Eindrapport meerwaarde schaalvergroting gemeente Zutphen

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

Definitief 03-12-2025

Moventem
MEER BEGRIP | BETERE KEUZES

Eindrapport meerwaarde schaalvergroting gemeente 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 gemeente Zutphen:
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.

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1 Aanleiding en onderzoeksopdracht 8

1.1 De onderzoeksopdracht 8

1.2 Proces 8

1.3 Leeswijzer 8

2 Uitgangspositie Zutphen en meerwaarde schaalvergroting 9

2.1 Inleiding 9

2.2 Dienstverlening 9

2.3 (Bovenlokale) voorzieningen 10

2.4 Zorg en welzijn 11

2.5 Ruimte en economie 12

2.6 Bestuur & organisatie 15

3 Aandachtspunten schaalvergroting 19

Bijlagen

Bijlage 1 – Onderzoeksmethoden 21

Bijlage 2 – Bureaustudie I – Feiten en cijfers gemeente Zutphen 23

Bijlage 3 – Interviews met maatschappelijke organisaties & Regio Stedendriehoek 35

Bijlage 4 – Werksessie met directie een strategen 39

Bijlage 5 – Bureaustudie II – Trends en ontwikkelingen algemeen 43

Bijlage 6 – Bronnenlijst 56

Deze inhoudsopgave is klik- of tikbaar.

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Moventem in opdracht van de gemeente Zutphen. De resultaten geven inzicht in de meerwaarde van schaalvergroting voor de gemeente Zutphen. Met schaalvergroting wordt hier bedoeld schaalvergroting door gemeentelijke herindeling. Een gemeentelijke herindeling is een samenvoeging van twee of meer gemeenten tot één nieuwe gemeente. Naast dit onderzoek loopt er een ander onderzoekstraject naar de voor- en nadelen van een herindeling van de gemeente Zutphen (of de gemeente Rheden) met de gemeente Brummen. Dat onderzoek heeft een eigen proces en wordt apart gerapporteerd.

Uitgangspositie van de gemeente Zutphen

Positief met kansen, aandachtspunten en uitdagingen

De gemeente Zutphen is op dit moment goed in staat om haar taken uit te voeren, zowel de wettelijke taken als de taken die voortkomen uit eigen beleid/ ambities. De uitgangspositie van de gemeente Zutphen is overwegend positief.

Dat blijkt uit onderzoek dat is gedaan naar een aantal onderwerpen. Per onderwerp is de positie van de gemeente Zutphen beschreven, dat is gedaan op basis van de beschikbare data en het beleid van de gemeente. De uitgebreide beschrijving hiervan is terug te vinden in de lokale scan van de gemeente Zutphen. Op basis van het onderzoek is per onderwerp een ‘beoordeling’ gegeven. De onderwerpen ‘dienstverlening’, ‘voorzieningen’, ‘kenmerken/identiteit’ en ‘veiligheid’ worden op basis van die beoordeling gezien als kans. Op die onderwerpen doet de gemeente het goed en zijn er kansen om verder te ontwikkelen. Voor de onderwerpen ‘bevolkingsopbouw’, ‘sociaal domein’, ‘economie’ en ‘organisatie en bestuur’ zijn er aandachtspunten voor de gemeente Zutphen.

Deze onderwerpen vragen aandacht, omdat ze naar de toekomst zowel positief als negatief kunnen ontwikkelen. Voor het onderwerp ‘ruimte’ worden uitdagingen gezien. Daar is ingrijpen nodig om te voorkomen dat deze zich naar de toekomst negatief ontwikkelt.

Samenwerking en korte lijnen

De gemeente wordt door maatschappelijke organisaties gezien als een gemeente met een sterke eigen identiteit. Maatschappelijke organisaties en de Regio Stedendriehoek zien dat de gemeente een krachtige bestuurder wil zijn en daar ook naar handelt. Ook ervaren zij in de samenwerking met de gemeente Zutphen dat er korte lijnen zijn binnen de organisatie. De organisatie zelf bevestigt dat. Deze korte lijnen maken het werk overzichtelijk, helpen om kansen en signalen uit de gemeente tijdig op te pakken en versnellen besluitvorming. De organisatiestructuur wordt door ambtenaren omschreven als helder en stabiel, met betrokken medewerkers en vlot ingevulde vacatures.

Ambities

Ondanks de positieve uitgangspositie lukt het de gemeente Zutphen niet altijd om al haar ambities te vervullen en kansen te benutten. Zij geeft zelf aan dat zij vraagstukken nog beter op wil pakken en meer resultaten wil boeken voor haar inwoners. Daarnaast beschikt de gemeente over een hoog voorzieningenniveau dat ook door de inwoners van de omliggende gemeenten wordt gebruikt. De gemeente heeft de ambitie om die centrumfunctie te behouden en versterken.

Samenvatting

Landelijke trends en ontwikkelingen

In het algemeen kan gesteld worden dat de veelheid en complexiteit van taken voor de lokale overheid de laatste jaren is toegenomen en ook de komende jaren nog verder toeneemt.

Gemeenten moeten diverse ontwikkelingen vertalen naar visies, strategische keuzes en inzet van middelen. Voorbeelden daarvan zijn de demografische ontwikkelingen, bestaanszekerheid, inclusie, de druk op de zorg, de woningmarkt, economie, klimaat en de onzekerheid over de financiële middelen (ravijnjaar 2028). Al deze ontwikkelingen vragen om inzet en een gezamenlijke aanpak van de gemeente, inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers.

Ook zijn er trends en ontwikkelingen zichtbaar die wat betekenen voor de werkwijze van gemeenten. Bijvoorbeeld de digitalisering van de samenleving. Gemeenten werken aan de verdere digitalisering van de dienstverlening en werken steeds meer datagedreven. Daarnaast vraagt de toenemende kans op crises (zoals rampen, stroomstoringen, etc.) om wendbare en weerbare gemeenten. Gemeenten moeten ook hun werkwijze blijven ontwikkelen en aanpassen om met de samenleving in verbinding te blijven en het vertrouwen tussen overheid en samenleving te versterken.

Deze landelijke trends en ontwikkelingen hebben invloed op de taken en werkwijzen van de gemeente Zutphen. Er wordt met andere woorden naar de toekomst meer verwacht van de gemeente als eerste overheid. Dat vraagt om sterke gemeenten die zijn toegerust om complexe opgaven te realiseren, zowel lokaal als regionaal, en altijd met andere overheden, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en inwoners.

Meerwaarde schaalvergroting

Sterke partner

Door schaalvergroting wordt de gemeente een stevigere gesprekspartner voor andere overheden, maatschappelijke partners en ondernemers. Ook als inkoper van producten en diensten, neemt haar onderhandelingskracht toe. Dat kan leiden tot gunstigere tarieven en voorwaarden.

Daarnaast kan de nieuwe gemeente een meer prominente plek in de Regio Stedendriehoek krijgen. Ze vertegenwoordigt dan immers meer inwoners, bedrijven en organisaties en beschikt over een bredere financiële basis. Met deze versterkte positie kan Zutphen haar rol binnen (regionale) samenwerkingsverbanden verder uitbouwen en invloedrijker bijdragen aan gezamenlijke opgaven. Ook biedt dit kansen voor de regionale centrumfunctie van de gemeente Zutphen.

Kennis en continuïteit

Schaalvergroting leidt tot een robuustere gemeentelijke organisatie. Er zijn binnen de nieuwe organisatie meer mensen inzetbaar. Daardoor kunnen medewerkers elkaar vervangen en elkaar helpen. Dat maakt de gemeente minder kwetsbaar en verbetert de continuïteit van de dienstverlening. Een grotere organisatie betekent meer kennis en capaciteit. Zoals meer specialistische kennis, deskundigheid en meer strategische capaciteit. De gemeente is dan beter in staat om complexe vraagstukken aan te kunnen. Bijvoorbeeld vraagstukken als woningbouw, migratie, vergrijzing en de energietransitie.

Samenvatting

Efficiency

Schaalvergroting kan ook leiden tot efficiency-voordelen. Een aantal zaken wordt immers tegelijkertijd voor meer inwoners georganiseerd. Vooral voor bedrijfsvoeringstaken (zoals ICT, facilitaire, administratie) kan dat voordeel opleveren. Ook de standaardisering van processen kan helpen om efficiënter te werken.

Effect voor inwoners, organisaties en ondernemers

Het voorgaande kan een merkbaar effect hebben voor de inwoners van de gemeente. Zoals de kwaliteit van dienstverlening die wordt behouden of versterkt. Ook kunnen de voorzieningen met een regionale functie zoals onderwijs, zorg en cultuur duurzamer en evenwichtiger georganiseerd worden. De verdeling van de kosten kunnen eerlijker verdeeld worden over alle gebruikers in de regio. In het sociaal domein biedt schaalvergroting kansen voor effectiever beleid en betere dienstverlening door grotere inkoopkracht, kennisdeling en samenwerking bij opgaven als vergrijzing en bestaanszekerheid. In het fysieke domein maakt schaalvergroting een meer samenhangende regionale aanpak mogelijk van woningbouw, klimaatadaptatie, energie en landbouwtransitie. Hierdoor kunnen kennis en middelen efficiënter worden ingezet en ontstaat een stevigere positie bij regionale en landelijke opgaven. Bestuurlijk en organisatorisch kan schaalvergroting leiden tot meer slagkracht, specialisatie en veerkracht. Een grotere gemeente kan beter inspelen op complexe opgaven, aantrekkelijker zijn als werkgever en financieel weerbaarder worden.

Aandachtspunten bij schaalvergroting

Naast de meerwaarde van schaalvergroting zijn er ook aandachtspunten.

Een herindeling vraagt van de gemeente om zowel taken op grotere schaal áls op lokaal niveau vorm te geven en maatwerk te leveren. Zo is het essentieel dat de gemeente de uitvoering van de zorg en ondersteuning blijft organiseren op wijk- en buurtniveau. Ook om stappen voor klimaat en energie te zetten moet de gemeente aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden op het niveau van wijk, dorp en gebied.

Een belangrijke uitdaging blijft het behouden van verbinding en nabijheid. Herindelingen kunnen leiden tot meer afstand tussen inwoner en gemeente. Het gaat hier vooral om de ‘ervaren’ afstand. De afname van het gevoel van nabijheid bij inwoners, kan ook leiden tot de afname van de betrokkenheid van de lokale gemeenschap. De gemeente moet daarom blijven investeren in het behouden van de verbinding.

Schaalvergroting en specifiek herindeling betekent ook een transitieperiode. Een grotere gemeente moet gebouwd en ontwikkeld worden. Het vraagt dat beleid wordt afgestemd op de nieuwe situatie, maar ook dat de gemeentelijke organisatie daarop passend wordt ingericht en dat processen en systemen op elkaar aansluiten. Dat vraagt (tijdelijk) om inzet van capaciteit en middelen.

Samenvatting

Conclusie

De uitgangspositie van de gemeente Zutphen is overwegend positief. Wel zijn er zorgen dat de mogelijke herindeling van andere regiogemeenten de positie van Zutphen en haar centrumfunctie kan aantasten. Deze verkenning laat zien dat er op korte termijn geen grote urgentie is om op te schalen. Op middellange en langere termijn biedt schaalvergroting reële kansen en meerwaarde om beter om te gaan met de uitdagingen en opgaven waar de gemeente Zutphen voor staat.

1. Aanleiding en onderzoeksopdracht

Aanleiding voor dit onderzoek is de vraag van de gemeenteraad van Zutphen aan het college van burgemeester en wethouders om te verkennen:

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

Met deze twee vragen krijgt de gemeenteraad zicht op de voor- en nadelen van schaalvergroting voor haar inwoners en op de wenselijkheid van herindeling met de gemeente Brummen. Op basis daarvan kan de gemeenteraad een besluit nemen of de gemeente Zutphen met de gemeente Brummen wil herindelen. De onderzoeksvraag kent zijn achtergrond mede in het verzoek van de gemeente Brummen om mee te werken aan een onderzoek naar een mogelijke herindeling van Brummen met Zutphen of Rheden.

1.1 De onderzoeksopdracht

Zoals beschreven heeft de gemeente Zutphen in een bestuursopdracht twee onderzoeksvragen geformuleerd. In dit rapport levert Moventem inzichten waarmee de eerste vraag beantwoord kan worden. Het gemeentebestuur kan die input gebruiken om een mening/antwoord te vormen op de eerste onderzoeksvraag (meerwaarde van schaalvergroting). Voor de tweede vraag (of herindeling met Brummen een goede oplossing is) loopt een separaat traject. De resultaten daarvan worden opgeleverd in het eindrapport Brummen-Rheden-Zutphen.

Moventem geeft een feitelijke beschrijving. De weging van de inzichten en de beoordeling ervan is aan de politiek. In dit rapport beschrijven we:

1. Wat is de uitgangspositie van de gemeente Zutphen?
2. Welke ontwikkelingen zijn er, waar het gemeentebestuur op voorbereid moet zijn?
3. Hoe denken maatschappelijke organisaties over de mogelijke schaalvergroting?
4. De meerwaarde van schaalvergroting voor het realiseren van de huidige en toekomstige opgaven van de gemeente Zutphen.

1.2 Proces

Er is een zorgvuldig proces doorlopen. De producten zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de medewerkers en bestuurders van de gemeente Zutphen. Er is gewerkt met concepten en definitieve concepten. Zowel medewerkers als bestuurders hebben op de concepten kunnen reageren. Een beschrijving van de onderzoeksmethoden staat in bijlage 1.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de uitgangspositie van de gemeente Zutphen, de landelijke trends en ontwikkelingen en de meerwaarde van schaalvergroting. Dit wordt gedaan voor vijf inhoudelijke thema's: dienstverlening, voorzieningen, zorg & welzijn, ruimte & economie en bestuur & organisatie. In hoofdstuk 3 worden aandachtspunten van schaalvergroting uiteengezet. In de bijlagen staan de onderzoeksmethoden en de uitkomsten van de deelonderzoeken beschreven.

1 Schaalvergroting kan op verschillende manieren worden gerealiseerd, zoals via intergemeentelijke samenwerking, ambtelijke fusies of gemeentelijke herindeling. In dit onderzoek spreken we van schaalvergroting door een gemeentelijke herindeling.

2. Uitgangspositie Zutphen en meerwaarde schaalvergroting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt van vijf inhoudelijke thema's een beschrijving gegeven van; de uitgangssituatie van de gemeente Zutphen, de landelijke trends en ontwikkelingen die hierop van toepassing zijn en de meerwaarde van schaalvergroting voor dit thema. Voor het thema organisatie & bestuur beschrijven we de situatie en meerwaarde aan de hand van de volgende elementen; de organisatie, beleidskracht, uitvoeringskracht, regionale samenwerking, participatie en financiële kracht.

De beschrijvingen zijn gebaseerd op vier deelonderzoeken: 1) een lokale scan van de gemeente Zutphen; 2) een verkenning onder maatschappelijke organisaties in de gemeente Zutphen en de Regio Stedendriehoek; 3) een groepsgesprek met de directie en strategen van de gemeente Zutphen; 4) een overzicht van trends en ontwikkelingen uit een bureaustudie en gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers en het bestuur van de gemeente Zutphen. De onderzoeken zijn opgenomen in de bijlagen.

2.2 Dienstverlening

Uitgangspositie

Uit de lokale scan blijkt dat de gemeente Zutphen voldoende dienstverlening (6,7 in sept–okt 2023) levert. In 2024 heeft de gemeente een duidelijke visie met uitvoeringsplan opgesteld om de dienstverlening verder te verbeteren. Met de uitgangspunten "persoonlijk, betrouwbaar en verbindend" geeft de gemeente prioriteit aan snelle en kwalitatieve afhandeling van verzoeken, waarbij dienstverlening persoonlijk is als het nodig is en digitaal als het kan (o.a. via MijnZutphen). De gemeente Zutphen sluit aan op landelijke standaarden en er liggen solide fundamenten én concrete stappen om de dienstverlening de komende jaren verder te versterken. Ook de maatschappelijke organisaties en de eigen directie en strategen zien dat de dienstverlening professionaliseert en merkbaar meer ondersteunend is geworden. De maatschappelijke organisaties merken op dat de lijnen met de gemeente kort zijn en de gemeente een pragmatische houding vertoont.

Trends en ontwikkelingen

Digitaal versus fysiek

De digitalisering van de samenleving verloopt in hoog tempo. Gemeenten streven ernaar als één digitale overheid op te trekken om efficiëntie, veiligheid en lagere kosten te waarborgen. Datagedreven werken en digitale participatie zijn in opkomst. Tegelijkertijd blijkt dat niet alle inwoners digitaal vaardig of zelfredzaam zijn en er nog belangrijke stappen gezet moeten worden om digitale diensten voor iedereen gebruiksvriendelijk en toegankelijk te maken.

In vergelijking tot andere gemeenten om haar heen, geeft de gemeente Zutphen aan het al goed te doen op het gebied van digitalisering. Wel willen ze meer uniformiteit in processen creëren, zowel in de digitale als in de fysieke dienstverlening. De gemeente Zutphen blijft aandacht houden voor fysiek contact en nabijheid op het gebied van dienstverlening.

2. Uitgangspositie Zutphen en meerwaarde schaalvergroting

Meerwaarde schaalvergroting

Een herindeling betekent de integratie van systemen en dienstverlening. Dit biedt de kans om efficiënter te investeren in moderne ICT en te kiezen voor één verbeterd, toekomstbestendig systeem. Dat kan de digitale transformatie versnellen en professionaliseren. Ook veroorzaakt een herindeling een opschaling van de dienstverlening en het achterliggende ambtelijke apparaat. Daardoor kan er meer specialisatie komen en kunnen efficiëntiewinsten geboekt worden. Daarnaast worden bij een herindeling beleid, verordeningen, bestemmingsplannen en ICT-systemen geharmonieerd. Dit wordt als een kans gezien om 'schoon schip te maken', te investeren in verbetering en meer zaken te standaardiseren en automatiseren.

2.3 (Bovenlokale) voorzieningen

Uitgangspositie

De gemeente Zutphen bedient met een deel van haar voorzieningen de omliggende regio en vervult hiermee een regionale centrumfunctie. Naast het detailhandels- en horeca-aanbod in de binnenstad en op de woonboulevard, betreft dit voorzieningen zoals het Gelre ziekenhuis, de GGD, GGNet, het voortgezet onderwijs, Aventus (mbo-opleidingen), de Rechtbank Zutphen en de diverse culturele voorzieningen. Het voorzieningenniveau maakt de gemeente Zutphen een aantrekkelijke gemeente om te wonen en te bezoeken. De gemeente Zutphen heeft hierin een sterke uitgangspositie. De strategen en directie van de gemeente Zutphen zien dat voldoende draagvlak in de samenleving én een groeiend inwonersaantal dat gebruikmaakt van de voorzieningen, randvoorwaarden zijn om de sterke positie te kunnen behouden in de toekomst. Zij zien dat met name als het gaat om het op peil houden van voorzieningen, de regiofunctie (naar de toekomst) onder druk staat. Uit onderzoek blijkt dat middelgrote centrumgemeenten steeds meer 'klem' komen te zitten tussen de schaal van grote steden, die beschikken over meer middelen, en kleinere gemeenten, die minder voorzieningen hoeven te leveren.[i] In de omgevingsvisie van de gemeente is al geconcludeerd dat een schaalsprong nodig is om ervoor te zorgen dat er voldoende draagvlak voor de voorzieningen blijft bestaan.[ii] Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat er bij middelgrote centrumgemeenten een mismatch zichtbaar is in schaalgrootte tussen de stad en de gemeente. Dit komt doordat de voorzieningen een behoorlijke omvang hebben, maar de gemeente niet.[iii] Tegelijkertijd geven de maatschappelijke organisaties aan dat de gemeente Zutphen beseft dat een goed voorzieningenniveau essentieel is om te kunnen groeien als gemeente. Momenteel groeit de gemeente Zutphen.[iv]

Trends en ontwikkelingen

Stad en land

Er is in Nederland een patroon van verstedelijking, waarbij groei en economische activiteiten zich concentreren in steden, terwijl kleinere gemeenten stagneren of krimpen. Dit leidt tot een toenemende kloof en afhankelijkheid tussen stad en ommeland. Door krimp op het platteland verdwijnen voorzieningen, waardoor dorpsbewoners afhankelijk worden van de dichtstbijzijnde stad. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat middelgrote centrumgemeenten bestuurlijk, organisatorisch en financieel steeds minder in staat zijn om zelf het voorzieningenniveau in stand te houden. Daarnaast kunnen zowel gemeenten die bepaalde eigenschappen delen als gemeenten die complementair aan elkaar zijn 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.[vi] De bovenlokale rol van de gemeente Zutphen voor de regio is steeds belangrijker. Met uiteenlopende voorzieningen in zorg,

onderwijs, erfgoed, cultuur, detailhandel en veiligheid voorziet de gemeente in de behoefte van bezoekers en gebruikers uit omliggende gemeenten.

