Aanpak communicatie en participatie

Bestuurlijke toekomst

Fase Herindelingsontwerp en Herindelingsadvies

Conceptversie dd 7 oktober 2026

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeenten Brummen en Rheden onderzoeken de mogelijkheid om te komen tot één nieuwe gemeente. Deze zomer hebben beide gemeenteraden besloten tot het zetten van de volgende stap op het wettelijke spoor van een bestuurlijke fusie (zoals bedoeld in de Wet arhi). Dan gaat het om het maken van een Herindelingsontwerp, gevolgd door een Herindelingsadvies.

Met de voorgestelde communicatie- en participatieaanpak werken de beide gemeenten zorgvuldig, vol enthousiasme en met vertrouwen in het proces samen. Dit voorstel beschrijft hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, partners, medewerkers, bestuurders en andere betrokkenen gedurende de komende fase van het fusieproces worden geïnformeerd en de gelegenheid krijgen om mee te denken en hun inzichten in te brengen.

Communicatie en participatie zijn daarbij nauw met elkaar verbonden, maar kennen ieder een eigen doel. Communicatie heeft als hoofddoel om inwoners, ondernemers, organisaties, medewerkers en bestuurders gedurende het gehele traject tijdig, begrijpelijk en betrouwbaar te informeren. Daarmee vormt communicatie ook een noodzakelijke voorwaarde voor betekenisvolle participatie. Alleen wanneer mensen goed geïnformeerd zijn, kunnen zij zich een beeld vormen van het proces en waar relevant hun inzichten delen. Participatie is gericht op het ophalen van inzichten, ideeën en afwegingen op onderwerpen waar inbreng nog daadwerkelijk van invloed kan zijn op het Herindelingsontwerp.

Daarom zorgen we gedurende het hele traject voor duidelijke en begrijpelijke informatie over de aanleiding van het onderzoek, de voortgang van het proces, de besluitvorming, de onderwerpen waarover kan worden meegedacht en de manier waarop eerdere inbreng wordt meegewogen. Participatie vindt plaats op gerichte momenten; communicatie zorgt gedurende het hele proces voor duidelijkheid, voorspelbaarheid en navolgbaarheid.

1.2 Gebruikte inbreng

Voor deze communicatie- en participatieaanpak is niet vanaf nul begonnen. De uitgangspunten zijn gebaseerd op een brede verzameling van ervaringen, inzichten en adviezen. Hiervoor is gebruikgemaakt van de inbreng van inwonersplatforms, fracties uit beide gemeenteraden, de gezamenlijke raadsbijeenkomsten van 11 mei en 23 september 2026, evaluaties van eerdere fasen van het onderzoek, ervaringen uit andere herindelingstrajecten, adviezen van gespecialiseerde bureaus en de kennis van medewerkers uit beide gemeenten.

Uit deze inbreng komt een aantal duidelijke rode draden naar voren: zorg voor tijdige, begrijpelijke en betrouwbare informatie. En wees helder over waar invloed mogelijk is. Organiseer het gesprek dichtbij inwoners. Werk kern- en doelgroepgericht. Koppel zichtbaar terug wat met inbreng gebeurt. En zorg voor een begrijpelijk en transparant proces.

1.3 Opbouw

Dit voorstel beschrijft hoe we de uitgangspunten vertalen naar de komende fase van het herindelingsproces.

In hoofdstuk 2 wordt eerst de communicatieaanpak uitgewerkt. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 de participatieaanpak en de wijze waarop inwoners, organisaties en andere betrokkenen kunnen bijdragen aan het Herindelingsontwerp.

Hoofdstuk 2: Aanpak communicatie

2.1 Aanleiding en communicatieopgave

Het maken van een Herindelingsontwerp is een belangrijk en omvangrijk proces. Inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medewerkers, bestuurders en andere betrokkenen krijgen tijdens dit traject te maken met onderzoeken, gesprekken, participatiemomenten, bestuurlijke afwegingen en besluitvorming.

De communicatieopgave is om dit proces voor iedereen begrijpelijk, voorspelbaar en navolgbaar te maken. Daarbij gaat het niet alleen om het delen van besluiten, maar juist ook om het uitleggen van de tussenstappen, de achterliggende afwegingen en de betekenis van keuzes voor inwoners, kernen en organisaties.

Communicatie loopt gedurende het hele traject door. Ook wanneer er tijdelijk geen besluiten worden genomen, blijven we uitleggen waar het proces staat, wat wordt onderzocht, welke vragen nog openstaan en wanneer (en van wie) meer duidelijkheid wordt verwacht.

Onze communicatieve belofte is eenvoudig: iedereen moet gedurende het hele traject kunnen begrijpen waarom dit proces wordt doorlopen, waar we staan, waar nog invloed mogelijk is, wat met de inbreng gebeurt en wat de volgende stap is.

2.2 Doelstellingen

Met de communicatieaanpak die gedurende dit hele traject plaatsvindt, streven we de volgende doelen na:

a. **Informeren**
   Belanghebbenden beschikken over actuele, betrouwbare en begrijpelijke informatie over het herindelingsproces.

b. **Begrip creëren**
   Belanghebbenden begrijpen waarom de herindeling wordt voorbereid, welke stappen worden gezet en welke keuzes moeten worden gemaakt.

c. Transparantie bieden
   Duidelijk maken wat vaststaat, wat nog openligt, wie waarover beslist en welke rol verschillende partijen hebben.

d. **Participatie ondersteunen**
   Inwoners en organisaties weten waarover zij kunnen meedenken, wanneer dat kan en op welke wijze. En zij weten ook waarover dat niet (meer) kan.

e. **Verantwoording afleggen**
   Zichtbaar maken hoe signalen, ideeën, zorgen en adviezen zijn meegewogen in de verdere uitwerking van het Herindelingsontwerp.

