



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten



KWALITEITS  
INSTITUUT  
NEDERLANDSE  
GEMEENTEN

# HANDREIKING LOKAAL ORGANISEREN VERSTERKING HORIZONTALE VERANTWOORDING



Datum: april 2017

Versie: 1.5<sup>1</sup>

<b>Versie</b>	<b>Publicatiedatum</b>	<b>Aanpassingen</b>
1	November 2013	/
1.2	December 2013	Aanvulling in hoofdstuk 4. "Beleggen van de coördinatie" is uitgebreid met nadere informatie over beleggen van de coördinatie.
1.3	December 2014	Aanpassing aantal wetten waarvoor toezichtindicatoren geformuleerd worden, hoofdstuk 2. Ook de cyclus is aangepast, hoofdstuk 3
1.4	December 2015	
1.5	April 2017	Tekstuele aanpassingen zonder impact op inhoud.

---

<sup>1</sup> Het domein van het versterken van horizontale verantwoording is op dit moment in ontwikkeling. Om zo veel mogelijk aan te sluiten op de praktijk passen wij deze handreiking aan naar aanleiding van signalen uit gemeenten.

# Inhoud

<b>Inhoud</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2 De wet en het instrument Toezichtinformatie op Waarstaatjegemeente.nl</b>	<b>5</b>
2.1 Wet revitalisering generiek toezicht	5
2.2 Toezichtinformatie	5
2.3 Samenspel college, gemeenteraad en gemeentelijke organisatie	6
<b>3 Cyclus</b>	<b>7</b>
<b>4 Stappenplan organiseren horizontale verantwoording</b>	<b>9</b>
<b>5 Schematische weergave proces van horizontale verantwoording via Waarstaatjegemeente.nl</b>	<b>11</b>
<b>6 Veelgestelde vragen</b>	<b>12</b>
6.1 Toezichtindicatoren	12
6.2 Waarstaatjegemeente.nl	12
6.3 Uitvraag toezichthouders	13
6.4 Meer informatie	14

# 1 Inleiding

Deze handreiking beschrijft kort de lijnen die gemeenten als leidraad kunnen gebruiken bij het versterken van de horizontale verantwoording. Dit naar aanleiding van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) die in oktober 2012 in werking is getreden.

Deze handreiking is geschreven op basis van informatie die naar boven is gekomen in het de aanpak Versterking Horizontale Verantwoording (VHV) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING).

Deze handreiking is voornamelijk bedoeld voor de professionals binnen de gemeente die een rol hebben gekregen bij het vormgeven van het versterken van de horizontale verantwoording en is voornamelijk gericht op de ambtelijke organisatie van gemeenten.

Het versterken van de horizontale verantwoording heeft invloed op meerdere onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Welke dit zijn kan per gemeente verschillen. In de praktijk zien we de volgende partijen die actief met dit onderwerp belast zijn: gemeentesecretaris, griffier, gemeenteraad, bestuursbureau en ondersteuning, projectleider VHV, afdeling control, bedrijfsvoering, juridische zaken en beleidsmedewerkers.

## Opbouw van de handreiking

In hoofdstuk 2 vindt u een korte inleiding op de Wrgt, toezichtinformatie op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) en het samenspel tussen college, gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. In hoofdstuk 3 vindt u een cyclus voor de horizontale verantwoording die wordt aangeraden door VNG en KING. In hoofdstuk 4 wordt het stappenplan toegelicht dat u kunt doorlopen om het versterken van de horizontale verantwoording vorm te geven. In hoofdstuk 5 een schematische weergave van het proces van horizontale verantwoording. Als laatste vindt u in hoofdstuk 6 antwoorden op veelgestelde vragen.

## Meer informatie

Meer informatie over de achtergronden van de Wrgt en Versterking Horizontale Verantwoording vindt u op [de website van KING](#).

## 2 De wet en het instrument Toezichtinformatie op Waarstaatjegemeente.nl

### 2.1 Wet revitalisering generiek toezicht

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in werking getreden. De Wrgt vereenvoudigt het stelsel van interbestuurlijk toezicht. Uitgangspunt van de wet is dat de horizontale verantwoording tussen college en gemeenteraad verstevigd wordt. Het verticale toezicht van het Rijk of de provincie worden daarbij meer op afstand geplaatst. De verticale toezichtdruk wordt verminderd.

