

# Afwegingskader principebesluit

---

**Brummen, 18 december 2025**

In deze notitie onderbouwt het college haar advies aan de gemeenteraad van Brummen over het door de raad te nemen principebesluit over bestuurlijk fuseren met gemeente Rheden of met gemeente Zutphen. In het navolgende wordt stapsgewijs ingegaan op:

- de aanleiding en reden(en) voor het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen;
- de aanpak van fase 1 van het onderzoek en de participatie in fase 1;
- de besluiten die de gemeenteraad nam op basis van de uitkomsten van fase 1;
- de aanpak van fase 2 van het onderzoek en de participatie in fase 2;
- het oordeel van het college over het eindrapport van Moventem, met daarin de uitkomsten van fase 2 van het onderzoek;
- de samenvatting van het college van de uitkomsten van fase 2 van het onderzoek;
- de weging van het college van de uitkomsten van fase 2 van het onderzoek;
- het advies van het college aan de gemeenteraad over het te nemen principebesluit en de redenen voor dat advies.

## **Aanleiding en redenen voor het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst**

Gemeente Brummen staat op een kantelpunt in haar bestuurlijke toekomst. Na enkele moeilijke jaren en een bestuurskrachtonderzoek in 2020/2021 is duidelijk geworden dat Brummen door haar beperkte schaal steeds kwetsbaarder wordt in verhouding tot het groeiende takenpakket, de verhoudingsgewijs afnemende middelen en de toenemende complexiteit van de opgaven waar gemeenten mee te maken hebben en krijgen. Met als willekeurig voorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015, toen het Rijk onder andere de jeugdzorg overdroeg aan gemeenten, maar wel tegelijkertijd het budget daarvoor flink kortte. Dit alles zet de kwaliteit van de dienstverlening en voorzieningen voor onze inwoners onder steeds grotere druk.

Het bestuurskrachtonderzoek uit 2020/2021, uitgevoerd door bureau Berenschot, bracht de beperkingen van de kleine gemeentelijke organisatie van Brummen scherp in beeld. Dit was voor de nieuw aangetreden gemeenteraad in 2022 aanleiding om in actie te komen, juist ook omdat deze raad in zijn ambities voor de inwoners van Brummen aanliep tegen de grenzen van een kleine ambtelijke organisatie. Eind 2023 besloot de raad daarom een onderzoek te starten naar de bestuurlijke toekomst van Brummen. In maart 2024 gaf de gemeenteraad het college de opdracht dit onderzoek te starten met de volgende centrale onderzoeksvraag:

*“Met welk scenario wordt het beste richting gegeven aan de ontwikkeling van het bestuur en de organisatie op langere termijn, waardoor minimaal het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau voor de inwoners van gemeente Brummen langdurig wordt gewaarborgd?”*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag werd gevraagd vijf scenario's te verkennen:

1. strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners;
2. een combinatie van een regiegemeente met een centrumgemeente;
3. een ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten;
4. vormen van een nieuwe gemeente door herindeling:
  - a. met één gemeente;
  - b. met meerdere gemeenten;
  - c. door gemeente Brummen op te delen over meerdere gemeenten;
5. zelfstandig blijven (door met de huidige situatie).

### **Aanpak van fase 1 van het onderzoek en participatie in fase 1**

In april 2024 startte fase 1 van het onderzoek. Via een aantal deelonderzoeken werden zoveel mogelijk relevante gegevens en informatie verzameld om de centrale onderzoeksvraag goed onderbouwd te kunnen beantwoorden. Eén van die deelonderzoeken betrof een ronde oriënterende gesprekken met gemeenten elders in het land die ervaring hebben met één of meerdere van bovengenoemde scenario's. Uit die gesprekken kwam een duidelijk beeld naar voren:

- Kleine(re) gemeenten zoals Brummen hebben het (ook door kortingen door het Rijk) inderdaad steeds moeilijker om de dienstverlening en voorzieningen voor hun inwoners op peil te houden.
- Samenwerkingen tussen gemeenten bevallen vaker niet dan wel, omdat ze een (te) grote mate van vrijblijvendheid behouden. Ambtenaren in zulke samenwerkingsverbanden werken bovendien voor verschillende gemeenten met vaak uiteenlopende opvattingen en prioriteiten. Dit maakt dat samenwerkingen regelmatig moeizaam verlopen.
- Om diezelfde reden(en) zijn er in Nederland vrijwel geen succesvolle voorbeelden van ambtelijke fusies zonder afspraken over een bestuurlijke fusie.
- Bestuurlijk fuseren (herindelen) is – zeker voor kleine(re) gemeenten zoals Brummen – uiteindelijk de beste optie om de bestuurskracht te vergroten en structureel het dienstverlening- en voorzieningenniveau te borgen. Dit los van de precieze vorm: samengaan met één gemeente, met meerdere gemeenten, of het opsplitsen van de gemeente over meerdere bureaus.

