

Onderwerp	Opdracht tot het opstellen van een concept herindelingsontwerp
Datum raadsvergadering	30 juni 2026
Thema programmabegroting	Bestuur en Organisatie
Portefeuillehouder	Carol van Eert
Zaaknummer	2025-008370

## Samenvatting

De gemeenten Brummen en Rheden staan voor vergelijkbare opgaven op het gebied van bestuurskracht, vergrijzing, leefbaarheid, duurzaamheid en toekomstbestendige dienstverlening. Gemeenten in de regio Veluwezoom zijn al langere tijd op zoek naar bestuurskrachtversterking. Gemeente Brummen heeft op 17 april 2025, na uitgebreid onderzoek, besloten een mogelijke fusie met Zutphen of Rheden te verkennen in een tripartite traject onder regie van gemeente Brummen met ondersteuning van onderzoeksbureau Moventem. Dit heeft ertoe geleid dat op 15 januari 2026 de gemeente Brummen unaniem zijn voorkeur heeft uitgesproken voor een bestuurlijke fusie met Rheden. Op 24 februari 2026 heeft de gemeente Rheden beantwoord met een unaniem besluit het vervolgproces in te gaan tot een bestuurlijke fusie. Beide raden hebben verzocht de colleges een voorstel te doen voor het opstellen van een herindelingsontwerp en ook hebben beide raden aangegeven vanzelfsprekend nauw betrokken te willen blijven en goede communicatie en participatie als randvoorwaardelijk te zien. Dit voorstel ligt nu voor. Als dit voorstel wordt aangenomen dan is daarmee de eerste stap gezet in de Arhi-procedure. In 3 tot 4 jaar wordt dan stapsgewijs toegewerkt naar één nieuwe gemeente. Beide gemeenteraden hebben op meerdere cruciale momenten een besluitvormende stem in hoe het proces verder vorm te geven. Uitgangspunt is het bouwen aan één nieuwe gemeente.

## Voorgesteld besluit

1. Het college opdracht te geven een gezamenlijk gedragen concept herindelingsontwerp op te stellen, waarbij:
  - o Deze is vastgesteld voor uiterlijk tweede helft 2027;
  - o De regionale samenwerkingsverbanden nader zijn onderzocht en er een advies voorligt voor een breed gedragen voorkeursscenario;
  - o Er goed invulling is gegeven aan de opdracht van de gemeenteraden ten aanzien van communicatie, participatie en het creëren van draagvlak;

## Inleiding

### **Gezamenlijke bestuurlijke toekomst Brummen–Rheden**

Op 17 april 2025 concludeerde de gemeenteraad van Brummen dat zelfstandig voortbestaan op termijn niet langer haalbaar is. De raad besloot daarom een herindelingsverkenning te starten met een andere gemeente, waarbij een fusie met Rheden of Zutphen als varianten zijn onderzocht. Brummen heeft Rheden en Zutphen gevraagd om hierin gezamenlijk op te trekken, onder regie van Brummen en met ondersteuning van onderzoeksbureau Moventem.

Deze gezamenlijke benadering kreeg verder vorm met het Plan van Aanpak voor het gezamenlijke traject, waarmee de burgemeesters van Brummen, Zutphen en Rheden in juni 2025 hebben ingestemd. Daarmee werd een gedeeld kader gelegd voor de verkenning van mogelijke bestuurlijke samenwerking en herindeling.

Vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een duurzaam en toekomstbestendig perspectief voor haar inwoners heeft de gemeenteraad van Rheden op 24 juni 2025 de startnotitie 'Verkenning fusie Brummen–Rheden' vastgesteld. Deze startnotitie vormde de gezamenlijke basis voor een inhoudelijke verkenning van een mogelijke fusie tussen beide gemeenten.

Het gezamenlijke traject leidde ertoe dat de gemeenteraad van Brummen op 15 januari 2026 unaniem zijn voorkeur uitsprak voor een bestuurlijke fusie met Rheden. Op 24 februari 2026 bevestigde de gemeenteraad van Rheden deze gezamenlijke koers door eveneens unaniem te besluiten het vervolgproces richting een bestuurlijke fusie in te gaan.

