekeningresultaat van € 10,8 miljoen. De totale omzet van de gemeente in 2024 was € 221,3 miljoen. Het vastgestelde saldo door de raad is € 10,6 miljoen. De incidentele baten waren in 2024 € 0,2 miljoen lager dan de incidentele lasten. Grote incidentele voordelen waren de ESF-subsidie en de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Het overschot op structurele middelen wordt voor een groot deel veroorzaakt door de hogere algemene uitkering.

Beeld begroting 2025 en meerjarenperspectief

Het saldo dat is vastgesteld door de gemeenteraad wijkt af van het structurele en reëel saldo zoals deze is berekend door de provincie. Bij de beoordeling van de begroting toetst de provincie de realiteit en onderbouwing van de opgenomen ramingen (van onder meer bezuinigingen en onderhoud) en worden de incidentele baten (negatieve correctie) en incidentele lasten (positieve correctie) gecorrigeerd om zo het structureel en reëel resultaat te kunnen bepalen. Het structureel en reëel saldo is naar het oordeel van de provincie bij alle drie de gemeenten positief in 2025. Dit beeld verslechtert vanaf 2026. In het laatste begrotingsjaar 2028 is alleen bij Zutphen sprake van een sluitend meerjarenperspectief. Bij Brummen en Rheden is dat niet het geval.

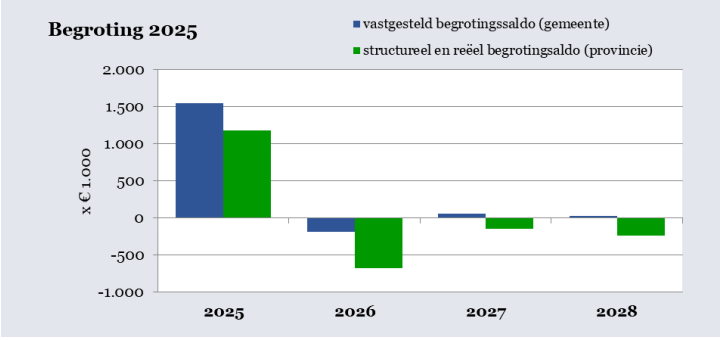
Bij alle drie de gemeenten is zichtbaar dat de structurele daling van de algemene uitkering in 2026 een duidelijk negatief effect heeft op het begrotingssaldo. Alle drie de gemeenten laten vanaf 2026 een tekort zien en alleen Zutphen weet dit tekort in het meerjarenperspectief in 2028 te herstellen naar een overschot van € 0,8 miljoen.

2.1.2 Bezuinigingstrajecten

Brummen

In Brummen is het eerste jaar van de begroting structureel en reëel sluitend met een positief saldo van bijna € 1,2 miljoen bij een omzet van € 69,6 miljoen. Er zijn voor € 2,2 miljoen aan bezuinigingsmaatregelen ingeboekt.[1]
Eén maatregel is negatief gecorrigeerd en dat betreft de raming van de onderuitputting van kapitaallasten van € 425.000. Onderuitputting kapitaallasten mag namelijk op begrotingsbasis niet geraamd worden. Door de negatieve correctie van de provincie op deze post heeft de meerjarenraming van de begroting van Brummen een negatief saldo. Zoals te zien is in onderstaande grafiek.

Figuur 1: geraamd saldo en structureel en reëel begrotingssaldo gemeente Brummen



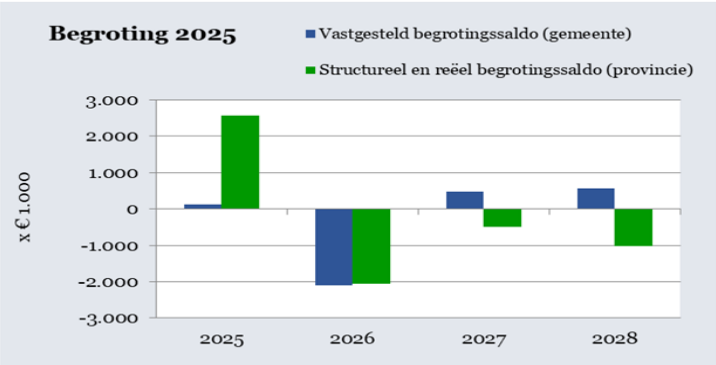
Ondanks de bezuinigingsmaatregelen verslechtert het structureel en reëel begrotingssaldo naar € -675.000 negatief in 2026, weer teruglopend naar een tekort van respectievelijk €-142.000 in 2027 en €-241.000 in 2028. Voor de bezuinigingsmaatregel onderuitputting kapitaallasten zal dus een alternatief dekkingsmiddel gevonden moeten gaan worden om weer te komen tot een sluitende (meerjaren) begroting.

[1] Bezuinigingsmaatregelen zijn volgens de definitie in het GTK 2020, p. 40: Lastenverlagende maatregelen om een begrotingstekort weg te werken. Een bezuiniging is iets wat al rechtstreeks op de lasten van de begroting wordt verwerkt. In de begroting zijn deze bezuinigingen op programmaniveau verwerkt.

Rheden

In Rheden is het eerste jaar van de begroting structureel en reëel sluitend met een positief saldo van bijna € 2,6 miljoen bij een omzet van € 177 miljoen. In 2025 is in totaal voor € 7,1 miljoen aan maatregelen verwerkt, € 4,1 miljoen aan bezuinigingen/taakstellingen en voor € 3 miljoen aan inkomstenverhogende maatregelen. Het meerjarenperspectief kent nog structurele tekorten van € 2 miljoen in 2026, € 0,5 miljoen in 2027 en € 1 miljoen in 2028. De bezuinigingen op salarissen en subsidies zijn bij de beoordeling door de provincie aangemerkt als risicovol, voor een bedrag van bijna € 2,5 miljoen eind 2028. Twee taakstellingen zijn negatief gecorrigeerd, omdat deze onvoldoende zijn onderbouwd. Dit betreft een taakstelling voor de Connectie en het verhogen van kostenverhaal bij ontwikkelingen. In totaal voor € 350.000 eind 2028.

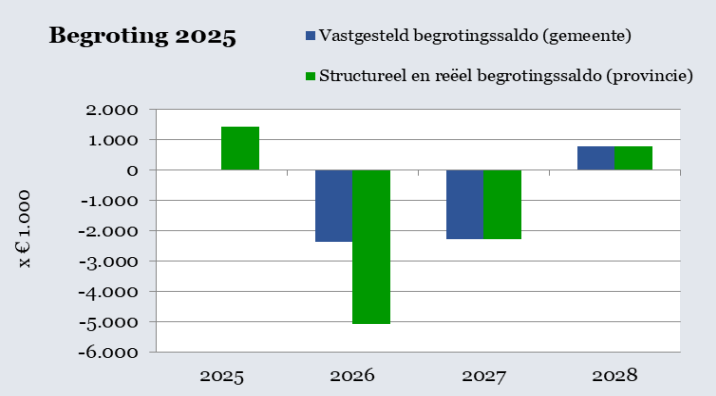
Figuur 2: geraamd saldo en structureel en reëel begrotingssaldo gemeente Rheden



Zutphen

Het vastgestelde saldo door de gemeenteraad van de gemeente Zutphen komt in de begroting 2025 uit op € 0 bij een omzet van € 214,7 miljoen. Het structureel en reëel begrotingssaldo komt na een correctie van de provincie uit op € 1,4 miljoen. Op basis van de meerjarenraming is door de terugloop van het gemeentefonds in 2026 een structureel en reëel tekort te zien van € 5,1 miljoen. In 2028 komt het structurele en reële resultaat echter weer positief uit op € 0,8 miljoen. In figuur 3 is het overzicht van het begrotingssaldo zoals deze door de gemeente is vastgesteld te zien. Daarnaast is ook het structurele en reële begrotingssaldo volgens de provincie te zien. Doordat het vastgestelde saldo in 2025 is begroot op € 0, is er geen staaf zichtbaar in de grafiek. Zutphen heeft in de begroting 2025 geen bezuinigingsplannen meegenomen omdat de gemeente verwacht dat dit niet noodzakelijk gaat zijn.