Een ander deelonderzoek in fase 1 bestond uit oriënterende gesprekken met alle buurgemeenten van Brummen. Ook deze gesprekken leverden een duidelijk beeld op:

- Gemeente Bronckhorst gaf aan zich vooral te oriënteren op samenwerking in de Achterhoek en niet op samenwerking of samengaan met gemeente Brummen.
- Gemeente Apeldoorn gaf aan bereid te zijn (en te blijven) om gemeente Brummen te helpen, in welke vorm dan ook, inclusief samenwerken en eventueel samengaan.
- Gemeente Voorst toonde interesse om naar samenwerken te kijken, maar (nog) niet naar een bestuurlijke fusie.
- Gemeente Rheden gaf aan positief te staan tegenover een gezamenlijk (vervolg)onderzoek naar eventueel samengaan.
- Gemeente Zutphen liet eveneens weten bereid te zijn tot een gezamenlijk onderzoek naar een mogelijke fusie.

Een derde deelonderzoek betrof een bevraging van de inwoners van Brummen. Hiervoor werden allerlei kanalen gebruikt en werden 7.000 inwoners persoonlijk aangeschreven (speciaal in de groep die in bevestigingen vaak ondervetegenwoordigd is) met het verzoek om een vragenlijst in te vullen.

Uiteindelijk hebben in fase 1 van het onderzoek meer dan 1.700 inwoners de vragenlijst ingevuld. Deze peiling was niet bedoeld om de inwoners zelf een antwoord te laten geven op de centrale onderzoeksvraag, maar om op te halen welke kwaliteit van dienstverlening en voorzieningen men verwacht, en welke andere zaken inwoners van belang vinden om mee te nemen in de besluitvorming over de bestuurlijke toekomst van Brummen.

Ook deze peiling leverde belangrijke inzichten op:

- Inwoners gaven aan de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en voorzieningen belangrijker te vinden dan bijvoorbeeld korte lijnen naar het gemeentebestuur.
- Daarnaast gaven inwoners aan veel waarde te hechten aan behoud van de identiteit en het landschappelijke, dorpse karakter van Brummen.

De uitkomsten van deze inwonersenquête hebben een belangrijke rol gespeeld in de keuzes die tot nu toe zijn gemaakt (waarover later meer).

Een vierde deelonderzoek was een bevraging van de medewerkers van de gemeentelijke organisatie van Brummen. Hieruit bleek onder andere dat medewerkers veel waarde hechten aan de korte lijnen zoals de gemeentelijke organisatie van Brummen die nu heeft. Dit voordeel van kleinschaligheid willen zij niet zomaar verliezen.

Al deze (en andere) deelonderzoeken in fase 1 zijn uitgevoerd door het onafhankelijke bureau Moventem. In maart 2025 verscheen het eindrapport van Moventem over fase 1. In dat rapport werden uitsluitend feiten opgesomd, zonder waardeoordelen, weging of advies – die waren en bleven voorbehouden aan college en raad van Brummen zelf.

## **Besluiten van de gemeenteraad op basis van het eindrapport van fase 1**

Op basis van het eindrapport van Moventem van fase 1 adviseerde het college de raad om te kiezen voor scenario 4a: herindeling van Brummen als één geheel met één andere gemeente, en daarover vervolggesprekken te gaan voeren met de gemeenten Rheden en Zutphen.

Redenen om te kiezen voor scenario 4a waren onder andere de uitkomsten van de gesprekken met andere gemeenten in het land, plus het grote belang dat de inwoners van gemeente Brummen hechten aan behoud van de identiteit en het landschappelijke karakter van gemeente Brummen.