Meerwaarde schaalvergroting

Schaalvergroting kan de regionale centrumfunctie van de gemeente Zutphen versterken. Inwoners uit omliggende gebieden maken nu al gebruik van scholen, het winkelgebied, culturele voorzieningen en het ziekenhuis in Zutphen. Nu liggen de kosten en verantwoordelijkheden van deze voorzieningen met een bovenlokale functie bij de gemeente Zutphen. Schaalvergroting zorgt ervoor dat de kosten voor deze voorzieningen gedragen worden door meer inwoners die er gebruik van maken, waardoor de gemeente Zutphen ze duurzamer kan organiseren voor een groter gebied. vi

2.4 Zorg en welzijn

Uitgangspositie

De gemeente Zutphen is een gemeente met stedelijke problematiek zoals je die mag verwachten bij een gemeente als Zutphen. De gemeente Zutphen heeft te maken met een vergrijzende bevolking en daarmee met een toenemende druk op voorzieningen. Maatschappelijke organisaties constateren bovendien krapte op de arbeidsmarkt. Het tekort aan personeel verhoogt de druk op crisisdiensten en acute zorg. De gemeente voert actief beleid op het sociaal domein. Zowel binnen de gemeentelijke organisatie als met de samenwerkende partners zijn er korte lijnen. Samen werken zij aan sterke wijken en dicht bij de inwoners. Daardoor is de uitgangspositie goed om samen met de uitvoerende organisaties de ondersteuning te bieden die de inwoners nodig hebben. Uit cliëntervaringsonderzoek blijkt dat inwoners tevreden zijn, het contact met de gemeente en consulenten en de kwaliteit wordt goed beoordeeld (rapportcijfers uit 2024 en 2025 tussen 7,3 en 8,2). Wel geven de maatschappelijke organisaties aan dat het sociaal domein, vanwege zijn grote aantal organisaties, als relatief versnipperd wordt ervaren. Hoewel de problematiek volgens de organisaties vrij overzichtelijk is, maakt de afstemming met veel partijen het besturen toch redelijk complex. Van oudsher zorgt de uitstroom uit een aantal zorginstellingen voor een concentratie van kwetsbare huishoudens in bepaalde buurten. Ook de relatief grote voorraad sociale huurwoningen draagt hieraan bij.

Trends en ontwikkelingen

Druk op de zorg

Sinds de decentralisaties in 2015 (Jeugdzorg, Wmo, participatie) is de kostendruk in het sociaal domein sterk gestegen en zijn de doelen van maatwerk en efficiëntie slechts deels behaald. Landelijk is het aantal jongeren met jeugdhulp hoog. Het gebruik van Wmo-ondersteuning neemt landelijk toe. Tegelijkertijd ontstaat er een groeiend tekort aan zorgprofessionals en mantelzorgers, waarbij het aantal potentiële mantelzorgers naar verwachting halveert tot 2040. Het aantal vacatures in zorg en welzijn stijgt, terwijl veel medewerkers binnen afzienbare tijd met pensioen gaan. De uitstroom zal hierdoor groot zijn, zeker in sectoren als verpleging, verzorging en gehandicaptenzorg. Dit alles leidt tot een hogere werkdruk, meer ziekteverzuim en een kwetsbare zorgketen. Het sociaal domein is sterk afhankelijk van landelijke politiek en kabinetsformaties. Beleidswijzigingen volgen elkaar relatief snel op, waardoor zowel financiële kaders als uitvoeringsregels voor gemeenten kunnen verschuiven binnen één raadsperiode. Dit betekent dat prognoses voor kosten en taken altijd met een onzekerheidsmarge moeten worden bekeken.

2. Uitgangspositie Zutphen en meerwaarde schaalvergroting

Deze trends zijn ook in de gemeente Zutphen zichtbaar. De gemeente Zutphen speelt een centrale rol op het gebied van zorg. De regionale inkoop van Jeugdzorg en Wmo-voorzieningen is geregeld samen met de omliggende gemeenten in de zorgregio binnen de zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe. In Zutphen neemt de geïndiceerde jeugdhulp af omdat inwoners gebruik kunnen maken van Team lichte jeugdhulp als vrij toegankelijke voorziening.

Bestaanszekerheid en sociale inclusie

De focus verschuift van armoedebestrijding naar het streven naar structurele bestaanszekerheid. Grote groepen mensen voelen zich onzeker over hun financiële situatie en toekomst, en ongelijkheid en uitsluiting nemen toe. Gemeenten spelen een rol in de ondersteuning van inwoners met inkomensregelingen, schuldhulp en toegankelijke voorzieningen.

De gemeente Zutphen heeft te maken met stadse problematiek en een samenleving met twee gezichten: zowel inwoners die het goed hebben als inwoners die het minder goed hebben. De gemeente Zutphen heeft bovendien een grote sociale woningvoorraad en is belangrijk voor de regio als zorgverlener. Om de sociale inclusie en kansengelijkheid te bevorderen, werkt de gemeente wijk- en dorpsgericht, wat zij als een kracht beschouwt. De 'Lokale aanpak Bestaanszekerheid' beschrijft een ambitieuze visie om proactief te zijn, zodat iedere inwoner in bestaanszekerheid kan leven.

Meerwaarde schaalvergroting

Voor het sociaal domein en bestaanszekerheid biedt schaalvergroting de gemeente Zutphen extra mogelijkheden om effectiever beleid te voeren en betere diensten te leveren. Door samenwerking binnen een grotere gemeente kunnen we tot meer innovatie komen doordat we samen met (zorg) aanbieders meer inwoners kunnen bedienen met een preventief aanbod. Daarnaast vergroot een herindeling de strategische capaciteit, slagkracht en leervermogen van de gemeente. Dit kan helpen om oplossingen te vinden en te delen, bijvoorbeeld om de vergrijzing het hoofd te bieden, door te leren van de gemeenten die kampen met dezelfde problematiek.

2.5 Ruimte en economie

Uitgangspositie

Ruimte

De gemeente Zutphen heeft recent haar omgevingsvisie vastgesteld. De gemeente wil groeien om het huidige voorzieningenniveau als centrumgemeente te waarborgen. Tot 2030 voegt de gemeente 2.340 woningen toe aan de woningvoorraad. Hierbij ligt de focus op woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied (inbreiding).[vi] De locaties De Hoven en Spoorzone zijn in de inventarisatielijst van de provincie Gelderland opgenomen als Regionale Grootschalige Woningbouwlocaties in het kader van de Nota Ruimte van het Rijk.[viii] De maatschappelijke organisaties zien dat de gemeente vooruitgang heeft geboekt op het gebied van wonen. Tegelijkertijd constateren ze uitdagingen voor de gemeente Zutphen door beperkte fysieke bouwruimte in combinatie met complexe en trage uitvoeringstrajecten.

De gemeente Zutphen richt zich op het realiseren van randvoorwaarden voor grote transities, zoals Smart Energy hubs, klimaatadaptatie, biodiversiteit, vergroening van bedrijventerreinen, voldoende water en goede bereikbaarheid via weg, spoor en water. De gemeente Zutphen staat voor de opgave om grote transities op het gebied van wonen, klimaat, economie en bereikbaarheid vorm te geven binnen de unieke en waardevolle ruimtelijke context van de stad en haar omgeving.

2. Uitgangspositie Zutphen en meerwaarde schaalvergroting

De ligging aan de IJssel en Berkel, het groene karakter en het historische stadscentrum maken de gemeente Zutphen bijzonder, maar brengen ook extra verantwoordelijkheden met zich mee als het gaat om het zorgvuldig inpassen van nieuwe ontwikkelingen. Het realiseren van ambities op het gebied van verduurzaming, bereikbaarheid, woningbouw en economische groei vraagt daarom om maatwerk, innovatieve oplossingen en een goede balans tussen bescherming en ontwikkeling van de bestaande kwaliteiten. De directie en strategen van de gemeente Zutphen geven aan dat dit proces nauwe samenwerking vereist met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en omliggende gemeenten, en soms vraagt om extra tijd en flexibiliteit om tot breed gedragen en toekomstbestendige keuzes te komen.

Economie

De economie van de gemeente Zutphen is gevarieerd, wat bijdraagt aan de weerbaarheid van de lokale arbeidsmarkt. De zorgsector vormt een belangrijke en stabiele economische basis. Het wegvallen van een grote zorgaanbieder zou impact hebben op de werkgelegenheid en economische stabiliteit. Daarnaast spelen er verschillende vraagstukken rondom duurzaamheid, schaalvergroting en ontwikkelingen binnen sectoren. Om de economische vitaliteit te behouden, is het essentieel dat de gemeente Zutphen hierop tijdig inspeelt. Wel zien directie en strategen dat door het verbreden van de aantrekkingskracht voor recreatie en toerisme, nieuwe bezoekersstromen en investeringen ontstaan. De vraag rijst of er voldoende (fysieke) ruimte en infrastructuur aanwezig is om toekomstige economische groei en bedrijvigheid mogelijk te maken. Het is belangrijk om deze ruimtelijke en logistieke aspecten goed te monitoren en waar nodig te versterken. De maatschappelijke organisaties merken op dat de uitbreidingsmogelijkheden voor bedrijvigheid en daardoor werkgelegenheid beperkt zijn in de gemeente Zutphen. Ze stellen dat dit gepaard gaat met financiële uitdagingen en moeite om de juiste mensen aan te trekken en vast te houden.

Ten slotte benoemen maatschappelijke organisaties een aandachtspunt voor de gemeente: veel ondernemers in de binnenstad staan op het punt met pensioen te gaan. De organisaties stellen dat er een duidelijke visie nodig is op de toekomst van het centrum en de horeca. Zonder zo'n visie dreigt leegstand of de omzetting van winkelruimte naar woonruimte, wat de aantrekkelijkheid van de binnenstad kan verminderen.

Trends en ontwikkelingen

Demografische veranderingen (vergrijzing, ontgroening en migratie)

De bevolkingsontwikkeling wordt de komende decennia gekenmerkt door vergrijzing, ontgroening en toenemende diversiteit door migratie. Vergrijzing zet de zorgvoorzieningen onder druk en houdt de arbeidsmarkt krap. Ontgroening kan leiden tot het verdwijnen van voorzieningen in krimpgebieden. Stedelijke regio's groeien door de instroom van jongeren en migranten, terwijl perifere gebieden te maken krijgen met dubbele vergrijzing.
Door de beperkte ruimte om te bouwen, heeft de gemeente Zutphen weinig mogelijkheden om de bevolkingsaantallen binnen de gemeentegrenzen te beïnvloeden door middel van bouwen. Daarnaast vormen arbeidsmigranten slechts een zeer kleine groep in Zutphen.

2. Uitgangspositie Zutphen en meerwaarde schaalvergroting

Wonen en woningmarkt

Er is een landelijk woningtekort (ongeveer 390.000) dat leidt tot lange wachttijden, hoge prijzen en starters die noodgedwongen langer thuis blijven wonen. Het Rijk streeft naar de bouw van 900.000 nieuwe woningen tot en met 2030. Gemeenten moeten hieraan bijdragen, waarbij aandacht moet zijn voor diversiteit, betaalbaarheid en duurzaamheid.

De gemeente Zutphen zoekt balans tussen de noodzaak om te bouwen en de beperkte ruimte. De instroom van jonge huishoudens en gezinnen vergroot de vraag naar grondgebonden woningen. Tegelijkertijd wil de gemeente Zutphen blijven bouwen om het aantal inwoners op peil te houden, waardoor ze het voorzieningenniveau kunnen behouden. In de nieuwe omgevingsvisie zijn extra locaties aangewezen met nadruk op stedelijke inbreiding en herstructurering.

Klimaat en energietransitie

Nederland versnelt naar een aardgasvrije, CO_2-neutrale gebouwde omgeving (2050), met als tussenstap 1,5 miljoen verduurzaamde of van het gas af gehaalde woningen in 2030. Gemeenten voeren de regie, maar worstelen met complexe keuzes en knelpunten zoals netcapaciteit, technische haalbaarheid en betaalbaarheid voor inwoners.

Zutphen ziet zichzelf als koploper in Gelderland op de energietransitie, met concrete initiatieven zoals aquathermie en een Smart Energyhub op bedrijventerrein De Mars. De gemeente kijkt verder dan technische verduurzaming van woningen en zoekt naar mogelijkheden voor een systeemverandering: verduurzaming van bedrijven, ondersteuning van de circulaire economie en klimaatadaptatie. De gemeente acht zich goed in staat om in te spelen op deze opgaves.

Arbeidsmarkt (personeelstekorten) en economie

De groei van het aantal mensen in de werkende leeftijd stagneert vanaf 2025, terwijl de vraag naar arbeid blijft toenemen, wat leidt tot een structureel krappe arbeidsmarkt. Ook Nederlandse gemeenten hebben hier mee te maken. Vooral kleinere gemeentelijke organisaties hebben moeite met het aantrekken en behouden van geschikt personeel, mede omdat beloning bij grotere gemeenten vaak hoger is.

Deze trends zijn ook in de gemeente Zutphen zichtbaar. Met betrekking tot de economie en arbeidsmarkt zijn er onvoldoende grote bedrijven in Zutphen om het mbo te blijven voorzien van voldoende stage-, leerwerk- en werkervaringsplekken. De combinatie van een kleine gemeente met stadsproblematiek is aantrekkelijk en trekt medewerkers aan om voor de gemeente Zutphen te werken. Het is echter lastig om mensen te blijven binden, aangezien een grotere gemeente voor hetzelfde werk een hogere schaal biedt.

Meerwaarde schaalvergroting

Voor ruimtelijke ontwikkeling en transities maakt schaalvergroting efficiëntere aanpakken mogelijk. Zo kunnen woningbouwplannen beter op elkaar worden afgestemd op regionaal niveau, woonruimteverdeling kan worden geharmoniseerd en er kan één gezamenlijke klimaataanpak tot stand komen doordat plannen regionaal beter afgestemd worden. Kennis en middelen kunnen worden gedeeld en beleid hoeft niet meer op te houden bij de gemeentegrens.

Daarnaast biedt het de gemeente Zutphen een kans voor de transitie in de landbouw en landelijk gebied, waar volwaardigere deskundigheid en meer oplossingsmogelijkheden beschikbaar komen,

die nu buiten de gemeente Zutphen liggen. Dit geldt ook voor de drink- en grondwateropgave. Het wordt namelijk makkelijker om het watersysteem in groter verband te bezien en besluiten over te nemen vanuit één gemeente (al blijven er meerdere waterschappen betrokken). Als grotere gemeente kan Zutphen een stevigere positie innemen in een landelijke opgave als 'ruimte voor de rivier'. Verder biedt schaalvergroting kansen voor zowel de arbeidsmarkt als het onderwijs. Door de mogelijke aanwezigheid van meer grote bedrijven in de nieuwe, grotere gemeente, kan de aansluiting tussen bedrijfsleven en onderwijs verbeteren, wat leidt tot meer stage-, leerwerk- en werkervaringsplekken.

Ook betekent schaalvergroting dat er mogelijk meer grote bedrijven en bedrijventerreinen binnen de gemeente vallen. Deze kennis, relaties, netwerk en de ambtelijke deskundigheid die in omliggende gemeenten beschikbaar zijn, helpen de gemeente Zutphen bij het realiseren van de ambitie om bedrijventerreinen te versterken en te verduurzamen.

2.6 Bestuur & organisatie

Uitgangspositie

In deze paragraaf wordt duidelijk wat de uitgangspositie van het bestuur & de organisatie van de gemeente Zutphen is. Met uitzondering van de eerste alinea over de organisatie, raken de onderwerpen aan de beleidskracht, uitvoeringskracht, regionale samenwerking, participatie en financiële kracht die ook terugkomen in een bestuurskrachtmeting. Ter volledigheid merken we op dat het voorliggende verkennende rapport geen volwaardig onderzoek naar bestuurskracht is.

De organisatie

De gemeente Zutphen kent een relatief stabiel personeelsbestand, wel is de instroom aan de lage kant. Daarnaast is er sprake van een hoger ziekteverzuim dan bij vergelijkbare gemeenten. Nederlandse gemeenten hebben moeite met het aantrekken en behouden van geschikt personeel. Ook de directie en strategen merken op dat de arbeidsmarktkrapte het werven van voldoende gekwalificeerd personeel bemoeilijken, juist voor grote toekomstige opgaven.

De gemeente Zutphen wil een lerende organisatie zijn en investeert daarom in de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, zoals hun inzet, motivatie, gezondheid en loopbaan. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van leidinggevenden en medewerkers zelf. De kernwaarden zijn Betrokken, Ondernemend en Vertrouwen, en vormen de basis voor hoe de organisatie samenwerkt, zowel intern als extern. Vanaf 2024 is er binnen de organisatie extra aandacht voor verzuim, met een adviseur die zich hier speciaal op richt. In 2025 is de gemeente daarnaast gestart met een nieuwe arbodienstverlener. Door deze gerichte aanpak verwacht Zutphen het verzuim effectief terug te dringen. Het borgen van de continuïteit van de organisatie naar de toekomst is een aandachtspunt.

Beleidskracht

De directie en strategen constateren dat er meer samenhang nodig is tussen teams en domeinen om echt opgavegericht en vraaggestuurd te werken. Daarbij kunnen de interne beheersing en de sturing uniformer worden ingericht. Zij zien dat de strategische capaciteit, innovatiekracht, digitale vaardigheden en ondersteunende processen vragen om een gerichte impuls, net als het consequent vasthouden aan de gekozen koers. Bovendien merken ze op dat er intern kansen liggen in het vergroten van de robuustheid van de organisatie, zodat zij beter bestand is tegen

veranderingen. Ook de maatschappelijke organisaties zien kansen om te vereenvoudigen door te leren van elkaar, het bundelen van beleidsvelden en het beter organiseren van integraliteit. De polarisatie en groeiende tweedeling vereisen namelijk een integrale, sector overstijgende aanpak, omdat problemen met elkaar samenhangen.

Uit de verschillende documenten blijkt dat de gemeente Zutphen voor verschillende domeinen haar beleid op orde heeft of momenteel werkt aan de actualisatie. In de omgevingsvisie beschrijft de gemeente dat uitsluitend sectoraal beleid niet meer voldoende is. Met de omgevingsvisie heeft de gemeente een meer integrale en samenhangende blik op de toekomstige leefomgeving. Dit is essentieel vanwege de complexiteit van de verschillende opgaven van de gemeente. Dit integrale, overkoepelende, samenhangend toekomstverhaal bevestigt de beleidskracht van de gemeente. [ix]

Uitvoeringskracht

De maatschappelijke organisaties ervaren de gemeente Zutphen als een gemeente met een sterke eigen identiteit en veel potentie. Ze merken op dat de lijnen binnen de gemeentelijke organisatie kort zijn en ze vinden de houding pragmatisch. Zowel bestuurlijk als ambtelijk is er een grote bereidheid tot samenwerking met de organisaties binnen de gemeente. De directie en strategen schetsen Zutphen als een gemeente met stevige basis en korte lijnen. De organisatiestructuur is helder en stabiel, vanuit drie domeinen worden taken effectief uitgevoerd.

Ondanks de sterke punten benoemen de geïnterviewde organisaties ook kwetsbaarheden. Een cruciaal aandachtspunt is de ambtelijke capaciteit, die onder druk staat. Dit betreft niet de kwaliteit, maar de kwantiteit van de ambtenaren. Zij worden te zwaar belast. Door dit personeelstekort lukt het de gemeente niet altijd om al haar ambities te vervullen. Zo worden de kansen op het gebied van de energietransitie, waarin de gemeente Zutphen vooroploopt in de regio, niet volledig benut. Daarnaast zien directie en strategen dat de integrale uitvoering van de omgevingsvisie nauwe afstemming vereist tussen alle betrokken partijen.

Regionale samenwerking

De maatschappelijke organisaties merken op dat de gemeente Zutphen de afgelopen jaren zichtbare vooruitgang heeft geboekt op het gebied van regionale samenwerking. Binnen de gemeente is er bestuurlijk de behoefte en drive om een krachtige speler te zijn in de regio. Het is belangrijk voor de balans van de regio dat de gemeente Zutphen blijft aansluiten bij de gemeenten Deventer en Apeldoorn. Om zo de regionale centrumfunctie van de gemeente Zutphen te behouden en versterken. Wel merken de maatschappelijke organisaties en de directie en strategen op dat de gemeente Zutphen zich steviger kan positioneren richting Apeldoorn, Deventer, provincie en het Rijk. Hierdoor kan de gemeente nog nadrukkelijker een sleutelrol spelen. Sterke regionale bestuurlijke samenwerking wordt gezien als een kans, mede vanwege de complementariteit en diversiteit in de regio. Wel zien maatschappelijke organisaties dat de bestuurlijke structuur in de subregio Noord- en Oost-Gelderland complex is vanwege de vele samenwerkende gemeenten. Dit vereist scherpe afstemming. Daarnaast zijn er ook zorgen bij zowel de gemeente Zutphen als de Regio Stedendriehoek dat andere regiogemeenten gaan herindelen, waardoor ze de Regio Stedendriehoek mogelijk verlaten. Dit zou de regio verzwakken. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen voor het politie basisteam. Door mogelijke herindeling van andere gemeenten wordt het voor de gemeente Zutphen lastiger om zelf ook schaalsprong te maken via een herindeling. Hierdoor leven bij de gemeente Zutphen en de Regio Stedendriehoek zorgen dat Zutphen op termijn niet haar positie in de regio en haar regionale centrumfunctie kan versterken.

2. Uitgangspositie Zutphen en meerwaarde schaalvergroting

Participatie

In de gemeente Zutphen is er veel ervaring op het vlak van inclusie en participatie, waarvan het programma Sterke wijken en de Lokale aanpak Bestaanszekerheid voorbeelden zijn. De directie en strategen geven aan dat de organisatie openstaat voor vernieuwing en investeert in de ontwikkeling van bovenstaande aanpakken. Daarnaast zetten ze in op wijk- en dorpsgericht werken. De korte lijnen vormen daarbij een belangrijke succesfactor: ze maken overleg overzichtelijk, versnellen besluitvorming en helpen om kansen en signalen uit de gemeente tijdig op te pikken. In de samenwerking met stad, dorp en omgeving weet men elkaar te vinden. De gemeente kent de lokale context goed, is zichtbaar voor belanghebbenden en schakelt snel, zowel intern als extern. Wel zien de directie en strategen dat er meer ruimte gecreëerd moet worden voor co-creatie (het gezamenlijk ontwerpen en uitvoeren van oplossingen met inwoners, partners en omgeving). Dit vraagt om andere routines en bestuurlijke moed.