Beide gemeenteraden hebben hun colleges vervolgens verzocht gezamenlijk een voorstel voor te bereiden voor het opstellen van een herindelingsontwerp, als volgende stap in dit gedeelde proces.

## Beoogd effect en hoe verder?

Nu op 15 januari 2026 en 24 februari 2026 de raden van beide gemeenten hebben besloten dat de beide gemeenten willen herindelen, moet er een herindelingsontwerp worden opgesteld en vastgesteld door de beide gemeenteraden. Na de besluiten van januari (Brummen) en februari (Rheden) zijn beide gemeenten verder gaan samenwerken aan dit traject. Er is een stuurgroep opgericht die bestaat uit beide burgemeesters en gemeentesecretarissen met ondersteuning van de strategisch bestuursadviseurs. Daarnaast is er de kerngroep waar veel wordt uitgewerkt, deze bestaat uit de gemeentesecretarissen en strategisch bestuursadviseurs. Beide groepen komen eenmaal per twee weken bij elkaar om het proces te monitoren en goed met elkaar te overleggen.

Op 11 mei 2026 is er een gezamenlijke raadsontmoeting geweest om bouwstenen mee te geven voor dit raadsvoorstel. Ook tussen de colleges ontstaat ook steeds meer samenwerking, dit wordt vanzelfsprekend ook gestimuleerd; op 12 mei 2026 is er weer een gezamenlijke collegebijeenkomst geweest.

### **Doel en functie herindelingsontwerp**

Het doel van een herindelingsontwerp is een ontwerpvoorstel voor een gemeentelijke herindeling van Brummen en Rheden, bedoeld om de plannen te onderbouwen en reacties op te halen voordat een definitief besluit wordt genomen. Ondanks dat de medezeggenschapsorganen van de beide gemeenten nog geen formele rol (volgens WOR /Arhi) hebben, wordt het fusieproces ook al met hen gedeeld en besproken.

Het herindelingsontwerp heeft daarbij twee kernfuncties:

#### **1. Voorstellen van de nieuwe indeling**

Het document beschrijft welke gemeenten worden samengevoegd, welke grenzen veranderen en hoe de nieuwe gemeente eruit komt te zien (inwonertal, gebied, bestuursvorm, etc.). In Brummen is de motie [Motie Burgerinitiatief Voorsterklei](#) aangenomen, dit vraagt om een zorgvuldige afstemming met de bewoners aldaar en met de gemeente Voorst.

#### **2. Motiveren van de keuze**

Het legt uit *waarom* een herindeling nodig is. Denk aan:

- Bestuurlijke kracht
- Financiële duurzaamheid
- Kwaliteit van dienstverlening
- Regionale samenhang en draagvlak

Deze kernfuncties worden hieronder uitgewerkt in enerzijds de inhoud van het herindelingsontwerp en anderzijds de wijze waarop input verzameld wordt bij inwoners en belanghebbenden.

### **Inhoud herindelingsontwerp**

De Wet Arhi kent geen voorschriften over de inhoud van een herindelingsontwerp (of herindelingsadvies). In de praktijk verschillen zij dan ook vaak qua inhoud en structuur. Wel bevat het Beleidskader gemeentelijke herindeling criteria waaraan de minister van BZK het

herindelingsadvies na ontvangst toetst. Bij het opstellen van het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies dient daarom rekening te worden gehouden met de toetsingscriteria uit het Beleidskader. De provincie Gelderland heeft haar eigen provinciale beleid met aanvullende criteria waaraan wordt getoetst kenbaar gemaakt aan de raden van Brummen en Rheden (zie bijlage 2). In het herindelingsontwerp wordt aandacht geschonken aan:

1. *Wenkend perspectief (beschrijving van de nieuwe gemeente en haar opgaven)*
  - Hoe de toekomstige gemeente eruit moeten komen te zien en welke waarden en/of kernkwaliteiten daarbij van belang zijn
  - Eindproduct is ook een typering van die nieuwe gemeente zoals: dorpsgericht, nabij, korte lijnen, gericht op twee regio's met een ruimtelijk-economische focus.
  - Betrokkenheid van inwoners, (regionale) partners en raden bij de keuzes
2. *Richtinggevende keuzes voor de samenwerkingsverbanden*
  - Een volledig overzicht van alle samenwerkingsverbanden waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wettelijke en niet wettelijke regelingen. In de situatie Brummen-Rheden is dit een belangrijk onderdeel omdat zij veelal in verschillende samenwerkingsverbanden zitten.
  - Scenario's voor regionale inbedding weer te geven met impactanalyse
  - Richtinggevende keuzes over regionale samenwerkingsverbanden, waaronder Groene Metropool Regio en de Regio Stedendriehoek
  - Transitieperiode voor samenwerkingsverbanden (per verband te expliciteren);
3. *Vervolgproces na vaststelling herindelingsontwerp*
  - Uitgangspunten te formuleren voor het vervolgproces
  - Het ontwikkelen van een (lange termijn)investeringsagenda in samenwerking met de provincie

In het herindelingsontwerp worden richtinggevende keuzes gemaakt voor de toekomst van de nieuwe gemeente. Het herindelingsontwerp legt daarmee een zorgvuldige en gefaseerde aanpak vast, gebaseerd op participatie en maximaal haalbaar draagvlak. Een belangrijk moment voor beide raden om richting mee te geven en eventueel bij te sturen is bij het vaststellen van het herindelingsontwerp.

Met het herindelingsontwerp wordt een zorgvuldig en toekomstgericht kader geboden voor de omgang met samenwerkingsverbanden en de regionale positionering van de nieuwe gemeente. Door in deze fase te kiezen voor uitgangspunten en een gefaseerd besluitvormingsproces wordt ruimte gecreëerd voor een integrale, onderbouwde en transparante afweging, waarbij de continuïteit van dienstverlening en de bestuurlijke stabiliteit van de nieuwe gemeente centraal staan.

### **Input verzamelen van inwoners en belanghebbenden**

Uit de Handleiding ([Handleiding herindeling, Ministerie van BZK](#)) blijkt dat het kabinet groot belang hecht aan draagvlak, hierbij wordt onderscheid gemaakt in lokaal bestuurlijk, regionaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Lokaal bestuurlijk draagvlak blijkt onder andere uit het besluit van de betrokken gemeenteraden om een herindelingsontwerp vast te stellen. Regionaal bestuurlijk draagvlak kan blijken uit de zienswijzen van omliggende gemeenten en de provincie. Het is de verantwoordelijkheid van gemeentebesturen om vast te stellen of er maatschappelijk draagvlak is voor herindeling.

In een interactief proces zullen wij bij inwoners en belanghebbenden, waaronder samenwerkingspartners, input ophalen voor het herindelingsontwerp. Het herindelingsontwerp wordt daarna ter inzage gelegd. Inwoners, organisaties en andere overheden kunnen zienswijzen indienen. Deze reacties worden vervolgens meegenomen in het herindelingsadvies, de vervolgstap.

Het Herindelingsadvies aan de Minister van Binnenlandse Zaken wordt wederom door beide raden vastgesteld.

**Vervolgstappen**

Met dit principebesluit krijgt het college de opdracht om te komen tot een herindelingsontwerp. Deze wordt later vastgesteld door de beide raden. Waarna de volgende stappen worden gezet:

*1. Terinzagelegging herindelingsontwerp en zienswijzen.* Na de besluitvorming in de raden wordt het herindelingsontwerp ter inzage gelegd en naar gedeputeerde staten van de betrokken provincie gestuurd (art. 5 leden 1 en 2 Wet Arhi). Het ter inzage leggen van een herindelingsontwerp betekent dat het document fysiek ingezien moet kunnen worden op de gemeentehuizen zodat eenieder gedurende een termijn van acht weken een zienswijze op het herindelingsontwerp kan indienen (art. 5 lid 2 Wet Ahri). Wij kiezen ervoor om het daarnaast ook online beschikbaar te stellen. Een zienswijze dient te worden gericht aan een (of desgewenst meer) van de betrokken colleges van B&W. Hoewel het geen wettelijke vereiste is, wordt het herindelingsontwerp ook aan omliggende gemeenten gestuurd.