Scenario's 4b en 4c (samengaan met meerdere gemeenten of opsplitsen) en ook de optie van fusie met Apeldoorn zijn op dat moment afgefallen. Bij herindelen met meerdere gemeenten (inclusief opsplitsen) en bij herindelen met een (flink) grotere gemeente zoals Apeldoorn zouden de inwoners van Brummen getalsmatig immers veel invloed verliezen op het behoud van wat zij zo belangrijk vinden. De optie Apeldoorn werd hiernaast minder passend geacht omdat in een gemeentelijke organisatie van die omvang de lijnen onvermijdelijk langer zijn – terwijl de medewerkers van de gemeentelijke organisatie van Brummen juist hadden aangegeven veel waarde te hechten aan korte(re) lijnen.

Reden om vervolggesprekken te voeren met alleen de gemeenten Rheden en Zutphen was dat de andere buurgemeenten Bronckhorst en Voorst zelf hadden aangegeven niet over bestuurlijk samengaan te willen praten. Dus bleven alleen buurgemeenten Rheden en Zutphen als potentiële fusiepartners over.

In april 2025 nam de gemeenteraad van Brummen op basis van het collegeadvies het besluit om voor scenario 4a (herindeling met één andere gemeente) te gaan, met de duidelijke opdracht een vervolgonderzoek te doen naar een bestuurlijke fusie met óf gemeente Rheden, óf gemeente Zutphen. Wel gaf de gemeenteraad daarbij mee toch ook nog een tweede verdiepende gesprek te voeren met Apeldoorn en Voorst. Die gesprekken (gehouden in juli 2025) hebben echter niet tot nieuwe inzichten of een andere koers geleid.

## **Aanpak van fase 2 van het onderzoek en participatie in fase 2**

In april 2025 startte fase 2 van het onderzoek, opnieuw met ondersteuning van Moventem. In fase 2 heeft Brummen samen opgetrokken met de gemeenten Rheden en Zutphen, op basis van een gezamenlijk plan van aanpak.

Moventem heeft eerst bureaustudies gedaan om van alle drie gemeenten allerlei kerngegevens naast elkaar te zetten. Vervolgens zijn mede op basis daarvan “lokale scans” gemaakt: samenvattende beelden van de drie gemeenten op allerlei aspecten (met name de onderwerpen die in fase 1 door onze inwoners als belangrijk waren aangegeven voor de toekomst van Brummen). Daarbij ging het onder andere om identiteit en karakter, voorzieningen en dienstverlening, bestuur en organisatie, toekomstige opgaven en financiën.

De lokale scans zijn zowel ambtelijk als bestuurlijk besproken en akkoord bevonden. Daarna zijn ze per fusiecombinatie (Brummen-Rheden en Brummen-Zutphen) op elkaar gelegd om een beeld te verkrijgen van de startsituatie per fusiecombinatie. Ook deze “herindelingsbeelden” zijn ambtelijk en bestuurlijk besproken en akkoord bevonden.

Vervolgens zijn de herindelingsbeelden vertaald in twee “verhaallijnen”: één voor de fusiecombinatie Brummen-Rheden en één voor Brummen-Zutphen. In de tweede helft van november 2025 zijn deze verhaallijnen voorgelegd aan inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in de vorm van een brede inwonersconsultatie. In de gemeente Brummen zijn beide verhaallijnen voorgelegd, omdat gemeente Brummen immers een keuze wil maken tussen Rheden of Zutphen. In gemeente Rheden is alleen de verhaallijn over de fusiecombinatie Brummen-Rheden voorgelegd, omdat het in gemeente Rheden alleen gaat om de keuze tussen wel of niet samengaan met gemeente Brummen. In gemeente Zutphen is alleen de verhaallijn over de fusiecombinatie Brummen-Zutphen voorgelegd, omdat het ook in gemeente Zutphen alleen gaat om de keuze tussen wel of niet samengaan met gemeente Brummen.

De consultatie had tot doel de mening van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties te peilen over de twee mogelijke fusiecombinaties. Samen met gemeenten Rheden en Zutphen is gezorgd voor een brede en representatieve opzet. Allereerst zijn de bestaande inwonerspanels (Brummen Spreekt, Rheden Spreekt, Zutphen Spreekt) benut. Daarnaast zijn in gemeente Brummen (net als in fase 1) 7.000 personen uit vaak ondervertegenwoordigde groepen persoonlijk benaderd met een uitnodigingsbrief om de vragenlijst in te vullen (in Rheden waren dat (naar rato) 14.451 personen en in Zutphen (naar rato) 16.490 personen). Ook is via een openbare link en een brede campagne iedereen uitgenodigd om deel te nemen. Ter plekke is bovendien op meerdere locaties actief geworven (op straat, in bibliotheken) om ook moeilijker bereikbare doelgroepen te bereiken.