Figuur 3: geraamd saldo en structureel en reëel begrotingssaldo gemeente Zutphen



2.1.3 Ontwikkeling eigen vermogen

Onderstaande tabel geeft de eigen vermogenspositie weer van de drie gemeenten. Het eigen vermogen bestaat uit de optelling van de algemene reserves, de bestemmingsreserves en het resultaat na bestemming van de jaarrekening en begroting. Het eigen vermogen is bedoeld als weerstandsbuffer om onverwachte schommelingen in de uitgaven te kunnen opvangen, om investeringen te kunnen doen, bijvoorbeeld door een deel te bestemmen voor een bestemmingsreserve kapitaallasten, en om onvoorziene risico's te kunnen afdekken.

Tabel 2: Eigen vermogen

x €1.000	JR2024	B2025 1/1	B2025 31/12	2026	2027	2028
Brummen	22.708	20.701	21.559	23.393	23.684	24.238
Rheden	27.601	24.713	25.457	25.239	27.047	29.061
Zutphen	86.698	68.666	61.276	55.878	53.058	53.409

Brummen

De ontwikkeling van het eigen vermogen van Brummen is volgens de geprognosticeerde balans vanaf begroting 2025 naar het meerjarenperspectief stijgend van € 20,7 miljoen begin 2025 naar € 24,2 miljoen eind 2028. De gemeente presenteert volgens de eigen cijfers met uitzondering van 2026 een sluitende begroting 2025 en meerjarenperspectief voor 2027 en 2028. Bij toevoeging van deze beoogde positieve resultaten bij de jaarrekening aan de algemene reserve in de toekomst zal indien dit zich voor zal doen het eigen vermogen licht gaan stijgen. De stand van het eigen vermogen bij de jaarrekening 2024 is hoger dan bij de begroting 2025. De algemene reserve is hoger (€ 12,6 miljoen) dan bij de begroting 2025 was voorspeld (€ 9,6 miljoen). Dat is de voornaamste verklaring van het verschil.

Rheden

De ontwikkeling van het eigen vermogen van Rheden is volgens de geprognosticeerde balans vanaf begroting 2025 naar het meerjarenperspectief stijgend van € 24,7 miljoen begin 2025 naar € 29,1 miljoen eind 2028. De stijging zit volgens de geprognosticeerde balans in zowel een toename van de algemene reserve, alsook een toename van de bestemmingsreserves. De gemeente Rheden voegt jaarlijks in de meerjarenbegroting 2026-2029 € 1 miljoen toe aan de algemene reserve ter versterking van de vermogenspositie. Verder verwacht de gemeente m.u.v. 2026 positieve rekeningresultaten, waardoor het eigen vermogen in die jaren ook licht zal stijgen volgens die verwachting. De stand van het eigen vermogen bij de jaarrekening 2024 is hoger dan bij de begroting 2025 als gevolg van het positieve jaarrekeningresultaat.

Zutphen

Het eigen vermogen in Zutphen daalt van € 68,7 miljoen in het begin van 2025 naar € 53,4 miljoen eind 2028. Deze daling wordt veroorzaakt door het dekken van de begrotingstekorten met incidentele middelen in 2026 en 2027. Daarnaast wordt de daling tussen begin 2025 en eind 2025 veroorzaakt door een terugloop in de dekkingsreserves kapitaallasten.
Van het positieve saldo van de jaarrekening 2024 van € 10,6 miljoen zal € 7,97 worden overgeheveld naar de algemene reserve. Omdat de jaarrekening 2024 later is opgesteld dan de begroting 2025 is dit nog niet terug te zien in tabel 2 m.u.v. de kolom jaarrekening 2024.

2.1.4 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken dan wel middelen heeft vrijgemaakt om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk de

weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee onderdelen aan.[2] In onderstaande tabel is het weerstandsvermogen weergegeven:

Tabel 3: Weerstandsvermogen bij begroting 2025

Begroting 2025	Brummen	Rheden	Zutphen
Berekende risico's *(x € 1.000)*	3.570	9.600	4.937
Aantal inwoners	21.483	43.656	49.013
Risicobedrag per inwoner (x € 1)	166,18	219,90	100,73
Beschikbare weerstandscapaciteit (Vrij aanwendbare deel algemene reserve) (x € 1.000)	9.623	8.309	25.549
Beschikbare weerstandscapaciteit per inwoner (x € 1)	477,94	190,33	521,27
Ratio Weerstandsvermogen	2,70 (A)	0,87 (B)	5,18 (A)

Gemeenten stellen zelf een beleid vast over de volgens de gemeente noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's (ratio). De gemeenten kunnen conform het GTK 2020[3] bepalen wat ze tot de weerstandscapaciteit kunnen rekenen. De gemeente vermeldt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing welke risico's zij loopt. Deze risico's dienen gekwantificeerd te zijn. De beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's resulteert in een ratio. Deze ratio dient minimaal gelijk of hoger te zijn dan de ratio (norm) die de raad vastgesteld heeft. Een weerstandsvermogen dat hoger of gelijk is aan 1 wordt door de provincie beoordeeld als 'minst risicovol'. De berekening van het weerstandsvermogen is als volgt:

weerstandscapaciteit/risicobedrag = weerstandsvermogen.

In de gemeenten Brummen en Zutphen ligt de ratio voor het weerstandsvermogen bij de beoordeling van de begroting 2025 boven de norm van 1, daarmee wordt volgens de provinciale beoordeling deze als voldoende beoordeeld (categorie A). Voor Rheden ligt de ratio onder 1 en is daarmee als matig beoordeeld (Categorie B). De gemeente Rheden hanteert overigens wel een substantieel hoger risicobedrag bij de berekening van de weerstandsratio. Dat blijkt ook uit de berekening van het risicobedrag per inwoner. Die ligt een stuk hoger dan bij Brummen en Zutphen.

Tabel 4: Weerstandsvermogen bij jaarrekening 2024

Jaarrekening 2024	Brummen	Rheden	Zutphen
Bekende risico's *(x € 1.000)*	3.570	9.850	5.804
Aantal inwoners	21.483	43.656	49.013
Risicobedrag per inwoner (x € 1)	166,18	225,63	118,42
Beschikbare weerstandscapaciteit (Vrij aanwendbare deel algemene reserve) (x € 1.000)	12.623	20.964	24.959
Beschikbare weerstandscapaciteit per inwoner (x € 1)	587,58	480,21	509,23
Ratio Weerstandsvermogen	3,54 (A)	2,13 (A)	4,3 (A)

[2] Conform definitie zoals opgenomen in het GTK2020, p. 42.
[3] Zie paragraaf 7.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's van het GTK 2020 op p. 22 en 23.

