

Onderwerp

Principe besluit bestuurlijke herindeling Brummen-Rheden

Datum raadsvergadering	24 februari 2026
Thema programmabegroting	Bestuur en Organisatie
Portefeuillehouder	Carol van Eert
Zaaknummer	2025-008370

Samenvatting

Op 17 april 2025 heeft de gemeenteraad van Brummen, na uitgebreid onderzoek, besloten een mogelijke fusie met Rheden dan wel Zutphen in een tripartite traject te verkennen. De gemeente Brummen worstelt al enkele jaren met haar bestuurskracht. Door haar relatief kleine schaal wordt het steeds lastiger om het groeiende takenpakket en de complexere maatschappelijke opgaven goed aan te kunnen. Een problematiek die veel kleine gemeenten treft.

Op basis van de resultaten van deze gezamenlijke verkenning Brummen-Rheden-Zutphen heeft de gemeenteraad van Brummen op 15 januari 2026 unaniem haar voorkeur uitgesproken voor een bestuurlijke fusie met Rheden met daarbij als voorwaarde dat de nieuw te vormen gemeente zich aansluit bij de regio Stedendriehoek. Daarnaast heeft de raad bij motie gesteld dat inwonersparticipatie nadrukkelijk aandachtspunt is in het vervolg en dat de gemeenten Brummen en Rheden tijdens hun herindelingsproces open zouden moeten staan voor eventuele uitbreiding met een andere buurgemeente.

Uw College heeft conform de door uw Raad op 24 juni 2025 vastgestelde Startnotitie "Verkenning fusie Rheden met Brummen" parallel aan, en additioneel op, het gemeenschappelijk tripartite traject een eigen analyse gemaakt van een mogelijke bestuurlijke fusie met Brummen. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat een fusie met Brummen kansen biedt en goed realiseerbaar is. Beide gemeenten lijken veel op elkaar en passen goed bij elkaar. Op basis daarvan wordt een relatief eenvoudige en pragmatische samenvoeging verwacht. Uit de verkenningen zijn geen onoverkomelijke verschillen geconstateerd die een breekpunt zouden kunnen zijn voor een fusie met Brummen. Wel is een aantal aandachtspunten geïdentificeerd. Ook hebben inwoners in een consultatietraject hun kansen en zorgen kenbaar kunnen maken. Voor een fusie is het van belang dat de fusiepartners vergelijkbare ambities hebben en een gemeenschappelijk toekomstperspectief met elkaar delen. Gemeente Rheden heeft daar met een brochure en video een voorzet voor gedaan.

Met beide principebesluiten voor een samenvoeging/herindeling van de gemeenten Brummen en Rheden kiezen beide gemeenten samen voor een krachtige, groene en herkenbare toekomst, met behoud van eigen identiteit, sterke voorzieningen voor inwoners en een sterkere regionale positie.

Na dit principebesluit is de volgende stap het opstellen van een Herindelingsontwerp voor de samengevoegde gemeenten. Streefdoel is een start van de nieuwe gemeente per 01 januari 2029. Om deze planning te halen zullen de nieuwe raden van Rheden en Brummen uiterlijk 01 juli 2026 een vervolgbesluit moeten nemen.

Voorgesteld besluit

1. Kennis te nemen van het adviesrapport "Verkenning fusie Rheden met Brummen" d.d. 16 januari 2026 en de onderliggende rapporten/documenten (zie bijlagen) van de verkennings- en participatiefase.
2. Met de gemeente Brummen het vervolgproces in te gaan tot een bestuurlijke fusie.
3. Het College, gekoppeld aan het principebesluit, de opdracht te geven om te zorgen dat de raad een besluit kan nemen, bij voorkeur voor 1 juli 2026, dan wel zo spoedig mogelijk daarna, over het opstellen van een herindelingsontwerp (op basis van de Wet Ahri).

4. Voor het uitvoeren van de Fase 'Herindelingsontwerp "Brummen-Rheden' een budget van € 200.000 vanuit de algemene reserve beschikbaar te stellen.

Inleiding

In onze regio worstelen veel (buur-) gemeenten met bestuurlijke en/of organisatorische bestuurskracht vraagstukken. Uw Raad heeft, mede vanuit welbegrepen eigen belang, besloten hierin een meer actieve rol te spelen. Op 1 april 2025 heeft Uw Raad unaniem de motie "Een goede buur" aangenomen om gesprekken te starten met buurgemeenten over een mogelijk gezamenlijke bestuurlijke toekomst. Uw Raad toonde en bevestigde hiermee haar positieve grondhouding ten opzichte van samenwerking en eventuele bestuurlijke fusie met buur- en regiogemeenten.