*2. Herindelingsadvies.* Na de terinzagelegging van het herindelingsontwerp geven de colleges van B&W een reactie op de zienswijzen. Als een zienswijze niet wordt overgenomen is het, in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de gewoonte dit te onderbouwen. We zullen als gemeenten in het herindelingsadvies reageren op alle ingediende zienswijzen. Het kan zijn dat de zienswijzen aanleiding geven het herindelingsontwerp aan te passen.

De zienswijzen worden in het herindelingsadvies verwerkt (al dan niet in een bijlage). Aan het herindelingsadvies stelt de wet geen eisen. In de praktijk is het advies vaak het herindelingsontwerp, aangevuld met een beschrijving van de zienswijzen, een reactie daarop en waar nodig aanpassingen naar aanleiding van de zienswijzen. Het herindelingsadvies wordt eensluidend door de raden vastgesteld en vervolgens naar gedeputeerde staten gestuurd. De precieze datum van aanleveren wordt in overleg met de provincie bepaald, uiterlijk voor 1 april, één en driekwart jaar voor de beoogde herindelingsdatum. Naar verwachting: eind 2027.

Om tot een goed herindelingsontwerp te komen, inclusief de benodigde participatie zowel op (1) het wervend toekomstperspectief als op (2) de analyse en richtinggevende keuzes voor alle samenwerkingsverbanden, hebben we ongeveer een jaar nodig.

Gezien de door de raad vastgestelde uitgangspunten van kwaliteit en zorgvuldigheid boven snelheid (zie bijlage 2) en de complexiteit van de keuzes voor toekomstige samenwerkingsverbanden stellen wij daarom de volgende planning voor.

<b>Onderwerp</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Deadline</b>
Principebesluiten	Raden	1-7-2026
Besluit herindelingsontwerp*	Raden	Medio 2027
Besluit herindelingsadvies	Raden	Eind 2027
Zienswijze provincie	Provincie	2028
Wettelijke behandeling	Ministerie van BZK	Zomer 2029
Start nieuwe gemeente	Gemeente	1-1-2030

\* Bij de vaststelling én terinzagelegging van het herindelingsontwerp door de gemeenteraad (op grond van de Wet arhi) komt de gemeente onder verzwaaard (preventief) toezicht van de provincie; hebben bepaalde besluiten vooraf goedkeuring van Gedeputeerde Staten nodig, met name: besluiten met financiële of rechtspositionele gevolgen voor de toekomstige nieuwe gemeente en besluiten over personeel, verplichtingen en grote investeringen. Binnen de planning zijn er zowel in de rol van de provincie als van het Rijk verschillende (tussen)stappen.

## Argumenten

- 1.1 Beide raden hebben besloten tot het geven van een vervolg aan het principebesluit tot fusie van de gemeenten Brummen en Rheden;
  - 1.1.1 De arhi procedure schrijft voor dat gemeenten een eensluidend besluit nemen, dat wordt nu gedaan
- 1.2 Het ontwikkelen van een herindelingsontwerp is de eerste stap in het herindelingsproces zoals voorgeschreven door het Ministerie van BZK;
  - 1.2.1 Dit is beschreven in de arhi procedure
- 1.3 De colleges nemen het Handboek gemeentelijke herindeling (BZK, 2020) als uitgangspunt (zie eerder opgenomen link);

## Kanttelingen en/of risico's

- 1.1 De komende periode zal veel aandacht van het college gevraagd worden voor een zo breed mogelijk draagvlak bij de omliggende gemeenten, beide regio's in het bijzonder en de overige verplichte, semi-verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden.
- 1.2 Draagvlak bij en betrokkenheid van inwoners van beide gemeenten vraagt veel aandacht tijdens het herindelingstraject. Lokale partners zoals ondernemersverenigingen, welzijnsorganisaties en het verenigingsleven hebben daarbij een belangrijke rol.

## Financiën

De provincie stelt op korte termijn budget beschikbaar als bijdrage voor een door de gemeenten aan te wijzen externe projectleider. Het Rijk zal een bijdrage leveren in de frictiekosten. Tot slot zal er een (lange termijn) investeringsagenda in samenwerking met de provincie worden opgesteld.

