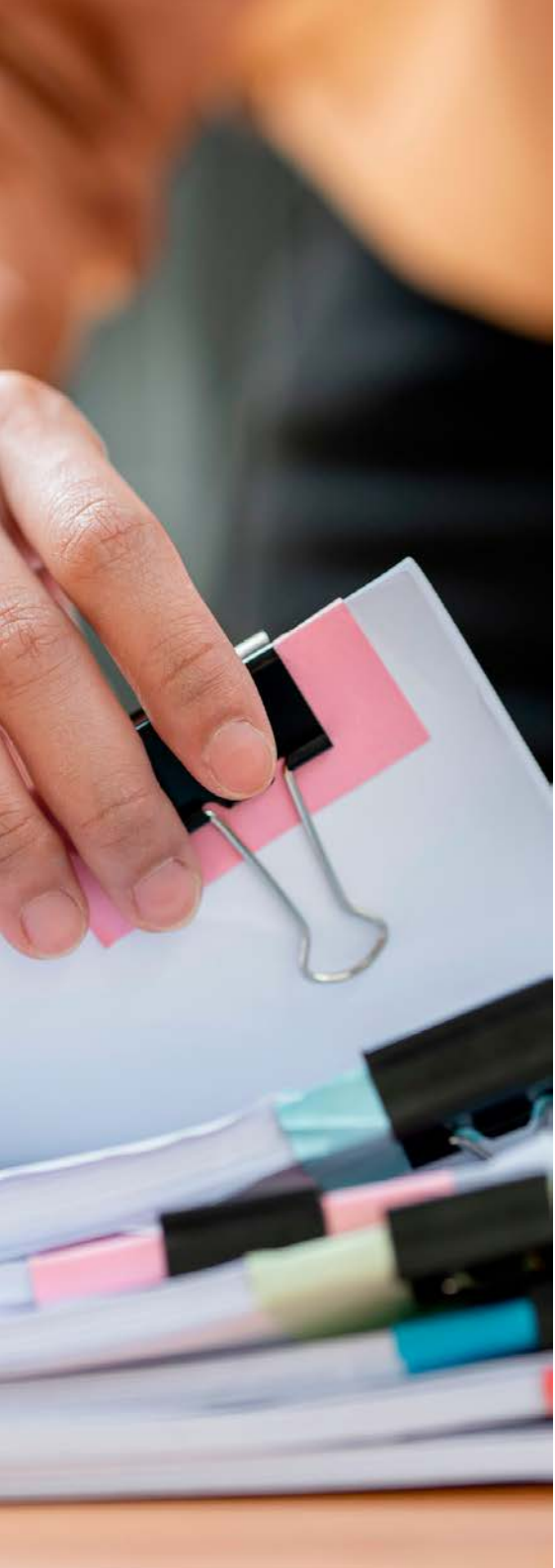




Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# *Handreiking*

voor het opstellen van een Handvest  
voor de decentrale democratie



# Inhoud

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                      | <b>3</b>  |
| <b>1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking</b>                           | <b>4</b>  |
| 1.1. WAAROM DEZE HANDREIKING?                                                         | 4         |
| 1.2. HOE WERKT EEN HANDVEST?                                                          | 5         |
| 1.3. WAT IS HET RESULTAAT VAN HET WERKEN MET EEN HANDVEST?                            | 5         |
| <b>2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking</b>                            | <b>6</b>  |
| 2.1. WIE HEEFT WELKE VERANTWOORDELIJKHEID?                                            | 6         |
| 2.2. WELKE MEERWAARDE HEEFT EEN HANDVEST OP WELK MOMENT?                              | 6         |
| 2.2.1. Een handvest om de democratie integraal te versterken                          | 6         |
| 2.2.2. Het handvest als vernieuwingsagenda voor de volksvertegenwoordiging            | 7         |
| 2.2.3. Het handvest als hulpmiddel bij periodieke reflectiemomenten                   | 7         |
| 2.2.4. Het handvest als overdrachts- of startdocument van een bestuursperiode         | 7         |
| 2.2.5. Het handvest als samenspeldocument bij de vorming van een nieuw bestuursorgaan | 7         |
| 2.2.6. Het handvest als middel om bestuurlijke verhoudingen te herstellen             | 8         |
| 2.3. WIE NEEMT HET INITIATIEF?                                                        | 8         |
| 2.4. TIJD, PRIORITEIT EN BEGELEIDING                                                  | 8         |
| <b>3 De inhoud van het handvest</b>                                                   | <b>9</b>  |
| <b>4 Stappenplan om een handvest op te stellen</b>                                    | <b>12</b> |
| 4.1. HET DOORLOPEN VAN HET PROCES IS AL RESULTAAT                                     | 12        |
| 4.2. TIJDSPAD EN PLANNING                                                             | 12        |
| STAP 1. VOORBEREIDING VAN DE START VAN HET TRAJECT                                    | 14        |
| STAP 2. DE WERKGROEP STELT HET TRAJECT VAST                                           | 15        |
| STAP 3. BRENG HET DEMOCRATISCH SAMENSPEL EN DE BESTAANDE STRUCTUUR IN KAART           | 16        |
| STAP 4. VASTSTELLEN DEMOCRATISCHE UITGANGSPUNTEN, DOELEN EN IDENTITEIT                | 17        |
| STAP 5. OPSTELLEN CONCEPT HANDVEST EN ONTWIKKELAGENDA VOOR BOUWSTENEN                 | 19        |
| STAP 6. BEZEGELING VAN HET HANDVEST                                                   | 20        |
| STAP 7. BORGING VAN HET HANDVEST                                                      | 21        |
| <b>Bijlage 1. Model Handvest</b>                                                      | <b>23</b> |

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

## Bijlage 1. Model Handvest

# Voorwoord

Een goede samenwerking binnen gemeente- provincie- en waterschapsbesturen is van groot belang voor een sterke decentrale democratie en bestuur. Daarvoor is nodig dat men elkaar respecteert en dat er duidelijkheid bestaat over elkaars rollen, posities, taken en verantwoordelijkheden. Goede samenwerking draagt bij aan de kwaliteit van de besluitvorming, en dat is van groot belang voor de betrouwbaarheid van de overheid.

Om decentrale overheden te ondersteunen bij het vormgeven van goed samenspel heeft het ministerie van BZK in overleg met de beroeps- en belangenverenigingen van het decentrale bestuur een handreiking ontwikkeld voor een zogenaamd handvest voor de decentrale democratie. Een handvest vormt de basis voor een regelmatig gesprek binnen decentrale overheden over de inrichting van hun bestuur en democratie. Er kunnen afspraken in worden gemaakt over thema's als omgangsvormen, informatievoorziening, burgerparticipatie, controle en verantwoording.

Heldere vastgelegde afspraken over deze onderwerpen, waar men elkaar op kan aanspreken, kunnen bijdragen aan een versterking van de cultuur en de structuur bij decentrale overheden. In deze handreiking worden belangrijke tips en adviezen gegeven zodat gemeenten, provincies en waterschappen er zelf mee aan de slag kunnen.

Het opstellen van het handvest is een beproefde methode om het democratisch samenspel in de decentrale democratie te versterken. In 2022 en 2023 hebben negen gemeenten deelgenomen aan een pilot voor de ontwikkeling van lokale handvesten. Over de uitkomsten heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd.<sup>1</sup> In deze gemeenten is gebleken dat het opstellen van een handvest meerwaarde heeft gehad. De leerervaringen die met deze werkmethode zijn opgedaan ten aanzien van voorbereiding, vaststelling en werking van handvesten, zijn verwerkt in deze handreiking.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-24, 36200-VII, nr. 178.