Bestuurlijke toekomst Brummen

Op 17 april 2025 stelde de gemeenteraad van Brummen vast dat zij niet langer zelfstandig kon blijven en besloot zij tot de verkenning van een herindeling met 1 andere gemeente met als te onderzoeken varianten een fusie met Rheden dan wel met Zutphen. Brummen heeft Rheden en Zutphen verzocht om, onder regie van Brummen daarbij ondersteund door onderzoeksbureau Moventem, in deze gemeenschappelijke verkenning te participeren.

In juni 2025 hebben de burgemeesters van de gemeenten Brummen, Zutphen en Rheden met het Plan van Aanpak voor het gezamenlijke traject ingestemd.

De opbrengst van het onderzoek door Moventem omvat;

- Bureau studies (inclusief benchmark) van de drie gemeenten afzonderlijk
- Lokale scans van de drie gemeenten afzonderlijk
- Herindelingsbeelden voor de fusievarianten Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen
- Verhaallijnen voor de fusievarianten Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen, inclusief samenvattingen
- Een inwonersconsultatie in de 3 gemeenten.

Provincie Gelderland heeft met aanvulling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een financiële quickscan uitgevoerd.

Daarnaast is onder regie van gemeente Brummen de mogelijke impact van het eventueel wisselen van samenwerkingsverbanden in kaart gebracht.

Op basis van deze documenten en haar eigen Afwegingskader (zie bijlage) hebben het college en de gemeenteraad van Brummen geconcludeerd dat de gemeente Rheden op een aantal cruciale punten het beste aansluit bij Brummen.

- Karakter en identiteit:
Brummen en Rheden zijn beide overwegend groene plattelandsgemeenten met meerdere dorpen. Die overeenkomst maakt het beter mogelijk om de eigen identiteit en het dorpse karakter van de gemeente op de Veluwezoom te versterken dan in een fusie met de meer stedelijke gemeente Zutphen.
- Voorzieningen en dienstverlening:
Inwoners gaven aan dat dit voor hen zwaarder weegt dan bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Het Brummens gemeentebestuur ziet in de combinatie met Rheden de beste kansen om het huidige niveau van voorzieningen en dienstverlening duurzaam te borgen.
- Draagvlak onder inwoners:
De fusievariant Brummen en Rheden riep in de consultatie minder zorgen op dan de variant met Zutphen, onder andere over identiteit, bereikbare dienstverlening en de positie van dorpen.
- Sterkere positie op langere termijn:
Een fusie met Rheden leidt tot een nieuwe gemeente op de Veluwezoom van circa 65.000 inwoners. Dat vergroot de bestuurskracht, de positie in de regio en biedt ruimte voor een stabiele, gefaseerde ontwikkeling richting de toekomst.

Startnotitie Rheden

Naar aanleiding van het verzoek van Brummen, en vanuit haar eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een bestendig gemeentelijk toekomstperspectief voor haar inwoners, heeft de gemeenteraad van Rheden op 24 juni 2025 de Startnotitie "Verkenning fusie Brummen-Rheden" vastgesteld als basis voor de verkenning van een mogelijke fusie tussen Rheden en Brummen. Op basis van de Startnotitie zijn in de verkenningsfase vier sporen gevolgd:

- I. Een verkenning onder regie van Brummen met Zutphen en Rheden; Uitgevoerd door Moventem (Bestuurlijke toekomst Brummen).
- II. Bestuurlijke ontmoetingen op initiatief van Rheden met Brummen;
- III. Een Quicksan van Brummen door Rheden;
- IV. Een wenkend toekomstperspectief voor de nieuwe gemeente Brummen-Rheden door Rheden i.s.m. met bureau UUM.

Recent heeft in de raadsbijeenkomst van 02 december jl. een presentatie plaatsgevonden van ons toekomstperspectief voor een fusie tussen Rheden en Brummen (incl video).

Ter ondersteuning van de besluitvorming in de gemeenteraad van Rheden is een eigen overall adviesrapport "Verkenning fusie Rheden met Brummen" opgesteld waarin de bevindingen uit de verschillende sporen gecompriëerd zijn.