Financiële kracht

De financiële situatie van de gemeente Zutphen is gezond. Alle kengetallen zijn gunstig met lage risico's, solvabiliteit en belastingcapaciteit geven een gemiddeld risico. De gemeente voert ook beleid om financiële situatie gezond te houden. Met de programmabegroting 2026-2029 presenteert de gemeente Zutphen een structureel sluitende begroting vanaf 2027. Ter voorbereiding op de verkiezingen in 2026 voert de gemeente een begrotingsanalyse uit waarin alle budgetten worden geanalyseerd. Daarnaast ontwikkelt de gemeente scenario's op basis van de omgevingsvisie. De gemeente heeft de consequenties van de meicirculaire doorgerekend naar de meerjarenbegroting. De gemeente 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).

Trends en ontwikkelingen

Veelheid en complexiteit van taken en vertrouwen in de overheid

Gemeenten hebben een breed en complex takenpakket, variërend van sociale en ruimtelijke vraagstukken tot de energietransitie, vaak met oplopende financiële tekorten. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateert een mismatch tussen de omvang van de maatschappelijke opgaven, de schaalgrootte van gemeenten en de beschikbare bevoegdheden. Interbestuurlijke samenwerking in netwerken is onmisbaar. De politieke arena wordt bovendien steeds meer gefragmenteerd, wat besluitvorming bemoeilijkt.

Ontwikkelingen gemeentefonds

Het 'ravijnjaar' in 2026 dreigde vanwege een structurele verlaging van het gemeentefonds. Hoewel het kabinet extra middelen beschikbaar heeft gesteld tot en met 2027 om de terugval deels te compenseren en jeugdzorgkosten te dekken, blijft de onzekerheid na 2027 groot. Middelgrote gemeenten lopen het risico het hardst te worden getroffen, omdat zij te klein zijn voor schaalvoordelen, maar te groot voor minimale voorzieningen, waardoor essentiële publieke voorzieningen onder druk komen te staan.

2. Uitgangspositie Zutphen en meerwaarde schaalvergroting

Meerwaarde schaalvergroting

Schaalvergroting van gemeenten wordt over het algemeen gezien als een kans om bestuurlijke en ambtelijke slagkracht en efficiëntie te vergroten en (besluitvormings)processen te versnellen. In een grotere organisatie ontstaat ruimte om meer gespecialiseerde kennis en expertise in huis te halen, bijvoorbeeld voor het sociaal domein, ruimtelijke transities, energie en duurzaamheid. Hierdoor kan er beter worden ingespeeld op de groeiende complexiteit van maatschappelijke opgaven en maakt de gemeente minder kwetsbaar.

Een herindeling biedt de nieuwe gemeentelijke organisatie de mogelijkheid om aantrekkelijk te zijn als werkgever en het verloop van personeel te verminderen. Grotere organisaties kunnen vaak meer loopbaanmogelijkheden, gespecialiseerde functies en betere salarissen aanbieden, wat essentieel is in een structureel krappe arbeidsmarkt. Daarnaast kan schaalvergroting gemeenten bestuurlijk, operationeel, en maatschappelijk veerkrachtig maken, met betere waarborgen en meer middelen om schokken en crises op te vangen, mits hier bewust in wordt geïnvesteerd. Op digitaal vlak creëert een herindeling de mogelijkheid om systemen te integreren en te standaardiseren tot één toekomstbestendig ICT-systeem, waardoor processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd kunnen worden.

Daarnaast biedt schaalvergroting de gemeente Zutphen de mogelijkheid om haar regionale positie te versterken, wat kan resulteren in een effectievere behartiging van zowel de Zutphense belangen als die van de herindelingsgemeente. Ook biedt dit kansen voor de regionale centrumfunctie van de gemeente Zutphen. Momenteel ziet de gemeente Zutphen dat ze gezien haar omvang verhoudingsgewijs veel ambtelijke inzet investeert in de regionale samenwerking. Dat staat niet altijd in verhouding tot de opbrengst. Schaalsprong naar een grotere gemeente zou dit meer in balans brengen. Daarnaast beschikt een grotere gemeente over meer lobbykracht en kan daardoor een stevigere positie innemen in overleggen met de provincie en het Rijk. In de Regio Stedendriehoek kan de gemeente Zutphen een sterkere positie innemen ten opzichte van regiogemeenten als Deventer en Apeldoorn.

Bovendien zorgt schaalvergroting voor een (absolute maar niet relatieve) toename van financiële middelen van het Rijk en de provincie, gebaseerd op het aantal inwoners, wat ten goede komt aan voorzieningen zoals scholen en gezondheidszorg. Vaste kosten worden verspreid door de grotere schaal van het gefuseerde bestuur, waardoor de gemiddelde kosten per eenheid dalen, en gemeentelijke kosten kunnen dalen. Dit draagt ook bij aan een betere financiële weerbaarheid, wat kan helpen bij het opvangen van financiële onzekerheden.

3. Aandachtspunten schaalvergroting

Uit de bureaustudie naar de trends en ontwikkelingen, interviews met maatschappelijke organisaties en groepsgesprekken met directie en strategen blijkt dat schaalvergroting diverse aandachtspunten met zich meebrengt.

Behoud van identiteit (van wijk, dorp en stad)

Schaalvergroting vraagt van de gemeente om de voordelen te benutten en tegelijkertijd de opgebouwde kwaliteiten te behouden. Het vraagt van de gemeente om op verschillende schaalniveaus te acteren. Hier worden een aantal voorbeelden genoemd.

In het sociaal domein is het essentieel dat de gemeente blijft organiseren op wijk- en buurtniveau. Dit is immers cruciaal voor de kwaliteit van het sociaal werk en de zorg en ondersteuning aan inwoners. De maatschappelijke kwaliteit die in de gemeente is opgebouwd, moet worden gekoesterd. De grootschalige inkoop van zorg en ondersteuning moet dit versterken.

Dit geldt ook voor bijvoorbeeld klimaat en energie. Maatwerk per wijk of dorp is ook hier de sleutel tot succes. De nieuwe gemeente moet oog houden voor de verschillende behoeften en mogelijkheden per gebied. Waar in het bebouwd gebied mogelijk de nadruk ligt op klimaatadaptatie (hittestress en wateroverlast), kan de focus in het buitengebied eerder bij duurzame opwek liggen.

Ook in het speelveld van de woningmarkt is juist maatwerk wenselijk zodat veranderingen in de woningmarkt aansluiten bij de lokale woonbehoefte én de ruimtelijke kenmerken.

Verbinding en nabijheid

Onderzoek laat zien dat herindelingen kunnen leiden tot meer afstand tussen de burger en dienstverlening, waardoor de toegankelijkheid van de gemeente kan afnemen. Hierbij gaat het meer om de ervaren afstand door inwoners, dan om de fysieke afstand. De nabijheid van het bestuur en de menselijke maat vragen dan ook aandacht bij een herindeling. Naarmate het bestuur op grotere afstand van inwoners komt te staan, kan ook de betrokkenheid van de lokale gemeenschap afnemen. Dat kan leiden tot minder vertrouwen in het lokaal bestuur.

Bij schaalvergroting zal de gemeente moeten investeren in de verbinding met inwoners. Dit geldt ook voor de voorzieningen. Bij schaalvergroting bestaat het risico dat aandacht en middelen zich concentreren in de grotere kern, waardoor kleinere dorpen sneller voorzieningen verliezen. De gemeente Zutphen werkt hieraan via het 15-minutenprincipe (bereikbaarheid te voet of per fiets). Ook de wijk- en dorpsgerichte werkwijze is daarbij belangrijk. De nieuwe gemeente moet oog houden voor de eigenheid van de dorpsgemeenschappen. Hiervoor kan de nieuwe gemeente de expertise uit beide gemeenten van zowel inwoners als maatschappelijke organisaties inzetten.

Transitie

Een herindeling kost tijd en geld. Er is een periode waarin er veel geregeld, georganiseerd en geharmoniseerd moet worden. Een herindeling vraagt namelijk om het samenvoegen van bijvoorbeeld beleid, verordeningen, bestemmingsplannen, ICT-systemen en dienstverlening. Dat proces kost in de eerste jaren veel tijd, geld en ambtelijke capaciteit, zonder dat daar automatisch besparingen tegenover staan. Verschillende onderzoeken tonen namelijk aan dat herindelingen geen daling van uitgaven tot gevolg hebben. Het budget per inwoner blijft hierbij ook een

aandachtspunt. De maatschappelijke organisaties verwachten dat dit voornamelijk voor cultuur lager uit kan vallen, omdat kleinere gemeenten niet altijd aansluiten bij het huidige, hogere niveau van de gemeente Zutphen. Dit vereist een zorgvuldige verdeling van het budget.

In het sociaal domein vraagt de transitieperiode zelf ook aandacht: verschillen in strategie tussen de gemeente Zutphen en de gemeente waarmee wordt samengegaan roept de vraag op hoe de nieuwe organisatie wordt ingericht. De daaropvolgende periode van verschuivingen in takenpakketten en organisaties kan enkele jaren duren.

Samenvatting

Naast de meerwaarde van schaalvergroting door onder andere meer ambtelijke en bestuurlijke slagkracht en een sterkere positie in de Regio zijn er ook aandachtspunten. Een herindeling vraagt van de gemeente om taken op zowel grotere schaal als dichtbij vorm te geven en daar maatwerk te leveren. Het vraagt ook om nadrukkelijk aandacht te houden voor het behouden van verbinding met de samenleving en de nabijheid van de gemeente. Daarnaast moet rekening worden gehouden met een transitieperiode die veel vraagt van de ambtelijke capaciteit.

Bijlage 1 – Onderzoeksmethoden

In deze bijlage worden de onderzoeksopzet en de onderzoeksmethoden beschreven. Dit zijn de methoden die gebruikt zijn om informatie te verzamelen. Onderzoeksmethoden die zijn benut zijn: bureaustudies, (semi)gestructureerde interviews en groepsgesprekken.

Proces

Er is een zorgvuldig proces doorlopen. De producten zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de medewerkers en bestuurders van de gemeente Zutphen. Er is gewerkt met concepten en definitieve concepten. Zowel medewerkers als bestuurders hebben op de concepten kunnen reageren.

Lokale scan – bureaustudie

Voor het in kaart brengen van de uitgangspositie van de gemeente Zutphen is een lokale scan uitgevoerd. Hiervoor is een bureaustudie gedaan naar relevante indicatoren. Dit is gedaan voor de volgende onderwerpen: dienstverlening, bevolkingsopbouw, voorzieningen, kenmerken/identiteit, sociaal domein, economie, ruimte, veiligheid, organisatie en bestuur en financiën. We hebben gebruik gemaakt van objectieve data. Verschillende openbare data zijn geraadpleegd, bijvoorbeeld: beoordeling dienstverlening, tevredenheid leefomgeving, leeftijdsopbouw bevolking, aantal Wmo en jeugdzorggebruikers, cijfers over inkomensongelijkheid, werkloosheidspercentage, onveiligheidsbeleving, prognose woningvoorraad, koopstromen, pendel woon-werkverkeer, nabijheid voorzieningen, uitgifte bedrijventerreinen en het aantal rijksmonumenten. De data zijn vergeleken met drie benchmarkgemeenten, te weten de gemeenten Meppel, Den Helder en Tiel. Op die manier zijn de objectieve data in perspectief geplaatst. Deze benchmarkgemeenten zijn gekozen omdat zij op een aantal eigenschappen vergelijkbaar zijn met de gemeente Zutphen. Er is gekeken naar vergelijkbaarheid op kenmerken zoals schaalgrootte (aantal inwoners), ligging (tegen een stedelijke gemeente en/of tegen een natuurgebied), of kenmerken zoals de mate van verstedelijking, aanwezigheid van natuur, buitengebied of platteland. De keuze voor de benchmarkgemeenten is gemaakt in overleg met de gemeente Zutphen.

Interviews maatschappelijke organisaties en Regio Stedendriehoek

Er zijn interviews gevoerd met een aantal maatschappelijke organisaties en de Regio Stedendriehoek. Dit is gedaan aan de hand van een topiclijst, zodat de interviews vergelijkbaar (semi gestructureerd) verlopen en alle topics aan de orde komen. De topiclijst is een leidraad en geeft voldoende ruimte voor een diepgaander gesprek. Er zijn vijf interviews afgenomen, namelijk met de Regio Stedendriehoek, Woningcoöperatie ieder1, Perspectief, Theater Hanzehof en GGNet.

Directie en strategen gemeente Zutphen – groepsgesprek

Er is een bijeenkomst geweest met de directie en strategisch adviseurs van de gemeente Zutphen. In de bijeenkomst hebben de directieleden en strategen samen nagedacht over waar de gemeente Zutphen al sterk in is en wat versterkt kan worden. Ook zijn de kansen en uitdagingen voor de gemeente besproken. Tot slot is ingegaan op de meerwaarde van schaalvergroting voor de gemeente. In kleine groepjes hebben zij hun punten direct op een digitaal whiteboard geplaatst. De bijeenkomst was onder begeleiding van twee gespreksbegeleiders van Moventem.

Trends en ontwikkelingen – bureaustudie en groepsgesprekken

Door middel van een bureaustudie zijn trends en ontwikkelingen onderzocht die van invloed zijn op de opgaven en uitdagingen die de gemeente Zutphen de komende jaren heeft. Dit geeft een beeld

van de opgaven en uitdagingen waaraan de gemeente de komende jaren moet werken. Allereerst zijn landelijke trends en ontwikkelingen beschreven, vervolgens is samen met de ambtelijke organisatie bepaald wat deze trends en ontwikkelingen betekenen voor de gemeente Zutphen. Ook zijn de gevolgen van schaalvergroting op deze trends en ontwikkelingen beschreven. De algemene gevolgen van schaalvergroting zijn beschreven en de gevolgen die specifiek voor de gemeente Zutphen relevant zijn.

Bijlage 2 – Bureaustudie I – Feiten en cijfers gemeente Zutphen

Lokale scan van de gemeente Zutphen

In dit document beschrijven we de gemeente Zutphen op hoofdlijnen. De lokale scan geeft geen volledige beschrijving van de gemeente. Dat is ook niet het doel. We geven een beeld van de huidige situatie aan de hand van de volgende onderwerpen: dienstverlening, bevolking, voorzieningen, kenmerken en identiteit, sociaal domein, economie, ruimte, veiligheid, organisatie en bestuur en financiën. De drie gemeenten (Brummen, Rheden, Zutphen) hebben gezamenlijk geconcludeerd dat dit onderwerpen zijn die relevant zijn bij het vergelijken van gemeenten en het beoordelen van mogelijke herindelingsscenario's. Deze lokale scan is de basis voor het herindelingsbeeld en die ligt straks weer ten grondslag aan de verhaallijn van de mogelijke nieuwe herindelingsgemeente Brummen en Zutphen. Daarmee is de lokale scan één van de bouwstenen van de verhaallijn.

We geven op hoofdlijnen een scan van de gemeente Zutphen door per onderwerp een beeld te geven. Dat doen we door per onderwerp het feitelijk beeld te beschrijven. De drie gemeenten hebben een bewuste selectie gemaakt van zowel de onderwerpen als de data die we gebruiken per onderwerp. Door die selectie is de data niet uitputtend, zoals hierboven aangegeven is dat ook niet het doel. Er zijn alleen data gebruikt die voor de drie gemeenten (identiek) beschikbaar zijn. Daarnaast geven we een beknopte samenvatting van het beleid van de gemeente op dit onderwerp.

Vervolgens benoemen we:

- of de uitgangspositie of de ontwikkeling voor dit onderwerp van de gemeente positief is en duidelijke kansen biedt om verder te ontwikkelen: kans
- of de uitgangspositie of de ontwikkeling zich zowel positief als negatief kan ontwikkelen; er zijn dus zowel kansen als uitdagingen: aandachtspunt
- of de uitgangspositie of ontwikkeling voor dit onderwerp dusdanig is dat deze omgebogen moet worden en dus een uitdaging is: uitdaging

Voor het feitelijke beeld hebben we gebruikgemaakt van diverse objectieve data. Een groot deel van de gegevens is via een bureaustudie opgehaald. Daarvoor zijn verschillende openbare data geraadpleegd. De gegevens die zijn gebruikt zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard.

Aanvullend zijn de feiten en cijfers waar mogelijk vergeleken met drie benchmark gemeenten, te weten de gemeenten Meppel, Den Helder en Tiel. Deze benchmark gemeenten zijn gekozen omdat zij op een aantal eigenschappen vergelijkbaar zijn met de gemeente Zutphen. Er is gekeken naar vergelijkbaarheid op kenmerken zoals schaalgrootte (aantal inwoners), ligging (tegen een stedelijke gemeente en/of tegen een natuurgebied), of kenmerken zoals de mate van verstedelijking, aanwezigheid van natuur, buitengebied of platteland. De keuze voor de benchmarkgemeenten is gemaakt in overleg met de gemeente Zutphen.

Voor de categorie 'organisatie en bestuur' heeft de gemeente Zutphen zelf feiten en cijfers over de eigen organisatie aangeleverd. Daarnaast maken we gebruik van de gegevens uit de personeelsmonitor 2024 van het A&O Fonds. De cijfers van de gemeente Zutphen worden

vergeleken met de cijfers van gemeenten met 20.000-50.000 inwoners. Voor de categorie 'financiën' heeft de Provincie Gelderland een financiële quickscan uitgevoerd.

Na de beschrijving en beoordeling van het onderwerp volgt de ambtelijke reactie van de gemeente. Tijdens een ambtelijke sessie (per afzonderlijke gemeente) is de lokale scan besproken. Medewerkers van de gemeenten hebben gecontroleerd of het feitelijk beeld juist is en of de essentie van het beleid goed is weergegeven. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de scan. Er zijn aanpassingen gedaan die binnen de randvoorwaarden van de scan mogelijk zijn (objectief, onderbouwd en consistent voor de drie gemeenten). Vervolgens konden medewerkers ook duiding geven bij de feiten en het beleid. Dit is te lezen onder het kopje reactie gemeente.

Dienstverlening

Beschrijving

Feitelijk beeld

In september en oktober 2023 is de algemene dienstverlening door inwoners beoordeeld met een 6,7 via het inwonerpanel Zutphen Spreekt.

Beleid gemeente

De gemeente Zutphen benadrukt in haar ambities zowel persoonlijke als digitale dienstverlening. In 2024 heeft zij een visie geformuleerd en een uitvoeringsplan opgesteld. De komende jaren wil zij de dienstverlening verbeteren. Hierbij zijn leidend de uitgangspunten 'persoonlijk, betrouwbaar, en verbindend'. Prioriteit heeft het zorgen voor een snelle reactie op en kwalitatieve afhandeling van (aan)vragen door inwoners, ondernemers en organisaties. 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. Contact met de gemeente is en blijft op meerdere manieren mogelijk via de balie, de telefoon, de website, in de wijken of via sociale media.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Kans

De dienstverlening van de gemeente Zutphen scoort voldoende. De gemeente heeft in 2024 een visie geformuleerd en een uitvoeringsplan opgesteld om de kwaliteit van de dienstverlening in stand te houden en te verbeteren.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

De gemeente geeft aan proactief te zijn in het digitaliseren van haar dienstverlening. Zij heeft hierin al goede stappen gezet, een voorbeeld hiervan is MijnZutphen. De gemeente Zutphen heeft aandacht voor e-diensten en digitalisering en voldoet aan de servicenormen. Zij sluit daarmee aan op de landelijke ontwikkelingen en standaarden. Dienstverlening vraagt in elke gemeente om vergelijkbare inzet, de gemeente Zutphen verwacht dat door schaalvergroting krachten gebundeld kunnen worden. De gemeente Zutphen heeft de juiste ambitie om de goede dienstverlening ook voor meer inwoners te kunnen leveren.

Bijlage 2 – Bureaustudie I – Feiten en cijfers gemeente Zutphen

Bevolkingsopbouw

Beschrijving

Feitelijk beeld

De gemeente Zutphen had 48.752 inwoners in 2024 en 49.028 in 2025. Een kwart van de bevolking is 65 jaar of ouder. Zutphen vergrijst, maar niet extreem. De bevolking van de gemeente Zutphen groeit, dat komt met name door een positief binnenlands migratiesaldo. Er verhuizen dus mensen van buiten de gemeente naar de gemeente Zutphen toe. Dit ligt hoger dan in de benchmarkgemeenten. De gemiddelde huishoudensgrootte komt overeen met de benchmarkgemeenten.

Beleid gemeente

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. Dit gebeurt via lopende projecten zoals Leesten Schouwbroek en De Hoven Noord.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Aandachtspunt

De aanwas van inwoners door binnenlandse migratie biedt de gemeente Zutphen de **kans** om de bevolkingssamenstelling evenwichtig te houden. Door aantrekkelijk te zijn (en blijven) voor bijvoorbeeld jongeren en jonge gezinnen. Een evenwichtige bevolkingssamenstelling is belangrijk voor de leefbaarheid van de gemeente: het voorzieningenniveau, de arbeidsmarkt, etc. Daarvoor is een woningaanbod nodig dat aansluit bij de doelgroepen, zoals grondgebonden woningen om meer ruimte te bieden aan gezinnen. De vergrijzing van de bevolking is tegelijkertijd een **aandachtspunt**. Het vraagt van de gemeente om goed in beeld te hebben wat de vergrijzing betekent voor de voorzieningen, zorg en ondersteuning en hierop in te spelen. Tegelijkertijd biedt deze groep ook potentieel voor de samenleving (vrijwilligerswerk, mantelzorg, etc.).