1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking

- 1.1. Waarom deze handreiking?
- 1.2. Hoe werkt een handvest?
- 1.3. Wat is het resultaat van het werken met een handvest?

2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking

3 De inhoud van het handvest

4 Stappenplan om een handvest op te stellen

Bijlage 1. Model Handvest

# 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking

## 1.1. Waarom deze handreiking?

Het stelsel van de democratie in jouw gemeente, provincie of waterschap vraagt periodieke evaluatie, onderhoud en versterking. Kwaliteitszorg noemen we dat. We zien dat een aantal ontwikkelingen hebben gemaakt dat de aandacht voor dit onderhoud van de eigen democratie soms achterblijft. Veel aandacht is bijvoorbeeld uitgegaan naar participatie van inwoners, waarmee er minder aandacht is geweest voor het functioneren van de representatieve democratie zelf. Daarnaast is de democratie in provincies, gemeenten en waterschappen verder onder druk komen te staan door decentralisaties, politieke versplintering en regionalisering.

We zien gemeenten, provincies en waterschappen steeds vaker worstelen met de vraag hoe de volksvertegenwoordiging (raad, staten, algemeen bestuur), het dagelijks bestuur (college) en de ambtelijke organisatie goed met elkaar samenwerken. Het gesprek hierover wordt nog niet vaak gevoerd, bijvoorbeeld door tijdgebrek en andere prioriteiten. Er wordt ook onvoldoende tijd genomen om de documenten en structuren die het eigen democratisch stelsel borgen, te actualiseren.

Deze handreiking is een middel om in jouw gemeente, provincie of waterschap tijd en aandacht te nemen voor het bespreken van het democratisch samenspel en het onderhouden van de structuren en afspraken. Alle belangrijke deelnemers in het samenspel worden bij dit gesprek betrokken. Met het doorlopen van de stappen uit deze handreiking stel je een *Handvest* op dat *richtinggevend* is voor de eigen democratische uitgangspunten. Het is *agenderend* om te bepalen welk onderhoud gepleegd moet worden en het is ook *prioriterend* om te bepalen met welke maatregelen het eerst aan de slag wordt gegaan.

Dit instrument is er voor elke gemeente, provincie of waterschap. Het is er juist niet specifiek voor tijden van politieke crisis (hoewel het ook dan kan helpen), maar het is voornamelijk bedoeld om het dak te repareren als het droog is. Tijd dus om aan de slag te gaan!

## Voorwoord

### 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking

- 1.1. Waarom deze handreiking?
- 1.2. Hoe werkt een handvest?
- 1.3. Wat is het resultaat van het werken met een handvest?

### 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking

### 3 De inhoud van het handvest

### 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

## Bijlage 1. Model Handvest

### 1.2. Hoe werkt een handvest?

Een *Handvest* is een beproefd instrument om afspraken te maken over het democratisch samenspel in de gemeente, provincie of waterschap<sup>2</sup>. In zo'n handvest wordt vastgelegd hoe de vertegenwoordigende, regelgevende en bestuurlijke taken in hoofdlijnen zijn georganiseerd en verdeeld, hoe inwoners worden betrokken en hoe verantwoording over het bestuur wordt afgelegd.

Het is daarmee een middel om het gesprek te voeren over de visie op besturen en het samenspel in de lokale democratie tussen volksvertegenwoordiging, dagelijks bestuur, ambtelijke organisatie en samenleving. Een handvest is een vorm van zelfbinding (je maakt met elkaar de afspraak dat je eraan gehouden bent). Het kan worden vastgelegd als convenant, politiek akkoord of intern reglement.

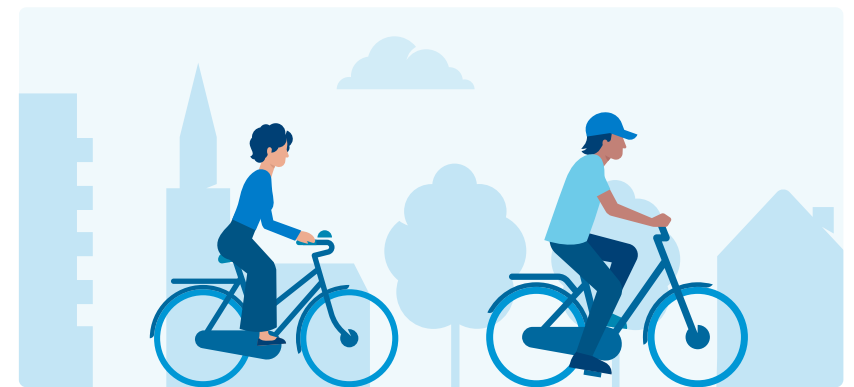
Het handvest is ook een ruggengraat van andere documenten die de inrichting van de decentrale democratie vormgeven. Het bevat de uitgangspunten die doorwerken in deze documenten, zoals reglement van orde, gedragscode of participatieverordening.

De volksvertegenwoordiging brengt hier met een handvest samenhang in aan.

### 1.3. Wat is het resultaat van het werken met een handvest?

Uit ervaring blijkt dat het gebruik van een handvest om het gesprek te voeren over het democratisch samenspel en hiermee ook aan de slag te gaan, leidt tot een aantal resultaten.

- Het handvest versterkt het zelfbewustzijn van de volksvertegenwoordiging;
- Het handvest zorgt voor een versterking van het samenspel tussen volksvertegenwoordiging, college en organisatie, wederzijds begrip en rolduidelijkheid;
- Het handvest geeft een handvat voor periodieke reflectie van het samenspel;
- Het handvest geeft richting en prioritering aan het herijken van reglementen en verordeningen.



<sup>2</sup> Marcel Boogers et al. (2023). Eindrapportage Pilot lokale statuten en manifesten

1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking

2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking

- 2.1. Wie heeft welke verantwoordelijkheid?
- 2.2. Welke meerwaarde heeft een handvest op welk moment?
  - 2.2.1. Een handvest om de democratie integraal te versterken
  - 2.2.2. Het handvest als vernieuwingsagenda voor de volksvertegenwoordiging
  - 2.2.3. Het handvest als hulpmiddel bij periodieke reflectiemomenten
  - 2.2.4. Het handvest als overdrachts- of startdocument van een bestuursperiode
  - 2.2.5. Het handvest als samenspeldocument bij de vorming van een nieuw bestuursorgaan
  - 2.2.6. Het handvest als middel om bestuurlijke verhoudingen te herstellen
- 2.3. Wie neemt het initiatief?
- 2.4. Tijd, prioriteit en begeleiding

3 De inhoud van het handvest

4 Stappenplan om een handvest op te stellen

## 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking

In dit hoofdstuk beschrijven we welke afwegingen je moet maken voordat je met deze handreiking aan de slag gaat. Op basis hiervan kun je een goede voorbereiding doorlopen.

### 2.1. Wie heeft welke verantwoordelijkheid?

De verantwoordelijkheid voor het onderhoud van het democratisch samenspel ligt bij alle deelnemers ervan. Zowel de volksvertegenwoordiging, het college als de ambtelijke organisatie heeft belang bij een goed functionerende democratie. Zij nemen hieraan deel en dragen er verantwoordelijkheid voor, elk vanuit de eigen rol.

De voorzitter (burgemeester, dijkgraaf of commissaris), griffier en secretaris hebben als ‘stelselbewakers’ een bijzondere verantwoordelijkheid en kunnen daarom initiërend en proces bevorderend zijn bij het gebruik van deze handreiking.