Met als algemene conclusies:

- Fusie is voor Rheden van belang om ook in de nabije toekomst een serieuze regionale partner te blijven. Zonder fusie met Brummen loopt Rheden het risico de volgende generatie kleine gemeente te worden, met een zwakkere regionale positie, meer kwetsbaarheid en afhankelijkheid. Fusie met Brummen is een unieke kans om vanuit kracht de komende decennia slagkracht te behouden en om samen, indien de vraag zich voordoet, een eventuele toekomstige fusie met een buurgemeente te verkennen.
- Een fusie met Brummen maakt ons samen minder kwetsbaar, biedt schaalvoordelen en toekomstperspectief. De fusie kan leiden tot een robuustere organisatie, met voldoende strategische denkkracht, specialistische functies (expertise) en ontwikkelperspectief voor medewerkers. Dit vergroot het vermogen om de kerntaken, ambities en regionale opgaven duurzaam waar te maken. Door samen te gaan kan de nieuwe gemeente taken beter beleggen, kennis bundelen en efficiënter werken. De nieuwe gemeente heeft een sterkere positie op de arbeidsmarkt. Opgemerkt moet worden dat efficiëntie-voordelen niet automatisch tot stand komen. Dit vergt een gerichte inspanning. Ook leeft bij schaalvergroting de zorg dat de afstand tussen inwoner en bestuur groter wordt. In het herindelingsontwerp zal hier (taakstellende) sturing/invulling aan moeten worden gegeven.
- Rheden en Brummen lijken op elkaar en passen bij elkaar. De verschillen zijn minimaal en marginaal. Wij zijn beiden vitale gemeenten met veerkrachtige dorpen in een natuurrijke, landelijke omgeving met hechte gemeenschappen, een sterke cohesie en verenigingsleven. Het DNA van beide gemeenten vertoont veel gelijkenissen. Dit zal een fusie kunnen vergemakkelijken.
- Het belangrijkste huidige verschil tussen Brummen en Rheden betreft de regionale oriëntatie. In haar samenwerkingsverbanden is Rheden meer zuidelijk gericht terwijl Brummen meer noordelijk georiënteerd is. Dit is vooral een uitvoeringsvraagstuk.

Beoogd effect

Met dit principebesluit wordt een voornemen tot herindeling/samenvoeging van de gemeenten Rheden en Brummen uitgesproken en wordt aan de colleges van B&W opdracht gegeven om samen verder vorm te geven aan het Herindelingsproces.

Het doel van de fusie is het realiseren van een toekomstbestendige gemeente met meer slagkracht. Met een professioneel en gestroomlijnd ambtelijk apparaat. Participerend in sterke samenwerkingsverbanden.

Met als beoogd effect het waarborgen dat voor de inwoners, ondernemers en organisaties van gemeenten Brummen en Rheden ook op langere termijn de gemeentelijke dienstverlening en voorzieningen op niveau blijven, en met behoud van de identiteit van de verschillende kernen in beide gemeenten.

Argumenten

De bijgevoegde documenten zijn het resultaat van de verkennings- en participatiefase en bieden de ingrediënten om te komen tot het principebesluit.

1. De lokale opgaven en regionale context vragen om versterking bestuurs- en realisatiekracht

2. Voor zowel Brummen (nu) als Rheden (op termijn) is zelfstandig blijven geen toekomstbestendig scenario.
3. Samen hebben Brummen en Rheden een sterkere regionale positie
4. De gemeenten Brummen en Rheden worden gezien als geschikte en sterk vergelijkbare fusiepartners.
5. Er zijn veel overeenkomsten in de fysieke structuur en de maatschappelijke en sociale opgaven.
6. Inwoners zien kansen, maar ook zorgen in de herindeling
7. Brummen en Rheden werken al goed bestuurlijk en ambtelijk samen. Er wordt veel potentie gezien om deze samenwerking te intensiveren.

Een samenvoeging van de gemeenten Brummen en Rheden per 1 januari 2029 (streefdatum) is een passende, zelfbewuste en krachtige beweging voor beide gemeenten. Het herindelingsproces kan vanuit de gemeenten zelf, vanuit zelfbewustzijn vormgegeven. Beide gemeenten kiezen als hoofdreden voor deze beweging om regie te houden op de eigen toekomst, de maatschappelijke opgaven aan te kunnen, de dienstverlening en voorzieningen in stand te houden, de lokale unieke eigen identiteit te behouden en de bestuurlijke continuïteit te waarborgen.