2.3 Uitgangspunten communicatie

De communicatie over het herindelingsproces wordt gebaseerd op de gezamenlijke communicatievisies van Brummen en Rheden. Kernpunten uit beide visies zijn:

a. **Open en transparant**
   Wij communiceren over wat gebeurt en waarom bepaalde keuzes worden gemaakt.

b. **Tijdig en proactief**
   We communiceren niet uitsluitend op formele besluitvorming, maar communiceren ook over voortgang, tussenstappen en onzekerheden.

c. **Begrijpelijk en toegankelijk**
   We gebruiken duidelijke taal (B1-niveau), vermijden onnodig bestuurlijk jargon en maken informatie gemakkelijk vindbaar.

d. **Dichtbij en menselijk**
   We communiceren vanuit de leefwereld van inwoners. Niet het proces staat centraal, maar de vraag: wat betekent dit voor inwoners, ondernemers, organisaties en kernen?

e. **Luisteren en verbinden**
   Communicatie is tweerichtingsverkeer. Vragen, zorgen, misverstanden en signalen uit de samenleving worden actief opgehaald en benut.

f. **Eenduidig en betrouwbaar**
   Brummen en Rheden communiceren vanuit één gezamenlijke feitenbasis, één tijdlijn en één kernboodschap.

2.4 Communicatie maakt kaders zichtbaar

Gedurende het proces wordt steeds gecommuniceerd over:

- de aanleiding en doelstelling van de herindeling;
- de voortgang van het proces;
- de inhoud en afwegingen van het Herindelingsontwerp en Herindelingsadvies;
- de betekenis voor inwoners, organisaties en kernen;
- wat al vaststaat, wat nog openstaat, waarover inwoners nog invloed kunnen uitoefenen en wie uiteindelijk waarover beslist;
- Participatiemogelijkheden;
- besluitvorming en vervolgstappen.

Hiermee wordt het proces navolgbaar en voorspelbaar voor inwoners en andere betrokkenen. Een belangrijke les uit eerdere fasen is namelijk dat verwachtingen vooraf helder moeten zijn. Communicatie maakt deze kaders voortdurend zichtbaar. Daarmee voorkomen we verkeerde verwachtingen en maken we voor wat betreft participatie duidelijk hoe inbreng daadwerkelijk kan bijdragen aan het Herindelingsontwerp.

2.5 Zes vaste communicatielijnen

Gedurende het hele traject beantwoorden we steeds dezelfde vragen. Dat zorgt voor herkenbaarheid, consistentie en duidelijkheid.

a. Waarom?
Waarom wordt de herindeling voorbereid? Wat ging eraan vooraf? Waarom is gekozen voor Brummen en Rheden?

b. Proces
Waar staan we? Wat gebeurt er nu? Wie doet wat? Wanneer worden besluiten genomen?

c. Inhoud
Welke onderwerpen worden uitgewerkt in het Herindelingsontwerp? Welke keuzes moeten nog worden gemaakt?

d. Betekenis
Wat kunnen voorstellen concreet betekenen voor inwoners, kernen, ondernemers, verenigingen en organisaties?

e. Participatie
Waarover kan worden meegedacht? Hoe werkt dat? En wat gebeurt er met de opbrengsten?

f. Besluiten en vervolg
Welke besluiten zijn genomen? Waarom? Wat betekent dat? En wat is de volgende stap?

2.6 Kernboodschap en ‘tone of voice’

Kernboodschap

De overkoepelende kernboodschap voor de fase waarin wij ons nu bevinden is:

De gemeenteraden van Brummen en Rheden hebben besloten toe te werken naar een herindeling en daarvoor een Herindelingsontwerp op te stellen. In deze fase werken we dat Herindelingsontwerp verder uit. We informeren inwoners over de keuzes die voorliggen en we verkennen samen hoe die gemeente nabij, herkenbaar en toekomstbestendig kan worden. De opbrengsten gebruiken we bij de verdere uitwerking van het Herindelingsontwerp. De uiteindelijke besluitvorming over een mogelijke herindeling moet nog plaatsvinden. Het Herindelingsontwerp, het Herindelingsadvies en de daaropvolgende wettelijke procedure maken onderdeel uit van deze besluitvorming.

Tone of voice

Onze communicatie is:
- duidelijk;
- uitnodigend;
- toekomstgericht;
- optimistisch.

2.7 Onze doelgroepen

In de nadere uitvoering van deze aanpak, waarvoor het college verantwoordelijk is, worden deze doelgroepen verder uitgewerkt, inclusief hun informatiebehoeften, communicatiedoelen en de in te zetten communicatiemiddelen. Voor dit voorstel over de communicatieaanpak is het voldoende om de belangrijkste doelgroepen te onderscheiden. Daarbij geldt dat we werken vanuit één gezamenlijke kernboodschap en feitenbasis, maar dat de inhoudelijke accenten, toon en kanalen per doelgroep kunnen verschillen. Zo sluit de communicatie zo goed mogelijk aan bij de leefwereld, rol en betrokkenheid van de verschillende doelgroepen.

Alle inwoners van beide gemeenten
Focus op betekenis voor hun dorp, dienstverlening, nabijheid en mogelijkheden tot invloed. Aan de hand van een weloverwogen combinatie van de inzet van communicatiemiddelen gaan we hen betrekken en proberen we ook moeilijker te bereiken subdoelgroepen (denk aan jongeren of het ‘stille midden’) te bereiken. Onderdeel hiervan is ook het actief opzoeken van inwoners met korte, concrete en visuele communicatie via kanalen en locaties waar zij al aanwezig zijn.

Ondernemers, maatschappelijke organisaties, verenigingen
Focus op dienstverlening, samenwerking, continuïteit en gevolgen voor hun organisatie.

Dorps- en wijkraden en inwonersplatforms
Vroegtijdig informeren, signalen ophalen en benutten voor een groter bereik.

Provincie, regio, buurgemeenten en samenwerkingspartners
Focus op proces, regionale samenwerking en formele besluitvormingsmomenten.

Medewerkers
Medewerkers zijn zowel belanghebbende als belangrijke schakel in het herindelingsproces. Zij moeten goed geïnformeerd zijn over de voortgang, keuzes en besluitvorming, zodat zij hun eigen rol kunnen vervullen en als betrouwbare gesprekspartner kunnen optreden richting inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast leveren zij via hun dagelijkse contacten waardevolle signalen en inzichten vanuit de samenleving. In de nadere uitwerking krijgt de communicatie richting medewerkers daarom nadrukkelijk aandacht.