De stand van de ratio voor het weerstandsvermogen bij de jaarrekening 2024 is bij zowel Brummen als Rheden aanmerkelijk hoger dan bij de beoordeling van de begroting 2025. Deze stijging zit hem in het tellereffect van de toegenomen vrij aanwendbare algemene reserves. De risico's zijn bij Brummen gelijk gebleven en bij Rheden heel licht gestegen in vergelijk met de begroting 2025. De algemene reserves zijn toegenomen door de positieve tussentijdse resultaten bij de afgelopen twee jaarrekeningen. Ook hier geldt dat de gemeente Rheden een substantieel hoger risicobedrag bij de berekening van de weerstandsratio hanteert dan de andere twee gemeenten.
De ratio weerstandsvermogen bij Zutphen is bij de jaarrekening 2024 afgenomen ten opzichte van de begroting 2025 vanwege hogere risico's. De afgelopen jaren is de weerstandscapaciteit van Zutphen aanzienlijk gegroeid door positieve jaarrekeningresultaten. Alle drie de gemeenten vallen bij de jaarrekening 2024 in categorie A met betrekking tot het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is dus bij alle drie de gemeenten voldoende in relatie tot de geïnventariseerde risico's.

2.1.5 Financiële kengetallen

In de beoordelingsbesluiten gemeentebegrotingen zijn door de provincie volgens het uitvoeringsprogramma IBT zeven kengetallen opgenomen. Deze sluiten aan bij de zes kengetallen die sinds begroting 2016 en jaarrekening 2015 zijn voorgeschreven volgens het BBV. Bij de beoordeling door de provincie zijn ten opzichte van de zes voorgeschreven kengetallen volgens het BBV nog het weerstandsvermogen toegevoegd. Zie daarvoor de vorige paragraaf.
De belastingcapaciteit wordt uitgedrukt in een percentage ten opzichte van het landelijke gemiddelde, waarbij het landelijke gemiddelde 100% is. In onderstaande tabellen is ervoor gekozen om zes kengetallen op te nemen, om zo begroting 2025 en jaarrekening 2024 zo goed mogelijk met elkaar te kunnen vergelijken. Het kengetal voor de meerjarenraming is daarom niet opgenomen. Kengetallen zijn getallen die de verhouding weergeven tussen bepaalde onderdelen van de begroting/jaarrekening en de balansstand en zijn een hulpmiddel bij de beoordeling van de financiële gezondheid van een gemeente. De kengetallen behoren met elkaar in samenhang te worden beoordeeld.

Kengetallen bij begroting 2025

Kengetal	Toelichting
Netto schuldquote	Geeft aan hoeveel schulden de gemeente heeft ten opzichte van haar totale baten
Netto schuldquote gecorrigeerd	Geeft aan hoeveel schulden de gemeente heeft ten opzichte van haar totale opbrengsten gecorrigeerd voor doorgeleende baten
Solvabiliteitsratio	Geeft aan welk aandeel van het vermogen van de gemeente bestaat uit eigen vermogen
Grondexploitatie	Geeft aan hoeveel gemeentelijke middelen er vast zit in grondexploitatie.
Structurele exploitatieruimte	Geeft aan wat het structurele jaarresultaat is ten opzichte van de jaarlijkse baten.
Belastingcapaciteit	Geeft aan hoe hoog de lokale belastingen zijn ten opzichte van de rest van Nederland (100% is gemiddeld)

In de onderstaande tabel zijn de kengetallen bij de begroting 2025 van de gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen met elkaar en met het Gelderse gemiddelde vergeleken. In de tabel zijn tevens de signaleringswaarden van de provincie opgenomen.

Tabel 5: risicobeoordeling financiële positie begroting 2025

Begroting 2025	Netto schuldquote	Netto schuldquote gecorrigeerd	Solvabiliteits-ratio	Grond-exploitatie	Structurele exploitatie ruimte	Belasting-capaciteit
Brummen	82% A	76% A	23% B	10% A	2% A	107% C
Rheden	87% A	83% A	12% C	0% A	1% A	92% A
Zutphen	70% A	66% A	24% B	-2% A	1% A	100% B
Gemiddelde Gelderse gemeenten	61% A	55% A	32% B	8% A	1% A	101% B

Brummen

De financiële positie van Brummen is na de beëindiging van het preventief toezicht in 2021 sterk verbeterd. Zowel de netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd, grondexploitatie en de structurele exploitatieruimte bevinden zich volgens de risicobeoordeling van de provincie in de minst risicovolle categorie A. De solvabiliteit is met beoordeling B nog voldoende (boven de 20%). Alleen de belastingcapaciteit is met categorie C het meest risicovol. Dit kengetal geeft weer dat inwoners van de gemeente Brummen zwaarder belast worden met lokale heffingen dan het landelijke gemiddelde. De gemeente heeft na de beëindiging van het preventief toezicht de lokale lasten (met name de rioolheffing) verhoogd, wat in combinatie met bezuinigingen ook nodig was om te komen tot een structureel sluitende begroting. Sindsdien is het repressief toezicht vanaf februari 2021 (toezicht achteraf door de provincie) gecontinueerd en heeft de gemeente goed gewerkt aan het financieel herstel. Wat zich uit in de beoordeling van de financiële kengetallen. Brummen zit met uitzondering van de structurele exploitatieruimte bij de overige kengetallen iets ongunstiger ten opzichte van het Gelderse gemiddelde, maar wijkt daar niet sterk vanaf.

Rheden

De gemeente Rheden scoort op bijna alle kengetallen een A. De enige uitzondering die in negatieve zin opvalt is de solvabiliteitsratio. Deze scoort met een C als meest risicovol. Een lage solvabiliteit geeft aan dat de schuldpositie ten opzichte van de eigen vermogenspositie relatief hoog is. De consequentie van een lage solvabiliteit en een relatief hoge schuldquote is dat bij een rentestijging er bij een herfinanciering, dan wel het aantrekken van nieuwe financiering, een groter deel van de ruimte in de exploitatiebegroting benut wordt voor het dragen van de kapitaallasten. Die middelen kunnen dan niet meer voor het primaire proces ingezet worden. Indien de inkomsten dalen, of onvoldoende meegroeien, zullen er financiële maatregelen getroffen moeten worden. Dit maakt de begroting minder flexibel voor het opvangen van eventuele tegenvallers.
Daarentegen is de belastingdruk volgens de gemeente in Rheden relatief laag. Deze scoort met 92% volgens de gemeente wat gunstiger dan het landelijke gemiddelde.

Zutphen

De kengetallen van de gemeente Zutphen vallen allemaal onder de categorie A of B. Geen enkel kengetal bevindt zich dus in de meest risicovolle categorie volgens de risicobeoordeling van de provincie. De netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd zijn hoger dan het Gelders gemiddelde maar lager dan de grens van 90%, waardoor ze in de categorie A 'minst risicovol vallen'. De solvabiliteit ligt onder de 50%, maar boven de 20% waardoor deze in categorie B valt. De afgelopen jaren is de solvabiliteit niet meer onder de 20% gezakt en werd het kengetal begroot tussen de 20% en 30%. De belastingdruk ligt volgens de gemeente op 100% (categorie B), wat betekent dat het gelijk is aan het landelijke gemiddelde.