Er is zowel online als op papier deelgenomen; desgewenst konden inwoners hulp krijgen bij het invullen (bijvoorbeeld via de bibliotheek). In totaal hebben in de drie gemeenten 5.749 inwoners, ondernemers en verenigingsvertegenwoordigers de vragenlijst ingevuld – een heel fijne en zeer representatieve respons. Voor gemeente Brummen bedroeg het aantal deelnemers 1.728.

Hoewel de consultatie geen bindend referendum was, geven de uitkomsten wel een breed beeld van de opvattingen in onze gemeenschap over beide fusiecombinaties. Moventem heeft de resultaten gevalideerd en waar nodig gewogen om vertekening te voorkomen. De uitkomsten zijn representatief voor de bevolking op hoofdlijnen (naar leeftijd en kernen). Gezien de opzet (aselecte steekproef, open deelname en hulp waar nodig) en de validatie door Moventem heeft het college de opgehaalde signalen met vertrouwen gebruikt in haar eigen afweging.

De uitkomsten van de consultatie zijn door Moventem verwerkt in het eindrapport van fase 2, dat op 11 december 2025 (inclusief een uitgebreid bijlagenboek) is opgeleverd. Ook in dit eindrapport staan uitsluitend feiten netjes naast elkaar – geen oordelen, geen weging en geen adviezen.

### **Oordeel van het college over het eindrapport van Moventem**

Het college is van mening dat het eindrapport van fase 2 op neutrale, professionele en volledige wijze de kenmerken en te verwachten gevolgen van een fusie Brummen–Rheden respectievelijk Brummen–Zutphen in beeld brengt. Moventem heeft geen voorkeur of oordeel uitgesproken; beide fusiecombinaties zijn in het onderzoek als haalbaar naar voren gekomen. Er zijn geen onoverkomelijke obstakels gevonden voor een van beide fusiecombinaties. Elke fusiecombinatie kent haar eigen sterke punten en aandachtspunten, en opgeteld blijken de verschillen tussen beide combinaties relatief klein.

Juist omdat op feitenniveau beide fusiecombinaties levensvatbaar bleken, zijn de uitkomsten van de inwonersconsultatie extra belangrijk geworden. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad van Brummen om – op basis van alle bevindingen uit het eindrapport en met inachtneming van het advies van het college – een keuze te maken.

### **Samenvatting van het college van de uitkomsten van fase 2 van het onderzoek**

In haar weging heeft het college eerst voor zichzelf samengevat wat volgens haar de uitkomsten zijn van fase 2 van het onderzoek. In het eindrapport van Moventem zijn die uitkomsten gegroepeerd op vier onderwerpen, namelijk:

- de herindelingsbeelden (de startsituatie van beide fusiecombinaties);
- de financiële positie van de drie gemeenten;
- het eventueel moeten wisselen van samenwerkingsverband(en) en de impact daarvan;
- de uitkomsten van de consultatie (de bevraging van de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties).

In het navolgende de eerste observaties en reflecties van het college op de vier onderdelen van het eindrapport van Moventem.

### Kijkend naar de herindelingsbeelden ...

Op basis van het eindrapport zijn beide herindelingsbeelden haalbaar en inhoudelijk verdedigbaar, maar met duidelijke accenten. In beide fusiecombinaties (Brummen–Rheden en Brummen–Zutphen) zijn de belangrijkste overeenkomsten dat schaalvergroting kansen biedt voor meer bestuurskracht, continuïteit in dienstverlening en voorzieningen, versterking van strategische en specialistische capaciteit, en een betere positie richting provincie en partners. Tegelijk vragen in beide fusiecombinaties het behoud van nabijheid van dienstverlening en voorzieningen, de identiteit van de dorpen en kernen, maatwerk in het sociaal domein en de afstand tussen bestuur en inwoners om expliciete aandacht. De verschillen zitten vooral in karakter, financiën en regionale inbedding:

- Brummen–Rheden is een fusiecombinatie van twee overwegend groene, dorpse gemeenten met vergelijkbare identiteit en werkwijzen, maar kent gezamenlijke uitdagingen in het sociaal domein, financiën en het wisselen van samenwerkingsverbanden. De kansen liggen hier in het bundelen van gelijksoortige opgaven (natuur, dorpen, toerisme) en in dienstverlening en voorzieningen, terwijl aandacht nodig is voor financiële kwetsbaarheid, sociale problematiek en complexiteit door verschillende regionale verbanden.
- Brummen–Zutphen combineert een landelijke gemeente met een kleine (centrum)stad met sterke voorzieningen, gezonde financiën en bestaande regionale samenwerkingen. De kansen liggen vooral in het versterken en borgen van dienstverlening en voorzieningen en economische diversiteit en financiële robuustheid, terwijl aandachtspunten zijn het evenwicht tussen stad en dorp, het voorkomen van dominantie van ‘stedelijke belangen’ en het behouden van de Brummense identiteit en maatwerk.