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

De gemeente Zutphen wil jonge gezinnen aantrekken om het voorzieningenniveau op peil te behouden. Er zijn de afgelopen jaren vooral appartementen gebouwd (Noorderhaven). Dit is aantrekkelijk voor oudere mensen, niet voor jonge gezinnen. De gemeente Zutphen streeft nu naar het aantrekken van jonge gezinnen via de woningbouwprojecten Leesten Schouwbroek en De Hoven Noord, met meer grondgebonden woningen.

Voorzieningen

Beschrijving

Feitelijk beeld

De afstand tot voorzieningen is vergelijkbaar met benchmarkgemeenten. De afstand tot het voortgezet onderwijs is in de gemeente Zutphen iets lager. Het aantal sportaccommodaties ligt iets lager dan in de benchmarkgemeenten. De gemeente Zutphen heeft meerdere middelbare scholen. De meeste scholieren uit de gemeente Zutphen gaan ook naar school in hun eigen gemeente. Een kleinere groep gaat naar de gemeente Bronckhorst, de gemeente Zwolle, de gemeente Deventer of de gemeente Apeldoorn. Daarnaast maken scholieren van omliggende gemeenten gebruik van het onderwijsaanbod in de gemeente Zutphen. In het schooljaar 2024/2025 gingen 456 leerlingen vanuit de gemeente Brummen in de gemeente Zutphen naar school. De afstand tot zorgvoorzieningen (huisarts, apotheek, ziekenhuis) is vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten. Het Gelre ziekenhuis is een middelgroot ziekenhuis in de gemeente Zutphen. De culturele sector is groot in de gemeente Zutphen. Zo zijn er honderden bedrijfsvestigingen binnen de creatieve sector en in de sub-sector kunsten en cultureel erfgoed.

Beleid gemeente

De gemeente Zutphen heeft een breed en goed verspreid voorzieningenniveau. Zoals een theater, diverse onderwijsinstellingen, een ziekenhuis, sportvoorzieningen en een levendig centrum met veel winkels, horeca en cultureel aanbod. Dit is voor de inwoners van de gemeente Zutphen en van de omliggende gemeenten belangrijk omdat dit bijdraagt aan de leefbaarheid, gezondheid, sociale cohesie en regionale aantrekkelijkheid. De gemeente investeert in het behoud, de spreiding en de toegankelijkheid van voorzieningen en werkt aan een gezonde balans tussen een levendige en leefbare binnenstad en sterke wijken.

In de gemeente Zutphen staat het programma sterke wijken al enige tijd centraal. De gemeente heeft hier op verschillende manieren in geïnvesteerd om elke wijk en dorpskern verder te ontwikkelen. Dit doet de gemeente door extra middelen beschikbaar te stellen voor buurthuizen en jaarlijkse buurtanalyses uit te voeren.

De gemeente Zutphen streeft ernaar haar cultuurhistorische kwaliteiten als monumentale stad optimaal te benutten en een sterk, divers cultuuraanbod te bieden. Het is haar ambitie om cultuur dichtbij en vanzelfsprekend onderdeel van de samenleving te maken. De gemeente Zutphen kent een Erfgoedcentrum met regionaal archief. Zes sterke instellingen vormen de basis, aangevuld met culturele organisaties die verdieping bieden via festivals, voorstellingen en evenementen. Ook wil de gemeente (amateur-)verenigingen volop ruimte geven om actief te zijn. De gemeente Zutphen investeert in cultuur, dit doet zij onder andere in de vernieuwbouw van het Hanzehuis. In het Hanzehuis gaan stichting de Hanzehof, de Muzehof en BIJ de bieb samenwerken.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Kans

De gemeente Zutphen bedient met een deel van haar voorzieningen de omliggende regio en vervult hiermee een regionale centrumfunctie. Naast het detailhandels- en horeca-aanbod in de binnenstad en op de woonboulevard, betreft dit voorzieningen zoals het Gelre ziekenhuis, de GGD, GGNet, het voortgezet onderwijs, Aventus (mbo-opleidingen), de Rechtbank Zutphen en de diverse culturele voorzieningen.

Het voorzieningenniveau maakt de gemeente Zutphen een aantrekkelijke gemeente om te wonen en te bezoeken. De gemeente Zutphen heeft hierin een sterke uitgangspositie. Voldoende

draagvlak in de samenleving én een groeiend aantal inwoners dat gebruikmaakt van de voorziening, is daarvoor wel een randvoorwaarde.

Het in stand houden van een goed voorzieningenniveau vraagt ook in de toekomst om inzet van de gemeente. Het verruimen van het woningaanbod maakt bevolkingsgroei mogelijk. Dit biedt een kans om de gemeente Zutphen aantrekkelijk te houden voor inwoners, mensen uit de omgeving en toeristen.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

De gemeente Zutphen houdt een voorzieningenniveau in stand voor haar eigen inwoners (geclusterd in de wijken) en voor inwoners uit de omliggende gemeenten. Denk aan de Hanzehof en de Muzehof. Om het huidige voorzieningenniveau ook in de toekomst in stand te houden zijn voldoende/meer inwoners nodig die gebruikmaken van de voorzieningen. Ook voor het behoud van regionale voorzieningen zoals een ziekenhuis zijn er voldoende inwoners nodig. Meer woningbouw én schaalvergroting van de gemeente leiden tot een sterker draagvlak onder de voorzieningen met een regionale functie en daarmee draagt het bij aan het behoud ervan.

Kenmerken/identiteit

Beschrijving

Feitelijk beeld

De inwoners van de gemeente Zutphen zijn tevreden over hun woning, het groen en de woonomgeving. Negen op de tien inwoners zijn (zeer) tevreden over hun woning en woonomgeving en bijna negen op de tien inwoners geven aan (zeer) tevreden te zijn over het groen. Dit is vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten. Wat betreft het aandeel vrijwilligers scoort de gemeente Zutphen iets hoger dan de benchmarkgemeenten. Het aandeel mantelzorgers is iets lager dan de benchmarkgemeenten.

Daarnaast onderscheidt de gemeente Zutphen zich met een groot aantal rijks- en gemeentelijke monumenten, waaronder veel monumentale woningen, kastelen, landhuizen, religieuze en militaire structuren (zoals de vestingwerken). Deze rijke cultuurhistorie draagt zichtbaar bij aan de unieke identiteit van de gemeente.

Beleid gemeente

Zutphen is een historische Hanzestad met een groene, waterrijke omgeving door de ligging aan de IJssel en de Berkel. Zutphen is een van de oudste steden van Nederland en heeft een rijke geschiedenis die zichtbaar is in de monumentale binnenstad met torens, kerken en vestingwerken. Een groot deel van de gemeente is aangewezen als beschermd stads- en dorpsgezicht. In de gemeentelijke organisatie is daarom ook kennis en expertise aanwezig over erfgoed. Ook is de gemeente Zutphen aangesloten bij de Federatie Grote Monumentengemeenten, een informeel netwerk van gemeenten die werken aan behoud van cultuurhistorisch erfgoed.

De gemeente Zutphen wil in 2040 een sterke, groene gemeente aan de IJssel zijn, bestaande uit de compacte stad en het vitale Warnsveld. De gemeente streeft naar een samenleving waar mensen centraal staan en naar elkaar omkijken. Met goede woningen, voorzieningen en een modern mobiliteitsnetwerk wil Zutphen ook bijdragen aan de regionale ontwikkeling. De gemeente wil ruimte bieden voor aantrekkelijk wonen, werken en ontspannen, bouwen aan een sterke sociale basis in een gezonde leefomgeving en recht doen aan haar rijke cultuurhistorie.

Bijlage 2 – Bureaustudie I – Feiten en cijfers gemeente Zutphen

De gemeente Zutphen omschrijft haar samenleving als divers, sociaal betrokken, antroposofisch en creatief. Er is een rijke traditie van inwonersparticipatie, een sterk verenigingsleven en maatschappelijke initiatieven. De gemeente geeft aan dat zorgzaamheid en samenredzaamheid kenmerkend zijn voor de lokale cultuur. De gemeente gaat uit van de kracht van inwoners en zet in op een sterke inclusieve samenleving.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Kans

Zutphen is een compacte stad met een herkenbare en sterke identiteit. Het is een gemeenschap met een sterke sociale samenhang en een hoge mate van woontevredenheid. Het beleid van de gemeente sluit daarop aan. Dit alles geeft de gemeente Zutphen een stevige basis en goede uitgangspositie om met gericht beleid de sterke kanten van de gemeente Zutphen te versterken.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

De gemeente ziet de samenleving als tolerant en vrijzinnig. De rijke historie en de geschiedenis als Hanzestad zijn belangrijk en is tot op de dag van vandaag relevant. De gemeente is sterk in de wijk- en dorpsgerichte aanpak.

Sociaal domein

Beschrijving

Feitelijk beeld

De sociaaleconomische status is in de gemeente Zutphen vergelijkbaar met de benchmark gemeenten. Het inkomensniveau komt overeen met de benchmarkgemeenten. Wat gezondheid betreft, ervaart een meerderheid van de inwoners hun gezondheid als goed. Dit komt overeen met de benchmarkgemeenten. Het aandeel huishoudens in armoede is in Zutphen beperkt en vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten. Wel zien we dat het aantal kinderen in armoede enkele tiende procent hoger ligt dan de benchmarkgemeenten. De werkloosheid in Zutphen is vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten. Het aantal mensen in de bijstand tot AOW-leeftijd ligt enkele tiende proces hoger dan in de benchmarkgemeenten. Het gebruik van Wmo-voorzieningen is in Zutphen vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten. Ook het percentage jongeren dat gebruikmaakt van jeugdzorg ligt in Zutphen op een vergelijkbaar niveau als in andere vergelijkbare gemeenten.

Beleid gemeente

De gemeente Zutphen wil inwoners zoveel mogelijk dichtbij huis ondersteunen met een sterke sociale basis, bijvoorbeeld door het tegengaan van eenzaamheid en het stimuleren van gezondheid en sport. Door de vergrijzing wordt ingezet op ‘zo lang mogelijk thuis wonen’ met passende voorzieningen. Bestaanszekerheid krijgt extra aandacht via lokale aanpakken gericht op stabiel inkomen, ondersteuning bij geldzorgen, wonen, toegankelijke zorg en onderwijs. De gemeente Zutphen heeft een Lokale aanpak Bestaanszekerheid, met vier uitgangspunten: vertrouwen & gelijkwaardigheid, doen wat nodig is, professionaliteit en samenwerking. In de wijken en het dorp staan voor de gemeente kansengelijkheid, sociale samenhang en voldoende voorzieningen centraal; alles moet bereikbaar zijn binnen 15 minuten lopen of fietsen. Gemeente Zutphen wil een inclusieve samenleving waar niemand wordt buitengesloten en iedereen veilig kan wonen, werken en leren. Voor kinderen en jongeren zorgt de gemeente voor goede speelruimte, onderwijs, sport en cultuur en biedt het passende (jeugd)hulp waar nodig. De gemeente heeft dit de afgelopen jaren ontwikkeld met een Team Lichte Jeugdhulp. Dit bestaat uit een samenwerking van 14 zorgpartijen om laagdrempelig, indicatievrij en dichtbij lichte hulp en ondersteuning te bieden.

Er is aandacht voor een krachtige, lokale aanpak van bestaanszekerheid en een duurzaam en betaalbaar zorglandschap.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Aandachtspunt

De gemeente Zutphen is een gemeente met stedelijke problematiek zoals je die mag verwachten bij een gemeente met een stad als Zutphen. De gemeente Zutphen heeft te maken met een vergrijzende bevolking en daarmee met een toenemende druk op voorzieningen. De gemeente voert actief beleid op het sociaal domein. Zowel binnen de gemeentelijke organisatie als met de samenwerkende partners zijn er korte lijnen. Samen werken zij wijkgericht en dicht bij de inwoners. Daardoor is de uitgangspositie goed om samen met de uitvoerende organisaties haar inwoners de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

Op het terrein van Jeugdzorg werkt Zutphen aan innovatie. Samenwerking met andere gemeenten betekent dat er meer volume is om de innovatie door te kunnen zetten. Er zijn geen financiële tekorten op de jeugdzorg. In de gemeente is er een groot verschil tussen wijken wat betreft inkomen en armoede. De gemeente Zutphen werkt aan bestaanszekerheid. Dit heeft een hoge urgentie. Uitgangspunten daarbij zijn vertrouwen en gelijkwaardigheid.

Binnen het sociaal domein wordt op verschillende onderwerpen nauw samengewerkt met de gemeente Brummen, voor meer informatie hierover verwijzen we naar het onderzoek Regionale Samenwerking onder regie van de gemeente Brummen.

Economie

Beschrijving

Feitelijk beeld

De meeste banen en bedrijfsvestigingen in de gemeente Zutphen zijn in de collectieve of zakelijke dienstverlening. Vergeleken met de benchmarkgemeenten zijn er in verhouding iets meer zzp'ers in Zutphen. In de gemeente Zutphen zijn twee grote bedrijventerreinen, namelijk De Mars en de Revelhorst.

De gemeente Zutphen heeft tussen 2018 en 2022 3,1 ha grond uitgegeven aan bedrijventerreinen. Dit valt binnen de bandbreedte van de benchmarkgemeenten. Vanuit de omliggende gemeenten komen mensen naar de gemeente Zutphen toe om te werken. De meeste mensen komen uit Lochem, Bronckhorst en Deventer. Gevolgd door Apeldoorn en Brummen. Mensen die in de gemeente Zutphen wonen, werken zelf onder andere in de gemeenten Apeldoorn, Deventer, Lochem, Brummen en Arnhem.

Beleid gemeente

De gemeente Zutphen stelt een gevarieerde economie te hebben met een sterke focus op zorg, maakindustrie en handel. Veel inwoners werken in de collectieve dienstverlening (waaronder de zorgsector en onderwijs), de zakelijke dienstverlening en de handel. Deze laatste twee sectoren zijn o.a. in de binnenstad te vinden, met onder andere kantoren, de rechtbank, detailhandel en horeca. Het Gelre Ziekenhuis in Zutphen en GGNet zijn twee belangrijke werkgevers in de zorgsector. De Mars is het grootste bedrijventerrein, gericht op met name grootschalige maakindustrie. Andere terreinen zijn meer gericht op kleinschalige bedrijvigheid. In het (beperkte) landelijk gebied bevinden zich enkele agrarische bedrijven en recreatieve bedrijven.

Bijlage 2 – Bureaustudie I – Feiten en cijfers gemeente Zutphen

De gemeente Zutphen kent een Regionaal Programma Werklocaties, ze zet in op het behoud van bestaande bedrijventerreinen en waar mogelijk op intensivering. Op de bedrijventerreinen De Mars en de Revelhorst liggen er kansen voor intensivering, met name op De Mars. Ook worden deze locaties toekomstbestendig gemaakt. Dit gebeurt met aandacht voor milieubelasting en de fysieke veiligheid en gezondheid van omwonenden. De gemeente onderzoekt de toevoeging en transformatie van bedrijventerreinen.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Aandachtspunt

De economie van de gemeente Zutphen is gevarieerd, wat bijdraagt aan de weerbaarheid van de lokale arbeidsmarkt. De zorgsector vormt een belangrijke en stabiele economische basis. Het wegvallen van een grote zorgaanbieder zou impact hebben op de werkgelegenheid en economische stabiliteit. Daarnaast spelen er verschillende vraagstukken rondom duurzaamheid, schaalvergroting en ontwikkelingen binnen sectoren. Om de economische vitaliteit te behouden, is het essentieel dat de gemeente Zutphen hierop tijdig inspeelt. Tot slot rijst de vraag of er voldoende (fysieke) ruimte en infrastructuur aanwezig is om toekomstige economische groei en bedrijvigheid mogelijk te maken. Het is belangrijk om deze ruimtelijke en logistieke aspecten goed te monitoren en waar nodig te versterken.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

Belangrijke economische motoren van de gemeente Zutphen zijn de bedrijventerreinen en de binnenstad. De historische binnenstad is de grootste toeristische trekpleister. Bezoekers komen voor de rijke cultuurhistorie en de aantrekkelijkheid van het onderscheidende winkelaanbod. De leegstand in de binnenstad is beperkt vergeleken met andere steden.

Samenwerking is essentieel voor de binnenstad en de bedrijventerreinen. Stichting Binnenstadmanagement Zutphen zet zich samen met partners in om de binnenstad aantrekkelijk te houden en verder te versterken. De Stichting Parkmanagement richt zich op de kwaliteit van de bedrijventerreinen.

De gemeente heeft aandacht voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Iedereen moet mee kunnen doen, zich kunnen ontwikkelen en, naar vermogen, kunnen werken. Via het Zutphens Ontwikkelnetwerk dat vanaf 2026 wordt vormgeven, wil de gemeente hen (samen met ondernemers, onderwijs en maatschappelijke organisaties) die plek en die kans bieden. Ook verschillende teams binnen de gemeente (GelreWerkt!, Inkomen, Jeugd en Wmo/Welzijn) werken samen om dit te realiseren.

Ruimte

Beschrijving

Feitelijk beeld

In de gemeente Zutphen komt het aantal landbouwbedrijven overeen met de benchmarkgemeenten. De groei van het aantal woningen richting 2040 is stabiel, met een toename van ongeveer 8%. Dit groeitempo is vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten.

Beleid gemeente

De gemeente Zutphen heeft recent haar omgevingsvisie vastgesteld. De gemeente wil groeien om het huidige voorzieningenniveau als centrumgemeente te waarborgen. Tot 2030 voegt de gemeente 2.340 woningen toe aan de woningvoorraad en tot 2040 voegt de gemeente ongeveer 2.700 woningen toe. De locaties De Hoven en Spoorzone zijn in de inventarisatielijst van de provincie Gelderland opgenomen als Regionale Grootschalige Woningbouwlocaties in het kader van de Nota Ruimte van het Rijk. De gemeente Zutphen richt zich op het realiseren van

randvoorwaarden voor grote transities, zoals Smart Energy hubs, klimaatadaptatie, biodiversiteit, vergroening van bedrijventerreinen, voldoende water en goede bereikbaarheid via weg, spoor en water. Sterke samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en maatschappelijke instellingen staat voor de gemeente hierin centraal. Samen met de provincie en regio wordt gewerkt aan een optimale bereikbaarheid, met aandacht voor langzaam verkeer en snelfietsroutes en een zorgvuldige inpassing in het landschap. Het STOMP principe is hierin leidend. STOMP wil zeggen de prioriteit ligt bij Lopen = Stappen (S), fiets = Trappen (T), Openbaar Vervoer (O) en dan "Auto delen" = Mobiliteit als een Service (M) en dan pas de auto zelf: Parkeren (P). Dit beleid uit zich in de bereikbaarheid van voorzieningen (15-minutenstad) en in het structureren van de stad met rode lopers (fietsroutes) van buitenwijken naar binnenstad en station.

De gemeente Zutphen streeft naar een CO2-neutrale gemeente door duurzame warmtebronnen, energie opwek en -opslag. Met de omliggende gemeenten wordt ingezet op recreatie in het landschap rondom de gemeente en in het landelijk gebied wordt gezocht naar een goede balans tussen alle functies. De gemeente Zutphen stelt sterk in te zetten op het vergroenen van woonwijken en bedrijventerreinen in dorp en stad, samen met haar inwoners en bedrijven. Daartoe is onder andere een Groenpunt opgericht vanuit de gemeente in samenwerking met maatschappelijke instanties. Daarmee faciliteert en stimuleert de gemeente haar inwoners de openbare ruimte en eigen terrein te vergroenen en klimaat adaptief en natuur inclusief in te richten. In Zutphen zijn inwoners actief betrokken bij het beheer van de openbare ruimte. Ze onderhouden samen stukken groen, houden de omgeving schoon en starten initiatieven zoals oogsttuinen, buurtmoestuinen en boomgaarden. Deze projecten dragen ook bij aan de voedselvoorziening voor mensen die dat nodig hebben.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Uitdaging

De gemeente Zutphen staat voor de opgave om grote transities op het gebied van wonen, klimaat, economie en bereikbaarheid vorm te geven binnen de unieke en waardevolle ruimtelijke context van de stad en haar omgeving. De ligging aan de IJssel en Berkel, het groene karakter, en het historische stadscentrum maken de gemeente Zutphen bijzonder, maar brengen ook extra verantwoordelijkheden met zich mee als het gaat om het zorgvuldig inpassen van nieuwe ontwikkelingen. Het realiseren van ambities op het gebied van verduurzaming, bereikbaarheid, woningbouw en economische groei vraagt daarom om maatwerk, innovatieve oplossingen en een goede balans tussen bescherming en ontwikkeling van de bestaande kwaliteiten. Dit proces vereist nauwe samenwerking met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en omliggende gemeenten, en vraagt soms om extra tijd en flexibiliteit om tot breed gedragen en toekomstbestendige keuzes te komen.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

De gemeente Zutphen heeft recent haar omgevingsvisie vastgesteld. Deze geldt als paraplu over de ruimtelijke ambitie. Deze visie is ambitieus en geeft richting voor de toekomstige opgaven. De gemeente Zutphen is onderscheidend met een archeologische dienst met opgravingsbevoegdheid.