Kengetallen bij jaarrekening 2024

In de onderstaande tabel zijn de kengetallen bij de jaarrekening 2024 van de gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen met elkaar vergeleken. Er is geen Gelders gemiddelde opgenomen, omdat deze nog niet is vastgesteld. In de tabel zijn tevens de signaleringswaarden van de provincie opgenomen.

Tabel 6: risicobeoordeling financiële positie

Jaarrekening 2024	Netto schuldquote	Netto schuldquote gecorrigeerd	Solvabiliteits-ratio	Grond-exploitatie	Structurele exploitatie ruimte	Belasting-capaciteit
Brummen	52% A	47% A	26% B	6,5% A	0% A	107% C
Rheden	75% A	71% A	14% C	-2% A	1,6% A	92% A
Zutphen	38% A	34% A	38% B	-1% A	4,9% A	92% A

Brummen

De kengetallen bij de jaarrekening 2024 scoren op twee na beter dan bij de begroting 2025. De netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd en grondexploitatie scoren wat gunstiger en vallen allemaal in de minst risicovolle categorie A. De solvabiliteit is 26% bij de jaarrekening (categorie B) en scoort beter dan de 23% bij de begroting. De Structurele exploitatieruimte is 0%, scoort daarmee eveneens een A, maar is wel iets minder gunstig dan bij de beoordeling van de begroting. De belastingcapaciteit is met 107% gelijk aan de beoordeling bij de begroting.

Rheden

In vergelijk met de Begroting 2025 scoren bijna alle kengetallen beter bij de jaarrekening 2024 en vallen met uitzondering van de solvabiliteitsratio (categorie C) allemaal in de minst risicovolle categorie A. Alleen de belastingcapaciteit is gelijk gebleven. Door een positief jaarrekeningresultaat scoren de kengetallen netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd, solvabiliteitsratio en structurele exploitatieruimte beter. Het eigen vermogen neemt dan namelijk toe ten opzichte van de schuldpositie en dat heeft een positief effect op al deze kengetallen. Het kengetal grondexploitatie scoort nog iets beter bij de jaarrekening 2024 dan bij de begroting 2025 door het verplicht volgens het BBV verhogen van de verliesvoorziening. Deze verliesvoorziening is getroffen vanwege het verwachte negatieve resultaat op de grondexploitatie Rijn IJssel District.
Doordat er nog relatief weinig kosten zijn gemaakt op dit project maakt dat er voor de grondexploitatie een negatief bedrag is opgenomen aan de activazijde van de balans voor de balanspost “bouwgronden in exploitatie”. Deze negatieve boekwaarde resulteert in een negatief kengetal voor de grondexploitatie.

Zutphen

De kengetallen in de jaarrekening 2024 van de gemeente Zutphen scoren beter dan bij de begroting 2025. Het grootste verschil is te vinden in de netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd, welke voor beide kengetallen 32% lager uitvalt. Door de lagere schuldpositie in de jaarrekening t.o.v. de begroting is ook de solvabiliteit aanzienlijk hoger in de jaarrekening. Toch blijft het kengetal solvabiliteit in categorie B. Door het structurele rekeningresultaat van €10,8 miljoen komt de structurele exploitatieruimte uit op 4,9%. Dit kengetal geeft de ratio weer tussen het structurele en reële saldo en de totale baten aan. Bij een negatief structureel resultaat zou dit kengetal negatief zijn.
De belastingcapaciteit kwam in 2024 op 92%, wat lager is dan wat er in de begroting 2025 wordt geraamd. In de gemeente Zutphen zijn de lokale lasten in 2024 dus gemiddeld 8% lager geweest dan gemiddeld in Nederland.

2.2 Onderhoud kapitaalgoederen

De gemeenten zijn als eigenaar en beheerder verantwoordelijk voor de kwaliteit van kapitaalgoederen. De waarde van kapitaalgoederen vertegenwoordigen over het algemeen een groot aandeel in het vermogen van de gemeente. Het beheer en onderhoud kost de gemeente jaarlijks veel geld. Daarom is het belangrijk om verantwoord om te gaan met deze materiële vaste activa. Bij de jaarlijkse begrotingsbeoordelingen beoordeelt de provincie of de gemeenten actuele

beheerplannen hebben en of er onderhoudsachterstanden zijn. In deze paragraaf gaan we in op de betrokken gemeenten bij deze quickscan.

2.2.1 Actualiteit beheerplannen en onderhoudsachterstanden Brummen

Beheerplan openbare straatverlichting en beheerplan wegen niet actueel

Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de gemeente Brummen is gebleken dat de geldigheidsduur van het beheerplan openbare straatverlichting en beheerplan wegen inmiddels zijn afgelopen en daarmee zijn verouderd. In 2024 is de mobiliteitsvisie opgesteld. In 2025 wordt het wegenbestand opnieuw geactualiseerd en mede op basis daarvan wordt een nieuw wegenbeheerplan opgesteld. De verwachte oplevering is in 2026. In de tussentijd wordt het vigerende beheerplan middels een collegevoorstel verlengd met twee jaar (dus van 2024 tot 2026). Dit was aanvankelijk gepland om in 2024 op te leveren. Dit is vanwege capaciteitstekort niet gelukt, wel is alvast extern opdracht gegeven om het areaal/data te actualiseren. In januari 2025 is een nieuwe medewerker gestart die het opstellen van een nieuw beheerplan gaat oppakken voor 2025.

Achterstallig onderhoud groen

Brummen meldt in de programmabegroting 2025 dat er achterstallig onderhoud is bij de groenvoorziening. In de begroting zijn er op pagina 36-37 extra middelen beschikbaar gesteld om deze achterstanden te gaan inhalen. Het wegwerken van het achterstallig onderhoud verloopt op schema.

2.2.2 Actualiteit beheerplannen Rheden

Uit de analyse van de begroting 2025 van Rheden is gebleken dat alle beheerplannen actueel zijn en dat er geen onderhoudsachterstanden zijn vermeld. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de programmabegroting 2025 wordt melding gemaakt van de Beheernota Openbare Ruimte uit 2020 en van een Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2021 t/m 2025. Inmiddels is een nieuwe Nota kapitaalgoederen Openbare Ruimte door de raad op 11 april jl. vastgesteld. Deze nota geeft kaders voor de periode 2025 t/m 2028. Bij de vaststelling van de nota is aangegeven dat de onderhoudstekorten (jaarlijks ruim € 600.000) in 2026 t/m 2028 worden gedekt ten laste van de reserve openbare ruimte (wegen), waarvan het saldo per 31-12-2024 € 2,8 miljoen bedraagt. Daarbij is ook besloten om in de MJB 2027-2029 toe te werken naar structurele dekking voor onderhoud en vervanging van de kapitaalgoederen en deze in de MJB 2027-2029 te verwerken.

2.2.3 Actualiteit beheerplannen Zutphen

Beheerplan wegen niet actueel, actualisatie van beheerplan gebouwen en speelruimtes in 2025

Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2025 van de gemeente Zutphen blijkt dat de geldigheidsduur van het beheerplan wegen inmiddels is afgelopen en daarmee is verouderd. De actualisatie van dit plan is in de begroting nog niet nader toegelicht. Daarnaast verstrijkt de looptijd van de beheerplannen gebouwen en speelruimtes in 2025. Er zijn geen onderhoudsachterstanden vermeld in de begroting.