Samenvattend is de fusiecombinatie Brummen–Rheden als vertrekpunt volgens het college inhoudelijk meer gelijkwaardig, maar met grotere gezamenlijke kwetsbaarheden, terwijl de fusiecombinatie Brummen–Zutphen meer stabiliteit en voorzieningenkracht biedt, met als belangrijkste opgave het zorgvuldig verbinden van een (kleine) stad met een kleine(re) plattelandsgemeente.

### Kijkend naar de financiële positie van de drie gemeenten ...

Uit het eindrapport blijkt volgens de provincie Gelderland dat beide fusiecombinaties financieel haalbaar zijn, maar met verschillende startposities en aandachtspunten. Brummen–Rheden start als een financieel kwetsbaarder combinatie: gemeente Brummen heeft de afgelopen jaren herstel laten zien (groeïende reserves, verbeterde solvabiliteit), terwijl gemeente Rheden op dit moment (mede vanwege het nieuwe gemeentekantoor) structurele tekorten, een lage solvabiliteit en een matig weerstandsvermogen kent. Na herindeling daalt de algemene uitkering volgens BZK met ca. 0,55% (€ 0,75 mln), wat deels kan worden gecompenseerd door lagere bestuurskosten (ca. € 0,45–0,5 mln), maar het sociaal domein, de schuldpositie en het sluitend krijgen van de meerjarenbegroting onder arhi-toezicht vragen om scherpe keuzes in de startbegroting.

Brummen–Zutphen kent een duidelijk sterkere financiële uitgangspositie: Zutphen is financieel gezond met ruime buffers en een positief structureel perspectief; na herindeling daalt de algemene uitkering volgens BZK in deze fusiecombinatie met 0,67% (€ 1,09 mln), met een kleinere besparing op bestuurskosten (€ 0,3–0,35 mln), maar per saldo ontstaat een financieel robuuste(re) nieuwe gemeente. Aandachtspunten zijn harmonisatie van lasten/voorzieningen, onderhoudsplannen en het borgen dat middelen evenwichtig tussen stad en dorp(en) worden ingezet.

Voor beide fusiecombinaties geldt dat de startbegroting na herindeling sluitend moet zijn over alle jaren, dat (sommige) frictiekosten worden vergoed en dat rijksbeleid en het sociaal domein de grootste financiële onzekerheden blijven; het verschil zit vooral in de mate van financieel risico en bestuurlijke complexiteit bij de start.

Tot slot wil het college hier nog aan toevoegen dat de financiële positie van elke (willekeurige) gemeente altijd een momentopname is, in context moet worden gezien (want zo kan de beurs ook goed gevuld zijn door niet of onvoldoende te investeren in bijvoorbeeld onderhoud van infrastructuur) en zelfs op korte(re) termijn zomaar weer anders kan zijn (bijvoorbeeld door onverwachte tegenvallers). Dit neemt echter niet weg dat de financiën ook voor het college een belangrijk onderwerp en aandachtspunt zijn.

#### **Kijkend naar het eventueel wisselen 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. Bij een samengaan van gemeenten Brummen en Zutphen is de impact beperkt omdat beide gemeenten grotendeels al in dezelfde (verplichte en vrijwillige) samenwerkingsverbanden participeren, terwijl een samengaan van gemeenten Brummen en Rheden meer veranderingen vergt omdat zij in aanzienlijk meer verschillende verbanden zitten, wat extra tijd, capaciteit en mogelijke kosten vraagt. Die impact zit vooral in organisatorische aanpassingen, mogelijke desinvesteringen en het opnieuw (moeten) opbouwen van relaties, maar niet in het wegvallen van cruciale diensten zoals zorg of veiligheid, die wettelijk en operationeel geborgd blijven.

Het rapport concludeert daarom dat wisselen van samenwerkingsverbanden geen 'showstopper' is voor herindeling, maar een uitvoeringsvraagstuk dat zorgvuldig moet worden gemanaged en afgewogen binnen het bredere, zwaarder wegende belang van een toekomstbestendige en robuustere gemeente.