Intern wordt capaciteit en budget uit de bestaande reserves (zoals besloten op 24 februari 2026) ter beschikking gesteld. De structurele financiële gevolgen zullen in het herindelingsontwerp aan de orde komen.

<i>Inzicht verloop beschikbaar budget</i>	<i>Incidenteel</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
		0	0	0	0
<i>Af: aangegane verplichtingen</i>	Incidenteel	200.000	PM.	PM.	PM.
<i>Bij: inkomsten</i>		0	0	0	0
		0	0	0	0

## Uitvoering

De beide burgemeesters zijn bestuurlijk aanspreekpunt en reageren op vragen van derden. Inmiddels is er een stuurgroep en een kerngroep actief:

- Stuurgroep: Burgemeesters, gemeentesecretarissen en strategisch adviseurs van beide gemeenten
- Kerngroep: Gemeentesecretarissen en de strategisch adviseurs van de beide gemeenten

- De colleges stellen voor om een gezamenlijke commissie<sup>1</sup> vanuit de beide gemeenteraden op te richten; deze dient als begeleidingsgroep vanuit de raden in het gehele proces. Daarnaast zijn er natuurlijk ook formele raadsbesluiten van beide raden nodig de komende jaren, zoals hierboven beschreven.

## Participatie en communicatie

De totstandkoming van een herindelingsontwerp vereist een zorgvuldige, transparante en inclusieve participatieaanpak, zeker omdat beide gemeenteraden expliciet hebben bepaald dat inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties actief en zichtbaar moeten worden betrokken. Beide raden hebben ook aangegeven dat zorgvuldigheid in het proces zwaarder moet wegen dan het strikt vasthouden aan deadlines, wat ruimte biedt voor een participatieproces dat kwaliteit boven snelheid stelt. Cruciaal bij succesvolle totstandkoming van een nieuwe herindelingsgemeente. Uitgangspunten daarbij zijn:

- Gefaseerde participatie;
- Meervoudige participatievormen;
- Gerichte betrokkenheid van alle regionale partners;
- Transparantie in elke stap;
- Waarden-gedreven aanpak;
- Bestuurlijke zorgvuldigheid.

Met de voorgestane participatie- en draagvlakaanpak wordt een zorgvuldig, consistent en democratisch verantwoord proces geborgd. Door belanghebbenden actief, zichtbaar en tijdig te betrekken, ontstaat een herindelingsontwerp dat inhoudelijk solide is, maatschappelijk herkenbaar blijft en bestuurlijk gedragen kan worden door inwoners, raden en regionale partners. Deze benadering sluit aan bij de door beide gemeenteraden geformuleerde uitgangspunten en biedt een stevig fundament voor verdere besluitvorming.

In het herindelingsontwerp en -advies wordt hier, volgens het huidige Beleidskader, aandacht aan besteed, mede door het bijvoegen van een logboek van de ondernomen activiteiten om het draagvlak te peilen en te bevorderen. Wij zullen na de zomer van 2026 in een raadsinformatiebrief met een concretere aanpak komen. Via een persbericht zal deze volgende stap in het herindelingsproces openbaar worden gemaakt. Daarnaast zullen wij de eerder betrokken partijen en medeoverheden actief informeren over dit voorstel. Op de website van de gemeente zijn alle inhoud, stappen, communicatie en participatiemomenten vanaf het najaar 2026 te vinden.

## Bijlagen

- Bijlage 1: Brief provincie over Voorgenomen herindeling Brummen-Rheden
- Bijlage 2: Principe besluit bestuurlijke herindeling Brummen-Rheden
- Bijlage 3: Verhaallijn fase 2 Brummen-Rheden (Moventem rapport)
- Bijlage 4: Raadsbesluit 'Principebesluit tot ontwikkeling van een herindelingsontwerp voor het samengaan van de gemeenten Brummen en Rheden

De Steeg, 19 mei 2026

Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,  
burgemeester

Bart Drewes,  
gemeentesecretaris

---

<sup>1</sup> Zoals ook de beide ondernemingsraden en de vakbondsoverleggen (GOR) een gezamenlijke commissie in het leven zullen roepen t.b.v. het fusieproces.