2.3 Getrouwheidsverklaring accountant en rechtmatigheidsverklaring college bij jaarrekening 2024

Sinds 2004 controleert de accountant elk jaar of de gemeente zich houdt aan de financiële regels (de rechtmatigheid) en of de jaarrekening klopt. De controle op rechtmatigheid heeft gezorgd voor beter financieel beheer. De introductie van de rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W vanaf de jaarrekening 2023 is een belangrijke ontwikkeling in het financieel toezicht op de gemeenten. Het college is nu zelf verantwoordelijk om verantwoording af te leggen over de financiële rechtmatigheid van zijn handelingen, wat bijdraagt aan een meer transparante en verantwoorde financiële bedrijfsvoering. Dit betekent dat het college moet uitleggen dat ze zich aan de (financiële) wet- en regelgeving hebben gehouden. De accountantsverklaring en de

rechtmatigheidsverklaring vullen elkaar aan. De accountant verklaart dat de jaarrekening een getrouwe weergave is van de baten en lasten en de activa en passiva. De accountant beoordeelt de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording, maar geeft geen apart oordeel meer over de rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording versterkt de rol van de gemeenteraad in het bepalen van kaders en het controleren van het college.
Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording, waarbij het verantwoorden en toelichten centraal staat, is het mogelijk om vooraf afspraken te maken tussen de raad en het college welke begrotingsonrechtmatigheden als gevolg van overschrijding van lasten en/of investeringen als acceptabel (passend in het beleid) worden beschouwd (dus onrechtmatig, maar acceptabel).

In deze paragraaf is ingegaan op de getrouwheidsverklaring van de accountant en de rechtmatigheidsverklaring van het college van B&W bij de gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen.

Brummen
De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven voor de getrouwheid van de jaarrekening. Het College van B&W heeft in de rechtmatigheidsverantwoording aangegeven de rechtmatigheidsgrens te overschrijden. De accountant is van mening dat de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is.

De belangrijkste onrechtmatigheden in 2024 zijn:
- Begrotingsoverschrijdingen € 9,1 miljoen
- Kredietoverschrijdingen € 0,1 miljoen
- Europese aanbestedingen € 1,3 miljoen

Doordat € 8,4 miljoen begrotingsoverschrijdingen als acceptabel aangemerkt worden, resteren € 2,1 miljoen aan niet-acceptabele onrechtmatigheden.

Rheden
De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven voor de getrouwheid van de jaarrekening. Het college van B&W concludeert dat de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens. Het totaal aan netto financiële rechtmatigheidsfouten bedraagt € 2 miljoen (1,15%).

Zutphen
De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven voor de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente Zutphen. Het college van B&W is van mening dat de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens. Het totaal van de rechtmatigheidsbevindingen komt in 2024 uit op € 5,4 miljoen waarvan € 3 miljoen acceptabel.

3 Hoofdstuk 3: Eigen inkomsten

3.1 Verschillen in woonlasten in drie gemeenten

Gemeenten brengen onroerendezaakbelasting (OZB), rioolheffing en afvalstoffenheffingen in rekening bij de inwoners. Dit is het grootste deel van de eigen gegenereerde structurele inkomsten van gemeenten. Bij een herindeling moeten er opnieuw keuzes gemaakt worden over de hoogte van de tarieven voor de nieuw te vormen gemeente. Bij de berekening van de afvalstoffenheffing en rioolheffing dient rekening te worden gehouden met de kostendekkendheid van de tarieven. Deze tarieven mogen maximaal kostendekkend zijn. De onderstaande tabel geeft inzicht in de gemiddelde woonlasten 2025 volgens het COELO[4], uitgaande van een eenpersoonshuishouden en een driepersoonshuishouden. Bij de bepaling van de woonlasten is uitgegaan van de gemiddelde WOZ waarde in de betreffende gemeente.

Tabel 7: woonlasten per gemeente

Eigenaar woning	Brummen[5]	Rheden	Zutphen[6]
Woonlasten eenpersoonshuishouden	1.009	985	868
Woonlasten meerpersoonshuishouden (3 personen)	1.159	1.032	909
Huurder woning			
Woonlasten eenpersoonshuishouden	408	345	269
Woonlasten meerpersoonshuishouden (3 personen)	558	393	309
Verschil eigenaren/huurders meerpersoonshuishouden (3 personen)	601	639	600

Opvallend is bij huurwoningen dat de lasten aanmerkelijk hoger liggen bij Brummen dan bij de andere twee gemeenten. De gemeente Brummen heft volgens de schatting van het Coelo bij een driepersoonshuishouden voor € 317 aan rioolheffing, waar dat bij Rheden € 139 is en bij Zutphen is het niet van toepassing, omdat er alleen rioolheffing wordt geheven bij eigenaren. Het landelijke gemiddelde voor rioolheffing is bij een driepersoonshuishouden met een huurwoning € 115.

Volgens de berekening van het Coelo zijn de gemiddelde woonlasten in Nederland voor een koophuis met 3 inwonenden € 1.053 in het jaar 2025. De gemeente Brummen zit € 106 boven het landelijke gemiddelde, de gemeenten Rheden zit € 21 onder dit gemiddelde en de gemeente Zutphen zit € 144 onder dit gemiddelde.

De OZB is een gemeentelijke belasting op woningen en bedrijfspanden. Het is de grootste bron van eigen gegenereerde structurele inkomsten voor een gemeente. Het is in ombuigingstrajecten een inkomstenverhogende maatregel die ingezet kan worden om te komen tot een sluitende begroting. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de gerealiseerde en geraamde OZB-inkomsten van 2024 en 2025. Ook toont de tabel voor welk deel de inkomsten van de gemeenten uit OZB bestaat.

Tabel 8: Belastinginkomsten OZB

Belastinginkomsten OZB x € 1.000	2024	% van totale inkomsten (2024)	2025	% van totale inkomsten (2025)
Brummen	6.932	9,0%	7.199	10,3%
Rheden	11.142	6,6%	13.431	7,6%
Zutphen	14.542	6,6%	14.949	6,9%

[4] https://coelo.nl/atlas-lokale-lasten/lokale-lasten-calculator/
[5] In Brummen hangt het te betalen bedrag van de afvalstoffenheffing af van de hoeveelheid aangeboden afval. In het bedrag hierboven is het onderdeel afvalstoffenheffing gebaseerd op de gemiddelde hoeveelheid afval in deze gemeente. In Brummen hangt het te betalen bedrag van de rioolheffing af van het waterverbruik. Het bedrag waarin de rioolheffing hierboven is verwerkt, is gebaseerd op een gemiddelde.
[6] In Zutphen hangt het te betalen bedrag van de afvalstoffenheffing af van de hoeveelheid aangeboden afval. In het bedrag hierboven is het onderdeel afvalstoffenheffing gebaseerd op de gemiddelde hoeveelheid afval in deze gemeente.

De hogere opbrengsten van OZB-inkomsten kunnen door een verhoging van het tarief en/of in combinatie met een verhoging van de WOZ-waarden van woningen en bedrijfspanden worden gerealiseerd. Ook de groei van een gemeente kan een rol spelen. De tabel hieronder geeft de stijging c.q. daling weer van de gemiddelde OZB van de drie gemeenten. Voor de berekening van de cijfers is gebruik gemaakt van de cijfers van COELO. Hieruit blijkt dat Brummen structureel de hoogste OZB per huishouden heeft in 2025.