Hier komt voor het college bij dat de inwoners hebben aangegeven dat het aspect van eventueel wisselen van samenwerkingsverbanden voor hen minder zwaar weegt dan goede dienstverlening en voorzieningen. Zolang de nieuwe situatie vervolgens goed functioneert, vindt men een switch van samenwerkingsverbanden acceptabel. Het college deelt die inschatting en ziet het wisselen van samenwerkingsverbanden als een eenmalige transitie(fase) die te overkomen is – mits uiteraard goed voorbereid – en die opweegt tegen andere voordelen. Daarom vindt het college dit punt niet doorslaggevend.

#### **Kijkend naar de uitkomsten van de inwonersconsultatie ...**

Uit de inwonersconsultatie blijkt dat inwoners van gemeenten Brummen, Rheden en Zutphen vooral veel waarde hechten aan dienstverlening en voorzieningen en aan kenmerken/identiteit. Voor beide fusiecombinaties noemen inwoners zowel kansen als zorgen, maar de zorgen (in het algemeen) overheersen. Kansen worden (bij herindeling) vooral gezien in meer bestuurskracht, professionaliteit, slagkracht en het beter kunnen behouden van voorzieningen door schaalvergroting. Tegelijkertijd leven (in het algemeen) breed gedeelde zorgen over verlies van lokale identiteit en dorpsgerichtheid, grotere afstand tot bestuur en dienstverlening, mogelijke centralisatie van voorzieningen, hogere kosten en meer bureaucratie. Inwoners benadrukken het belang van nabijheid, maatwerk en korte lijnen, met blijvende aandacht voor verschillen tussen stad, dorpen en kernen. De consultatie laat daarmee geen eenduidige voorkeur voor één combinatie zien, maar geeft duidelijke randvoorwaarden mee voor de besluitvorming: behoud van identiteit en voorzieningen, bereikbare dienstverlening en evenwichtige aandacht voor alle kernen zijn cruciaal.

### Conclusie van het college op basis van het voorgaande

Conclusie van het college op basis van het voorgaande is dat gemeenten Rheden en Zutphen beiden veel te bieden hebben, dat beide onderzochte fusiecombinaties inhoudelijk en financieel haalbaar zijn en dat beide fusiecombinaties geen onoverkomelijke belemmeringen kennen, maar wel verschillen in profiel, risico's en accenten. Het college vindt dat de fusiecombinatie Brummen-Rheden inhoudelijk meer gelijkwaardigheid laat zien en beter aansluit bij het dorpse, groene karakter en de gewenste bestuurscultuur van gemeente Brummen, zij het met grotere gezamenlijke kwetsbaarheden. De fusiecombinatie Brummen–Zutphen biedt meer financiële stabiliteit en voorzieningenkracht, maar vraagt om scherpere aandacht voor het borgen van identiteit en evenwicht tussen stad en dorp.

Een tweede conclusie van het college is dat de uitkomsten van zowel fase 1 als fase 2 van het onderzoek samen met het bestuurskrachtonderzoek uit 2020/2021 laten zien dat de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie van Brummen niet tijdelijk of conjunctureel is, maar structureel van aard. Zonder ingrijpende verandering is het voor de gemeente Brummen niet realistisch om op langere termijn zelfstandig te blijven voldoen aan haar wettelijke taken en de ambities richting inwoners waar te maken.

### **Weging van het college van de uitkomsten van fase 2 van het onderzoek**

De weging van het college van de uitkomsten van fase 2 van het onderzoek uitgevoerd door Moventem is als volgt:

- **Karakter en identiteit:**  
Een fusie Brummen–Zutphen zou betekenen dat een kleine(re) landelijke gemeente samengaat met een meer stedelijke gemeente. Dat hoeft op zichzelf geen nadeel te zijn en kan zelfs belangrijke voordelen en nieuwe kansen bieden. Het vult elkaar aan, in plaats van meer van hetzelfde te zijn. Belangrijke sterke punten van Zutphen zijn bijvoorbeeld het cultuurhistorisch profiel en de rol van Zutphen als kleine(re) stad met een centrumfunctie in de regio. Zutphen heeft een prachtig historisch centrum, uitgebreide stedelijke voorzieningen (winkels, horeca, cultuur, onderwijs, zorg et cetera) en een regionale aantrekkingskracht waar gemeente Brummen beslist van kan profiteren (zoals het dat ook al doet).