Uit de praktijk weten we dat in het traject om een handvest op te stellen, alle deelnemers betrokken moeten worden. Voor een goede implementatie is eigenaarschap van de volksvertegenwoordiging (bijvoorbeeld via een werkgroep) een absolute voorwaarde.

### 2.2. Welke meerwaarde heeft een handvest op welk moment?

Je kunt iedere dag met deze handreiking aan de slag gaan. Toch zien we in de praktijk dat een concrete aanleiding nodig is, of wordt aangegrepen, om te starten met het gesprek over het democratisch samenspel en het versterken van de structuren. Elke aanleiding brengt zijn eigen dynamiek en aandachtspunten met zich mee. Het is belangrijk om daarom vooraf na te denken wat de aanleiding en daarmee de specifieke bedoeling is van het gebruik van deze handreiking.

#### 2.2.1. Een handvest om de democratie integraal te versterken

Een versterking van de democratie in gemeente, waterschap of provincie behelst meer dan alleen een nieuwe participatieverordening of een nieuw vergadermodel. Het vraagt om een blik op het samenspel tussen samenleving, volksvertegenwoordiging, dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie als geheel.<sup>3</sup> Hiervoor is een goed georganiseerd gesprek nodig en zijn in gezamenlijkheid vastgestelde maatregelen, die invloed hebben op de cultuur en de structuur van het samenspel nodig. In het proces van een handvest voer je dit gesprek en stel je zo’n maatregelenpakket met elkaar vast. Het is het

<sup>3</sup> Marcel Boogers (2023). *Van kluitjesvoetbal naar samenspel: hoe in het lokaal bestuur wordt samengewerkt en hoe dat beter kan*. Necker.

## Voorwoord

### 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking

### 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking

- 2.1. Wie heeft welke verantwoordelijkheid?
- 2.2. Welke meerwaarde heeft een handvest op welk moment?
  - 2.2.1. Een handvest om de democratie integraal te versterken
  - 2.2.2. Het handvest als vernieuwingsagenda voor de volksvertegenwoordiging
  - 2.2.3. Het handvest als hulpmiddel bij periodieke reflectiemomenten
  - 2.2.4. Het handvest als overdrachts- of startdocument van een bestuursperiode
  - 2.2.5. Het handvest als samenspeldocument bij de vorming van een nieuw bestuursorgaan
  - 2.2.6. Het handvest als middel om bestuurlijke verhoudingen te herstellen
- 2.3. Wie neemt het initiatief?
- 2.4. Tijd, prioriteit en begeleiding

### 3 De inhoud van het handvest

### 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

document waarmee je vervolgens periodiek het samenspel en de daarbij horende afspraken en documenten kunt evalueren en herzien.

#### 2.2.2. Het handvest als vernieuwingsagenda voor de volksvertegenwoordiging

Met het opstellen van een handvest bespreek je de uitgangspunten van het eigen bestuur en de manier waarop je het samenspel wil inrichten. Het levert je daarmee een agenda op voor de volksvertegenwoordiging om maatregelen voor vernieuwing van cultuur en structuur te bereiken. Deze handreiking kun je daarom onder meer gebruiken als je met een werkgroep ‘bestuurlijke vernieuwing’ aan de slag gaat met bijvoorbeeld het vergadermodel of de bestuurscultuur in het bestuursorgaan.

#### 2.2.3. Het handvest als hulpmiddel bij periodieke reflectiemomenten

In de meeste gemeenten, waterschappen en provincies is het gebruikelijk om periodiek te reflecteren op het functioneren van de volksvertegenwoordiging en het samenspel met dagelijks bestuur en organisatie. Het handvest kan als basis dienen voor deze reflecties en voor het maken van afspraken over de verbetering van het functioneren van de lokale democratie. Op die manier blijft de opbrengst van een heidag gedurende een bestuursperiode (en daarna) onderwerp van gesprek.

#### 2.2.4. Het handvest als overdrachts- of startdocument van een bestuursperiode

Aan het einde en het begin van een nieuwe bestuursperiode is er een natuurlijk moment om een handvest op te stellen. Aan het einde van een bestuursperiode kan de ‘oude’ volksvertegenwoordiging de ervaringen en werkwijze vastleggen in een handvest als overdrachtsdocument. In een nieuwe bestuursperiode kan een handvest worden gebruikt om de gezamenlijke uitgangspunten in nieuwe samenstelling te bespreken en vast te stellen en een agenda te maken voor het samenspel in de komende periode. Op deze manier kan de continuïteit van het werk van de volksvertegenwoordiging worden versterkt, maar is er ook een moment om expliciet te kiezen voor een andere manier van werken.

#### 2.2.5. Het handvest als samenspeldocument bij de vorming van een nieuw bestuursorgaan

Een fusie start doorgaans met een herindelingsontwerp waarin een beschrijving wordt gegeven van de nieuw te vormen gemeente of waterschap, met speciale aandacht voor de relatie met dorps- en wijkgemeenschappen en met de regio.<sup>4</sup> Dit herindelingsontwerp kan als basis dienen voor een handvest dat het democratisch functioneren van het nieuwe bestuursorgaan preciezer beschrijft. Behalve dat het inwoners, kandidaat-volksvertegenwoordigers, kandidaat-bestuurders en ambtenaren duidelijkheid geeft over de manier waarop het orgaan bestuurd gaat worden en over de waarden en uitgangspunten die hierbij centraal staan, kan het ook als leidraad dienen voor de nog op te stellen regle-

<sup>4</sup> Marcel Boogers, Martijn Mentink, Stefan Ruizendaal (2014). *Gemeentelijke herindelingen, lessen en leerervaringen: onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten*. Universiteit Twente.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
  - 2.1. Wie heeft welke verantwoordelijkheid?
  - 2.2. Welke meerwaarde heeft een handvest op welk moment?
    - 2.2.1. Een handvest om de democratie integraal te versterken
    - 2.2.2. Het handvest als vernieuwingsagenda voor de volksvertegenwoordiging
    - 2.2.3. Het handvest als hulpmiddel bij periodieke reflectiemomenten
    - 2.2.4. Het handvest als overdrachts- of startdocument van een bestuursperiode
    - 2.2.5. Het handvest als samenspeldocument bij de vorming van een nieuw bestuursorgaan
    - 2.2.6. Het handvest als middel om bestuurlijke verhoudingen te herstellen
  - 2.3. Wie neemt het initiatief?
  - 2.4. Tijd, prioriteit en begeleiding
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

menten en verordeningen die het democratisch functioneren regelen.

### 2.2.6. Het handvest als middel om bestuurlijke verhoudingen te herstellen

Als er sprake is van verstoorde verhoudingen in het lokaal bestuur, zal het niet lukken om gezamenlijke uitgangspunten te formuleren voor het democratisch functioneren van de gemeente, het waterschap of de provincie, ook al is de behoefte hieraan groot. Wel is het mogelijk om de achtergronden van de ontstane problemen te bespreken en afspraken te maken over de aanpak hiervan. Op die manier kunnen stappen worden gezet om uit de politieke of bestuurlijke crisis te geraken. Omdat de afspraken zich richten op de aanpak van concrete en acute problemen, krijgen ze het karakter van een concrete ontwikkelagenda, die beter kan worden aangeduid als *manifest*.

### 2.3. Wie neemt het initiatief?

Iedereen binnen de decentrale democratie kan initiatiefnemer zijn. Of het nu een ambtenaar, bestuurder of volksvertegenwoordiger is die met dit idee komt, de volgende stap is dat er draagvlak en betrokkenheid moet zijn van alle deelnemers aan het samenspel. De bestuurlijke driehoek (voorzitter, griffier, secretaris) heeft een belangrijke rol in het uitdragen van het initiatief en het organiseren van het proces.