Veiligheid

Beschrijving

Feitelijk beeld

Op het gebied van veiligheid zijn de cijfers over openbare orde, zoals cijfers over misdrijven, diefstal, etc., vrijwel gelijk aan de benchmarkgemeenten. Wat betreft onveiligheidsbeleving scoort de gemeente Zutphen op onveiligheidsgevoelens (vragen of de respondent zich wel eens onveilig voelt thuis, in de buurt of 's avonds) en onveiligheidsperceptie (percentage respondenten dat denkt dat er veel criminaliteit is in de buurt) vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten. Voor vermijdingsgedrag (respondent opent 's avonds niet de deur of loopt of rijdt om) scoort de gemeente Zutphen lager dan de benchmarkgemeenten. Enkel de cijfers van het basisteam zijn bekend.

Beleid gemeente

De focus van de gemeente Zutphen ligt op preventie; het voorkomen dat problemen ontstaan of verergeren. Daar waar het inwoners, in hun netwerk, buurt of daarbuiten, zelf niet lukt, wil de gemeente ondersteunen. De gemeente ambieert te werken vanuit de inwoner, integraal en gebiedsgericht. Elke wijk heeft z'n eigen DNA en die verschillen wil zij omarmen en versterken. Dat vraagt verschillende investeringen en manieren van faciliteren vanuit de gemeente. De gemeente Zutphen onderhoudt intensieve samenwerkingsverbanden met de omliggende gemeenten, treft voorbereidingen om ondermijnende activiteiten tegen te gaan, zet waar nodig passende handhavingsinstrumenten in en ontwikkelt gerichte preventiecampagnes.

De gemeente Zutphen werkt samen met de gemeente Brummen om een toekomstbestendige, professionele en flexibele BOA-inzet in de regio uit te breiden. Sinds 2018 bestaat er een regionaal convenant tussen de gemeenten Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen waarin collegiale uitwisseling van BOA's bij bijvoorbeeld evenementen of bijzondere handhavingsacties is vastgelegd.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Kans

Uit het feitelijk beeld zien we voor de gemeente Zutphen geen afwijkend beeld. Door de preventieve aanpak van de gemeente Zutphen kan zij verder werken aan het behouden en verbeteren van de veiligheid.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

De gemeente Zutphen hecht grote waarde aan de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) en het verder professionaliseren van deze inzet. Er vindt structureel overleg plaats tussen de teamleiders van de vier gemeenten, wat een goede basis biedt voor verdere samenwerking en kennisdeling. Daarnaast ziet de gemeente Zutphen dat er in de gemeente sprake is van overlast, jeugdcriminaliteit en zorgproblematiek. De gemeente zet hier extra inzet en middelen op in. De gemeente heeft kennis en deskundigheid opgebouwd ten aanzien van de aanpak van dergelijke problematiek en ziet dit als kracht. Een politiebureau is gevestigd in de gemeente Zutphen, dit bevordert de reactietijd en de zichtbaarheid van de politie.

Bijlage 2 – Bureaustudie I – Feiten en cijfers gemeente Zutphen

Organisatie en bestuur

Beschrijving

Feitelijk beeld

Voor dit beeld zijn de gegevens uit de personeelsmonitor 2024 van het A&O Fonds geraadpleegd. De cijfers worden vergeleken met de cijfers van gemeenten met 20.000-50.000 inwoners.

In 2024 stroomde 17% nieuw personeel in, in vergelijkbare gemeenten was dat 18,3%. De uitstroom van personeel bedroeg 8,6%, in andere gemeenten was dit 9,4%.

Het ziekteverzuim was 7,4% dat is hoger dan de 6,3% in andere gemeenten. Het langverzuim is 3,4%, extra lang verzuim is 2,7%. Bij vergelijkbare gemeenten is het langverzuim 3,3% en het extra lang verzuim 1,7%. Dit is dus vergelijkbaar.

De leeftijdsopbouw laat zien dat het personeelsbestand grotendeels bestaat uit medewerkers in de leeftijdsgroepen 45-54 jaar (28,1%) en 55-64 jaar (33,2%). Een derde van de medewerkers is minder dan drie jaar in dienst. Het grootste deel van het personeel werkt in de salarisschalen 7 tot en met 12.

Beleid gemeente

De gemeente Zutphen wil een lerende organisatie zijn en investeert daarom in de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, zoals hun inzet, motivatie, gezondheid en loopbaan. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van leidinggevenden en medewerkers zelf. De kernwaarden zijn Betrokken, Ondernemend en Vertrouwen, en vormen de basis voor hoe de organisatie samenwerkt, zowel intern als extern. Vanuit de doorontwikkeling van de organisatie werkt de gemeente aan het versterken van deze kernwaarden, het versterken van het MT met een MD traject en de omgang met elkaar. Vanaf 2024 is er binnen de organisatie extra aandacht voor verzuim, met een adviseur die zich hier speciaal op richt. In 2025 is de gemeente daarnaast gestart met een nieuwe arbodienstverlener. Door deze gerichte aanpak verwacht Zutphen het verzuim effectief terug te dringen.

De gemeente werkt gestructureerd en projectmatig en werkt met bijvoorbeeld de wijkgerichte aanpak aan een nieuwe manier van werken. Digitalisering vormt een belangrijk thema, met als aandachtspunten het vergroten van digitale vaardigheden en het verbeteren van onderlinge samenhang in systemen en processen.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Aandachtspunt

Het ziekteverzuim vraagt om aandacht omdat het hoger is dan bij vergelijkbare gemeenten. Het binden van personeel lijkt geen probleem omdat de uitstroom relatief laag is. De instroom is wel wat aan de lage kant. De meeste medewerkers vallen in de hogere leeftijdscategorie. Het borgen van de continuïteit van de organisatie naar de toekomst is een aandachtspunt.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

De gemeente Zutphen beschikt over een stabiele organisatie met betrokken medewerkers en een professionele werkwijze. De korte lijnen binnen de organisatie en met stad en dorp zorgen voor effectieve samenwerking en binding met inwoners en partners. Verbeterpunten zijn het vergroten van strategisch en

innovatief vermogen en integrale samenwerking. Er liggen kansen om meer vanuit opgaven integraal te denken en handelen.

De gemeente heeft de afgelopen tijd geïnvesteerd in het op orde brengen van structuur, sturing en de werkprocessen. De gemeente Zutphen ziet de uitstroom van personeel wel als uitdaging. Met name medewerkers die kort werken bij de gemeente vertrekken relatief sneller weer. Een herindeling is interessant, om zo meer massa te krijgen.

Financiën

Beschrijving

Feitelijk beeld

Het feitelijk beeld dat we hier geven komt uit de financiële quickscan die door de Provincie Gelderland speciaal is gemaakt voor de gemeenten Brummen, Rheden, Zutphen. Gemeente Zutphen staat er financieel gezond voor, met een sluitende begroting voor 2025. De weerstandsratio van 5,18 toont aan dat de gemeente haar risico's ruim kan opvangen. Vrijwel alle financiële kengetallen zijn gunstig, behalve de solvabiliteit en belastingcapaciteit, die een gemiddeld risico vormen. Het onderhoudsplan voor wegen is niet meer actueel. De provincie ziet geen grote risico's. De belastingdruk in de gemeente Zutphen is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde, en volgens de jaarrekening 2024 zelfs lager.

Beleid gemeente

Om de financiële uitgangspositie preventief te blijven beheersen, laat het college in het najaar van 2025 een begrotingsanalyse en scenarioplanning uitvoeren. Bij de begrotingsanalyse worden alle budgetten geanalyseerd en geëvalueerd, waarbij ook wordt gekeken naar de maatschappelijke impact. De scenarioplanning houdt in dat er diverse scenario's worden ontwikkeld, met de omgevingsvisie als basis.
De begrotingsanalyse en scenarioplanning worden aan de raad aangeboden als hulpmiddel tijdens de coalitieonderhandelingen.

Beoordeling (kans = groen, uitdaging = rood, aandachtspunt = oranje)

Kans

De financiële situatie van de gemeente Zutphen is gezond. Alle kengetallen zijn gunstig met lage risico's, solvabiliteit en belastingcapaciteit geven een gemiddeld risico. De gemeente voert ook beleid om financiële situatie gezond te houden.

Reactie gemeente op basis van een ambtelijke bespreking van de lokale scan

De gemeente Zutphen is trots op de gezonde financiële uitgangspositie. Het college en de raad werken aan het behouden van de huidige gezonde financiële positie. Een raadswerkgroep heeft in de zomer van 2025 een herzien voorstel voor de financiële spelregels van de gemeente Zutphen opgesteld en dit als initiatiefvoorstel aan de raad voorgelegd. In dit stuk zijn heldere afspraken gemaakt over de omvang van de algemene reserve, het realistisch begroten en de omgang met moties. Een belangrijk punt uit dit voorstel is dat de gemeente Zutphen vanaf begrotingsjaar 2027 een structureel sluitende programmabegroting presenteert. Dit zou haalbaar zijn zonder bezuinigingen of extra verhogingen van inkomsten, vanuit de opgestelde meerjarenbegroting 2026 – 2029. De gemeente heeft de consequenties van de meicirculaire doorgerekend naar de meerjarenbegroting. 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).

Bijlage 3 – Interviews met maatschappelijke organisaties & Regio Stedendriehoek

Inleiding

In september 2025 zijn er interviews afgenomen voor het onderzoek naar eventuele schaalvergroting van de gemeente Zutphen. De interviews dragen bij om inzicht te krijgen in de vraag of schaalvergroting voor Zutphen meerwaarde heeft. Dit is een aanvulling op de lokale scan, het verslag van een sessie met de directie en strategen van de gemeente Zutphen, en een overzicht van de trends en ontwikkelingen.

Aan de hand van een topiclijst zijn de interviews (semi)gestructureerd afgenomen. De interviews zijn afgenomen met vijf organisaties:

- **GGNet:** GGNet helpt jaarlijks 18.000 mensen met psychische problemen en hun naasten in Noord- en Oost-Gelderland. GGNet biedt ondersteuning, begeleiding en behandeling vanuit de locaties in Apeldoorn, Doetinchem, Zutphen, Zevenaar, Winterswijk en Warnsveld. Daarnaast biedt GGNet op diverse plekken beschermde woonvormen.
- **Ieder1:** Woonbedrijf ieder1 verhuurt en onderhoudt ongeveer 6000 sociale huurwoningen in de gemeente Zutphen. Naast het zorgen voor voldoende, kwalitatief goede en betaalbare woningen, dragen zij een (mede-)verantwoordelijkheid voor de buurt waar hun huurders met elkaar wonen en leven.
- **Perspectief Zutphen:** Perspectief is een organisatie voor sociaal werk. Perspectief beschikt over sociale wijkteams, buurtservice en buurthuizen. Daarnaast ondersteunt Perspectief inwoners bij het opzetten van buurtinitiatieven en bieden ze hulp bij financiële problemen. Perspectief is een generalist die inwoners ondersteunt op allerlei verschillende domeinen en onderwerpen. In totaal hebben ze ongeveer 50 medewerkers en werken alleen binnen de gemeente Zutphen.
- **Theater Hanzehof & Buitensociëteit:** Het theater en de concertzaal van Zutphen. Ze bieden een breed programma met cabaret, toneel, dans en (klassieke) muziek voor grote namen én lokaal talent. Het complex speelt een belangrijke rol in het culturele leven van Zutphen.
- **Regio Stedendriehoek:** Regio Stedendriehoek is het samenwerkingsverband tussen de 8 gemeenten Apeldoorn, Deventer, Zutphen, Brummen, Lochem, Voorst, Heerde en Epe dat werkt aan onderwerpen die je als gemeenten beter samen kunt regelen. Hierbij kan gedacht worden aan urgente maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, klimaatadaptatie en de energietransitie. Daarnaast werken ze aan het behouden en versterken van de voorzieningen, leefkwaliteit en economische veerkracht.

Sterke punten en aandachtspunten

Zutphen is een gemeente met een sterke eigen identiteit en veel potentie. De afgelopen jaren is zichtbare vooruitgang geboekt in de regionale samenwerking, zorg, wonen en bestuurlijke afstemming. Binnen de gemeente is er de behoefte en drive om een sterke speler te zijn binnen de regio. Hier wordt ook naar gehandeld. De lijnen met de gemeente zijn kort, de houding pragmatisch en richting inwoners en ondernemers zijn ze merkbaar meer ondersteunend geworden (bijvoorbeeld rond vergunningen en ondernemerschap). Zowel bestuurlijk als ambtelijk is er veel bereidheid samen te werken met de organisaties binnen de gemeente. De stad profiteert van een goede treinverbinding en centrale ligging, een aantrekkelijke groene omgeving met een historische binnenstad. Dit biedt de mogelijkheid om mensen uit het westen te trekken. De gemeente is compact, overzichtelijk en met veel sociale cohesie. In het zorg- en veiligheidsdomein worden positieve stappen gezet, waaronder de bestuurlijke verantwoordelijkheid die daarbij komt kijken. Tegelijkertijd komen er kwetsbaarheden naar voren. De ambtelijke capaciteit staat onder druk. Hierbij gaat het niet om kwaliteit, maar

om kwantiteit. Ambtenaren zijn te zwaar belast en met het huidige ambtelijke apparaat lukt het niet altijd om de ambities te vervullen. De organisatie en het sociaal domein is voor haar omvang namelijk relatief versnipperd en de afstemming met vele partijen maakt het besturen toch redelijk complex, terwijl de omvang en problematiek vrij overzichtelijk is. Dit speelt ook in de subregio Noordoost-Gelderland. Hier werken meerdere verschillende gemeenten in samen, wat zorgt voor een complexe bestuurlijke structuur. Dit vraag om scherpe afstemming en duidelijke aanspreekpunten voor de gemeente.

Economisch is de bedrijvigheid en werkgelegenheid beperkt in Zutphen, met financiële uitdagingen en moeite om juiste mensen aan te trekken en vast te houden. Het vraagt van de gemeente blijvende inzet om inwoners en bedrijven aan te trekken en te behouden. Hierbij is woningbouw voor de gemeente een grote opgave; er moeten meer woningen bijkomen. Besluitvorming loopt hierin traag, mede beïnvloedt door politieke kleur. Ook de leefbaarheid vraagt aandacht. Door het grote aantal zorginstellingen in de stad is er sprake van concentratie van kwetsbaarheid. Dit vraagt veel inzet op het gebied van zelfredzaamheid en samenwerking. Daarnaast zijn er signalen van overlast en incidenten. Ten slotte blijft het aanbod van horeca en vrije tijd achter, zeker voor jongeren. Hoewel de gemeente zich ervoor inzet om dit te verbeteren, is het mede door verschillen in publieksvoorkeuren lastig om iedereen te bedienen.

Kansen en uitdagingen

Hoewel Zutphen vooroploopt in de regio op het gebied van energietransitie, zorgt het gebrek aan ambtelijke capaciteit ervoor dat de kansen op dit gebied niet altijd volledig benut worden. Binnen de organisatie liggen kansen om het te vereenvoudigen: minder versnippering, beleidsvelden bundelen en integraliteit beter organiseren. De uitdaging komt doordat alles vanuit landelijke wetgeving gefragmenteerd wordt aangestuurd en aangeleverd. Binnen de huidige structuur is het daarom voor de hand liggend om nieuwe ambtenaren op nieuwe taken te zetten. Of zelfs nieuwe organisaties ervoor te contracteren.

Sociaaleconomisch liggen de grootste uitdagingen bij de krapte op de arbeidsmarkt (vooral in de zorg), woningbouw (vanwege beperkte ruimte en complexe, trage realisatie) en het waarborgen van veiligheid voor kwetsbare groepen. Polarisatie en een groeiende tweedeling vragen om een integrale, sector-overstijgende en regionale aanpak: problemen hangen samen en kunnen niet binnen individuele domeinen opgelost worden. Het tekort aan personeel voert de druk op acute zorg en crisisdiensten op. Sterke regionale bestuurlijke samenwerking biedt hierin kansen, mede door de diversiteit en complementariteit in de regio.
De binnenstad van Zutphen wordt als kansrijk gezien. Zutphen beschikt over een prachtige en bijzondere binnenstad met eigen lokale ondernemers die het verschil maken. Tegelijkertijd speelt daar ook een uitdaging: veel ondernemers gaan de aankomende jaren met pensioen en er is behoefte aan een duidelijke visie op de toekomst van het centrum en de horeca. Zonder die visie dreigt leegstand of wordt winkelruimte omgezet in woonruimte. Daarmee kan de binnenstad van Zutphen minder aantrekkelijk worden.

De gemeente beseft dat het voorzieningenniveau goed moet zijn om een groeigemeente te kunnen zijn, mede door hun regionale centrumfunctie. Waar de gemeente Zutphen eerder meer intern gericht was, is het de laatste jaren steeds bewuster geworden van de rol die ze moeten spelen om zich te blijven vestigen in de regio. Dit doet de gemeente enerzijds door samen te werken met de Achterhoek en anderzijds door samen te werken met de Regio Stedendriehoek.

Bijlage 3 – Interviews met maatschappelijke organisaties & Regio Stedendriehoek

Wat hebben de organisaties nodig van de gemeente

- Zichtbaarheid en nabijheid in de wijken, vooral richting kwetsbare groepen.
- Praktische zaken, zoals vergunningverlening, de beschikbaarheid van betaalbare grond en financieringsmogelijkheden.
- Continuïteit en bereidheid in langdurige samenwerkingen en financiering. Hierin zit ook wederkerig partnerschap aangezien de gemeente haar organisaties ook nodig heeft.
- Sterke participatie in regionale projecten/trajecten op strategie en beleid.
- Samenwerking in de regio op het gebied van economie en MKB.

Positieve effecten van schaalvergroting

Schaalvergroting wordt vooral gezien als een manier om de (ambtelijke) slagkracht te vergroten en besluitvorming te versnellen. Organisaties benadrukken het voordeel hiervan en zien kansen in meer standaardisatie tussen regio's (zoals het organiseren van crisisdiensten, hoog intensieve voorzieningen en mentale gezondheidsnetwerken), maar wel met regionaal verschillen in de invulling. Een grotere organisatie kan meer kwaliteit aantrekken en betere ambtelijke ondersteuning bieden aan de organisaties binnen de gemeente. De mogelijkheden worden groter om meer specialistische (sociaaljuridische) kennis en krachtige stafondersteuning (HR-functionaris) aan de gemeente te binden. De kwetsbaarheid zou afnemen en er ontstaat meer draagvlak en financieringskracht. Ook om samen met omliggende dorpen voorzieningen te behouden en te versterken. Bovendien opent het kansen bij woningbouw, omdat uitbreidingsgebieden makkelijker over voormalige gemeentegrenzen heen georganiseerd kunnen worden. Culturele instellingen kunnen hierdoor meer inwoners bedienen en kleinere speelplekken beter ondersteunen.
Daarnaast zorgt schaalvergroting regionaal voor meer evenwicht in de Regio Stedendriehoek. De gemeente Zutphen kan dan namelijk beter aansluiten bij de gemeenten Apeldoorn en Deventer. Met drie krachtige ambtelijke organisaties kan de Regio zich sterker profileren richting de Provincie en het Rijk. Daarnaast zijn er ook zorgen dat het mogelijk uitstappen van de gemeente Brummen uit de Regio (door bijvoorbeeld samen te gaan met de gemeente Rheden) sterke consequenties heeft voor de Regio Stedendriehoek. Dit zou de Regio namelijk verzwakken. Een herindeling tussen de gemeenten Brummen en Zutphen wordt vooral gezien als een kans om de Regio te versterken.

Negatieve effecten van schaalvergroting

Veel van de geïnterviewde organisaties zien geen directe negatieve effecten van een herindeling, maar vooral voordelen. Wel zijn er bij sommige organisaties zorgen. Zo wordt per saldo het budget per inwoner (voor cultuur) lager, omdat kleinere gemeenten niet kunnen matchen aan de gemeente Zutphen. Daarom moet de gemeente zorgvuldig kijken hoe budget gealloceerd wordt. Ook moet er aandacht komen voor de inwoners die verder van centrale voorzieningen af komen te liggen. Daarnaast kan schaalvergroting zorgen voor extra complexiteit op de woningmarkt, omdat met meer regio's en partijen afspraken moeten worden gemaakt. Dit kan leiden tot een administratieve rompslomp.
De transitie zelf vraagt tijd en energie en kan onrust geven. Zo kan het zijn dat Zutphen in het sociale domein een andere strategie hanteert dan de gemeente waar ze mee willen herindelen. De herindeling roept dan onvermijdelijk de vraag op hoe dit wordt ingericht. Er volgt dan een periode, die enkele jaren kan duren, waar takenpakketten en organisaties verschuiven. In die periode moet er verbinding blijven worden gemaakt met wijken en buurten. Dat is essentieel voor onder andere de kwaliteit van sociaal werk. In de gemeente is veel maatschappelijk kwaliteit opgebouwd; daar moet zorgvuldig mee worden omgegaan.

Het wordt benadrukt dat de korte lijnen behouden moeten blijven en de eigen identiteit van de kernen (van zowel de gemeente Zutphen als de gemeente waarmee ze samengaan) gerespecteerd moet worden. De gemeente waarmee de gemeente Zutphen herindeelt moet daar volledig achterstaan en er moet sprake zijn van gelijkwaardigheid; zonder die erkenning van eigenstandigheid dreigt interne verdeeldheid.