Tegelijkertijd roept een fusie Brummen-Zutphen wél de vraag op in hoeverre het dorpse karakter van gemeente Brummen ook op langere termijn herkenbaar blijft. Onze inwoners hebben in de consultatie duidelijk gemaakt veel waarde te hechten aan het dorpse, groene karakter van Brummen. Die herkenbaarheid kan volgens het college bij Rheden als fusiepartner beter worden geborgd dan in een fusie met Zutphen. Daar staat tegenover dat Rheden geen kleine(re) stad is zoals Zutphen en dat de inwoners van zowel gemeente Brummen als Rheden voor grootstedelijke voorzieningen zijn en blijven aangewezen op omliggende steden (waaronder Arnhem, Apeldoorn en Zutphen).

Omdat de feitelijke verschillen beperkt zijn, weegt voor het college zwaar dat de inwoners van gemeente Brummen veel waarde hechten aan behoud van identiteit en nabijheid. Dat laat volgens het college de balans doorslaan naar een voorkeur voor gemeente Rheden als fusiepartner.

Bij dit alles wil het college nadrukkelijk voor ogen houden dat de identiteit van gemeente Brummen wordt gevormd door een veelheid aan dorpen en kernen met elk een eigen identiteit. Ook dat maakt een belangrijk deel uit van de identiteit van gemeente Brummen. In die zin ziet het college veel gelijkenis(sen) met een gemeente als die van Bronckhorst, ontstaan op 1 januari 2005 door herindeling van vijf gemeenten: Hengelo (Gld), Hummelo en Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem. De gemeente Bronckhorst bestaat uit maar liefst 44 dorpen en buurtschappen. Ook daar met elk een eigen identiteit die gekoesterd wordt, net als in de gemeente Brummen. En toch is het in Bronckhorst uitstekend gelukt om via een bestuurlijke fusie voor de inwoners meer bestuurskracht te organiseren en tegelijkertijd het karakter en de grote diversiteit aan dorpen, kernen en identiteiten vast te houden en zelfs te versterken. Het één hoeft het ander dus beslist niet uit te sluiten.

- **Gelijkwaardigheid en bestuurscultuur:**

In de verkennende gesprekken tijdens fase 2 is gebleken dat de samenwerkingshouding van zowel Rheden als Zutphen richting gemeente Brummen zeer positief was, maar dat gemeente Brummen bij Rheden in net iets sterkere mate een gevoel van gelijkwaardigheid heeft ervaren. Rheden toonde zich volgens het college net iets meer nog dan Zutphen bereidwillig om rekening te houden met de eigenheden van gemeente Brummen. Dat schept vertrouwen voor de toekomstige bestuurlijke samenwerking. Dit neemt uiteraard niet weg dat ook Zutphen als organisatie professioneel en coöperatief is – het verschil zit hem op dit punt vooral in de aard van de relatie. Rheden en Brummen spreken als het ware “dezelfde taal”. Dat maakt de kans op een soepel fusieproces en een goede integratie van beide organisaties groter. Het college beschouwt dit als een plus voor Rheden.

- **Bestuurlijke schaal en groeipad:**

Een bestuurlijke fusie is geen doel op zichzelf, maar een middel om de bestuurskracht van gemeente Brummen duurzaam te versterken, in het belang van haar inwoners. Zowel een fusie met Rheden als met Zutphen leidt aan de rand van de Veluwezoom tot een nieuwe gemeente van circa 65.000–70.000 inwoners en biedt daarmee op korte termijn een substantiële schaalvergroting ten opzichte van de huidige situatie. In beide fusiecombinaties ontstaat meer professionele slagkracht, meer continuïteit in de organisatie en een sterkere positie richting provincie, Rijk en regionale partners. Dit alles komt de gemeentelijke dienstverlening en voorzieningen alleen maar ten goede.

Een belangrijk verschil tussen beide fusiecombinaties zit echter niet zozeer in de eindgrootte, maar in het strategische groeipad dat daarmee wordt gekozen. Het college ziet hierin een wezenlijk voordeel in een route via fusie met Rheden. Door eerst samen te gaan met Rheden ontstaat op de Veluwezoom een robuuste, middelgrote gemeente met een herkenbaar landelijk profiel, een vergelijkbare bestuurscultuur en een duidelijke focus op dorpsgericht werken. Deze combinatie versterkt de gemeente Brummen in één stap aanzienlijk, zonder dat zij haar eigen identiteit en invloed verliest. Daarmee wordt een stevige en evenwichtige uitgangspositie gecreëerd voor de toekomst.