Tabel 9: OZB-inkomsten per huishouden

OZB x € 1	Brummen	Stijging t.o.v. jaar eerder	Rheden	Stijging t.o.v. jaar eerder	Zutphen	Stijging t.o.v. jaar eerder
2022	536		414		419	
2023	617	15,1%	437	5,6%	434	3,6%
2024	604	-2,1%	473	8,2%	432	-0,5%
2025	601	-0,5%	561	18,6%	445	3,0%

3.2 Overige belastingen

Naast de algemene heffingen kunnen gemeenten verschillende soorten lokale belastingen heffen, zoals hondenbelasting, precariobelasting, forensenbelasting, toeristenbelasting en parkeerbelasting. In Brummen wordt toeristenbelasting, een BIZ-heffing (bedrijven investeringszone) per onroerende zaak en begraafrechten geheven. Rheden kent hondenbelasting, toeristenbelasting, forensenbelasting en begraafrechten. In Zutphen worden precariobelasting, parkeerbelasting, toeristenbelasting en forensenbelasting toegepast.

4 Algemene uitkering en frictiekostenvergoeding

Tabel 10: Kenmerken per gemeente

Gemeente	Inwoners Per 01-01-2024	Woonruimten Per 01-01-2024	Centrumfunctie	Sociale structuur
Brummen	21.286	10.415	Weinig	Matig
Rheden	43.661	21.983	Redelijk	Matig
Zutphen	48.752	24.291	Sterk	Zwak

4.1 Algemene uitkering na herindeling

Gemeenten ontvangen geld van de Rijksoverheid uit het gemeentefonds. Hiermee betalen zij een deel van hun uitgaven. Het gemeentefonds is de grootste inkomstenbron voor een gemeente. Gemeenten mogen grotendeels zelf bepalen waar ze dit geld aan besteden, maar hebben wel wettelijke taken te bekostigen. Hoeveel geld de individuele gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, hangt af van de kenmerken van de gemeenten en de belastingcapaciteit. De belastingcapaciteit geeft aan hoeveel belasting een gemeente jaarlijks kan innen. Gemeenten krijgen minder geld uit het gemeentefonds als ze veel capaciteit hebben om belasting te heffen.
De Rijksoverheid bepaald de verdeling van het gemeentefonds aan de hand van meer dan 60 kenmerken, ook wel verdeelmaatstaven genoemd. Enkele voorbeelden van deze verdeelmaatstaven zijn: aantal inwoners, aantal jongeren, aantal uitkeringsgerechtigden, oppervlakte van de gemeenten en grootte van de watergebieden. Door de manier waarop bepaalde maatstaven zijn gewogen, is de algemene uitkering na herindeling niet gelijk aan de algemene uitkering van beide gemeente samen. De belangrijkste maatstaf die vervalt bij het samengaan van twee gemeenten is het vaste bedrag. Het vaste bedrag van de algemene uitkering is het gegarandeerde bedrag dat elke gemeente krijgt, ongeacht de kenmerken van gemeente. In 2025 zal dit bedrag € 1,44 miljoen per gemeente bedragen (inclusief uitkeringsfactor).

In de onderstaande tabellen zijn de effecten op de algemene uitkering te zien bij zowel de fusie Brummen-Rheden als Brummen-Zutphen. Deze berekening is op verzoek van de Provincie Gelderland gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en is gebaseerd op de meicirculaire 2025. Doordat de berekening een momentopname is kunnen deze bedragen op een later moment afwijken. Daarnaast kan de hoogte van algemene uitkering in de komende jaren veranderen door een volgende stap in het ingroeipad van de herijking van het gemeentefonds, welke voor nu gemaximaliseerd is op € 37,50 per inwoner. Met toekomstige verdere ingroei is in de berekening geen rekening gehouden.

Tabel 11: Algemene uitkering Brummen-Rheden

Algemene uitkering Brummen-Rheden voor en na herindeling	Bedragen x € 1 inclusief uitkeringsfactor
Algemene uitkering Brummen voor herindeling	41.672.791
Algemene uitkering Rheden voor herindeling	95.441.998
Totaal:	137.114.789
Algemene uitkering Brummen-Rheden na herindeling	136.362.790
Verschil algemene uitkering door fusie	**-751.999**
Verschil algemene uitkering door fusie per inwoner	**-11,49**
Procentuele wijziging algemene uitkering door fusie	**-0,55%**

Tabel 12: Algemene uitkering Brummen-Zutphen

Algemene uitkering Brummen-Zutphen voor en na herindeling	bedragen x € 1 inclusief uitkeringsfactor
Algemene uitkering Brummen voor herindeling	41.672.791
Algemene uitkering Zutphen voor herindeling	121.298.607
Totaal:	162.971.398
Algemene uitkering Brummen-Zutphen na herindeling	161.883.291
Verschil algemene uitkering door fusie	**-1.088.108**
Verschil algemene uitkering door fusie per inwoner	**-15,54**
Procentuele wijziging algemene uitkering door fusie	**-0,67%**

De algemene uitkering zal in beide situaties lager uitkomen bij gemeentelijke herindeling. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het vervallen van het vaste bedrag per gemeente.
Hierdoor lijken gemeenten financieel te worden “gestraft” voor een gemeentelijke herindeling. Dat vraagt om nadere toelichting. Bij een herindeling is er een aantoonbare daling van de bestuurskosten (minder raadsleden, minder bestuurders). Samen met de verwachte efficiencyvoordelen kan de daling in de algemene uitkering hierdoor worden opgevangen.

4.2 Bestuurskosten

Bij een herindeling veranderen de bestuurskosten van de nieuwe gemeente ten opzichte van de oude gemeenten. Er is nog één raad en één college van burgemeester en wethouders. Op basis van de omvang van de nieuwe gemeente kan een ruwe inschatting worden gemaakt over bespaarde bestuurskosten.

Bij het scenario Brummen-Rheden zal de nieuwe gemeente in de inwonersklasse van 60.000 tot 70.000 vallen. Bij deze inwonersklasse zijn er 33 leden van de gemeenteraad en kunnen er maximaal 6 (voltijd) wethouders lid zijn van het college. Van deze gegevens uitgegaan kan de herindeling tot een besparing van € 450.000 tot € 500.000 op de bestuurskosten op jaarbasis leiden.

Bij het scenario Brummen-Zutphen zal de nieuwe gemeente in de inwonersklasse van 70.000 tot 80.000 vallen. Bij deze inwonersklasse zijn er 35 leden van de gemeenteraad en kunnen er maximaal 7 (voltijd) wethouders lid zijn van het college. In dit geval zou de herindeling leiden tot een besparing van € 300.000 tot € 350.000 op de bestuurskosten op jaarbasis.

Het verschil tussen beide scenario’s wordt voor het grootste deel veroorzaakt doordat er met een extra wethouder rekening wordt gehouden bij de combinatie Brummen-Zutphen. Het is de gemeente echter vrij te kiezen hoeveel wethouders deel zullen nemen aan het college, zolang er maar minimaal 2 wethouders zijn en maximaal 20% van het aantal raadsleden. De ene wethouder extra is in deze berekening verantwoordelijk voor een verschil van ongeveer € 140.000. Daarnaast zijn in bovenstaande schattingen niet de vergoeding van de gemeentesecretaris en de raadsgriffier meegenomen. De gezamenlijke bezoldiging voor de griffier en gemeentesecretaris kwam in Brummen in 2024 uit op €222.600.