### 2.4. Tijd, prioriteit en begeleiding

Ieder bestuursorgaan kan met deze handreiking zelf aan de slag gaan. Weeg af of er hiervoor tijd en prioriteit is. Je start een proces dat tijd vraagt van met name de voorzitter, de griffier en leden van de volksvertegenwoordiging, of die nauw worden betrokken. Er is ook ambtelijke capaciteit nodig in organisatie en griffie om dingen uit te werken. En tijd in de agenda van de volksvertegenwoordiging, het dagelijks bestuur en de top van de organisatie om in één of meer sessies langer te spreken over het samenspel in de eigen democratie.

Een belangrijke afweging is of een onafhankelijke begeleider wordt gezocht voor dit traject. Onze aanbeveling is om dit wel te doen: het voordeel hiervan is dat iedere deelnemer aan de gesprekken vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid kan deelnemen.



- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

## 3 De inhoud van het handvest

In een handvest kunnen de hiernavolgende thema's aan de orde komen.<sup>5</sup> Je hebt daarin natuurlijk de vrijheid om thema's wel of juist niet onderdeel te maken van je lokale handvest. Maak daarin, afhankelijk van doel en behoefte, een eigen afweging.

Een handvest bevat richtinggevende afspraken, maar verwijst ook naar documenten waarin meer uitgewerkte afspraken zijn opgenomen zoals visie- en beleidsdocumenten, verordeningen en regelingen. Het handvest is zo een kapstok en kader voor een paraplu van documenten die vormgeven aan de decentrale democratie.

### A. Democratische uitgangspunten, doelen en identiteit

In een (aantal) algemene bepaling(en) kunnen eerst de centrale democratische uitgangspunten en waarden van gemeente, provincie of waterschap worden vastgelegd. Hoewel deze bepalingen eerder symbolisch dan normatief zijn, kunnen ze richtinggevend zijn bij de interpretatie van de overige onderdelen van het handvest en kunnen ze een uitdrukking zijn van de identiteit van de gemeenschap. Het gaat daarbij ook om omgangsvormen en de voorbeeld-functie van de lokale democratie en democratische vertegenwoordigers.

Documenten:

- Koersdocumenten vastgesteld door de volksvertegenwoordiging
- Afspraken over het samenspel
- Opbrengst van heidagen van de volksvertegenwoordiging
- Gedragscodes
- Participatie in beleidsprocessen
- Rol van media en journalistiek in democratische processen

### B. Verantwoording, controle en informatievoorziening

In een handvest kan worden vastgelegd op welke wijze en op welke momenten het dagelijks bestuur over (bepaalde) vraagstukken of thema's verantwoording aflegt. Het maakt duidelijk wat de volksvertegenwoordiging mag verwachten om haar controlerende rol naar behoren te kunnen uitoefenen.

Dit geldt ook voor uitvoeringstaken die zich buiten het directe gezichtsveld van gemeenteraad, provinciale staten of algemeen bestuur afspelen, zoals taken die in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden worden uitgeoefend. Over de wijze waarop hierover informatie wordt verstrekt aan de volksvertegenwoordiging, op een toegankelijke wijze, kunnen in een handvest afspraken worden vastgelegd.

<sup>5</sup> Gert-Jan Leenknecht (2021). *Naar een sterkere raad: een verkenning van mogelijke varianten van een gemeentelijk en regionaal handvest*. Tilburg: TiU.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

## Bijlage 1. Model Handvest

### Documenten:

- Financiële verordening
- Afspraken over informatievoorziening
- Verordening voor onderzoek en ambtelijke bijstand
- De (bestuurlijke) Lange Termijn Agenda
- De inrichting van de rekenkamer
- De ombudsfunctie
- De inrichting van de auditcommissie

### C. Inrichting van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie

De hoofdlijnen van de bestuurlijke organisatie van gemeente, waterschap of provincie liggen vast in de organieke wetgeving. Een handvest kan afspraken bevatten over de werkwijze van andere organen (bestuurs- en adviescommissies, et cetera). De instelling hiervan en toekenning van regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden daaraan blijft bij verordenende instrumenten liggen. Hoewel de inrichting van de ambtelijke organisatie een wettelijke bevoegdheid is van het dagelijks bestuur, kunnen op hoofdlijnen hierover afspraken worden gemaakt in een handvest. Op die manier houdt de volksvertegenwoordiging zicht op de wijze waarop uitvoeringstaken zijn georganiseerd vanwege de controlerende taak.

In het handvest kunnen ook werkafspraken worden vastgelegd over het samenspel tussen de bestuurlijke organen en de ambtelijke organisatie.

### Documenten:

- Reglement van orde
- Verordeningen voor de volksvertegenwoordiging
- Rechtspositie van de volksvertegenwoordiging
- Budget van de volksvertegenwoordiging
- Verordening over het college
- Rol en positie van de griffier en griffie
- Functies van de volksvertegenwoordiging zoals voorzitterschap en rapporteurs
- Organogram of statuut van de ambtelijke organisatie
- Het commissiestelsel

### D. Interbestuurlijke samenwerking

In het verlengde van de vorige bouwsteen kunnen bepalingen worden opgenomen over de deelname in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden, zoals regionale besturen. Daarin kan worden vastgelegd op welke gebieden het bestuur die samenwerking zal zoeken, welke doelstellingen het daarbij nastreeft, hoe het belang van de eigen gemeente, het waterschap of de provincie daarin vorm zal worden gegeven, en hoe de volksvertegenwoordiging en samenleving hierover worden geïnformeerd. Ook kunnen bepalingen worden opgenomen over de (gewenste) invloed van volksvertegenwoordiging en samenleving in regionale en andere interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.

### Documenten:

- Een overzicht van alle interbestuurlijke samenwerkingsverbanden

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

## Bijlage 1. Model Handvest

- Afspraken tussen volksvertegenwoordiging, dagelijks bestuur en organisatie over de besturing van, en verantwoording door, interbestuurlijke samenwerkingsorganen

### E. **Beleid**

Een handvest kan aandacht besteden aan de voornaamste inhoudelijke opgaven voor een nader te bepalen periode. Daarmee identificeert het bestuur welke beleidskwesties in de betreffende periode de aandacht van het bestuur en van de burgers verdienen. Dat kunnen de voornaamste beleidskeuzes op bepaalde beleidsterreinen zijn, maar wellicht ook afspraken ten aanzien van specifieke projecten of voor de betreffende gemeente, het waterschap of de provincie belangrijke dossiers, waar grote belangentegenstellingen een rol spelen. In een handvest kan dan worden bepaald welke doelen zullen worden nagestreefd en hoe wordt omgegaan met de strijdende belangen van groepen inwoners.

Documenten:

- Overzicht van alle visies en beleidsnota's

### F. **Inwonerparticipatie, belangenvertegenwoordiging en publieke verantwoording**

Een handvest kan afspraken bevatten over de inrichting van uiteenlopende vormen van burgerparticipatie, zoals inspraak, interactieve beleidsvoorbereiding, betrokkenheid bij de begrotingsvoorbereiding, burgerinitiatieven, verschillende vormen van lokale (niet-bindende) referenda, en de gevallen waarin dergelijke instrumenten al dan niet inzetbaar zijn. Daaraan gekoppeld zouden bepalingen kunnen worden opgenomen over informatievoorzie-

ning aan burgers (een verdere invulling aan de Wet open overheid) en vormen van publieke verantwoording. Ook belangenvertegenwoordiging en inspraak richting de lokale democratie kunnen een plek hebben in een handvest.