Vanuit die positie ontstaat vervolgens ruimte voor een gefaseerde ontwikkeling. Indien zich op langere termijn een nieuwe bestuurlijke realiteit aandient waarin verdere schaalvergroting wenselijk of noodzakelijk wordt, kan aansluiting van een derde partner – zoals Voorst of alsnog Zutphen – plaatsvinden vanuit een positie van (meer) gelijkwaardigheid. Het college acht dit spoor kansrijker en bestuurlijk verstandiger dan nu te fuseren met een (centrum)stad. In een gefaseerd groeimodel behoudt gemeente Brummen meer regie over tempo, inhoud en voorwaarden, en blijft de borging van identiteit, nabijheid en dorpsgericht werken beter bestuurbaar.

Tot zover de weging van het college als het gaat om de keuze tussen Rheden en Zutphen. Per saldo een voorkeur dus voor Rheden, met daaraan gekoppeld een perspectief waarin op termijn eventueel nog een extra partner zou kunnen aansluiten. Voor deze 'voorkeursroute' gelden wat het college betreft echter wel enkele harde voorwaarden om de nadelige effecten van een tweetal belangrijke aandachtspunten weg te nemen.

1. Ten eerste hecht het college er groot belang aan dat de nieuwe fusiegemeente Brummen-Rheden aangesloten blijft bij de Regio Stedendriehoek, waar onder andere ook Apeldoorn, Deventer, Voorst en Zutphen deel van uitmaken. Rheden is nu vooral georiënteerd op de Regio Arnhem-Nijmegen (Groene Metropoolregio), terwijl gemeente Brummen historisch bij de Stedendriehoek hoort. Samen met Rheden kan gemeente Brummen binnen de Stedendriehoek een krachtiger positie verwerven voor de borging ook op langere termijn van de waarde en belangen van de regio Veluwezoom met haar groen en vele dorpen; een positie die binnen de Regio Arnhem-Nijmegen veel minder vanzelfsprekend is. Het college stelt daarom als voorwaarde voor fusie met Rheden dat Rheden bereid is toe te treden tot de Regio Stedendriehoek. Uit de verkennende gesprekken blijkt dat Rheden hiervoor open staat.
2. Aanvullend wil het college in een eventueel herindelingsontwerp met Rheden sluitende financiële garanties opgenomen zien – bijvoorbeeld afspraken over de verdeling van schulden en investeringslasten, en over het beschermen van de financiële ruimte voor toekomstige voorzieningeninvesteringen in de kernen van gemeente Brummen. Hiermee waarborgen we dat gemeente Brummen niet wordt geconfronteerd met onverwachte lasten (zoals huisvestingskosten) en dat de nieuw te vormen gemeente financieel gezond van start kan gaan.

### **Advies van het college over het te nemen principebesluit**

Gelet op al het voorgaande adviseert het college de gemeenteraad als volgt:

1. Spreek als raad een voorkeur uit voor een bestuurlijke fusie van de gemeente Brummen met gemeente Rheden, met medenemen van de hierboven gestelde randvoorwaarden. Dit principebesluit is van groot belang om tijdig duidelijkheid te verschaffen aan alle betrokkenen en om het vervolgproces ordentelijk te laten verlopen.  
  
Zodra gemeente Brummen dit richtinggevende besluit neemt, kunnen ook de raden van Rheden en Zutphen – afhankelijk van onze keuze – zich in februari 2026 uitspreken over hun standpunt.
2. Verbind aan het (aangegeven) principebesluit de opdracht aan het college om te zorgen dat de raad vóór 1 juli 2026 een besluit kan nemen over het opstellen van een herindelingsontwerp (op basis van de Wet arhi).

Het college wil tot slot graag haar grote waardering uitspreken voor de zeer open en constructieve opstelling van zowel Rheden als Zutphen in het hele onderzoeksproces. Beide buurgemeenten hebben zich bereid getoond om samen met Brummen naar de toekomst te kijken. Die positieve en respectvolle houding van beide kanten heeft dit moeilijke besluitvormingsproces aanzienlijk gefaciliteerd.

Hoe de uiteindelijke keuze ook uitvalt, we bedanken beide gemeenten voor hun samenwerking en inbreng en we blijven goede burens!