4.3 Frictiekostenvergoeding

Bij het vormen van een nieuwe gemeente krijgt de gemeente te maken met overgangskosten, ook wel frictiekosten genoemd. Frictiekosten zijn lasten die nodig zijn voor de voorbereiding en implementatie van de nieuwe organisatie. Het gaat hierbij om lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Voorbeelden van frictiekosten zijn:

- Extra kosten van voorbereiding van de herindeling
- Organisatieonderzoek
- Integratie beheerplannen

- Voorlichting
- Wachtgelden (alleen als gevolg van deze herindeling)
- Boventalligen (alleen als gevolg van deze herindeling)
- Verhuizing en tijdelijke voorzieningen t.b.v. verhuizing
- Ontwikkelen huisstijl

Om de nieuwe gemeente in de frictiekosten tegemoet te komen bestaat de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Dit is een tijdelijke uitkering van vijf jaar om de incidentele lasten op te vangen. De vergoeding zal voor het eerst worden ontvangen in het jaar voorafgaand aan de herindeling en zal doorlopen tot en met het derde jaar na de herindeling. De vergoeding betreft 125% van de geschatte frictiekosten. Volgens de berekening van BZK is de frictiekostenvergoeding voor beide herindelingsopties gelijk. Het totaalbedrag is geraamd op € 5.990.569. Voor de berekening is uitgegaan van een herindeling per 01-01-2025. In de werkelijkheid zullen de exacte cijfers dus kunnen afwijken. In tabel 12 is te zien hoe de frictiekosten zouden worden verdeeld.

Tabel 13: Maatstaf herindeling bij fusie Brummen-Rheden of Brummen-Zutphen per 1 januari 2025

Jaar	Bedrag x € 1	Percentage
2024	1.198.114	25%
2025	1.916.982	40%
2026	958.491	20%
2027	958.491	20%
2028	958.491	20%
Totaal	**5.990.569**	**125%**

In het jaar voorafgaand aan de herindeling wordt de frictiekosten-vergoeding evenredig aan de betrokken gemeenten uitgekeerd en het restantbedrag in de vier jaren daaropvolgend aan de nieuwe gemeente.

Geraadpleegde bronnen:

Documenten:

Alle 12 provincies (2020), gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Gemeenten
Gemeente Brummen (2024), programmabegroting 2025
Gemeente Brummen (2025), jaarrekening 2024
Gemeente Rheden (2024), programmabegroting 2025
Gemeente Rheden (2025), jaarrekening 2024
Gemeente Zutphen (2024), programmabegroting 2025
Gemeente Zutphen (2025), jaarrekening 2024
Provincie Gelderland (2025), Begrotingsbrief gemeente Brummen 2025
Provincie Gelderland (2025), Begrotingsbrief gemeente Rheden 2025
Provincie Gelderland (2025), Begrotingsbrief gemeente Zutphen 2025

Geraadpleegde websites:

https://coelo.nl/atlas-lokale-lasten/lokale-lasten-calculator/ bezocht op 21-7-2025

DEEL V:
Wisselen van samenwerkingsverbanden

Gemeente Brummen



Wisselen van samenwerkingsverband(en)

Rapportage deelonderzoek fase 2 bestuurlijke toekomst gemeente Brummen

Versie definitief, 5 december 2025

Gemeente Brummen

INLEIDING

Aanleiding

Eén van de deelonderzoeken binnen het vervolgonderzoek naar de bestuurlijke toekomst van gemeente Brummen betrof het “wisselen van samenwerkingsverbanden”.

Gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen zitten in allerlei samenwerkingsverbanden (zowel verplichte als niet-verplichte, variërend van gemeenschappelijke regelingen zoals de Veiligheidsregio, de GGD en de Omgevingsdienst tot en met tijdelijke samenwerkingsverbanden), maar niet altijd in dezelfde. Dit laatste kan of zal betekenen dat bij een eventuele herindeling/bestuurlijke fusie van gemeenten Brummen en Rheden, of van gemeenten Brummen en Zutphen, één van beide gemeenten wettelijk verplicht danwel uit eigen beweging, moet wisselen van samenwerkingsverband(en). Beide gemeenten vormen samen immers één nieuwe gemeente en die ene gemeente zit per definitie altijd als één gemeente in een samenwerkingsverband.

Omdat wisselen van samenwerkingsverbanden consequenties/impact kan hebben zowel voor de samenwerkingsverbanden zelf als voor de inwoners die uiteindelijk door deze samenwerkingsverbanden worden bediend, was en is het van groot belang om die consequenties/impact alvast zo volledig en objectief mogelijk te duiden. Dan kan dit meegenomen en meegewogen worden door de drie betrokken gemeenteraden in het besluit dat zij uiteindelijk moeten nemen over wel of niet herindelen/bestuurlijk fuseren, en in het geval van alleen gemeente Brummen: met welke van de twee gemeenten dan? In gemeenten Rheden en Zutphen ligt immers ‘alleen’ de vraag voor: wel of niet samengaan met gemeente Brummen?

Belangrijk vertrekpunt

Belangrijk vertrekpunt voor het deelonderzoek wisselen van samenwerkingsverbanden was en is dat een eventueel samengaan van gemeenten is bedoeld voor de *lange(re)* termijn en dat het eventueel wisselen van samenwerkingsverbanden daarin geen bepalende, laat staan doorslaggevende rol mag spelen, *tenzij* wisselen van samenwerkingsverbanden blijvende “schade” oplevert voor de dienstverlening aan inwoners. Dat is op basis van dit deelonderzoek echter niet de verwachting. Inwoners zullen in sommige gevallen tijdelijk of permanent te maken kunnen krijgen met andere dienstverleners, met een ander telefoonnummer en/of een andere contactpersoon, maar van risico’s voor de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening is geen sprake. Bovendien kan wisselen van samenwerkingsverbanden evengoed belangrijke voordelen hebben. Ook om die reden vinden de drie gemeenten en de Provincie dat het (eventueel) wisselen van samenwerkingsverbanden geen “showstopper” mag zijn. Daarvoor zijn andere belangen zwaarwegender, zoals een robuustere gemeente voor een robuustere dienstverlening, ook op de langere termijn. En mochten aan het (eventueel) wisselen van samenwerkingsverbanden frictiekosten verbonden zijn, dan heeft de Provincie zich bereid verklaard daarover in gesprek te gaan.

Overzicht van deelname in samenwerkingsverbanden

In het navolgende overzicht de samenwerkingsverbanden waarin de huidge drie gemeenten actief zijn. Daarin is sprake van:

- *verplichte samenwerking(en):* de samenwerking en de samenstelling zijn door het Rijk opgelegd: dit zijn de GGD, de omgevingsdienst en de veiligheidsregio;
- *semi-verplichte samenwerking(en)*: de samenwerking is door het Rijk opgelegd, maar gemeenten mogen zelf kiezen hoe zij de samenwerking vormgeven: dit zijn onder andere de regionale energie strategie (RES) en de jeugdzorg;.
- niet-verplichte samenwerking(en): de samenwerking is in die gevallen volledig vrijwillig.

Daar waar gemeenten op dit moment in dezelfde samenwerkingsverbanden zitten, is dat in het overzicht groen gemarkeerd aangegeven.