Bijlage 4 – Werksessie met directie een strategen

Inleiding

Doel:

Welk beeld heeft de ambtelijke organisatie over de eigen organisatie? Zijn de capaciteiten/ kwaliteiten aanwezig om de taken en toekomstige opgaven aan te kunnen?

Werkvorm:

In de bijeenkomst hebben de directieleden en strategen samen nagedacht over de onderstaande onderwerpen. In kleine groepjes van drie personen hebben zij hun punten direct op een digitaal whiteboard geplaatst.

Onderwerpen/vragen:

I. Wat is al sterk en wat kan versterkt worden?
   a. Dienstverlening en voorzieningen
   b. Organisatie en bestuur
II. Welke kansen zijn er en welke uitdagingen?
   a. Kenmerken en identiteit
   b. Maatschappelijke trends en ontwikkelingen / opgaven
III. Op welke punten heeft een opschaling/fusie met een andere gemeente meerwaarde?

Uitkomsten

Wat is al sterk?

Binnen de gemeente zijn er diverse sterke punten zichtbaar. Op het gebied van personeel en organisatie worden vacatures goed ingevuld, waaruit blijkt dat de gemeente een aantrekkelijke werkgever is. De organisatiestructuur is duidelijk en stabiel, waardoor de gemeente in staat is om vanuit drie stevige domeinen de taken goed uit te voeren. Medewerkers zijn betrokken en de externe dienstverlening wordt steeds professioneler.

Wat betreft de werkwijze maakt de gemeente doordachte plannen en wordt er gestructureerd gewerkt, met aandacht voor de juiste volgorde van stappen. De gemeente staat open voor vernieuwing en werkt met aandacht voor 'sterke wijken' aan ontwikkeling.

Tot slot zijn de korte lijnen een grote kracht. Bestuur en organisatie hebben een goede relatie met de stad, het dorp en de omgeving, en weten elkaar makkelijk te vinden. De gemeente kent de stad en het dorp goed, is sterk in verbinding met belanghebbenden en heeft goed zicht op de belangen in de gemeente. Binnen de organisatie zijn de lijnen kort, wat het samenwerken gemakkelijk en overzichtelijk maakt. Ook in de stad en het dorp worden mensen snel gevonden, wat bijdraagt aan een heldere en efficiënte samenwerking.

Mogelijke gevolgen schaalvergroting

De huidige organisatiestructuur van de gemeente wordt gekenmerkt door duidelijkheid en stabiliteit. Een mogelijke herindeling (het samenvoegen van twee organisaties tot één) zal echter vragen om een nieuw organisatieplan en een herinrichting van de structuur.
Op dit moment zijn de korte lijnen binnen de organisatie en met de stad en het dorp een belangrijke kracht. In een grotere gemeente kunnen deze lijnen langer worden, waardoor fysieke nabijheid en

informele contacten kunnen afnemen. Dit kan leiden tot meer zakelijkheid en afstand. Wat betreft de betrokkenheid van de medewerkers, wordt het moeilijker om dichtbij inwoners en organisaties te opereren. Ook de nauwe samenwerking en snelle afstemming met de stad Zutphen en het dorp Warnsveld zullen waarschijnlijk meer tijd en aandacht vragen in een grotere organisatie.
De gemeente Zutphen staat open voor vernieuwing en ontwikkeling. Het is echter onzeker of een eventuele herindelingspartner dezelfde bereidheid heeft, of juist een meer behoudende houding zal innemen. Dit kan gevolgen hebben voor het tempo en de mate van vernieuwing binnen de nieuwe organisatie.
Op het gebied van externe dienstverlening biedt schaalvergroting kansen voor verdere professionalisering. Wel vraagt dit in de beginfase om extra investeringen en inzet. Op langere termijn kan dit zorgen voor een robuustere en toekomstbestendige organisatie.
De gemeente Zutphen werkt met aandacht voor de wijken en het dorp. Bij eventuele schaalvergroting is het belangrijk om ook nieuwe of kleinere kernen goed te bedienen, dit vraagt om extra aandacht.
Tot slot kan schaalvergroting ook invloed hebben op het sterke merk Zutphen en de prioriteiten van de gemeente. Er zal gezocht moeten worden naar een nieuwe balans in wat belangrijk wordt gevonden en nagestreefd binnen de organisatie.

Wat kan versterkt worden?

Binnen de gemeente zijn er verschillende punten waarop versterking mogelijk is. Op het gebied van personeel en organisatie is het van belang om de onderlinge verbindingen tussen teams en domeinen te verbeteren, omdat er nu nog veel in afzonderlijke ‘kokers’ wordt gedacht. Ook kan de interne beheersing en sturing organisatie breed worden versterkt, zodat de gemeente beter in control is. Daarnaast is het nodig om duidelijker keuzes te maken; momenteel worden te veel zaken opgepakt, waardoor energie en middelen versnipperen. Het versterken van de strategische capaciteit en innovatiekracht van de organisatie zijn eveneens belangrijke aandachtspunten. Verder is het vasthouden aan een duidelijke koers, zowel politiek, bestuurlijk als binnen de organisatie, een punt van aandacht. Tot slot kan de interne bedrijfsvoering, zoals ondersteuning en werkprocessen, verder worden verbeterd.
Wat betreft de werkwijze kan de gemeente meer vanuit opgaven gaan werken en meer integraal te werk gaan. Ook zou er meer vraaggericht gewerkt kunnen worden, zodat er beter wordt aangesloten bij de behoeften van inwoners en andere belanghebbenden.
Op het vlak van digitalisering zijn er twee belangrijke ontwikkelpunten: het vergroten van de digitale vaardigheden van het personeel en het verbeteren van digitale processen en infrastructuur, met name als het gaat om de onderlinge samenhang en het optimaal benutten van digitale tools.

Mogelijke gevolgen schaalvergroting

Een schaalvergroting biedt diverse kansen om binnen de gemeente versterkingen door te voeren. Zo kan door schaalvergroting de strategische capaciteit en innovatiekracht van de organisatie vergroten. Door meer integraal en opgavegericht te gaan werken kan de gemeente efficiënter en effectiever opereren. De grotere schaal biedt daarvoor meer ruimte en mogelijkheden. Daarnaast biedt een grotere organisatie meer mogelijkheden voor het professionaliseren van de bedrijfsvoering en het versterken van de interne ondersteuning en werkprocessen.
Het bouwen aan een nieuwe, grotere organisatie kan een impuls geven aan de onderlinge samenwerking tussen teams en domeinen, waardoor het denken in afzonderlijke ‘kokers’ wordt doorbroken. Daarnaast kan de noodzaak om heldere keuzes te maken in een nieuwe organisatie

leiden tot meer focus en samenhang. Het proces dwingt tot prioriteren, waardoor energie en middelen gerichter kunnen worden ingezet.
Toch brengt schaalvergroting ook aandachtspunten met zich mee. Het vasthouden aan een duidelijke koers blijft essentieel, zeker als er sprake is van uiteenlopende belangen tussen bijvoorbeeld stad en platteland. Op het gebied van digitalisering vraagt schaalvergroting om het harmoniseren van digitale processen en infrastructuur. Dit betekent dat systemen op elkaar moeten worden afgestemd. Dit vraagt expertise en kost tijd.

Kansen

Tijdens de sessie met directie en strategen van de gemeente Zutphen zijn verschillende kansen voor de toekomst genoemd. Er is sprake van een goed voorzieningenniveau, mede dankzij de goede samenwerking tussen partners en de gemeente. Het is belangrijk om dit te behouden en te versterken, hier ligt een kans. Zutphen heeft een belangrijke rol als centrumgemeente als het gaat om scholen, winkelgebied, culturele voorzieningen en het ziekenhuis. Bovendien heeft Zutphen een sterk merk, wat een stevige basis biedt voor verdere profilering. De aantrekkingskracht op het gebied van recreatie en toerisme kan worden verbreed, waardoor er nieuwe bezoekers en investeringen aangetrokken kunnen worden.
Verder is er de mogelijkheid om de robuustheid van de organisatie te versterken, zodat de gemeente beter bestand is tegen veranderingen en uitdagingen. Ten slotte ligt er een kans om de positie van de gemeente in de regio verder te versterken, waardoor Zutphen een nog belangrijkere rol kan spelen binnen de regio.

Mogelijke gevolgen schaalvergroting

Het voorzieningenniveau behouden en versterken kan beter gerealiseerd worden als er sprake is van schaalvergroting. Veel omliggende gemeenten maken gebruik van het voorzieningenniveau van Zutphen. Denk aan scholen, het winkelgebied, culturele voorzieningen en het ziekenhuis. Een herindeling kan ervoor zorgen dat de lasten hiervoor eerlijker verdeeld worden.
Ook kan de regiofunctie versterkt worden door schaalvergroting. Een grotere gemeente kan makkelijker een nog belangrijkere rol spelen binnen de regio. Onder andere door meer ambtelijke slagkracht.

Uitdagingen

Verschillende uitdagingen zijn genoemd door de directie en strategen van de gemeente Zutphen. Een opgave is het creëren van meer ruimte voor co-creatie, waarbij vraagstukken samen met inwoners, partners en de omgeving worden opgepakt. De integrale uitvoering van de omgevingsvisie vraagt om een gezamenlijke aanpak en goede afstemming tussen betrokken partijen.
De regiofunctie van de gemeente staat onder druk, met name als het gaat om het op peil houden van voorzieningen. Ook is het een uitdaging om een sterke positie in te nemen richting regiogemeenten Apeldoorn en Deventer, de provincie en het rijk.
Daarnaast is het werven van voldoende gekwalificeerd personeel belangrijk, met name voor grote toekomstige opgaven. Mogelijk brengt de krappe toekomstige arbeidsmarkt uitdagingen met zich mee. Goede bereikbaarheid, onder andere door voldoende uitvalswegen, blijft van groot belang voor de leefbaarheid en economische ontwikkeling. Een behouden houding binnen de organisatie en politiek vormt een risico, omdat het innovatie en vooruitgang kan remmen.

Bijlage 4 – Werksessie met directie een strategen

Mogelijke gevolgen schaalvergroting

Schaalvergroting biedt kansen om co-creatie en participatie verder te versterken, doordat er meer ambtelijke slagkracht en middelen beschikbaar zijn om samen met de omgeving opgaven aan te pakken. De integrale uitvoering van de omgevingsvisie wordt in een grotere gemeente mogelijk complexer, zeker bij een fusie met een plattelandsgemeente: het grondgebied wordt groter en er komen nieuwe, vaak landelijke vraagstukken bij. Dit vraagt om aanvullende kennis en expertise, wat in een krappe arbeidsmarkt een uitdaging kan zijn.
Tegelijkertijd kan de regiofunctie juist versterkt worden door schaalvergroting. Een grotere gemeente kan makkelijker haar rol pakken in de regio en een sterkere positie innemen ten opzichte van regiogemeenten als Deventer en Apeldoorn, én richting provincie en rijksoverheid.

Wat betreft bereikbaarheid is het belangrijk alert te blijven: schaalvergroting kan gevolgen hebben voor de bereikbaarheid en het onderhoud van uitvalswegen, zeker in het buitengebied. Het vraagt om blijvende aandacht voor verbindingen, zodat inwoners en bedrijven goed bereikbaar blijven.

Bijlage 5 – Bureaustudie II – Trends en ontwikkelingen algemeen

Bestaanszekerheid en sociale inclusie

Dit draait om het waarborgen van de basisvoorwaarden voor een goed bestaan voor inwoners, zoals voldoende inkomen, werk, zorg en huisvesting. Grote groepen mensen voelen zich onzeker over hun toekomst en financiële situatie. Er is een verschuiving zichtbaar van armoedebestrijding naar het streven naar structurele bestaanszekerheid. Waar armoedebestrijding zich richt op het verlichten van acute nood, richt bestaanszekerheid op het voorkomen dat mensen überhaupt in armoede belanden. Hierbij staat de brede welvaart ter discussie; ongelijkheid en uitsluiting nemen toe en veel burgers verlangen naar meer zekerheid en "houvast". Gemeenten hebben de rol om inwoners te ondersteunen met inkomensregelingen, schuldhulp en toegankelijke voorzieningen. Mede door inflatie, stijgende lasten en een groeiende groep kwetsbaren, wordt verwacht dat armoede en bestaansonzekerheid blijvende aandachtspunten zijn.[x] [xi] [xii]

Gevolgen bij schaalvergroting

Een fusie kan extra mogelijkheden geven om bestaanszekerheid te bevorderen. Een grotere gemeente kan mogelijk effectiever beleid voeren, meer gespecialiseerde kennis in huis halen en betere diensten bieden. Anderzijds moet aandacht worden besteed aan de lokale toegankelijkheid van hulp. Het is belangrijk dat inwoners nog steeds de weg naar voorzieningen weten te vinden en dat er geen afstand ontstaat. Schaalvergroting kan de weerbaarheid van inwoners versterken door bundeling van kennis en middelen, mits de menselijke maat behouden blijft. [xiii] [xiv]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

De gemeente Zutphen kent stadse problematiek. Er zijn mensen die het goed hebben, maar ook die het minder goed hebben. Dit is uiteenlopend, de gemeente heeft twee gezichten. De gemeente Zutphen heeft een grote sociale woningvoorraad en is in de regio belangrijk als het gaat om het bieden van zorg.

De gemeente Zutphen werkt zoveel mogelijk wijk- en dorpsgericht. De gemeente ziet deze werkwijze als kracht. Er wordt gestreefd naar kansengelijkheid en sociale samenhang in de wijken, waar mensen elkaar kennen, helpen en opzoeken. Dat doet de gemeente onder andere door het versterken van voorzieningen in de wijk die ontmoeten stimuleren, zoals buurthuizen en jongerenwerk, laagdrempelig en inclusief, voor iedereen bereikbaar. De behoeften, mogelijkheden en initiatieven van inwoners zijn hierin leidend.

De gemeente Zutphen heeft een 'Lokale aanpak Bestaanszekerheid' (oktober 2025). Dit gaat niet alleen over inkomen, maar hangt samen met wonen, gezondheid en onderwijs. In deze lokale aanpak beschrijft de gemeente een ambitieuze visie, de gemeente wil proactief zijn zodat iedere inwoner van de gemeente Zutphen kan leven in bestaanszekerheid. De lokale aanpak bestaanszekerheid is gebaseerd op vier uitgangspunten: vertrouwen & gelijkwaardigheid, doen wat nodig is, professionaliteit en samenwerking. Er wordt gewerkt aan minder regelingen, eenvoudige toegang en simpele aanmeldingsprocedures. De inwoner en zijn of haar hulpvraag staat centraal en houdt zelf de regie.

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Mocht door schaalvergroting de gemeente samengaan met een plattelandsgemeente, dan zullen een aantal verhoudingen en samenstellingen wijzigen. Zo wordt – op gemeentelijk niveau – de verhouding koopwoningen en huurwoningen anders, krijgt de bevolking een andere samenstelling en verandert de gemiddelde sociaaleconomische positie.

Schaalvergroting brengt een aantal voordelen met zich mee, namelijk dat er meer specialisatie mogelijk is, je hebt als grotere gemeente meer ambtelijke slagkracht. Ook kunnen onderdelen van de dienstverlening meer gestandaardiseerd worden. Een aandachtspunt is hoe je als grotere gemeente kan zorgen voor lokale

nabijheid. De gemeente Zutphen werkt nu wijk- en dorpsgericht. Ook als grotere gemeente willen zij dit kunnen realiseren en zo veel mogelijk aansluiten bij de behoeften van de inwoners. Wat betreft sociale voorzieningen wordt er op dit moment al veel samengewerkt in de regio en met omliggende gemeenten.

Klimaat en energietransitie

De Nederlandse Overheid wil dat in 2050 de gebouwde omgeving volledig aardgasvrij en CO_2-neutraal is. In 2030 moeten 1,5 miljoen woningen verduurzaamd of van het gas af zijn. De gemeenten spelen hierin een sleutelrol. Veel middelgrote gemeenten hebben daarom ambitieuze duurzaamheidsagenda's opgesteld en investeren in energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie. De uitvoering is echter complex.[xv] Gemeenten moeten besluiten hoe zij woningen van het gas halen, waar zonneparken en windmolens passen en hoe ze inwoners en bedrijven meekrijgen. De komende jaren wordt een versnelling verwacht: richting 2030 zullen rijk en regio's druk uitoefenen om de doelen te halen, hoewel factoren als netcapaciteit, technische beperkingen en kosten voor inwoners uitdagingen blijven.[xvi]

Gevolgen bij schaalvergroting

Schaalvergroting kan voor klimaat- en energietransitie zowel kansen als praktische voordelen bieden. Plannen kunnen regionaal beter afgestemd worden, waardoor één gezamenlijke klimaataanpak mogelijk is. Kennis en middelen kunnen worden gedeeld, en de energietransitie kan worden gekoppeld aan ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door woningbouw in het ene gebied te combineren met natuurontwikkeling in een ander. Wel kunnen behoeften per gebied verschillen. Waar in het bebouwd gebied mogelijk de nadruk ligt op klimaatadaptatie (hittestress en wateroverlast), kan de focus in het buitengebied eerder bij duurzame opwek liggen.

De fusie biedt dus kansen om klimaat- en energietransitie voortvarender en efficiënter aan te pakken, maar vraagt ook om maatwerk per wijk of dorp.[xvii xviii]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

De gemeente Zutphen ziet zichzelf als koploper binnen Gelderland als het gaat om de energietransitie met de inzet op aquathermie en het Smart Energyhub als voorbeelden daarvan. De gemeente Zutphen kijkt verder dan alleen technische oplossingen voor het verduurzamen van de woningvoorraad. De gemeente zoekt naar mogelijkheden voor een systeemverandering, waarbij ook het verduurzamen van bedrijven, het ondersteunen van de circulaire economie en klimaatadaptatie belangrijke onderdelen zijn. De gemeente Zutphen is goed in staat om in te spelen op deze opgaves.

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

De grootste kans die schaalvergroting biedt is dat de positie van de gemeente Zutphen sterker wordt in het overleg met andere overheden als Regio, Provincie en Rijk. Een sterkere positie betekent een effectievere lobby en meer aandacht en middelen voor Zutphense belangen en projecten. Doordat de gemeente Zutphen relatief gezien maar in beperkte mate over landelijk gebied beschikt, zijn de oplossingsmogelijkheden die juist het landelijk gebied biedt, denk aan duurzame opwek of het sluiten van kringlopen, ook beperkter, net als de kennis over deze oplossingsmogelijkheden. Schaalvergroting is ook hiervoor een kans.

Bijlage 5 – Bureaustudie II – Trends en ontwikkelingen algemeen

Wonen en woningmarkt

Het landelijk tekort aan woningen (rond de 390.000) leidt tot lange wachtlijsten voor sociale huur, hoge koopprijzen en veel starters die noodgedwongen langer thuis blijven wonen. De Rijksoverheid heeft als doel om 900.000 (waarvan 104.000 in Gelderland) nieuwe woningen te bouwen tot en met 2030 om aan de groeiende vraag te voldoen.[xix] Gemeenten staan voor de opgave om bij te dragen aan deze bouwgolf. Hierbij is het belangrijk dat ze kijken naar diversiteit (juiste woningen bij juiste doelgroep), betaalbaarheid (lagere koopprijzen en meer sociale huur) en duurzaamheid (bestaande woningen verduurzamen en nieuwbouw energiezuinig) van woningen. Om het tekort tegen te gaan is het woonbeleid een groot thema geworden. Gemeenten moeten enerzijds versnellen met nieuwbouw en anderzijds bestaande panden beter benutten of transformeren. Al met al zal de woningmarkt de komende jaren langzaam afkoelen door hogere rente en iets meer aanbod, maar het tekort blijft een structureel probleem. Hoge bouwambities en een creatief woonbeleid zijn vereist. [xx]

Gevolgen bij schaalvergroting

Een schaalvergroting kan helpen om de woonopgaven efficiënter aan te pakken op regionale schaal. Woningbouwplannen kunnen beter op elkaar afgestemd worden, woonruimteverdeling kan geharmoniseerd worden (eenduidig woonbeleid) en een grotere gemeente heeft meer middelen tot haar beschikking. Daarentegen kent een fusie ook uitdagingen, zoals het gelijk trekken van bestemmingsplannen en bouwregels. Toch blijkt uit onderzoek dat samenwerking op dit gebied en één visie op ruimtelijke ordening efficiënter is.[xxi]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

Er is een spanningsveld tussen de nieuwbouwopgave en de ruimtelijke impact op de gemeente Zutphen. De beschikbare ruimte voor nieuwbouw is namelijk beperkt en daarmee een belangrijk dilemma. De gemeente Zutphen trekt jonge huishoudens en gezinnen aan. Jonge huishoudens en gezinnen wensen een grondgebonden woning. Naast het willen huisvesten van mensen die op zoek zijn naar een woning, is ook het in stand houden van het voorzieningenniveau een drijvende kracht om te blijven bouwen. Met de nieuwe omgevingsvisie heeft de gemeente Zutphen nieuwe woningbouwlocaties aangemerkt, naast de reeds bekende locaties van De Hoven Noord en Leesten Schouwbroek wordt er veel aandacht gegeven aan stedelijke inbreiding en herstructurering. De locaties De Hoven en Spoorzone zijn in de inventarisatielijst van de provincie Gelderland opgenomen als Regionale Grootschalige Woningbouwlocaties in het kader van de Nota Ruimte van het Rijk. [xxi]

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Inwoners uit omliggende gebieden zijn nu al sterk op de gemeente Zutphen gericht voor belangrijke voorzieningen zoals onderwijs en zorg. Door een schaalsprong wordt het mogelijk om efficiënter samen te werken en kunnen deze voorzieningen duurzamer worden georganiseerd. Bovendien ontvangen gemeenten financiële middelen van het Rijk en de provincie op basis van het aantal inwoners, waardoor meer inwoners leidt tot meer geld voor bijvoorbeeld scholen en gezondheidszorg. Daarnaast worden de kosten voor de voorzieningen door een herindeling gedragen door alle inwoners samen, die gebruik maken van de voorzieningen. Daar staat tegenover dat deze inwoners dankzij de herindeling via de gemeenteraad ook daadwerkelijk invloed krijgen op deze voorzieningen.