Documenten:

- Participatiebeleid en verordening
- Afspraken en regels over inspraak en belangenbehartiging
- De invulling van het uitdaagrecht
- Een referendumverordening
- Het communicatiebeleid
- Documenten over de uitvoering van de WOO
- Het register geheimhouding
- Mediabeleid

### G. **Wijziging, periodieke bespreking en afwijking van het handvest**

Het handvest wordt afgesloten door een aantal zaken van procedurele aard vast te leggen. Dit betreffen afspraken over de geldigheidsduur van het handvest, regels over de wijze van (periodieke) bespreking en een procedure voor herziening van het handvest.

In de bijlage bij deze handreiking is een model handvest opgenomen met de indeling van thema's hierboven om een beeld te schetsen van een handvest in de praktijk.

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

## 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

Een handvest raakt primair aan het dagelijks bestuur, de volksvertegenwoordiging en de ambtelijke organisatie van een decentrale democratie. De democratische driehoek van voorzitter, griffier en secretaris zijn hierdoor een belangrijke spil bij de totstandkoming.

Een handvest heeft ook zijn uitwerking naar hoe een decentrale democratie zich verhoudt tot de (lokale of regionale) samenleving. Inwoners kunnen daarom bij de totstandkoming van een handvest worden betrokken.

Voor het ontwikkelen van een goed geborgd handvest moeten een aantal stappen gevolgd worden. Deze stappen kunnen gebruikt worden als uitgangspunt, maar zijn aanpasbaar voor elke decentrale democratie, zodat het beter aansluit op de lokale omstandigheden. De werkwijze moet leiden tot een handvest dat zowel qua inhoud als vorm recht doet aan de lokale situatie.

### 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat

De praktijk leert dat het gezamenlijk doorlopen van het proces van het ontwikkelen van een handvest al een belangrijkste resultaat is. Hou dat dus voor ogen en staar je niet blind op het eindresultaat, dat is slechts een middel. Het gezamenlijke gesprek over 'hoe doen we het met elkaar' en 'hoe willen we dat we het doen in onze democratie' is de kern van de zaak.

### 4.2. Tijdsplan en planning

Het tijdsplan om te komen tot een handvest beslaat minimaal zes maanden. Met name de agenda's bepalen de snelheid die gemaakt kan worden. Bovendien moet vanwege de aard van de gesprekken die nodig zijn om tot een handvest te komen, ook de politiek wat luwere periode worden gezocht. Ook uitzoek- en uitwerktijd, met de daarvoor benodigde capaciteit en prioriteit, vraagt de aandacht. Om de aandacht en energie vast te houden in het traject is daarom een strakke planning nodig: bepaal bij de start op welke momenten heidagen en sessies gepland moeten worden en leg deze vast.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

## Bijlage 1. Model Handvest

Een overzicht van het tijdsplan en de stappen is in de onderstaande tabel opgenomen.

| Stap | Activiteit                                    | Tijd                 |
|------|-----------------------------------------------|----------------------|
| 1.   | Voorbereiding van het traject                 | 4 tot 6 weken        |
| 2.   | Werkgroep stelt traject vast                  | 2 tot 3 weken        |
| 3.   | Samenspel en structuur in kaart brengen       | 6 tot 10 weken       |
| 4.   | Vaststellen democratische uitgangspunten      | 4 tot 6 weken        |
| 5.   | Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda | 8 tot 12 weken       |
| 6.   | Bezegeling handvest                           | 4 tot 6 weken        |
| 7.   | Borging handvest                              | Vastgestelde periode |

De hierboven beschreven stappen zijn hierna verder uitgewerkt.



## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

## Bijlage 1. Model Handvest

### Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject



#### Resultaat

Er is overeenstemming tussen voorzitter, griffier en secretaris over het inzetten van een traject om te komen tot een handvest. Er is een werkgroep vanuit de volksvertegenwoordiging betrokken bij het traject.



#### Wat, hoe en wie

De democratische driehoek van voorzitter, griffier (bij waterschappen soms ook bestuursadviseur met deze taak) en secretaris is de spil in het lokale samenspel. Een traject om te komen tot een handvest begint bij overeenstemming tussen deze drie functionarissen om een goede start mogelijk te maken.

1. Bepaal een geschikt startmoment voor het traject.
  - a. In de (politieke) agenda moet voldoende tijd worden ingeruimd om hiervoor aandacht te hebben. Belangrijke momenten waarbij de gehele volksvertegenwoordiging betrokken is in het traject zijn stap 1, 4 en 6; deze momenten moeten bij voorkeur op politiek luwe momenten vallen.
  - b. De periode vlak voor de verkiezingen is niet geschikt om te komen tot een handvest voor democratische kwaliteitszorg.
  - c. Een belangrijke les die is geleerd, is dat een *handvest*-traject over het algemeen niet gelijktijdig moet oplopen met politieke onderhandelingen.
  - d. Momenten van reflectie door de volksvertegenwoordiging zoals heidagen zijn een logisch moment om te gebruiken als plenaire bijeenkomsten voor dit traject.

2. Vorm een besluit met de volksvertegenwoordiging. Draagvlak voor het handvest onder de volksvertegenwoordigers is essentieel voor de effectiviteit van het handvest. Bereid een besluit voor, bijvoorbeeld samen met het Presidium, waarin wordt uitgesproken wat het voornaamste doel van het handvest is en dat er een werkgroep ingesteld wordt die bij het besluit betrokken blijft.
3. Richt een werkgroep in.
  - a. Het handvest is, vanwege de kaderstelling, allereerst een product van de volksvertegenwoordiging. Betrokkenheid is essentieel. Betrek daarom een vertegenwoordiging van de volksvertegenwoordiging en maak hen mede verantwoordelijk voor het traject.
  - b. Bepaal of ook uit de andere geledingen zoals college, organisatie, griffie en samenleving een vertegenwoordiging in de werkgroep gewenst is.
  - c. De werkgroep is verantwoordelijk voor het bewaken van het proces, de planning, als sparringpartner bij het voorbereiden van bijeenkomsten en het bespreken van producten.
4. Neem een besluit over begeleiding en uitvoering.

Het traject om te komen tot een handvest vergt een tijdsinvestering, maar omvat ook activiteiten die horen bij de kern van de taken van voorzitter, secretaris en griffier. Bepaal hoe begeleiding en uitvoering van de werkzaamheden worden geregeld.



#### Planning

De voorbereiding van een goede start vergt ongeveer 4 tot 6 weken.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdspad en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

Bijlage 1. Model Handvest

## Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast



### Resultaat

De werkgroep stelt het traject om te komen tot een handvest vast. Er is overeenstemming en draagvlak voor het doel en de aanpak bij de deelnemers.



### Wat, hoe en wie

Draagvlak voor het doel waarvoor het handvest wordt ingezet en de aanpak om het te ontwikkelen is van belang voor de effectiviteit van het traject.

1. Een plan van aanpak (op basis van deze handreiking) wordt opgesteld en voorgelegd aan de werkgroep. Het plan omvat de aanleiding, het doel en de stappen van het traject.
2. Een belangrijk besluit dat bij de start genomen wordt, is de reikwijdte van het handvest. Op basis van de inhoudelijke bouwstenen van deze handleiding kan daarin een afbakening worden gemaakt.
3. Besproken wordt op welke wijze volksvertegenwoordiging, college, organisatie en samenleving worden betrokken in het traject.
4. Informeer na het besluit alle potentiële deelnemers van het traject over het waarom, het hoe en het wanneer van het traject.