Kanttekeningen en/of risico's

1. In de consultatieronde zijn door onze inwoners kansen maar ook zorgen benoemd bij een herindeling Brummen-Rheden. Als kansen zijn genoemd; Sterkere gemeentelijke organisatie en betere dienstverlening en een sterkere regionale positie. Meer ruimte voor woningbouw. Financiële schaalvoordelen. Behoud en/of verbetering van leefbaarheid en voorzieningen. Als zorgen zijn o.a. genoemd: behoud van lokale identiteit en het dorpskarakter. Toegankelijkheid van dienstverlening. Onevenwichtige verdeling van invloed. Financiële onzekerheid. Groene ruimte en woningbouw.
2. De vaak genoemde efficiëntie-voordelen van schaalvergroting zijn in de praktijk lastig te identificeren en verdampen in de autonome externe ontwikkelingen. Alleen door hier actief en taakstellend op te sturen zijn efficiëntie voordelen daadwerkelijk te realiseren.
3. Een veel gehoorde zorg bij schaalvergroting is een grotere afstand tussen bestuur en inwoners. In Rheden hebben we ervaring met dichtbij-besturen in de vorm van dorpsraden, dorpswethouders met spreekuren, wijkbudgetten, right-to-challenge, Ik-buurt-mee, College-tour, ed. Het is vooral de bestuurlijke wil die bepalend is voor de afstand tussen bestuur en inwoners.
4. De financiën en personele organisatie vormen samen het fundament onder een haalbare en betaalbare fusie.
5. Wisseling van samenwerkingsverbanden.
Het eindrapport van Moventem laat zien dat het eventueel wisselen van samenwerkingsverbanden bij een herindeling beheersbaar is en geen doorslaggevend risico vormt voor de continuïteit of kwaliteit van dienstverlening aan inwoners. Het wisselen van samenwerkingsverbanden moet zorgvuldig worden gemanaged. En moet worden afgewogen binnen het brede belang van de nieuwe toekomstbestendige en robuuste gemeente. Uiteindelijk zal de gemeenteraad van de heringedeelde gemeente (na 2028) een besluit nemen vanuit de meerwaarde voor haar inwoners. Daarbij is het voor sommige samenwerkingsverbanden ook denkbaar dat (tijdelijk) een hybride vorm wordt gekozen.
6. Stedendriehoek en/of Groene Metropoolregio
De gemeenteraad van Brummen stelt in haar besluit van 15 januari 2026 dat de nieuwe herindelingsgemeente aangesloten dient te zijn bij de regio Stedendriehoek. De gemeente Rheden is al sinds medio jaren '90, tot grote tevredenheid, aangesloten bij de regio Arnhem Nijmegen. Uitgangspunt is dat de nieuw te vormen gemeente goed bediend wordt en effectief samenwerkt binnen een vrijwillig regionaal samenwerkingsverband. Dat kan heel goed de regio Stedendriehoek zijn maar bijvoorbeeld ook beide regio's. Beide regio's hebben laten zien een goed verband te zijn voor regionale samenwerking. In de huidige fase kunnen wij de argumenten nog niet vinden om deze keuze te legitimeren. Dit is bij uitstek een besluit van en voor de nieuw te vormen gemeente. Ons College overweegt in de komende raadsperiode een lidmaatschap met de Stedendriehoek aan te gaan.

7. Beleidskeuzen, projecten en programma's binnen de gemeente moeten ook in de komende jaren gewoon doorgang kunnen vinden.

De kansen die in het proces van gemeentelijke herindeling worden benoemd, zoals versterking van voorzieningen en verbetering van de dienstverlening, creëren verwachtingen bij inwoners, ondernemers, partners en personeel. Het is belangrijk dat deze verwachtingen door het gemeentebestuur worden gemanaged om teleurstelling te voorkomen.

Financiën

Verkenningfase

De totale proceskosten voor de met dit raadsvoorstel afgeronde Verkennings- & Participatiefase voor de gemeente Rheden bedragen ca € 140.000. Dit is exclusief de kosten voortvloeiend uit een Woo-verzoek en exclusief de ingezette ambtelijke en bestuurlijke capaciteit.

De ontvangen provinciale VOB uitgave (Vitaal Openbaar Bestuur) bedraagt ca € 70.000.

Fase Herindelingsontwerp

Er is budget nodig om de Fase 'Herindelingsontwerp Brummen-Rheden' uit te voeren. De kosten voor de Fase 'Herindelingsontwerp Brummen-Rheden' zijn nog niet in de begroting opgenomen. Voor het opstellen van het herindelingsontwerp, eventuele aanvullende onderzoeken en het organiseren van het participatie-, communicatie- en naamgevingsproces wordt vooralsnog indicatief een totaalbedrag geraamd van € 300.000,- waarvan € 200.000 voor rekening Rheden en € 100.000 voor rekening Brummen. Mogelijk kan een deel gedekt worden uit een aanvullende VOB-bijdrage van de provincie.