Schaalvergroting creëert fysiek gezien niet meer ruimte voor woningbouw, het maakt wel dat afstemming over keuzes voor uitleglocaties makkelijker wordt. De grootste kans die schaalvergroting biedt is dat de positie van de gemeente Zutphen sterker wordt in het overleg met andere overheden als Regio, Provincie en Rijk. Een sterkere positie betekent een effectievere lobby en meer aandacht en middelen voor Zutphense belangen en projecten. Dat geldt ook voor de noodzakelijke investeringen in infrastructuur, zoals een verbeterde verbinding over de IJssel. Schaalvergroting betekent naar verwachting ook meer middelen vanuit Rijk en Provincie voor voorzieningen.

Stad en land

In Nederland is al jaren een patroon van verstedelijking zichtbaar: economische activiteiten, voorzieningen en groei concentreren zich sterk in steden, terwijl veel kleinere gemeenten stagneren of krimpen. Een belangrijke trend is de toenemende kloof en tegelijk de afhankelijkheid tussen stad en land. De krimp op het platteland zorgt ervoor dat steeds meer voorzieningen, als basisscholen, supermarken en huisartsen, verdwijnen. Bewoners van dorpen zijn daardoor steeds vaker aangewezen op voorzieningen in de dichtstbijzijnde stad. De verwachting is dat de demografische concentratie zich voortzet: in prognoses richting 2040/2050 groeien met name de Randstedelijke en stedelijke regio's door migratie en economische aantrekkingskracht, terwijl perifere gebieden verdere bevolkingsdaling kennen. [xxiii xxiv xxv]

Met name in het landelijk gebied speelt de stikstof- en landbouwopgave van het fors terugdringen moeten terugdringen van de stikstofuitstoot (vooral uit veehouderij, verkeer en industrie) om natuurgebieden te herstellen en aan Europese regels te voldoen. Tegelijk moet de landbouw verduurzamen: minder dieren, meer kringlooplandbouw, minder uitstoot en tegelijk economisch houdbaar blijven. Ook de wateropgave wordt steeds groter: het wordt steeds moeilijker om voldoende schoon drinkwater beschikbaar te hebben, om grondwaterkwaliteit en -stand in balans te houden en om het peil in rivieren en beken op het gewenste niveau te houden.

Gevolgen bij schaalvergroting

Schaalvergroting kan de sociale en economische samenhang tussen stad en ommeland verbeteren, omdat het beleid niet meer ophoudt bij de gemeentegrens. Belangrijk is wel dat de nieuwe gemeente oog houdt voor de eigenheid van dorpsgemeenschappen; inwoners van de dorpen moeten zich gehoord blijven voelen binnen de grotere eenheid, om draagvlak voor gemeentelijke keuzes te houden. [xxvi]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

Deze trends zijn ook in de gemeente Zutphen zichtbaar. De bovenlokale functie van de gemeente Zutphen wordt daarmee steeds belangrijker. De gemeente Zutphen speelt een centrale rol op het gebied van zorg, onderwijs, erfgoed, cultuur, detailhandel en veiligheid voor de regio. Met voorzieningen als het ziekenhuis, middelbaar onderwijs, culturele instellingen en de Penitentiaire Inrichting trekt de gemeente Zutphen bezoekers en gebruikers uit omliggende gemeenten. Ook op het gebied van erfgoed heeft de gemeente Zutphen specialistische kennis en faciliteiten, bijvoorbeeld via het Regionaal Archief. Schaalvergroting biedt kansen voor efficiëntere samenwerking, meer expertise en een evenwichtige verdeling van lasten en financiële middelen, waardoor de kwaliteit en het bereik van voorzieningen verder kunnen groeien.

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

De recreatiesector van de gemeente Zutphen en omliggende gemeenten is complementair; schaalvergroting is een kans omdat het makkelijker wordt belangen te combineren, gerichter te investeren en toeristisch-recreatieve arrangementen te creëren tussen de horeca en cultuur in stad en de accommodaties en recreatie op het platteland.

Schaalvergroting maakt het mogelijk om de bovenlokale functie van de gemeente Zutphen beter in te vullen, er meer expertise voor beschikbaar te krijgen en de lasten en lusten beter te verdelen over de inwoners en organisaties die er gebruik van maken. Tegelijkertijd betekent schaalvergroting ook dat de druk toeneemt om meer kleine kernen voldoende aandacht te geven.

Schaalvergroting betekent een kans om volwaardigere deskundigheid beschikbaar te krijgen voor de transitie in de landbouw en het landelijk gebied. Er ontstaan ook meer oplossingsmogelijkheden en expertise over deze opgaves die nu al beschikbaar is buiten de gemeente Zutphen wordt ook voor de gemeente Zutphen beschikbaar.

Schaalvergroting is een kans om de drinkwater en grondwater opgave voor lange termijn effectiever aan te pakken; het wordt makkelijker om het watersysteem in groter verband te bezien en besluiten over te nemen vanuit één gemeente (al blijven er meerdere waterschappen betrokken). Als grotere gemeente kan Zutphen een stevigere positie innemen in een landelijke opgave als 'ruimte voor de rivier'.

Digitaal versus fysiek

De wereld digitaliseert in hoog tempo, en gemeenten zijn daarop geen uitzondering. Steeds meer dienstverlening verloopt digitaal. De VNG benadrukt dat gemeenten de komende jaren als één digitale overheid willen optrekken om efficiëntie en veiligheid te waarborgen. Deze samenwerking moet leiden tot lagere kosten, hogere kwaliteit en betere cyberveiligheid in alle gemeenten.[xxvii] Daarnaast is er een opkomst zichtbaar van datagedreven werken om beleid te ondersteunen en meer digitale participatie. De trend naar digitalisering brengt echter ook uitdagingen mee, aangezien niet alle inwoners digitaal vaardig of zelfredzaam zijn. Uit de Monitor Digitale Toegankelijkheid blijkt dat er nog belangrijke stappen gezet moeten worden om digitale diensten voor iedereen gebruiksvriendelijk en toegankelijk te maken. De komende jaren ligt de focus op het verder verbeteren van online dienstverlening, met oog op veiligheid (cyberweerbaarheid) en inclusiviteit (iedereen moet mee kunnen doen).[xxviii]

Gevolgen bij schaalvergroting

Schaalvergroting heeft een opschaling van de dienstverlening, en het achterliggende ambtelijke apparaat, tot gevolg. Hierdoor kan er specialisatie optreden, waardoor efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden.[xxix] Wel moeten bij een fusie systemen en dienstverlening op digitaal en fysiek vlak geïntegreerd worden, wat een uitdaging maar ook een kans is. Een grotere gemeente kan efficiënter investeren in moderne ICT en het samenvoegen van twee gemeentelijke IT-platforms biedt de mogelijkheid om te kiezen voor één verbeterd, toekomstbestendig systeem. Qua fysieke dienstverlening is het belangrijk dat burgers in het hele gebied nog terecht kunnen bij de gemeente. De afstand van de kernen naar het gemeentehuis mag niet te veel worden vergroot. Dit probleem kan opgelost worden door servicepunten te openen in de kleinere kernen voor bijvoorbeeld

paspoortaanvragen of meldingen. In de theorie bestaat de perceptie dat herindelingen leiden tot meer afstand tussen de burger en dienstverlening, waardoor de toegankelijkheid kan afnemen. Hierbij gaat het meer om de mentale afstand dan om de fysieke afstand. Daarnaast kan schaalvergroting de digitale transformatie versnellen en professionaliseren, mits tijdens de overgang zorgvuldig wordt gelet op de continuïteit van service. In het ideale geval merken inwoners uiteindelijk alleen verbetering: één gebruiksvriendelijke website, snellere afhandeling en toch een loket in de buurt voor wie dat nodig heeft. [xxx xxxi xxxii]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

Deze trend en ontwikkeling is herkenbaar voor de gemeente Zutphen. Wat betreft digitalisering geeft de gemeente aan het nu al best wel goed te doen. Dit wordt gebaseerd op wat zij bij gemeenten om haar heen ziet. Maar ook is er ruimte voor verbetering. De gemeente Zutphen zou meer uniformiteit in processen willen creëren. Zowel in de digitale als fysieke dienstverlening.

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Bij schaalvergroting zal het integreren van de ICT een uitdaging zijn. Processen en systemen zullen waarschijnlijk niet goed op elkaar afgestemd zijn. Echter ziet de gemeente Zutphen dit ook als een kans. Er is dan ruimte om schoon schip te maken. Oude pakketten kunnen worden verbeterd. Als nieuwe gemeente kan je hierin investeren, ook het Rijk zal hierbij helpen. Als grotere gemeente is het mogelijk om het specialistischer te maken en meer zaken te standaardiseren en automatiseren. Mogelijk levert schaalvergroting ook voordelen op voor de inkoop.

Wat betreft fysieke dienstverlening, wordt de gemeente door schaalvergroting groter, waardoor de fysieke afstand tot de balie toeneemt. Dit is mogelijk op te lossen door servicepunten te openen op meerdere locaties, maar dit kost geld en is aan de politiek.

Weerbaarheid en veerkracht

Weerbaarheid en veerkracht gaan over het vermogen van samenleving en bestuur om om te gaan met schokken, crises en bedreigingen. De conclusie kan getrokken worden dat Nederland niet goed voorbereid is op uiteenlopende crises. Weerbaarheid betreft meer dan fysieke bescherming. Het gaat ook om sociale veerkracht: kunnen gemeenschappen zichzelf organiseren, elkaar helpen en niet uiteenvallen onder druk. De komende jaren krijgt weerbaarheid structureel aandacht in beleid. Er is bijvoorbeeld een landelijke Agenda Veerkrachtige en Weerbare samenleving opgezet om preventief te werken aan burgervaardigheden, onderlinge verbinding en crisisvaardigheid. Ook zullen er meer investeringen worden gedaan in rampenplannen en infrastructuur, zoals het versterken van dijken en waterkeringen, decentrale energievoorziening en redundante digitale systemen. In de nabije toekomst kijkt de overheid niet alleen naar de techniek van crisisbeheersing, maar ook naar het vermogen van de samenleving om mee te doen in de preventie en respons. [xxiii xxxiv]

Gevolgen bij schaalvergroting

Door schaalvergroting kunnen gemeenten veerkrachtiger worden op bestuurlijk, operationeel en maatschappelijk gebied. Gemeenten kunnen betere waarborgen inbouwen en ze hebben meer middelen tot hun beschikking om schokken op te vangen. De voorwaarde is wel dat dit bewust gebeurt: alleen groter worden is geen garantie, maar het is belangrijk dat er groter en proactief geïnvesteerd wordt in weerbaarheid.

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

De gemeente Zutphen wil pilots om klaar te staan voor crises. Om zo meer weerbaarheid te creëren. Dit gaat in samenwerking met de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland (VNOG).

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Door schaalvergroting wordt de regionale samenwerking krachtiger, onder andere binnen de VNOG. Zo kan je een stevigere positie innemen richting Provincie, Rijk en partners.

Demografische veranderingen
(vergrijzing, ontgroening en migratie)

De demografische ontwikkeling in Nederland wordt de komende decennia bepaald door drie hoofdtrends: vergrijzing, ontgroening (minder jongeren) en een toenemende diversiteit door migratie. De vergrijzing zet onverminderd door, wat leidt tot een hogere druk op zorgvoorzieningen en een blijvend krappe arbeidsmarkt.[xxxv] Tegelijkertijd zorgt ontgroening in sommige regio's voor moeilijke keuzes: scholen kunnen kampen met leerlingentekorten en verenigingen met een dalend ledenaantal, waardoor voorzieningen in krimpgebieden mogelijk verdwijnen of moeten worden heringericht. Volgens de WLO-toekomstverkenning kan de Nederlandse bevolking in 2060 variëren van 21,9 miljoen inwoners in een scenario met hoge economische groei en snelle technologische ontwikkeling (Hoog) tot 18,2 miljoen in een scenario met lage groei (Laag). In beide gevallen neemt het aantal ouderen sterk toe, terwijl de groei van de jongere bevolking achterblijft.[xxxvii]

Migratie blijft een onzekere factor, maar door mondiale ontwikkelingen en de blijvende behoefte aan arbeidskrachten is de verwachting dat de netto migratie positief zal blijven. In scenario Hoog wordt bevolkingsgroei vooral gestuwd door hogere levensverwachting, betere medische zorg en meer migratie voor werk en studie. In scenario Laag zorgen lagere migratie en minder sterke stijging van de levensverwachting uiteindelijk voor krimp. De demografische veranderingen brengen bovendien sterke regionale verschillen met zich mee: stedelijke regio's groeien door de instroom van jongeren en migranten, terwijl perifere gebieden te maken krijgen met dubbele vergrijzing (minder jongeren én meer ouderen die ook ouder worden). In alle scenario's stijgt het aantal huishoudens fors, vooral door vergrijzing, alleenstaande migranten en veranderende woonvoorkeuren. De toename van eenpersoonshuishoudens vergroot de vraag naar kleinere, flexibele en levensloopbestendige woningen.[xxxviii]

Gevolgen schaalvergroting

Schaalvergroting verandert geen demografische trends. Schaalvergroting kan zowel kansen bieden (efficiënter beleid, bredere belastingbasis) als risico's meebrengen (afname van lokale maatwerkvoorzieningen, grotere sociale en demografische ongelijkheid binnen de gemeente).

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

De beperkte ruimte om nog meer te bouwen betekent dat er binnen de gemeentegrenzen nu weinig mogelijkheden zijn om middels bouwen de bevolkingsopbouw van de gemeente Zutphen te beïnvloeden. Arbeidsmigranten vormen maar een zeer kleine groep in de gemeente Zutphen.

Bijlage 5 – Bureaustudie II – Trends en ontwikkelingen algemeen

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Schaalvergroting helpt om oplossingen voor het omgaan met vergrijzing te vinden en te delen; de gemeente Zutphen kan wat leren van de al meer vergrijsde gemeenten om haar heen.

Veelheid en complexiteit van taken en vertrouwen in de overheid

Gemeenten staan voor een breed en divers takenpakket, variërend van sociale en ruimtelijke vraagstukken tot de uitvoering van de energietransitie. Deze taken zijn complex door hoge verwachtingen vanuit de samenleving, grote maatschappelijke transities en de noodzaak tot samenwerking met diverse partners. Dit vraagt om het combineren van verschillende sturingsvormen. Tegelijkertijd kampen gemeenten met oplopende financiële tekorten, toenemende lasten en omvangrijke opgaven. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateert dat er een mismatch bestaat tussen de omvang van de opgaven, de schaalgrootte van gemeenten en de beschikbare bevoegdheden.

Voor complexe maatschappelijke uitdagingen is interbestuurlijke samenwerking en werken binnen netwerken onmisbaar. Deze samenwerkingsvormen gaan uit van gelijkwaardigheid tussen alle partijen, inclusief de verschillende overheidslagen. Dit stelt nieuwe eisen aan ambtenaren: naast inhoudelijke kennis zijn steeds vaker nieuwe vaardigheden en ‘soft skills’ nodig. Het vraagt om slagvaardige, opgavegerichte samenwerking.
Daarnaast wordt de politieke arena steeds gefragmenteerder. In gemeentelijke raden zijn meer partijen actief, wat besluitvorming bemoeilijkt. Gemeenten zijn bovendien sterk afhankelijk van landelijke wet- en regelgeving, terwijl zij juist meer beleidsvrijheid en ruimte voor lokaal maatwerk wensen. Het lokaal bestuur erkent het belang van samenwerking, kennisdeling en het bouwen aan een krachtig, verbindend verhaal dat inwoners, bedrijven en instellingen met elkaar verbindt. Landelijke trends, zoals toenemende maatschappelijke tweedeling en dalend vertrouwen in de overheid, zijn op lokaal niveau vaak het meest zichtbaar en voelbaar. Gemeenten ervaren dagelijks de impact hiervan op hun inwoners en hun eigen functioneren. [xxxix xl]

Gevolgen bij schaalvergroting

Schaalvergroting kan bijdragen aan een betere match tussen de schaalgrootte van gemeenten en de omvang van de maatschappelijke opgaven. Grotere gemeenten beschikken vaak over meer middelen, gespecialiseerde kennis en organisatorische capaciteit om strategische en planmatige beslissingen te nemen, de dienstverlening te verbeteren, het verloop van personeel te verminderen en complexe vraagstukken effectief aan te pakken. Tegelijkertijd brengt schaalvergroting ook risico’s met zich mee. Naarmate het bestuur op grotere afstand van inwoners komt te staan, kan de directe betrokkenheid van de lokale gemeenschap afnemen. Dit kan mogelijk leiden tot minder wederzijds begrip en een daling van het vertrouwen in het lokaal bestuur. Bovendien kan schaalvergroting in combinatie met de toenemende politieke fragmentatie besluitvorming verder bemoeilijken, doordat het lastiger wordt om een breed gedragen koers te vinden. Het vinden van de juiste balans tussen bestuurlijke slagkracht en nabijheid tot inwoners blijft daarmee een uitdaging. Ook bestaat in de theorie verdeeldheid over de effecten van schaalvergroting voor de lokale democratie. Bepaalde onderzoeken beschrijven dat het democratisch gehalte van een bestuur wordt bepaald door de afstand tussen de inwoner en het niveau waarop de beslissingen worden genomen. Aangezien een herindeling de afstand kan vergroten, zou dat kunnen resulteren in een lagere stemopkomst, minder direct contact

tussen burgers en bestuurders, een lage aanwezigheid van burgers bij gemeenteraden, minder vertrouwen in bestuursleden en minder interesse in lokale politiek. Daarentegen tonen diverse onderzoeken aan dat herindelingen leiden tot grotere gemeenten met meer capaciteit om zinvolle politieke kwesties aan te pakken. Dit maakt burgers eerder geneigd om te participeren en versterkt zo het democratisch karakter.

Daarnaast laat de theorie een wisselend beeld zien als het gaat om empirisch bewijs voor de effecten van fusies op de bestuurskracht van gemeenten. Waar het merendeel van de onderzoeken aantoont dat herindelingen leiden tot meer professionaliteit en bestuurskracht, stellen sommige onderzoekers dat concrete cijfers over de oorzaken van die toegenomen professionaliteit te schaars zijn om zulke aannames te doen. [xli xlii xliii xliv]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

De gemeente Zutphen is sterk in het oppakken van opgaven via het wijk- en dorpsgericht werken. Ook op het vlak van inclusie en participatie is er binnen de gemeente veel ervaring. Het programma Sterke wijken en de Lokale aanpak Bestaanszekerheid zijn daar voorbeelden van.

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Schaalvergroting brengt een aantal voordelen met zich mee, namelijk dat er meer specialisatie mogelijk is, je hebt als grotere gemeente meer ambtelijke slagkracht. Ook wordt door schaalvergroting de inkoopkracht en mogelijkheden tot samenwerking met externe partijen groter.

Arbeidsmarkt (personeelstekorten) en economie

Versterking van het ambtenarenapparaat is noodzakelijk. De huidige arbeidsmarkt maakt het voor gemeenten erg moeilijk om geschikte mensen te vinden. Vooral voor de kleinere gemeenten is het moeilijk om medewerkers aan te trekken en te behouden. De beloning bij grotere gemeenten is vaak hoger en ambtenaren kunnen in een kleine gemeente slechts weinig tijd besteden aan de vele complexe opdrachten.[xlv]

Uit analyses van het UWV blijkt dat vanaf 2025 de groei van het aantal mensen in de werkende leeftijd stagneert, terwijl de vraag naar arbeid blijft toenemen. In 2035 zal bijna een kwart van de bevolking 65 jaar of ouder zijn (tegen 20% in 2022), en de pensioneringsgolf houdt naar verwachting aan tot 2040. Dit leidt tot een structureel krappe arbeidsmarkt, waarin werkgevers genoodzaakt zijn dezelfde hoeveelheid werk te verrichten met minder mensen.

Creatieve oplossingen zoals het aanboren van nieuw talent, het anders organiseren van werk en het langer behouden van werknemers worden cruciaal.[xlvi]

Gevolgen bij schaalvergroting

Schaalvergroting kan gemeenten aantrekkelijker maken als werkgever, doordat grotere organisaties vaak meer loopbaanmogelijkheden, betere salariëring en gespecialiseerde functies kunnen bieden. Dit kan helpen om vakbekwame en jonge professionals aan te trekken én te behouden, juist in een structureel krappe arbeidsmarkt. Tegelijkertijd bestaat het risico dat kleinere gemeenten bij schaalvergroting hun lokale identiteit en persoonlijke werkomgeving verliezen, waardoor zij minder aantrekkelijk worden voor medewerkers die waarde hechten aan korte lijnen en directe betrokkenheid bij hun werkveld. De uitdaging ligt in het benutten van de voordelen van schaalgrootte, zonder de wendbaarheid en nabijheid te verliezen die veel professionals waarderen in kleinere bestuurlijke omgevingen.[xlvii]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

De gemeente Zutphen is een kleine gemeente met stadsproblematiek. Deze combinatie is aantrekkelijk en trekt medewerkers om voor de gemeente te gaan werken. Wel is het lastig om mensen te blijven binden. Voor hetzelfde werk verdien je bij een grotere gemeente een schaal meer. Voor de arbeidsmarkt is ook de aansluiting tussen bedrijfsleven en onderwijs van belang. De gemeente Zutphen beschikt over onvoldoende grote bedrijven om het MBO te bedienen van voldoende stage-, leerwerk- werkervaringsplekken etc.