Raden en colleges
Werken vanuit dezelfde feitenbasis, planning en communicatie-uitgangspunten.

Media
Actief, tijdig en feitelijk informeren en beschikbaar zijn voor toelichting.

2.8 Communicatiemiddelen en -kanalen

Goede communicatie vraagt om meer dan het beschikbaar stellen van informatie op een website. Niet iedereen zoekt actief informatie op of maakt gebruik van dezelfde kanalen. Daarom combineren we online en offline communicatie en zorgen we ervoor dat informatie niet alleen vindbaar is, maar ook actief naar de verschillende doelgroepen wordt gebracht. Daarbij sluiten we ook zoveel mogelijk aan bij bestaande netwerken, ontmoetingsplekken en communicatiemiddelen die inwoners al gebruiken. Door verschillende kanalen naast elkaar in te zetten, vergroten we het bereik van de communicatie en bereiken we ook groepen die minder snel deelnemen aan bijeenkomsten of gemeentelijke informatiekanalen volgen.

In de komende periode werken we concreet uit welke middelen op welk moment worden ingezet en welke doelgroepen daarmee worden bereikt. Op hoofdlijnen onderscheiden we de volgende communicatiekanalen:

Digitaal
- website van beide gemeenten (nog besluiten over een gezamenlijke omgeving bij start participatieproces);
- thematische nieuwsbrief
- sociale media;
- digitale vraag- en antwoordpagina's (digitaal platform verbonden aan projectwebsite?)

Fysiek
- huis-aan-huiscommunicatie;
- lokale en regionale media;
- gemeentehuizen en servicepunten;
- bibliotheken;
- dorpshuizen;
- informatiebijeenkomsten.

Via bestaande netwerken
- dorps- en wijkraden;
- verenigingen;
- scholen;
- sport- en cultuurorganisaties;
- ondernemersnetwerken;
- maatschappelijke organisaties.

Op locatie
- We sluiten actief aan bij plekken waar inwoners al komen, zoals markten, winkelcentra, evenementen, sportverenigingen, jongerencentra en lokale ontmoetingsplaatsen.

2.9 Herkenbare projectcommunicatie

Om de communicatie en participatie rondom het herindelingsproces samenhangend en herkenbaar vorm te geven, ontwikkelen we een gezamenlijke communicatieaanpak richting de mogelijk nieuwe gemeente. Daarbij gaat het om een praktische en herkenbare communicatielijn die als rode draad door het gehele traject loopt en die ruimte laat voor verschillende opvattingen.

Door te werken met een gezamenlijke (project)naam, herkenbare vormgeving en vaste kernboodschappen ontstaat één herkenbaar ‘gezicht’ voor het proces. Inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen kunnen hierdoor informatie, bijeenkomsten, participatiemomenten en terugkoppelingen eenvoudig herkennen en met elkaar verbinden.

De aanpak geeft duidelijk weer waar we staan in het proces, welke besluiten al genomen zijn en welke nog volgen en ondersteunt de inhoudelijke doelstellingen van het traject.

De verdere uitwerking blijft bewust praktisch en doelmatig. Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande communicatiemiddelen, platforms en bijeenkomsten van beide gemeenten. Zo ontstaat een herkenbare aanpak die bijdraagt aan bereik, betrokkenheid en vertrouwen, zonder dat daarvoor een omvangrijke of kostbare campagneorganisatie nodig is.

2.10 Luisteren, monitoren en bijsturen

Communicatie is geen eenrichtingsverkeer. Daarom volgen we gedurende het hele traject hoe informatie wordt ontvangen en begrepen.

We monitoren onder meer:
- vragen en zorgen uit de samenleving;
- misverstanden en onduidelijkheden;
- bereik van doelgroepen;
- signalen vanuit medewerkers;
- reacties via media en sociale media;
- verschillen tussen kernen en doelgroepen.

Deze signalen worden gebruikt om de communicatie waar nodig aan te passen. Dat kan betekenen dat we extra uitleg geven, andere kanalen inzetten, vaker communiceren of specifieke groepen gerichter opzoeken. Belangrijke signalen worden ook gedeeld met de projectorganisatie en het bestuur, zodat zij deze kunnen meenemen bij verdere keuzes en besluiten.

Monitoren vormt daarmee een continue feedback-lus: luisteren → duiden → reageren → opnieuw volgen

2.11 Fasering van de communicatie

De communicatieaanpak beweegt mee met de verschillende fasen van het herindelingsproces. Iedere fase kent een eigen communicatieve opgave. Naarmate het proces vordert, verschuift de nadruk van uitleg over het proces en het ophalen van perspectieven naar het toelichten van keuzes, besluitvorming en vervolgstappen.

Opstellen Herindelingsontwerp
In deze fase ligt de nadruk op het uitleggen van het proces, de aanleiding, de planning en de mogelijkheden voor betrokkenheid. Belangrijk is dat inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen begrijpen waarom het Herindelingsontwerp wordt opgesteld, waar het proces staat en waar invloed mogelijk is.

Besluitvorming over het Herindelingsontwerp
In deze fase verschuift de nadruk naar het toelichten van het ontwerp, de gemaakte afwegingen en de wijze waarop inbreng uit de samenleving is meegewogen. Daarbij wordt helder uitgelegd welke besluiten worden genomen en wat deze betekenen.

Terinzagelegging van het Herindelingsontwerp
Na vaststelling wordt het Herindelingsontwerp ter inzage gelegd. Tijdens deze fase staat communicatie over de formele inspraakmogelijkheden centraal. We informeren betrokkenen over hoe zij een zienswijze kunnen indienen, binnen welke termijn dit mogelijk is en hoe de ontvangen reacties worden verwerkt in het vervolgtraject.

Opstellen van het Herindelingsadvies
Op basis van het Herindelingsontwerp en de ingediende zienswijzen wordt het Herindelingsadvies opgesteld. De communicatie richt zich op de voortgang van het proces, de verwerking van reacties en de totstandkoming van het advies. Daarbij geven we inzicht in de onderwerpen die zijn meegewogen en de keuzes die zijn gemaakt.