### Planning

Het opstellen van een plan van aanpak vergt enige voorbereiding en afstemming. De beoogde begeleider kan hiervoor een aantal verkennende gesprekken voeren. Het vaststellen van het plan van aanpak vergt ongeveer 2 tot 3 weken.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - **Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart**
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

## Bijlage 1. Model Handvest

### Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart

#### Resultaat

Een analyse van het democratisch samenspel en het inventariseren van alle bouwstenen in de huidige structuur van de decentrale democratie, vormt de basis voor het opstellen van een handvest.

#### Wat, hoe en wie

Na het besluit van de werkgroep om van start te gaan, moet een basis worden gelegd van informatie die nodig is om een handvest op te stellen. Hiervoor zijn twee typen ingrediënten nodig: cultuurinformatie en structuurinformatie.

1. Analyseer het democratisch samenspel en breng de gewenste verandering hiervan in kaart.
  - a. Een goede analyse van het huidige democratische samenspel en de gewenste veranderingen (als die er zijn) door de deelnemers hiervan is nodig als basis voor een handvest.
  - b. Instrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet zijn:
    - i. Een vragenlijst<sup>6</sup> onder de hiervoor genoemde deelnemers aan het samenspel, eventueel aangevuld met verdiepende gesprekken.
    - ii. Gesprekken met vertegenwoordigers van dagelijks bestuur, volksvertegenwoordiging, organisatie en samenleving, alsmede griffier,

secretaris en voorzitter. Het gesprek over de cultuur is een interventie op zich; het start de reflectie onder de partijen in de lokale democratie.

- iii. Analyse van de bestaande gedragscodes en documenten die het samenspel raken, ook in vergelijking met voorbeelden uit buurgemeenten.
- iv. Organisatie van een bijeenkomst voor identificatie van belangen en feedback, waarbij betrokkenen hun belangen en zorgen kunnen delen in een constructieve dialoog.

2. Inventariseer alle documenten die onderdeel uitmaken van de structuur van de decentrale democratie en van de bouwstenen die onderdeel worden van het handvest.
  - a. Alle documenten, regelingen en verordeningen die op de lokale democratie van toepassing zijn, kunnen hier in beginsel deel van uitmaken. Afhankelijk van afbakening van bouwstenen kan ervoor gekozen worden om elementen buiten beschouwing te laten.
  - b. Bij de inventarisatie kan per document worden aangegeven hoe actueel het document is en welke elementen aan vernieuwing toe zijn.
  - c. Een aandachtspunt is ook om in kaart te brengen welke documenten er niet zijn, maar eventueel wel zouden kunnen worden opgesteld.

#### Planning

De uitvoering van deze stap kost ongeveer 6 tot 10 weken.

<sup>6</sup> Een beproefde vragenlijst en methode voor het in kaart brengen van de lokale bestuurscultuur is beschreven in Van Alkmaar tot Zevenaar (2022), [Kenniskbank Openbaar bestuur](#). Ook de Quickscan Lokale democratie van de VNG kan hiervoor worden toegepast.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

## Bijlage 1. Model Handvest

### Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit

#### Resultaat

De eerste bouwsteen van het handvest wordt in een gezamenlijk gesprek tussen de geledingen van de lokale democratie besproken en vastgesteld. Het vormt hierna de rode draad voor de andere bouwstenen.

#### Wat, hoe en wie

De basis van het handvest voor democratische kwaliteitszorg wordt gelegd door bouwsteen A te ontwikkelen in een conferentie waaraan volksvertegenwoordiging, dagelijks bestuur en vertegenwoordiging uit de organisatie deelnemen.<sup>7</sup>

- 1 Voorbereiding
  - a. Het gesprek over het democratisch samenspel is een interventie op zich, en vergt een goede voorbereiding en doordenking.
  - b. De opbrengst van de inventarisatie in de voorgaande stap bevat alle inzichten die nodig zijn om dit te organiseren. Op basis hiervan kunnen belangrijke thema's worden bepaald waarover het gesprek gevoerd kan worden.
  - c. Heb aandacht voor voldoende tijd, dezelfde verwachting bij alle deelnemers, en een goede locatie en begeleiding.
  - d. Een goede conferentie is een doel op zich. Het gesprek over de omgang tussen de geledingen van de lokale democratie en de uitgangspunten van

het lokale bestuur is op zichzelf van grote betekenis.

2. Conferentie
  - a. Het doel van gesprekken op een conferentie is het bepalen van algemene bepalingen en centrale uitgangspunten voor het democratisch samenspel. Deze kunnen richtinggevend zijn bij de interpretatie van de overige onderdelen van het handvest en een uitdrukking zijn van de identiteit van de gemeenschap.
  - b. In de conferentie wordt stilgestaan bij de uitkomst van de analyse over het huidige interbestuurlijk samenspel.
  - c. Spreek met elkaar (in kleinere groepen) over de betekenis van de richtinggevende uitgangspunten, hoe het nu is, en of er een gewenste verandering is. Een kenmerk van culturele waarden en grondslagen is de verschillende interpretatie door actoren. Zoek daarom ook naar een gezamenlijke uitleg van de gemeenschappelijke grondslag. Zorg dat de uitkomst van de groepen wordt opgeschreven.
  - d. Zorg voor een goede afsluiting, waarin de gesprekken op de conferentie worden samengebracht. Schets ook het vervolg van het traject.

#### Planning

Voor de voorbereiding en uitvoering van deze stap is ongeveer 4 tot 6 weken nodig. De timing van een goed moment voor de werkconferentie en het nemen van voldoende tijd zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.

<sup>7</sup> Bezien kan worden hoe hierbij ook inbreng vanuit de samenleving wordt ingebracht bijvoorbeeld door vooraf inbreng op te halen bij vertegenwoordigers vanuit de samenleving.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - **Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen**
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

## Bijlage 1. Model Handvest

### Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen

#### Resultaat

Een concept handvest is opgesteld op basis van de werkconferentie. Voor elk van de bouwstenen van het handvest zijn de democratische uitgangspunten vertaald in een kerntekst en bijbehorende inhoudelijke documenten zijn opgesomd.

Er is een ontwikkelagenda opgesteld om de inhoudelijke documenten (verordeningen, reglementen etc.) ook volgordekelijk te herijken.

#### Wat, hoe en wie

De opbrengst van de conferentie biedt de inhoud om de structuur van het handvest vorm te geven. De volgende stappen worden hiervoor doorlopen.

1. Voor bouwsteen A wordt een concepttekst opgesteld, en deze wordt door de werkgroep besproken en vastgesteld. Hiermee is de rode draad van het handvest vastgesteld.
2. Voor elk van de andere bouwstenen wordt een kerntekst opgesteld die volgt uit de vastgestelde bouwsteen A – democratische uitgangspunten en de opbrengst van de werkconferentie.
  - a. Eventueel is hiervoor nog een extra werkbijeenkomst van de eerdere deelnemers van de werkconferentie of de werkgroep nodig. Die kan worden benut om bij elk van de bouwstenen de kerntekst te bepalen.

- b. De kernteksten zijn richtinggevend voor herziening van onderliggende documenten in de toekomst.
  - c. Bij elke bouwsteen worden de onderliggende, bijbehorende documenten opgesomd. Zo ontstaat een inhoudsopgave van de democratische kwaliteitsdocumenten.
3. Er wordt een ontwikkelagenda opgesteld waarin wordt aangegeven welke documenten als eerste in aanmerking komen voor herijking aan de hand van de uitgangspunten van het handvest. Deze agenda kan een periode van vier tot zes jaar beslaan. Het herzien van onderliggende documenten is tijdsintensief. Door een ontwikkelagenda (met prioritering) op te stellen, ontstaat een permanent werken aan democratische kwaliteit.
4. Het geheel wordt besproken en vastgesteld in de werkgroep.