Overzicht van deelname in samenwerkingsverbanden

	Brummen	Rheden	Zutphen
Sociaal domein	Zorgregio Midden-IJssel / Oost-Veluwe	Modulaire GR Sociaal Domein Centraal Gelderland	Zorgregio Midden-IJssel / Oost-Veluwe
	GGD Noord- en Oost-Gelderland	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden	GGD Noord- en Oost-Gelderland
	Veilig Thuis Noord- en Oost-Gelderland		Veilig Thuis Noord- en Oost-Gelderland
	Werkcentrum Veluwe-Stedendriehoek	Arbeidsmarktregio Midden-Gelderland	Werkcentrum Veluwe-Stedendriehoek
Openbare orde en veiligheid	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
	Politie landelijke eenheid Oost-Nederland, basisteam IJsselstreek	Politie landelijke eenheid Oost-Nederland, basisteam IJsselwaarden	Politie landelijke eenheid Oost-Nederland, basisteam IJsselstreek
Ruimtelijke ordening, economie en regionale ontwikkeling	Regio Stedendriehoek	Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen & The Economic Board	Regio Stedendriehoek
	Economic Board / Strategische Board Stedendriehoek		Economic Board / Strategische Board Stedendriehoek
Onderwijs en cultuur	Stichting Archipel Onderwijs & Kinderopvang		Stichting Archipel Onderwijs & Kinderopvang
	Regionaal Archief Zutphen	Gelders Archief	Regionaal Archief Zutphen
	RMC Regio Stedendriehoek (leerplicht en schooluitval)	Regionaal Bureau Leerplicht Arnhem	RMC Regio Stedendriehoek (leerplicht en schooluitval)
	Graafschap Bibliotheken	Bibliotheek Zoomerij	Graafschap Bibliotheken
Milieu en afvalverwerking	Omgevingsdienst Veluwe	Omgevingsdienst Regio Arnhem	Omgevingsdienst Veluwe
	Deels Waterschap Vallei en Veluwe, deels Rijn en IJssel	Waterschap Rijn en IJssel en deels Vallei en Veluwe	Waterschap Rijn en IJssel
	Circulus (afvalbedrijf)	Circulus (per 1-1-26) (afvalbedrijf)	Circulus (afvalbedrijf)
	Vitens (drinkwaterbedrijf)	Vitens (drinkwaterbedrijf)	Vitens (drinkwaterbedrijf)
Toerisme en recreatie	Visit Veluwe / Hanzesteden	Visit Arnhem / Visit Veluwe Veluwe Alliantie	Visit Veluwe / Hanzesteden
Belastingen	Tribuut	De Connectie (vanaf 1-1-2026 gemeente Arnhem)	Tribuut
Financien	Bank Nederlandse Gemeenten	Bank Nederlandse Gemeenten	Bank Nederlandse Gemeenten
	Regionale uitvoeringsarrangementen BUIG-uitkering	Regionale uitvoeringsarrangementen BUIG-uitkering	Regionale uitvoeringsarrangementen BUIG-uitkering
ICT	Samenwerking met Zutphen en Apeldoorn	De Connectie (vanaf 1-1-2026 gemeente Arnhem)	Samenwerking met Brummen en Apeldoorn
Inkoop en aanbesteding(en)	Inkoop-samenwerking Regio Stedendriehoek	Inkoop-samenwerking Midden Gelderland	Inkoop-samenwerking Regio Stedendriehoek

Conclusie op basis van dit overzicht is dat gemeenten Brummen en Zutphen in *dezelfde* samenwerkingsverbanden zitten en dat geldt niet (althans in aanzienlijk mindere mate) voor de gemeenten Brummen en Rheden. In die zin heeft een (eventueel) samengaan van de gemeenten Brummen en Rheden dus automatisch meer "voeten in aarde" dan bij een (eventueel) samengaan van de gemeenten Brummen en Zutphen. En hoe dan ook kost elke wisseling van samenwerkingsverband tijd, geld en capaciteit, los van mogelijke desinvesteringen en wat een (eventueel) uittreden 'doet' met de 'achterblijvende' partij(en).

Niet-verplichte samenwerkingsverbanden

Voor de vrijwiligge of niet-verplichte samenwerkingsverbanden geldt dat de nieuwe gemeente uiteindelijk beslist.

In het geval van een samengaan van gemeenten Brummen en Zutphen is het logisch dat de huidige samenwerkingsverbanden waarin beide gemeenten participeren, door de nieuwe gemeente worden voortgezet.

In het geval van een samengaan van gemeenten Brummen en Rheden is het aan de nieuwe gemeente om te kiezen welk samenwerkingsverband het beste past bij de nieuwe gemeente. Al bij het herindelingsontwerp (volgend op het principebesluit) zal de vraag aan de orde zijn welke keuzes de nieuwe gemeente hierin wil maken. Het herindelingsontwerp voor de nieuwe gemeente wordt namelijk door BZK en de Provincie getoetst op de criteria 'regionaal draagvlak' en 'regionale samenhang'. Zie tevens het kader hierna.

Regionaal draagvlak
Het kabinet kijkt niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten en andere (bestuurlijke) organisaties in de regio.

Regionale samenhang
Alle gemeenten maken deel uit van diverse samenwerkingsverbanden en ook na een herindeling blijft samenwerking op tal van terreinen zinvol en nodig. Daarom vraagt het kabinet aan gemeenten om in te gaan op de gevolgen van de herindeling voor de samenwerkingsrelaties en eventuele andere bestuurlijke ontwikkelingen in de regio.

Bron: beleidskader gemeentelijke herindeling BZK.

Verplichte en semi-verplichte samenwerkingsverbanden

Voor de verplichte en semi-verplichte samenwerkingsverbanden geldt dat het Rijk de samenstelling bepaalt. En dus ook gaat over "wissels" indien de huidige gemeenten in verschillende (semi) verplichte samenwerkingsverbanden zitten.

In het geval van samengaan van gemeenten Brummen en Zutphen geldt dat de beide gemeenten in dezelfde verplichte en semi-verplichte samenwerkingsverbanden zitten. Wissels zijn voor deze combinatie dus niet aan de orde.

In het geval van samengaan van gemeenten Brummen en Rheden is het tegenovergestelde het geval. Voor alle verplichte en semi-verplichte samenwerkingsverbanden geldt dat door het Rijk bepaald wordt in welk samenwerkingsverband de nieuwe gemeente terechtkomt.

Impact voor inwoners

Veel samenwerkingsverbanden vervullen cruciale taken (zoals veiligheid, zorg, vergunningen) waarvan inwoners direct afhankelijk zijn. De dienst- en zorgverlening is echter altijd gegarandeerd. Bijvoorbeeld met betrekking tot brandbestrijding zullen inwoners bij wisseling van veiligheidsregio geen verschil merken omdat altijd de dichtstbijzijnde eenheid wordt ingezet, ongeacht tot welke organisatie deze behoort. Wel kan bij een wisseling van regio de uitvoeringsorganisatie (zoals de zorgverlener) veranderen, maar de zorg wordt altijd gecontinueerd.

Bijlagenboek

Naar aanleiding van dit deelonderzoek zijn er meerdere brieven binnengekomen van betrokkenen. Voor meer informatie verwijzen we naar het bijlagenboek.

Brummen, 5 december 2025


Moventem
MEER BEGRIP | BETERE KEUZES