Besluitvorming over het Herindelingsadvies
Wanneer het Herindelingsadvies gereed is, nemen de gemeenteraden hierover een besluit. In deze fase ligt de nadruk op het toelichten van het definitieve advies, de onderbouwing daarvan en de betekenis van het besluit voor inwoners, organisaties en andere betrokkenen.

Voorleggen van het Herindelingsadvies aan provincie en Rijk
Na vaststelling wordt het Herindelingsadvies aangeboden aan de provincie en vervolgens behandeld binnen de verdere wettelijke procedure richting een eventuele herindeling. De communicatie richt zich op de vervolgstappen, de behandeling door andere overheden, de planning en de momenten waarop nieuwe besluiten worden genomen.

Gedurende alle fasen blijven we communiceren over voortgang, tussenstappen, onzekerheden en vervolgstappen. Zo blijft het proces voor inwoners en andere betrokkenen navolgbaar en voorspelbaar.

2.12 Communicatieplanning

Communicatie volgt de planning van het herindelingsproces, maar is niet beperkt tot formele besluitvormingsmomenten. Een belangrijke les uit eerdere fasen is dat betrokkenen behoefte hebben aan regelmatige informatie over de voortgang van het proces, ook wanneer er nog geen besluiten zijn genomen.

De concrete communicatieactiviteiten worden uitgewerkt in een dynamische communicatie- en participatiekalender. Deze wordt gedurende het proces steeds geactualiseerd op basis van de voortgang, actualiteit en signalen uit de samenleving.

2.13 Organisatie en verantwoordelijkheden

De communicatie over het herindelingsproces wordt uitgevoerd vanuit een gezamenlijke aanpak. Beide gemeenten blijven gedurende het proces zelfstandig verantwoordelijk voor hun eigen gemeentelijke communicatie, maar werken voor de communicatie over het herindelingstraject samen vanuit één feitenbasis, één communicatielijn en één planning.

Communicatie als afzonderlijk deelproject

Gelet op het belang van duidelijke communicatie en zorgvuldige participatie is communicatie binnen het herindelingsproces als afzonderlijk deelproject georganiseerd. Daarmee wordt geborgd dat communicatie en participatie gedurende het gehele traject structureel aandacht krijgen en niet uitsluitend rond bestuurlijke besluitvormingsmomenten. Het deelproject draagt zorg voor de voorbereiding, uitvoering, afstemming en doorontwikkeling van de communicatie- en participatieaanpak. Ook zorgt het ervoor dat signalen uit de samenleving, de organisatie en de bestuurlijke omgeving een plek krijgen binnen het proces.

Communicatieadviseurs
De communicatieadviseurs van beide gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en afstemming van de communicatie. Zij adviseren de projectorganisatie en bestuurders over de communicatiestrategie, kernboodschappen, participatiecommunicatie en communicatiemomenten.

Bestuurders en projectorganisatie
Bestuurders, projectorganisatie en stuurgroepen dragen zorg voor bestuurlijke afstemming en besluitvorming

over belangrijke communicatievraagstukken. Daarbij geldt als uitgangspunt: één verhaal, meerdere gezichten. Gezamenlijk waar het kan, vanuit de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid waar dat nodig is.

De colleges zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de aanpak. Zij leggen hierover verantwoording af aan hun raden. De projectorganisatie bewaakt de samenhang tussen de inhoudelijke uitwerking, participatie, het regionale overleg, communicatie en bestuurlijke planning.

Rol van de gemeenteraden en individuele raadsleden
De gemeenteraden zijn via de daarvoor ingerichte overlegstructuur betrokken bij het herindelingsproces. Denk daarbij aan de rol van een raadscommissie. Daarnaast hebben individuele raadsleden een belangrijke rol in het luisteren naar inwoners, het toelichten van het proces en het signaleren van aandachtspunten uit de samenleving.

Van raadsleden wordt verwacht dat zij actief bijdragen aan het bereik en de bekendheid van het participatieproces. Tegelijkertijd past terughoudendheid bij de inhoudelijke uitkomsten van participatie. Het is belangrijk dat geen verwachtingen worden gewekt over uitkomsten of besluiten die uiteindelijk aan de gemeenteraden als geheel zijn voorbehouden. Raadsleden stimuleren deelname, luisteren naar signalen en brengen deze terug in het proces, zonder vooruit te lopen op de bestuurlijke besluitvorming.

Rol van dorps- en wijkraden
Dorps- en wijkraden en andere inwonersplatforms zijn sterk betrokken bij het herindelingsproces. Zij beschikken over waardevolle kennis van hun dorp, wijk of kern en kunnen helpen bij het vergroten van het bereik van informatie en participatieactiviteiten. De dorps- en wijkraden erkennen dat zij niet namens alle inwoners spreken en maken zich sterk om inwoners uit hun dorp of wijk te informeren, te stimuleren om deel te nemen aan het participatieproces en signalen vanuit de samenleving onder de aandacht te brengen. De verantwoordelijkheid voor de organisatie van participatie, het bereiken van verschillende doelgroepen en de verwerking van opbrengsten blijft daarom bij de gemeenten.

Waar relevant kunnen dorps- en wijkraden ook als gesprekspartner worden betrokken bij onderwerpen die raken aan de positie van kernen, lokale betrokkenheid en het dorpsgericht werken. Daarmee leveren zij een waardevolle bijdrage aan de verdere uitwerking van het herindelingsontwerp.

2.14 Tot slot: essentie van de aanpak

De kern van de gezamenlijke communicatieaanpak gaat over:

1. Eén gezamenlijk verhaal.
2. Doorlopend communiceren.
3. Vertalen van bestuurlijke informatie naar de leefwereld van inwoners.
4. Duidelijk onderscheid tussen wat vaststaat en wat nog openligt.
5. Online én fysiek communiceren.
6. Participatie zichtbaar terugkoppelen.
7. Luisteren, monitoren en waar nodig bijsturen.

Zo zorgen Brummen en Rheden ervoor dat het proces richting een Herindelingsontwerp voor iedereen inzichtelijk, begrijpelijk en navolgbaar blijft.