#### Planning

Het uitwerken en vaststellen van het concept handvest vergt 8 tot 12 weken.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

## Bijlage 1. Model Handvest

## Stap 6. Bezegeling van het handvest

### Resultaat

De werkgroep bepaalt het type vaststelling dat passend is bij het document. Bezegeling vindt plaats door elk van de deelnemers van het samenspel.

### Wat, hoe en wie

De wijze van bezegeling is afhankelijk van de vorm en inhoud van het handvest. De werkgroep kiest hierin welke vorm passend is bij de ontstane inhoud en het samenspel in de lokale volksvertegenwoordiging. Afhankelijk hiervan wordt een traject ingericht om te komen tot bezegeling.

Een stappenplan om te komen tot bezegeling is als volgt.

1. De werkgroep presenteert het handvest aan de deelnemers van de eerdere werkconferentie vanuit dagelijks bestuur, volksvertegenwoordiging en organisatie als opbrengst van het traject. Hierbij is ook de gelegenheid om vragen te stellen. Eventueel kunnen kleine wijzigingen overeengekomen worden.
2. Als gekozen wordt voor formele bezegeling door vaststelling, wordt een route gevolgd waarbij zowel door organisatie, dagelijks bestuur als door volksvertegenwoordiging een besluit genomen wordt.

3. Als gekozen wordt voor een informele bezegeling kan bijvoorbeeld een ceremonieel moment van vaststellen worden gekozen. Het is dan met name van belang om in de democratische driehoek en bijvoorbeeld het presidium van de volksvertegenwoordiging wel als opdracht vast te stellen om verder aan de slag te gaan met de ontwikkelagenda.
4. Na vaststelling kan publicatie van het handvest volgen, zodat deze ook voor iedereen openbaar en toegankelijk is.

### Planning

De bezegeling van het document door organisatie, dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging vergt meestal vier tot zes weken, afhankelijk van bestuurlijke besluitvormingsprocessen.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

Bijlage 1. Model Handvest

## Stap 7. Borging van het handvest

### ✓ Resultaat

Er zijn afspraken gemaakt over de borging van het handvest, de periodieke bespreking of evaluatie van de gemaakte afspraken en de uitvoering van de opdrachten.

### ⚙ Wat, hoe en wie

Afspraken voor het handvest vragen om periodieke bespreking. Vanwege de 'waan van de dag' is de kans aanwezig dat wat op het moment van bespreken prioriteit en aandacht heeft, toch weer wat wegzakt in de maanden die komen. Maak daarom meteen afspraken over de opvolging van het handvest. De duurzame werking ervan is gebaat bij periodieke bespreking van het handvest zelf en de gemaakte afspraken. Zeker als een cultuurverandering in het samenspel vanuit het handvest wordt beoogd, is periodieke evaluatie belangrijk. Doorloop de volgende stappen.

1. Zorg dat elke actie in de ontwikkelagenda verbonden is aan een actiehouders en dat er een termijn is opgenomen, wanneer de actie gereed moet zijn. Bewaak de voortgang hiervan in de driehoek van voorzitter, griffier en secretaris. Informeer waar nodig de volksvertegenwoordiging en bespreek deelproducten of een stand van zaken in het Presidium.

2. Spreek met elkaar bij het vaststellen van het handvest af wanneer een volgend moment van bespreking of evaluatie is. Een halfjaarlijks gesprek over de stand van zaken is gebruikelijk. Combineer dit idealiter met natuurlijke momenten zoals heidagen van de volksvertegenwoordiging. Eens in de twee jaar kan een wat grotere evaluatie plaatsvinden.

### 📅 Planning

Maak de afspraken over borging meteen bij het vaststellen. Zorg voor actiehouders die de termijnen bewaken.



- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

# Bijlage 1. Model Handvest

Als hulpmiddel is een model toegevoegd van een handvest zoals dit op basis van het geschetste werkproces kan worden opgesteld.

## NAAM GEMEENTE / WATERSCHAP / PROVINCIE

### A. *Democratische uitgangspunten, doelen en identiteit*

Als bestuur van X hebben we een aantal gezamenlijke waarden. Deze waarden stellen we centraal in ons dagelijks werken en samenwerken:

- Vertrouwen: in X gaan we uit van onderling vertrouwen en werken we samen om dit vertrouwen hoog te houden;
- Gelijkwaardigheid: we behandelen elkaar gelijkwaardig en met respect voor iedereen, ongeacht wie je bent of wat je opvattingen zijn;
- Dualisme: we zijn een duaal bestuur waarbij er heldere rollen zijn, we respect hebben voor die rolverdeling en op een zorgvuldige wijze met de taken en verantwoordelijkheden die bij onze rol horen omgaan;
- Solidariteit: we zijn solidair met elkaar, het bestuur vormen wij samen;
- Transparantie: we zijn een transparant bestuur dat verantwoording aflegt over wat we doen en waarom we dat doen;
- Luisteren: er is ruimte voor inwoners om een stem te laten horen in het besluitvormingsproces van de volksvertegenwoordiging.

Deze waarden komen tot uiting in onze manier van werken en zijn vastgelegd in onze gedragscodes. Om deze afspraken

levend te houden organiseren we jaarlijks een heidag waarop de volksvertegenwoordiging en het college spreken over het samenspel.

Documenten waarin onze uitgangspunten tot uiting komen:

- Gedragscode volksvertegenwoordiging
- Gedragscode dagelijks bestuur
- Toekomstvisie
- Protocol integriteit
- Profielschets van de voorzitter
- Griffieplan

Aanvullend op bovenstaande kan deze eerste paragraaf worden aangevuld met:

- Territoriale indeling
- Eventuele overlegorganen van de democratie zoals een adviesraad, jongerenraad en jongerenvoorzitter, regio-, wijk- en dorpsraden etc.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 **Stappenplan om een handvest op te stellen**
  - 4.1. Het doorlopen van het proces is al resultaat
  - 4.2. Tijdsplan en planning
  - Stap 1. Voorbereiding van de start van het traject
  - Stap 2. De werkgroep stelt het traject vast
  - Stap 3. Breng het democratisch samenspel en de bestaande structuur in kaart
  - Stap 4. Vaststellen democratische uitgangspunten, doelen en identiteit
  - Stap 5. Opstellen concept handvest en ontwikkelagenda voor bouwstenen
  - Stap 6. Bezegeling van het handvest
  - Stap 7. Borging van het handvest

## Bijlage 1. Model Handvest

### B. Verantwoording, controle en informatievoorziening

We werken samen op basis van vertrouwen. Dat betekent dat de volksvertegenwoordiging volledig in de gelegenheid wordt gesteld om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Het college werkt in opdracht van de volksvertegenwoordiging. Dat vertaalt zich in het vroegtijdig betrekken bij beleidsvorming, ondersteuning en een open houding bij raadsinitiatieven en proactieve informatievoorziening. We hebben daarover de volgende afspraken gemaakt:

- A. De volksvertegenwoordiging geeft met haar instrumenten invulling aan haar controlerende en kaderstellende rol. De volksvertegenwoordiging maakt kenbaar wat zij van het college nodig heeft om de controle en kaderstelling vorm te geven.
- B. Het besluitvormingsproces wordt (zeker bij belangrijke maatschappelijke onderwerpen) in overleg tussen volksvertegenwoordiging en college vormgegeven.
- C. Het college voert de kaders van de volksvertegenwoordiging uit en legt actief verantwoording af over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan kaders vanuit de volksvertegenwoordiging, zodat zij hierop kan controleren.