De kosten voor Rheden worden voorlopig gedekt uit de algemene reserve. Deze wijziging zal worden verwerkt in de tussenrapportage.

Transitiefase

Op een later moment in het herindelingsproces ontvangen de te fuseren gemeenten een eenmalige algemene uitkering herindeling vanuit het Rijk. In het geval van een samenvoeging van de gemeenten Brummen en Rheden keert het Rijk eenmalig in totaal, voor beide gemeenten gezamenlijk, een bedrag van € 6,0 miljoen uit. Dit bedrag is een lumpsum bijdrage ter dekking van eventuele frictielasten als gevolg van het herindelingsproces. Eventuele overschotten kunnen worden toegevoegd aan de reserves, eventuele tekorten dienen door de gemeenten zelf te worden afgedekt.

Structureel

De begroting van de nieuwe gemeente bedraagt in totaal ca € 250 miljoen. Deze omvang biedt strategisch voordeel om maatschappelijke vraagstukken slagvaardig aan te pakken.

Uitvoering

Na het principe besluit van de gemeenteraad van Brummen op 15 januari 2026 en het identieke principebesluit van de gemeenteraad van Rheden op 24 februari 2026 hebben de beide colleges de opdracht om te zorgen dat de beide raden vóór 1 juli 2026 een besluit kunnen nemen over het opstellen van een herindelingsontwerp (op basis van de Wet Arhi).

De volgende stap in het proces tot een reguliere samenvoeging van de gemeenten Brummen en Rheden is het opstellen van het herindelingsontwerp Brummen-Rheden. Besluitvorming over het herindelingsontwerp voor 01 juli 2026 is noodzakelijk om een herindeling per 1 januari 2029 te kunnen realiseren. De fase van het Herindelingsontwerp start met het samenstellen van een projectorganisatie en het opstellen van een Plan van Aanpak.

Wanneer het herindelingsontwerp door de fuserende gemeenten wordt vastgesteld, stelt de provincie Gelderland preventief toezicht in op beide gemeenten. Vanaf dat moment moet de programmabegroting voor alle jaren structureel en reëel sluitend zijn.

Het formele proces om te komen tot een gemeentelijke samenvoeging is gebonden aan de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). Hierin is ook het herindelingsontwerp opgenomen.



Participatie en communicatie

Het principebesluit heeft veel impact op beide gemeenten. Dit is reden om actief intern (inclusief medezeggenschap) en extern te communiceren na besluitvorming over dit raadsvoorstel. Dit gebeurt door publicatie van een persbericht waarin het besluit wordt toegelicht. Deze wordt onder andere gepubliceerd op de website van de gemeenten.

In de fase 'Herindelingsontwerp Brummen-Rheden' vormt participatie opnieuw een belangrijk onderdeel. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling staat dat het kabinet het herindelingsontwerp /-advies beoordeelt naar lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak. Er is daarom een blijvende investering nodig in participatie en communicatie richting inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners.

Bijlagen behorende bij besluitvorming

Documenten gemeente Rheden

- Rheden - Concept Raadsbesluit bestuurlijke herindeling Brummen-Rheden
- Rheden - Adviesrapport "Verkenning Fusie Rheden met Brummen" dd 13 jan 2026
- Rheden - Toekomstbeeld Brummen-Rheden def 2 dec 2025 + video
- Memo Status en gevolgen van een principe besluit tot herindeling (2025)

Documenten Moventem

- Moventem - Eindrapport Bestuurlijke Toekomst Brummen-Rheden-Zutphen
- Moventem - Bijlagenboek Bestuurlijke Toekomst Brummen-Rheden-Zutphen

Documenten Brummen

- Brummen - Afwegingskader principebesluit bestuurlijke toekomst gemeente Brummen
- Brummen - Raadsvoorstel 473251-4
- Brummen - Raadsbesluit 15 jan 2026
- Brummen - Amendement bij Raadsbesluit "Fase 2 bestuurlijke toekomst". 15 januari 2026
- Brummen - Motie "Aanvullende afspraken vervolg bestuurlijke toekomst". 15 januari 2026.

De Steeg, 20 januari 2026

Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,
burgemeester

Bart Drewes,
gemeentesecretaris