3. Aanpak participatie

3.1 Waarom participeren we? (doel)

De gemeenteraden van Brummen en Rheden hebben besloten het fusiespoor Brummen–Rheden verder uit te werken in een Herindelingsontwerp, gevolgd door een Herindelingsadvies. Het Herindelingsontwerp moet overtuigend en navolgbaar onderbouwen waarom de voorgenomen herindeling een duurzame oplossing biedt voor de opgaven van beide gemeenten.

Beschikbare onderzoeken en eerdere participatie vormen het vertrekpunt. Aanvullende participatie wordt gericht ingezet waar nog relevante informatie en perspectieven ontbreken of eerdere participatie-inbreng nog verder uitgediept moet worden.

Er ligt al veel informatie over de bestuurlijke toekomst, de afweging van fusiepartners, bestaande kwetsbaarheden, regionale oriëntaties en de kansen en zorgen die inwoners en organisaties hebben ingebracht. Die informatie wordt dus benut en waar nodig geactualiseerd. Wat vooral nog moet worden uitgewerkt, is de vertaling naar de concrete toekomstige gemeente: hoe worden nabijheid, lokale invloed en eigenheid geborgd, hoe wordt de bestuurskracht versterkt en welke regionale positionering en samenwerkingsverbanden passen daarbij?

De uitwerking kent twee inhoudelijke thema's:

- *het perspectief op de toekomstige gemeente en haar kernen*
  (centraal staat het ontwikkelen van een 'wenkend perspectief' op de toekomstige gemeente en haar kernen, aansluitend bij wat inwoners en andere belanghebbenden daarvan verwachten)
- *de toekomstige positie in regionale samenwerkingsverbanden*

Binnen beide inhoudelijke thema's wordt vooraf (per onderwerp) vastgelegd wat al voldoende is onderbouwd, wat nog ontbreekt en hoe die ontbrekende informatie wordt verkregen. Participatie wordt uitsluitend ingezet waar ervaringen en perspectieven van betrokkenen nodig zijn voor de uitwerking en afweging. Feitelijke onderbouwing wordt verkregen door onderzoek en financiële en organisatorische analyses. Gericht overleg met partners levert daarnaast kennis en perspectieven op voor de regionale en bestuurlijke afwegingen.

Het Herindelingsontwerp moet dus overtuigend onderbouwen dat de voorgenomen herindeling bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal een logische, duurzame en toekomstbestendige keuze is. Daarbij vormen de beoordelingscriteria van de provincie Gelderland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een belangrijk kader. De participatie levert bouwstenen voor deze onderbouwing en helpt om een actueel en navolgbaar beeld te geven van maatschappelijk draagvlak, regionale samenhang, nabijheid en lokale betrokkenheid.

Ook draagt participatie bij aan begrip van het proces, transparantie over de gemaakte keuzes en herkenbaarheid van de uiteindelijke voorstellen. De participatie heeft vier doelen:

A. Ophalen van ervaringen, wensen, zorgen en aandachtspunten.
B. Vertalen van deze opbrengsten naar bouwstenen voor het Herindelingsontwerp.
C. Terugkoppelen hoe de opbrengsten zijn verwerkt en meegewogen.
D. Bijdragen aan een actueel en navolgbaar beeld van maatschappelijk en regionaal opvattingen en de wijze waarop deze zijn meegewogen.

3.2 Welke uitgangspunten hanteren we? (uitgangspunten)

De participatieaanpak bouwt voort op het participatiebeleid dat de beide gemeenten in de afgelopen jaren hebben vastgesteld. Maar ook maken we gebruik van de lessen uit eerdere fasen van het traject.

Daarbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

a. **Alleen participeren waar het toegevoegde waarde heeft**
- Participatie wordt uitsluitend en gericht ingezet waar nog nodig en gewenst.

b. **Duidelijkheid vooraf**
Vooraf maken we duidelijk:
- wat vaststaat;
- waarover kan worden meegedacht;
- hoeveel invloed deelnemers hebben;
- hoe de opbrengsten worden verwerkt;
- welke concrete vraag voorligt;
- wie over de uitkomst beslist.

c. **Inclusief en toegankelijk**
We streven naar een zo breed mogelijk bereik en besteden extra aandacht aan groepen die minder snel deelnemen, denk daarbij aan jongeren of het stille midden.

d. **Maatwerk**
De vraag bepaalt de vorm. Niet iedere doelgroep vraagt om dezelfde aanpak of werkvorm. Jongeren zijn bijvoorbeeld eerder geneigd mee te doen als er visualisaties gebruikt worden, werkenden of stille midden doen mee als zij zelf het moment kunnen bepalen en er ‘weinig tijd van hen’ gevraagd wordt. Een eventuele enquête wordt alleen aanvullend ingezet als daarmee een concrete ontbrekende informatiebehoefte kan worden ingevuld.

e. **Transparante terugkoppeling**
We maken zichtbaar wat met de inbreng gebeurt en leggen uit waarom bepaalde suggesties wel of niet worden overgenomen.

f. Geen consensus als doel
Participatie is niet gericht op het bereiken van consensus. Verschillen tussen dorpen, doelgroepen en opvattingen mogen zichtbaar blijven en worden transparant meegenomen in de verdere uitwerking van het Herindelingsontwerp.

g. Participatie en draagvlak
De participatie is geen referendum of representatieve draagvlakmeting. Het aantal deelnemers zegt op zichzelf niets over het draagvlak onder inwoners. Het doel van participatie is niet om voor- en tegenstanders te tellen, maar om relevante perspectieven, ervaringen, sentimenten, zorgen en ideeën op te halen die bijdragen aan een zorgvuldig en goed onderbouwd herindelingsontwerp. Daarbij staat centraal of de verschillende kernen, doelgroepen en opvattingen voldoende in beeld zijn gebracht en meegewogen kunnen worden in de verdere uitwerking.

h. **Leren en bijsturen**
Gedurende het proces monitoren we bereik en opbrengsten en sturen we waar nodig bij.