Documenten waarin deze uitgangspunten tot uiting komen:

- Financiële verordening
- Verordening fractieondersteuning en ambtelijke bijstand
- Verordening Rekenkamer
- Lange Termijn Agenda
- Afspraken over P&C-cyclus
- Verordening Ombudsfunctie
- Verordening onderzoek

### C. Inrichting van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie

De vergadering van de volksvertegenwoordiging is het hoofdtonel van politiek-bestuurlijke besluitvorming. Hier voeren we, respectvol, het debat met elkaar. De ambtelijke organisatie ondersteunt en wordt niet betrokken in het politieke proces. Om ons goed voor te bereiden op vergaderingen wordt de volksvertegenwoordiging goed ondersteund. Zowel financieel en materieel als inhoudelijk. We hebben daarover de volgende afspraken gemaakt:

- A. In onze reglementen is de werkwijze van de lokale democratie vastgesteld. We vergaderen op basis van deze afspraken en reflecteren periodiek of deze bijgesteld moeten worden. Dat doen we buiten de vergaderingen om.
- B. De agendacommissie is vanuit de volksvertegenwoordiging verantwoordelijk voor de sturing op de agenda van de raad. Zij ontvangt voor besluitvorming kwalitatief hoogwaardige voorstellen vanuit het college.
- C. Het college is verantwoordelijk voor het gevoerde bestuur en is hierop aanspreekbaar. Het college geeft opdracht aan de ambtelijke organisatie.
- D. De griffier en de griffie ondersteunen primair de volksvertegenwoordiging in haar werkzaamheden. Volksvertegenwoordigers nemen in principe via de griffie contact op met ambtenaren en niet zelf rechtstreeks.

Documenten waarin deze uitgangspunten tot uiting komen:

- Reglement van orde volksvertegenwoordiging
- Verordening op de vertrouwenscommissie
- Reglement van orde commissies
- Verordening werkgeverscommissie
- Verordening rechtspositie

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

## Bijlage 1. Model Handvest

- Instructie voor de griffier
- Verordening fractieondersteuning
- Griffieplan

### D. Interbestuurlijke samenwerking

Ons bestuursorgaan functioneert op dit moment goed. Dit betekent dat X een nieuwe samenwerking kritisch bekijkt en liever huidige samenwerkingen versterkt. De volksvertegenwoordiging van X is leidend en heeft heldere afspraken gemaakt met het college over informatievoorziening en regie bij regionale samenwerking. X werkt samen in de volgende regionale samenwerkingen:

- Opsomming samenwerkingsverbanden

De inrichting van regionale samenwerkingen is vastgelegd in besluiten over de desbetreffende samenwerking. In de Koersbepaling Regionale Samenwerking is een overzicht opgenomen van eisen waaraan regionale samenwerkingen betreffende democratische inrichting en controle moeten voldoen. De volksvertegenwoordiging toetst nieuwe samenwerkingen hierop.

Documenten waarin deze uitgangspunten tot uiting komen:

- Verordening regionale samenwerking
- Koersbepaling regionale samenwerking

### E. Beleid

Onze beleidsnota's en visies zijn opgesteld in begrijpelijke taal zodat inwoners deze kunnen begrijpen. Op de website van X is een overzicht opgenomen van geldende beleidsvisie, zodat dit voor inwoners (en de volksvertegenwoordiging) inzichtelijk is.

Ons bestuursorgaan werkt met de volgende samenhang in het beleid:

- Visies geven op hoofdlijnen de toekomstvisie van de gemeente op een thema of opgave weer;
- Beleid vormt de kaders van de uitvoering op een beleidsterrein binnen vier tot zes jaar;
- Beleidsregels geven de richtlijnen aan voor de ambtelijke organisatie voor uitvoering van beleid;
- Uitvoeringsplannen vatten de maatregelen en activiteiten samen die de ambtelijke organisatie binnen een beleidsterrein voornemens is te gaan doen.

Ons bestuursorgaan werkt met een beleidscyclus:

- Voorbereiden: ter voorbereiding van beleid wordt de opgave (al dan niet participatief) in beeld gebracht. Hierbij worden stakeholders en de volksvertegenwoordiging betrokken.
- Opstellen: de ambtelijke organisatie werkt een voorstel voor beleid uit. Beleid wordt voor vaststelling ter inzage gelegd.
- Vaststellen: college en volksvertegenwoordiging stellen beleid vast. Hierbij is inspraak mogelijk.
- Uitvoeren: de ambtelijke organisatie draagt zorg voor de uitvoering van vastgesteld beleid. Waar nodig stelt het college hiervoor beleidsregels vast. Het college stuurt op de uitvoering en informeert de raad over de voortgang.
- Evalueren: periodiek wordt beleid geëvalueerd. (Vertegenwoordiging van) Inwoners, organisaties en ondernemers die met de gevolgen van de uitvoering te maken hebben worden betrokken bij de evaluatie.

## Voorwoord

- 1 De bedoeling en het resultaat van deze handreiking
- 2 Overwegingen bij het gebruik van deze handreiking
- 3 De inhoud van het handvest
- 4 Stappenplan om een handvest op te stellen

## Bijlage 1. Model Handvest

Documenten waarin deze uitgangspunten tot uiting komen:

- Beleidsdocumenten op de website
- Beleidsagenda op de website

### F. Inwonerparticipatie en publieke verantwoording

X is er voor de inwoners. Als inwoners mee willen doen, praten of denken moeten zij hiertoe in de gelegenheid worden gesteld. Er bestaat hier geen kant-en-klaar recept voor, omdat de keuzes bij het inrichten van participatie afhangen van een complexe samenhang van factoren, zoals de inhoud van het project, de fase waarin het verkeert, de (hoeveelheid) betrokken inwoners, specifieke doelgroepen en ook bedrijven en instellingen. Deze factoren moeten ieder traject opnieuw worden afgewogen. Op basis van de volgende uitgangspunten krijgen inwoners een plek in onze besluitvorming:

- We zorgen dat inwoners met de juiste verwachting kunnen inspreken of meespreken. We zijn duidelijk over de aard van bijeenkomsten en de invloed die inwoners wel/niet kunnen uitoefenen;
- Inwonerparticipatie heeft gevolgen voor de rol van de volksvertegenwoordiging. Bij een goedlopend participatietraject durven we soms een stapje terug te zetten;
- Inwonerparticipatie is belangrijk en we realiseren ons dat dit meer tijd en geld kost.

Documenten waarin onze uitgangspunten tot uiting komen:

- Participatiebeleid en verordening
- Communicatievisie en -beleid
- Verordening inspraak Uitgangspunten uitvoering WOO
- Verordening uitdaagrecht
- Het register geheimhouding
- Referendumverordening
- Mediabeleid
- Afspraken belangenvertegenwoordiging

### G. Wijziging, periodieke bespreking en afwijking van het handvest

De opstellers van dit handvest (volksvertegenwoordiging, college en organisatie) hebben afgesproken dit handvest tweejaarlijks te bespreken en de werking van dit handvest iedere twee jaar uitgebreid te evalueren. Bij afwijking van het handvest wordt de volksvertegenwoordiging geïnformeerd.

**Opdrachtgever**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Democratie en Bestuur  
info.openbaarbestuur@minbzk.nl

**Auteurs**

Onderzoeksbureau Necker  
Prof. dr. Marcel Boogers  
Job van Meijeren MSc  
Nick Woudstra MSc  
Hielke Visser MSc

Oktober 2024