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Een grotere gemeente door schaalvergroting maakt het wellicht mogelijk om een hogere schaal aan te bieden aan de medewerkers. Wel noemt men het belangrijk te vinden dat de organisatiestructuur en korte lijnen behouden blijven. Samengaan met een plattelandsgemeente kan zorgen voor meer uitdaging, nieuwe vraagstukken en problemen maken het werk interessanter.
Schaalvergroting is een kans omdat er dan meer grote bedrijven makkelijker in beeld komen voor het onderwijs om kennis mee uit te wisselen en stageplekken en werkervaringsplekken te creëren.

Ook betekent schaalvergroting dat er meer grote bedrijven en bedrijventerreinen binnen de gemeente vallen. Deze kennis, relaties, netwerk en de ambtelijke deskundigheid die daar in omliggende gemeenten beschikbaar komt helpt de gemeente Zutphen in het realiseren van de ambities om bedrijven(terreinen) sterker te maken en te verduurzamen.

Druk op de zorg

In 2015 werd het takenpakket van de gemeenten aanzienlijk uitgebreid door drie omvangrijke decentralisaties in het sociaal domein. Jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie werden aan het takenpakket toegevoegd, met de belofte van maatwerk in efficiëntie. Evaluaties laten zien dat doelen maar deels zijn gehaald en dat informatie sturing en financiële houdbaarheid knelden.[xlviii] De kostendruk steeg sterk, het aantal jongeren met jeugdhulp is hoog en neemt toe en het gebruik van Wmo-ondersteuning neemt toe.[xlix]
Dit gebeurt terwijl er een groeiend tekort aan zorgprofessionals en mantelzorgers ontstaat. Het aantal vacatures in zorg en welzijn stijgt, terwijl veel medewerkers binnen afzienbare tijd met pensioen gaan. De uitstroom zal hierdoor groot zijn, zeker in sectoren als verpleging, verzorging en gehandicaptenzorg. Mantelzorg, die steeds belangrijker wordt voor het opvangen van de zorgvraag, komt eveneens onder druk te staan doordat het aantal potentiële mantelzorgers tot 2040 naar verwachting halveert. Dit alles leidt tot een hogere werkdruk, meer ziekteverzuim en een kwetsbare zorgketen. Om de knelpunten in de jeugdzorg aan te pakken is de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 opgesteld. Toch ziet het CBS nog steeds stijgende jeugdhulppercentages, arbeidstekorten in zorg en jeugdhulp werken kosten en wachtlijsten in de hand.[li] Het sociaal domein is sterk afhankelijk van landelijke politiek en kabinetsformaties. Beleidswijzigingen volgen elkaar relatief snel op, waardoor zowel financiële kaders als uitvoeringsregels voor gemeenten kunnen verschuiven binnen één raadsperiode. Dit betekent dat prognoses voor kosten en taken altijd met een onzekerheidsmarge moeten worden bekeken.[lii]

Gevolgen bij schaalvergroting

Een schaalvergroting kan tot gevolg hebben dat de gemeente beschikt over meer professionele capaciteit en expertise om complexe taken binnen het sociaal domein uit te voeren. Ook kan zij meer inkoopkracht hebben, waardoor tarieven en voorwaarden gunstiger kunnen worden onderhandeld. Daarnaast kan harmonisatie van werkwijzen leiden tot meer eenduidigheid in beleid en de toegang tot voorzieningen. Daartegenover staat dat deze harmonisatie van beleid, verordeningen, toegangssystemen en ICT in de eerste jaren veel tijd, geld en ambtelijke capaciteit kosten. Daadwerkelijke schaalvoordelen in de jeugdzorg kunnen beperkt zijn, omdat deze zorg al veelal op regionaal niveau is georganiseerd. Ook kan schaalvergroting leiden tot grotere afstand tussen inwoners en bestuur. In het sociaal domein, waar nabijheid en maatwerk belangrijk zijn, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de ervaren toegankelijkheid van ondersteuning. [liii]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

Deze trends zijn ook in de gemeente Zutphen zichtbaar.

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Schaalvergroting levert belangrijke voordelen op, zeker nu we te maken hebben met vergrijzing en toenemende zorgvraag in de regio. Als centrumgemeente speelt Zutphen al een centrale rol op het gebied van zorg. Op wijk- en dorpsniveau zijn er met schaalvergroting meer middelen beschikbaar om voorzieningen goed te organiseren. Een grotere gemeente betekent een sterkere onderhandelingspositie en meer ambtelijke capaciteit om zaken efficiënt te regelen. Hierdoor kunnen we een groter gebied bedienen, wat duurzamer is en meer kansen biedt om samen met regionale zorgpartners te innoveren, bijvoorbeeld door het opzetten van teams voor lichte jeugdhulp of kleinschalige verblijfsvoorzieningen. De regionale samenwerking voor de inkoop van jeugdzorg en Wmo-voorzieningen is nu goed geregeld binnen de zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe. Echter, als Brummen aansluit bij Rheden, komt deze samenwerking onder druk te staan, wat een duidelijke bedreiging vormt.

Ontwikkelingen gemeentefonds

Vanaf 2026 dreigde een groot financieel gat voor gemeenten, het zogenoemde ravijnjaar, doordat het gemeentefonds structureel werd verlaagd met € 2,4 miljard. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zou hierdoor ongeveer driekwart van alle gemeenten in de rode cijfers belanden.[liv] In het overhedenoverleg van 16 april 2025 erkende het kabinet de zorgen van gemeenten. Tot en met 2027 komt er € 3 miljard extra beschikbaar om oplopende jeugdzorgkosten te dekken en de terugval in het gemeentefonds vanaf 2026 deels te compenseren. Na 2027 blijft de onzekerheid groot.[lv] Experts en lokale bestuurders spreken nu van het nieuwe ravijnjaar in 2028. [lvi]

Middelgrote gemeenten kunnen getroffen worden door deze onzekerheid. Zij zijn te klein om schaalvoordelen te benutten, maar te groot om met minimale voorzieningen toe te kunnen. Hierdoor komen mogelijk essentiële voorzieningen als zwembaden, bibliotheken, jeugdcentra, wijkvoorzieningen en cultuurinstellingen onder druk te staan. Mochten gemeenten in de toekomst weer genoodzaakt zijn om drastisch te bezuinigen, dan kan dit van negatieve invloed zijn op sociale en publieke voorzieningen, waardoor de leefbaarheid en sociale samenhang in wijken en dorpen afneemt. Financiële problemen beperken daarnaast de bestuurlijke ruimte voor investeringen in bijvoorbeeld woningbouw, duurzaamheid en armoedebestrijding, waardoor bredere maatschappelijke opgaven in gevaar komen. [lvii]

Gevolgen bij schaalvergroting

Schaalvergroting kan zowel kansen als risico's met zich meebrengen. Aan de positieve kant biedt een grotere schaal vaak meer financiële slagkracht en mogelijkheden om middelen efficiënter te gebruiken. Hierdoor kunnen gemeenten bepaalde voorzieningen, zoals zwembaden, bibliotheken of cultuurinstellingen, beter behouden, ook wanneer er fors bezuinigd moet worden. Bovendien kan een grotere gemeente een sterkere positie innemen richting het Rijk om extra middelen of compensatie te verkrijgen. Ook kunnen gemeentelijke kosten dalen, doordat vaste kosten worden verspreid door de grotere schaal van het gefuseerde bestuur, waardoor de gemiddelde kosten per eenheid dalen. Daarentegen zijn er ook onderzoeken die aantonen dat een herindeling geen gevolgen heeft voor het uitgavenniveau. Schaalvergroting maakt het daarnaast mogelijk om gespecialiseerde teams op te zetten, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg of duurzaamheid, waardoor beleid effectiever kan worden uitgevoerd ondanks krappere budgetten.

Daartegenover staan ook een aantal aandachtspunten. Bij fusies bestaat het risico dat de aandacht en middelen zich concentreren op de grotere kernen, waardoor kleinere dorpen en wijken sneller voorzieningen verliezen. De kosten van de herindeling zelf (zoals de integratie van systemen, personeel en huisvesting) kunnen in de eerste jaren aanzienlijk zijn en drukken extra zwaar op de begroting in het ravijnjaar. Schaalvergroting kan tekorten verzachten, maar mogelijk niet volledig oplossen. [lviii lix]

Zien jullie deze trend/ontwikkeling ook in de gemeente Zutphen? Maak zo mogelijk concreter voor de gemeente Zutphen.

Als gemeente Zutphen zijn wij constant alert op onze financiële positie en houden wij deze scherp in de gaten. Mede door deze instelling is de gemeente Zutphen aan te merken als financieel gezond en hoeft de gemeente Zutphen geen bezuinigingen door te voeren. Met de programmabegroting 2026-2029 presenteert de gemeente Zutphen een structureel sluitende begroting vanaf 2027. Ter voorbereiding op de verkiezingen in 2026 voert de gemeente een begrotingsanalyse uit waarin alle budgetten worden geanalyseerd. Daarnaast ontwikkelt de gemeente scenario's op basis van de omgevingsvisie.

Wat betekent schaalvergroting voor deze trend/ontwikkeling voor de gemeente Zutphen? Kans of uitdaging?

Het gaat hier om de voordelen van schaalvergroting voor de financiële positie van de gemeente. De gemeente Zutphen houdt in de huidige situatie een breed aanbod aan voorzieningen in stand voor haar eigen inwoners en voor inwoners uit de omliggende gemeenten. Schaalvergroting betekent meer financieel draagvlak voor die voorzieningen. Een grotere schaal betekent immers meer middelen die ingezet kunnen worden om het voorzieningenniveau in stand te houden of aan te passen. Mogelijke dalingen van de inkomsten van de gemeente kunnen beter opgevangen worden in een "grotere" begroting. We kunnen geen onderbouwing geven voor de omvang van de schaalvergroting die nodig is om de genoemde voordelen te bereiken.

Wat wil je nog meegeven?

Wijk- en dorpsgericht werken is belangrijk voor de gemeente Zutphen. Door dicht bij de inwoners te zijn, versterken we de verbinding tussen gemeente en inwoners. Deze nabijheid is een kracht die we gezamenlijk kunnen benutten, ook in samenwerking met omliggende gemeenten. Het programma Sterke wijken speelt hierin een belangrijke rol. Dit programma richt zich op het versterken van buurten en dorpen. Het is belangrijk dat beide mogelijkheden – online én offline – worden gefaciliteerd, zodat iedereen kan meedoen.
We streven naar een sterke regio, maar willen tegelijkertijd de nabijheid en persoonlijke aandacht behouden. Schaalvergroting – oftewel het vergroten van het werkgebied of het samenvoegen van gemeenten – kan hierbij helpen, mits het goed wordt ingericht. Door processen te standaardiseren, kunnen we de korte lijnen met inwoners behouden en meer tijd besteden aan persoonlijke contacten.
Het platteland rondom Zutphen biedt een hoge kwaliteit van wonen. Dit draagt bij aan de aantrekkingskracht van de gemeente Zutphen als woonplaats.

Binnen de veiligheidsregio Stedendriehoek wordt de gemeente Zutphen sterker wanneer het onderdeel uitmaakt van een grotere gemeente. De vraag is echter of een fusie met alleen Brummen voldoende is om deze positie te versterken. Intern biedt deze schaalvergroting wel voordelen, maar om écht impact te hebben in de regio is wellicht een nog grotere schaal gewenst. Een gemeente met minstens 100.000 inwoners is dan een goed streven, met het oog op voorzieningen en bereikbaarheid.

Belang van de gemeente Zutphen om na te denken over andere regionale scenario's: gaat om maak je onderdeel uit van het zwaartepunt van de regio? Dat kan door schaalvergroting binnen Stedendriehoek, maar wordt moeizaam in Achterhoek.

Bijlage 6 – Bronnenlijst

i. Dreef, S., van Veller, P., & de Kok, M. (2020, 25 juni). De toekomst van de middelgrote centrumgemeente: Een verkenning van de specifieke problematiek en het toekomstperspectief van middelgrote centrumgemeenten. Berenschot.
Ga naar dit document

ii. RUIMTEVOLK, & gemeente Zutphen. (maart 2025). Omgevingsvisie gemeente Zutphen: Hoe zien Zutphen en Warnsveld er in 2040 uit?
Ga naar dit document

iii. Dreef, S., van Veller, P., & de Kok, M. (2020, 25 juni). De toekomst van de middelgrote centrumgemeente: Een verkenning van de specifieke problematiek en het toekomstperspectief van middelgrote centrumgemeenten. Berenschot.
Ga naar dit document

iv. Wissink, J., & Elferink, V. (2023, 22 december). Woningmarktanalyse Zutphen: Wonen in sterke wijken en dorpen. Companen.
Ga naar dit document

v. Dreef, S., van Veller, P., & de Kok, M. (2020, 25 juni). De toekomst van de middelgrote centrumgemeente: Een verkenning van de specifieke problematiek en het toekomstperspectief van middelgrote centrumgemeenten. Berenschot.
Ga naar dit document

vi. Rijksoverheid. (2019). Beleidskader gemeentelijke herindeling.
Ga naar dit document

vii. RUIMTEVOLK, & gemeente Zutphen. (maart 2025). Omgevingsvisie gemeente Zutphen: Hoe zien Zutphen en Warnsveld er in 2040 uit?
Ga naar dit document

viii. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (september 2025). Ontwerp-Nota Ruimte 2025.
Ga naar dit document

ix. RUIMTEVOLK, & gemeente Zutphen. (maart 2025). Omgevingsvisie gemeente Zutphen: Hoe zien Zutphen en Warnsveld er in 2040 uit?
Ga naar dit document

x. VNG. (2019). Gemeenten 2024: Ontwikkelingen en opgaven 2020-2024.
Ga naar dit document

xi. Verder. (2025, 12 mei). Van armoedebestrijding naar financiële bestaanszekerheid. Binnenlands Bestuur.
Ga naar dit document

xii. Van den Enden, G., & Veerman, N. (2024). Geldzaken in de praktijk 2024: Het leven betaalbaar. Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
Ga naar dit document

xiii. Rijksoverheid. (2019). Beleidskader gemeentelijke herindeling.
Ga naar dit document

xiv. Koster, R., Swieringa, R., Berghuis, N. (2025, 6 maart). Eindrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen. Moventem.
Ga naar dit document

xv. Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten. (2024, 25 november). De cruciale rol van gemeenten in de energietransitie. Binnenlands Bestuur.
Ga naar dit document

xvi. Heshusius, S., Boekenoogen, A., ten Boom, A., van Hoorn, A., van der Kooij, P., Kool., M., Matthijsen, J., de Vries, G., & Wetzels, W. (2024, 12 december). Monitor RES 2024: Een voortgangsanalyse van de Regionale Energiestrategieën. Planbureau voor de Leefomgeving.
Ga naar dit document

xvii. VNG. (2019). Gemeenten 2024: Ontwikkelingen en opgaven 2020-2024.
Ga naar dit document

Bijlage 6 – Bronnenlijst

xviii. Koster, R., Swieringa, R., Berghuis, N. (2025, 6 maart).
Eindrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen. Moventem.
Ga naar dit document

xix. Rijksoverheid. (z.d.). 900.000 nieuwe woningen om aan groeiende vraag te voldoen.
Ga naar dit document

xx. VNG. (2019). Gemeenten 2024: Ontwikkelingen en opgaven 2020-2024.
Ga naar dit document

xxi. Koster, R., Swieringa, R., Berghuis, N. (2025, 6 maart).
Eindrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen. Moventem.
Ga naar dit document

xxii. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (september 2025). Ontwerp-Nota Ruimte 2025.
Ga naar dit document

xxiii. Bakker, J. (2025, 17 juli). Nederland van boven: Steden groeien, platteland krimpt. In de heilige stede.
Ga naar dit document

xxiv. Reches, L., & de Meere, F. (2022). Het platteland in beeld: Aandacht voor de veiligheid en leefbaarheid.
Verwey-Jonker Instituut.
Ga naar dit document

xxv. Stadszaken. (2025, 17 juli). PBL: ruimtedruk en vergrijzing groeien in elk scenario.
Ga naar dit document

xxvi. Koster, R., Swieringa, R., Berghuis, N. (2025, 6 maart). Eindrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen. Moventem.
Ga naar dit document

xxvii. VNG. (2025, 18 juni). Gemeenten zetten koers naar collectieve digitalisering.
Ga naar dit document

xxviii. VNG. (2024, 6 december). Digitale inclusie: gedeelde ambitie overheid en samenleving.
Ga naar dit document

xxix. Koster, R., Swieringa, R., Berghuis, N. (2025, 6 maart).
Eindrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen. Moventem.
Ga naar dit document

xxx. Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (November 2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. The American Political Science Review, 110(4), 812-831.
Ga naar dit document

xxxi. Kushner, J., & Siegel, D. (2008, 9 januari). Citizen satisfaction with municipal amalgamations.
Canadian Public Administration, 48(1), 73-95.
Ga naar dit document

xxxii. De Ceuninck, K., & Steyvers, K. (2013). Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal: tweede tussentijds rapport. Universiteit Gent.
Ga naar dit document

xxxiii. Klaassen, S. (2025). Weerbaarheid – Veerkracht moet van onderop komen'. VNG.
Ga naar dit document

xxxiv. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023, 7 juli.) Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving.
Ga naar dit document

Bijlage 6 – Bronnenlijst

xxxv. UWV. (2023, 4 september). Demografische veranderingen op de arbeidsmarkt: meer doen met minder mensen.
Ga naar dit document

xxxvi. Stadszaken. (2025, 17 juli). PBL: ruimtedruk en vergrijzing groeien in elk scenario.
Ga naar dit document

xxxvii. Planbureau voor de Leefomgeving. (2025). Toekomstverkenning WLO 2025: Cahier Demografie.
Ga naar dit document

xxxviii. Planbureau voor de Leefomgeving. (2025). Toekomstverkenning WLO 2025: Cahier Demografie.
Ga naar dit document

xxxix. VNG. (2019). Gemeenten 2024: Ontwikkelingen en opgaven 2020-2024.
Ga naar dit document

xl. Van Dijken, K., Dorenbos, R., Koelemaij, J., van Buren, N., Ghauharali, R., Heebels, B., & de Vries, J. (2023, 25 april). Trendstudie voor P10- en K80 gemeenten. Platform 31.
Ga naar dit document

xli. Wayenberg, E., Steen, T., De Wulf, N., Hoogeland, M., Van Dijck, C., & Vanschoenwinckel, J. (2018). Veldonderzoek fusionerend gemeenten Vlaanderen 2018. Universiteit Gent.
Ga naar dit document

xlii. Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Bestuurswetenschappen, 73(2), 22-46.
Ga naar dit document

xliii. Koch, P., & Rochat, P. E. (2017). The effects of local government consolidation on turnout: Evidence form a quasi-experiment in Switzerland. Swiss Political Science Review, 23(3), 215-230.
Ga naar dit document

xliv. Koster, R., Swieringa, R., Berghuis, N. (2025, 6 maart). Eindrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen. Moventem.
Ga naar dit document

xlv. Van Dijken, K., Dorenbos, R., Koelemaij, J., van Buren, N., Ghauharali, R., Heebels, B., & de Vries, J. (2023, 25 april). Trendstudie voor P10- en K80 gemeenten. Platform 31.
Ga naar dit document

xlvi. UWV. (2023, 4 september). Demografische veranderingen op de arbeidsmarkt: meer doen met minder mensen.
Ga naar dit document

xlvii. Koster, R., Swieringa, R., Berghuis, N. (2025, 6 maart). Eindrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen. Moventem.
Ga naar dit document

xlviii. Consultancy.nl. (2024, 9 oktober). Een decennium decentralisatie: De tussenbalans.
Ga naar dit document

xlix. CBS. (2023, 5 december). Kwart meer gebruik hulp bij het huishouden via Wmo dan in 2019
Ga naar dit document

l. Enneking, K. (2024, 30 april). Opnieuw meer jongeren met jeugdzorg. Binnenlands Bestuur.
Ga naar dit document

li. Rijksoverheid. (2023, 20 juni). Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028.
Ga naar dit document

lii. Zorgakkoorden.nl. (2023, 30 juni). Regiobeeld: Apeldoorn/ Zutphen.
Ga naar dit document

Bijlage 6 – Bronnenlijst

liii. Koster, R., Swieringa, R., Berghuis, N. (2025, 6 maart). Eindrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen. Moventem.
Ga naar dit document

liv. VNG. (2025). Gemeenten vallen in financieel ravijn.
Ga naar dit document

lv. VNG. (2025, 18 april). Voorjaarsnota 2025: financiële verlichting voor gemeenten.
Ga naar dit document

lvi. Vos, S. (2025, 23 april). 'Ravijnjaar niet gedempt, maar opgeschoven'.
Ga naar dit document

lvii. Bekkers, H. (2025, 23 januari). 'Middelgrote gemeenten hardst getroffen in ravijnjaar'. Binnenlands Bestuur.
Ga naar dit document

lviii. Geertsema, B. (2017). The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. University of Groningen, SOM research school.
Ga naar dit document

lix. Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (November 2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. The American Political Science Review, 110(4), 812-831.
Ga naar dit document