3.3 Waarover gaat de participatie (kaders)

Heldere participatiekaders zijn essentieel. Ze voorkomen verkeerde verwachtingen en zorgen ervoor dat de opbrengsten bruikbaar zijn voor het Herindelingsontwerp.

Voor een belangrijk deel is de informatie die nodig is voor het Herindelingsontwerp al beschikbaar. De participatie richt zich daarom niet op onderwerpen die al uitgebreid zijn onderzocht of bestuurlijk zijn besloten, maar op de onderdelen waarvoor nog aanvullende inzichten, ervaringen en afwegingen nodig zijn.

Wat staat vast?
- het besluit om samen verder te werken aan een mogelijke nieuwe gemeente;
- de wettelijke procedure en formele besluitvorming;
- de rol van gemeenteraden, colleges, provincie en Rijk.

n.b. de uiteindelijke herindeling en de beoogde planning staan nog niet definitief vast.

Waarover kan worden meegedacht bij wenkend perspectief?

De participatie over het thema ‘toekomstige gemeente’ richt zich vooral op twee centrale thema's:

a. Nieuwe gemeente dichtbij.
Doel is nabijheid te vertalen naar concrete uitgangspunten voor dienstverlening, contact en lokale invloed. Nabijheid wordt daarbij fysiek, digitaal én menselijk opgevat. Met inwoners worden de volgende vragen besproken:

- Voor welke diensten en contacten is fysieke bereikbaarheid belangrijk en wanneer volstaat digitaal of telefonisch contact?
- Wanneer vormt afstand tot de gemeente een belemmering?
- Hoe kunnen inwoners gemakkelijk contact krijgen met een medewerker of bestuurder, met herkenbare aanspreekpunten en korte lijnen?
- Bij welke onderwerpen moeten dorpen en wijken herkenbaar invloed kunnen uitoefenen?
- Welke rol kunnen dorps- en wijkraden en andere lokale netwerken daarin spelen, en hoe worden ook niet-georganiseerde inwoners gehoord?
- Waar is lokaal maatwerk nodig en wat kan gemeentebreed worden georganiseerd?

De opbrengst bestaat uit concrete uitgangspunten voor bereikbaarheid, aanspreekbaarheid, lokale invloed en gebiedsgericht werken in het Herindelingsontwerp. Een volledig dienstverlenings- of organisatiemodel wordt in deze fase niet uitgewerkt.

Ook voorzieningen worden besproken voor zover zij van bijzondere betekenis zijn voor nabijheid en leefbaarheid. De vraag is wat dit vraagt van het toekomstige kernen- of gebiedsgerichte beleid. Daarmee worden geen toezeggingen gedaan over behoud, sluiting of uitbreiding van afzonderlijke voorzieningen.

b. Eigenheid én samenhang
Ook dit onderdeel behoort tot het thema toekomstige gemeente en richt zich op haar interne samenhang. De beschikbare kennis over de identiteit van de kernen vormt het vertrekpunt. Met inwoners wordt gericht gesproken over:

- wat in hun kern herkenbaar en eigen moet kunnen blijven;
- welke lokale kwaliteiten, verbanden of werkwijzen ruimte verdienen;

- waar samenwerking binnen de nieuwe gemeente juist meerwaarde kan bieden;
- wat dit vraagt van de manier waarop de nieuwe gemeente met haar verschillende kernen en wijken omgaat.

De opbrengst beschrijft per kern de belangrijkste kenmerken en werkwijzen die ruimte moeten krijgen, en gemeentebreed de gedeelde kwaliteiten en kansen voor samenwerking. Deze worden vertaald naar uitgangspunten voor het toekomstige kernen- en gebiedsgerichte beleid en naar de onderbouwing van de interne samenhang van de nieuwe gemeente. Verschillen tussen kernen worden daarbij herkenbaar gehouden.

Waarover gaat de participatie over 'regio en samenwerkingsverbanden'?

Binnen het thema regio en samenwerkingsverbanden vindt gericht bestuurlijk en ambtelijk overleg plaats met Provincie, buurgemeenten, regio's en verbonden partijen. Maatschappelijke en professionele partners worden betrokken waar regionale keuzes gevolgen hebben voor hun werkzaamheden of voor inwoners. In de gesprekken worden de gevolgen, voorwaarden en uitvoerbaarheid van mogelijke keuzes onderzocht, evenals het regionale draagvlak en de positie van Rozendaal en andere buurgemeenten.

De regionale inbreng wordt benut bij het toepassen en waar nodig aanscherpen van het afwegingskader voor samenwerkingsverbanden en bij de onderbouwing van de regionale positionering in het Herindelingsontwerp.

3.4 Wie betrekken we? (doelgroepen)

Het Herindelingsontwerp raakt veel verschillende groepen. Niet iedereen hoeft over alle onderwerpen mee te denken. De informatie die nodig is, bepaalt welke doelgroepen worden betrokken en op welke manier. De concrete uitwerking per thema en de te bereiken doelgroepen volgt in de nadere uitwerking.

We onderscheiden daarbij in ieder geval:

- Alle inwoners
Inwoners uit alle dorpen en wijken van Brummen en Rheden vormen een belangrijk doelgroep. Specifieke aandacht gaat uit naar inwoners die niet vanzelf deelnemen aan participatietrajecten. Jongeren beschikken over een eigen perspectief op onderwerpen als voorzieningen, toekomst, leefbaarheid en betrokkenheid bij de gemeente.

- Dorps- en wijkraden
Dorps- en wijkraden zijn belangrijke gesprekspartners vanwege hun lokale kennis en netwerk, maar vormen niet de enige stem van een dorp of wijk.

- Ondernemers
Ondernemers kunnen bijdragen aan vraagstukken rondom dienstverlening, economische ontwikkeling en ondernemersklimaat.

- Maatschappelijke organisaties
Verenigingen, zorgorganisaties, onderwijsinstellingen, sport- en cultuurorganisaties leveren waardevolle inzichten vanuit hun dagelijkse praktijk.

- Regionale en professionele partners
Provincie, regio's, buurgemeenten, verbonden partijen en andere partners worden betrokken bij onderwerpen als regionale samenhang, samenwerking en bestuurskracht.

- Medewerkers van beide gemeenten
Medewerkers spelen een dubbele rol: zij werken mee aan het realiseren van de nieuwe gemeente én worden zelf geraakt door de veranderingen die een herindeling met zich meebrengt.

3.5 Welke invloed geven we? (participatieniveaus)

Niet ieder onderwerp vraagt om hetzelfde niveau van participatie. Voor deze fase van het herindelingsproces staan raadplegen en advisering centraal. Dat betekent dat deelnemers kunnen meepraten en adviseren over de inhoudelijke uitwerking van onderdelen van het Herindelingsontwerp, maar niet meebeslissen over de uiteindelijke keuzes. Die verantwoordelijkheid blijft bij de gemeenteraden en andere bevoegde bestuursorganen.

De concrete uitwerking per thema en de verschillende participatieniveaus per onderwerp en/of doelgroepen volgt in de uitwerkingsfase.

3.6 Hoe organiseren we het? (werkvormen)

Binnen de twee inhoudelijke thema's onderscheiden we vier samenhangende onderdelen van de participatieaanpak. Deze vormen geen vier afzonderlijke trajecten. Thema's als nabijheid, eigenheid en samenhang worden waar mogelijk in dezelfde lokale gesprekken besproken. Alleen waar dat nodig is, vindt verdere verdieping plaats. Het gesprek over regionale samenwerkingsverbanden kent een eigen dynamiek en loopt parallel aan deze gesprekken.

Thema 1. Nieuwe gemeente nabij
Doel is inzichtelijk te maken wat inwoners en kernen nodig hebben om de nieuwe gemeente als nabij, bereikbaar en aanspreekbaar te ervaren.

De gesprekken richten zich onder meer op:
- dienstverlening;
- bereikbaarheid;
- contact met bestuur en organisatie;
- positie van dorpen en wijken;
- lokale invloed;
- gebieds- en dorpsgericht werken.

De opbrengsten vormen bouwstenen voor de wijze waarop nabijheid binnen de nieuwe gemeente wordt georganiseerd.

Thema 2. Eigenheid en samenhang
Doel is inzichtelijk te maken wat lokaal herkenbaar en eigen moet kunnen blijven en waar juist ruimte bestaat voor verbinding en samenwerking.

De gesprekken richten zich onder meer op:
- lokale kwaliteiten;
- identiteit van kernen;
- sociale verbanden;
- kansen voor samenwerking;
- de omgang van de nieuwe gemeente met verschillen tussen kernen.

De opbrengsten vormen bouwstenen voor de interne samenhang van de nieuwe gemeente.

Thema 3. Gerichte verdieping en bestuurlijk overleg
Voor onderwerpen als bestuurskracht, dienstverlening, regionale samenwerking en uitvoerbaarheid worden aanvullende gesprekken gevoerd met:
- ondernemers;
- maatschappelijke organisaties;
- professionele partners;
- provincie;
- regio's;
- buurgemeenten;
- verbonden partijen.

Thema 4. Terugleggen en toetsen
Nadat de eerste contouren van het Herindelingsontwerp zijn uitgewerkt, worden deze teruggelegd aan betrokkenen. Pas daarna start de formele fase met het ter inzage leggen van het Herindelingsontwerp en uiteindelijk besluitvorming door beide raden.

Daarbij staat steeds centraal:
Dit wisten we al → Dit hebben we aanvullend gehoord → Dit stellen we daarom voor → Zo verwerken we dit in het Herindelingsontwerp.

3.7 Wanneer doen we wat? (fasering)

Planning en bestuurlijke mijlpalen
De inwonersparticipatie kent twee rondes, met verdieping en verwerking ertussen. Het overleg over samenwerkingsverbanden loopt parallel en wordt afgestemd op de inhoudelijke vragen en benodigde besluiten.

De globale planning op de volgende pagina geeft een eerste inzicht in de fasering. Deze wordt in de uitwerkingsfase verbonden aan de integrale planning van het Herindelingsontwerp en Herindelingsadvies.

Bij de uitvoering van deze aanpak wordt per stap inzicht gegeven in de planning, verantwoordelijken en op te leveren stukken. Daarbij wordt voldoende tijd gereserveerd om reacties daadwerkelijk te verwerken vóór de raadsbehandeling. Wijzigingen en hun gevolgen worden tijdig toegelicht.

Stap	Beoogde periode of volgorde	Resultaat en verantwoordelijkheid
Voorbereiding	Vóór de eerste participatieronde	De colleges werken de aanpak verder uit en informeren de raden over planning, capaciteit en middelen.
Gericht ophalen	Januari–februari 2027	De projectorganisatie organiseert fysieke gesprekken en biedt online reactiemogelijkheden over nabijheid, eigenheid en samenhang, waarbij ontbrekende doelgroepen actief worden opgezocht.
Verdiepen en verwerken	Maart–april 2027	De projectorganisatie vult ontbrekende perspectieven aan en vertaalt de opbrengsten naar voorstellen voor het concept-Herindelingsontwerp.
Overleg samenwerkingsverbanden	Parallel aan voorbereiding, ophalen en verwerking	De colleges en projectorganisatie bespreken opties, gevolgen en voorwaarden met relevante partners en verwerken de uitkomsten in het concept.
Terugleggen en toetsen	Mei–juni 2027	De projectorganisatie legt de samenhangende uitwerking terug. De colleges verwerken de reacties in het voorstel aan de raden.
Vaststellen Herindelingsontwerp	Na verwerking van de tweede ronde	De raden besluiten over het ontwerp, met het participatieverslag en de gemaakte afwegingen.
Terinzagelegging	Na vaststelling van het Herindelingsontwerp	De colleges organiseren de formele zienswijzenprocedure.
Opstellen en vaststellen Herindelingsadvies	Na verwerking van de zienswijzen	De colleges bereiden het advies voor en leggen dit met de beantwoording van de zienswijzen en eventuele wijzigingen aan de raden voor. De raden besluiten over de vaststelling.
Voorleggen aan Provincie	Na vaststelling van het Herindelingsadvies	De colleges verzorgen de aanbieding en informeren over de verdere behandeling.

De formele zienswijzeprocedure volgt na vaststelling van het Herindelingsontwerp en staat los van de voorafgaande participatie. Ook wie eerder niet heeft deelgenomen, kan tijdens deze formele procedure reageren. De gemeenten actief over de beschikbare stukken, de reactietermijn en de wijze waarop zienswijzen worden behandeld. Bij het Herindelingsadvies wordt zichtbaar gemaakt hoe de zienswijzen zijn afgewogen en welke wijzigingen daaruit voortvloeien.

3.8 Wat doen we met de opbrengsten? (verwerking)

Alle opbrengsten worden thematisch geanalyseerd en verwerkt. Daarbij geldt:
- overeenkomsten worden zichtbaar gemaakt;
- verschillen blijven herkenbaar;
- zorgen en afwijkende opvattingen worden niet weggefilterd;
- opbrengsten worden vertaald naar concrete bouwstenen voor het Herindelingsontwerp.

Per onderwerp wordt inzichtelijk gemaakt:
Dit wisten we al → Dit hebben we aanvullend gehoord → Dit stellen we daarom voor.

3.9 Hoe leggen we verantwoording af? (verslaglegging)

Alle participatiemomenten verwerken we in een logboek. Daarin wordt opgenomen:
- wie zijn benaderd;
- wie hebben deelgenomen;
- welke onderwerpen zijn besproken;
- welke opbrengsten zijn opgehaald;
- welke verschillen in opvattingen zichtbaar waren;
- hoe de opbrengsten zijn verwerkt;
- wat niet is overgenomen en waarom.

Zo ontstaat een navolgbaar overzicht voor inwoners, deelnemers, bestuurders en gemeenteraden.
Van alle participatiemomenten wordt ook verslag gemaakt, die worden toegevoegd als bijlage van het Herindelingsontwerp.

3.10 Hoe houden we het proces kwalitatief goed? (evaluatie)

De kwaliteit van participatie wordt niet alleen achteraf beoordeeld, maar gedurende het hele traject gevolgd.

De participatie is voldoende wanneer:
- alle kernen aantoonbaar zijn benaderd;
- relevante doelgroepen actief zijn opgezocht;
- verschillende en afwijkende perspectieven zichtbaar zijn;
- de opbrengsten bruikbaar zijn voor de uitwerking van het Herindelingsontwerp;
- navolgbaar is hoe de opbrengsten zijn verwerkt.

Daarbij geldt dat niet het aantal deelnemers bepalend is, maar de vraag of de relevante perspectieven voldoende in beeld zijn gebracht en bruikbaar kunnen worden verwerkt in het Herindelingsontwerp.

Ontbreken bepaalde doelgroepen, kernen of perspectieven, dan wordt de aanpak tussentijds aangepast.

4. Tot slot

4.1 Noodzaak van randvoorwaarden

De voorgaande hoofdstukken beschrijven hoe de gemeenten Brummen en Rheden de communicatie en participatie rondom het herindelingsontwerp willen vormgeven. Een zorgvuldige aanpak vraagt echter niet alleen om duidelijke uitgangspunten, een heldere werkwijze en passende instrumenten, maar ook om de juiste randvoorwaarden voor uitvoering.

Communicatie en participatie zijn geen activiteiten die uitsluitend plaatsvinden rond belangrijke besluiten of bijeenkomsten. Zij vragen gedurende het gehele traject om continue aandacht, afstemming, monitoring en terugkoppeling. Dat vraagt om voldoende capaciteit, deskundigheid, bestuurlijke betrokkenheid en een gezamenlijke inzet vanuit beide gemeenten.

In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste randvoorwaarden benoemd die nodig zijn om de in dit document beschreven communicatie- en participatieaanpak succesvol uit te voeren.

4.2 Capaciteit, kosten en inzet expertise

Een zorgvuldige communicatie- en participatieaanpak is een belangrijke voorwaarde voor een succesvol herindelingsproces. Dit vraagt een substantiële en structurele inzet van de communicatieadviseurs en andere betrokken medewerkers van beide gemeenten. Het is daarom van belang dat binnen het bredere Plan van Aanpak voldoende capaciteit wordt gereserveerd voor de voorbereiding, uitvoering en coördinatie van de communicatie- en participatieactiviteiten.

Daarnaast kan het gewenst zijn om op specifieke onderdelen externe expertise in te zetten. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het ontwikkelen van communicatiemiddelen, het vormgeven van een herkenbare projectcommunicatie, het begeleiden van participatiebijeenkomsten, het uitvoeren van onderzoeken of analyses, het verzorgen van creatieve verbeeldingen van toekomstscenario's of het tijdelijk opvangen van capaciteitsknelpunten binnen de gemeentelijke organisaties.

Bij de verdere uitwerking worden de benodigde capaciteit, eventuele externe ondersteuning en de daarbij behorende budgettaire consequenties verder in beeld gebracht. Uitgangspunt daarbij is een doelmatige inzet van middelen die bijdraagt aan een professioneel, zorgvuldig en navolgbaar communicatie- en participatieproces.

4.3 De nadere uitwerking

Dit voorstel beschrijft de uitgangspunten en de hoofdlijnen van de communicatie- en participatieaanpak. De concrete uitvoering wordt in een volgende fase nader uitgewerkt. Daarbij worden onder meer de planning, communicatiemomenten, participatieactiviteiten, verantwoordelijkheden, capaciteit, middelen en monitoring verder ingevuld. Deze uitwerking is dynamisch van aard en kan gedurende het proces worden aangepast aan actuele ontwikkelingen, bestuurlijke besluitvorming en signalen uit de samenleving.

4.4 Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Het slagen van deze communicatie- en participatieaanpak is niet uitsluitend afhankelijk van communicatieadviseurs, participatiebegeleiders of de projectorganisatie. Het vraagt inzet van bestuurders, raadsleden, medewerkers, inwonersplatforms en andere betrokkenen. Door gezamenlijk te investeren in een open, transparant en navolgbaar proces wordt gewerkt aan een herindelingsontwerp dat zorgvuldig tot stand komt en waarin belangen, perspectieven en aandachtspunten zichtbaar zijn meegewogen.