Naar aanleiding van de Wrgt is KING in opdracht van en in samenwerking met de VNG van start gegaan met het project Versterking Horizontale Verantwoording. Voor de wettelijke taken<sup>2</sup> die gemeenten in medebewind uitvoeren heeft KING het instrument Toezichtinformatie op Waarstaatjegemeente.nl (WSJG) ontwikkeld. Op basis van deze informatie kan de gemeenteraad zich eenvoudig een oordeel vormen over hoe de eigen gemeente het doet op de uitvoering van die wettelijke taken.

### 2.2 Toezichtinformatie

Voor de wetten waarvoor gemeenten taken in medebewind uitvoeren worden zogenaamde toezichtindicatoren geformuleerd. Toezichtindicatoren worden gebaseerd op een risico-indexering van wettelijke criteria. Het gaat om de wettelijke criteria voor uitvoering van medebewindstaken met het hoogste maatschappelijk afbreukrisico. Anders gezegd: op basis van wetgeving wordt er gekeken naar de meeste relevante zaken waarop de gemeenteraad geïnformeerd moet worden om op hoofdlijnen te kunnen controleren.

De benodigde informatie voor de toezichtindicatoren worden geleverd door het college van B&W. Deze set van informatie vormt de basis voor de horizontale verantwoording van het college aan de gemeenteraad aangaande de uitvoering van medewindstaken. De kwaliteit van de horizontale verantwoording is afhankelijk van de interactie tussen gemeenteraad en college van B&W en de afspraken die daar gemaakt worden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een gemeente nog niet aan een gestelde eis voldoet, maar dat het college ditesignaleerd heeft en hier plannen voor heeft opgesteld. De gemeenteraad kan hier dan mee instemmen en de voortgang controleren. Op deze manier werkt het systeem van horizontale verantwoording.

De toezichtindicatoren worden door KING en de VNG in samenspraak met gemeenten en de verticale toezichthouders, de Provincie en het Rijk, opgesteld. Uitgangspunt is dat de lokale informatie-uitwisseling tussen college en gemeenteraad de basis vormt van de informatievoorziening naar de verticale toezichthouder. Deze informatiebehoefte is in principe complementair. Als deze informatie openbaar aanwezig is, hoeft deze niet nogmaals uitgevraagd te worden.

---

<sup>2</sup> Op Waarstaatjegemeente.nl staat het overzicht van wetten die deel uitmaken van VHV. Deze selectie omvat de belangrijkste wetten en wettelijke taken voor alle Nederlandse gemeenten.

## Doel instrument Toezichtinformatie

Het versterken van de horizontale verantwoording aan de hand van uniform ontwikkelde toezichtindicatoren heeft een tweeledig doel:

- Ondersteunen van de gemeenteraad in het uitvoeren van zijn toezichthoudende taak;
- Afbouwen van de verticale toezichtlast (doordat de gegevens openbaar beschikbaar zijn mag de toezichthouder deze conform de Wrgt niet nogmaals uitvragen bij de gemeente).

## 2.3 Samenspel college van B&W, gemeenteraad en gemeentelijke organisatie

De versterking van de horizontale verantwoording raakt alle lagen van de gemeente in de volle breedte. Ambtelijk, bestuurlijk en in de relatie tussen beiden. Om de juiste informatie te verzamelen en deze bij de gemeenteraad te krijgen is de kans groot dat de informatievoorziening in de gemeente moet worden aangepast en opnieuw moet worden ingeregeld. Het college is verantwoordelijk voor het verstrekken van de juiste informatie aan de gemeenteraad. Deze moet vervolgens een oordeel vellen over deze informatie, eventuele afspraken met het college maken en vervolgens een besluit nemen over de te volgen weg. Tot slot komt de informatie tezamen met informatie over het proces van horizontale verantwoording bij de verticale toezichthouder. Deze bekijkt beide soorten informatie en/of beoordeelt of het proces van horizontale verantwoording goed heeft gefunctioneerd.

## 3 Cyclus

### 3.1 Cyclus bij gemeenten

De Wrgt gaat over het interbestuurlijk stelsel van gemeenten, provincies en het Rijk. De Wrgt zet in op één verticale toezichthouder per medebewindswet voor gemeenten. Globaal betekent dit dat de provincie voor wetten op het ruimtelijk domein, archief en huisvesting statushouders toezichthouder is. Het Rijk richt zich op de overige wetten.

Voor het proces van horizontale verantwoording adviseren VNG en KING onderstaande cyclus en tijdsduur te volgen. De tijdsduur is ingericht om aan te sluiten op de P&C-cyclus van gemeenten. U kunt er ook voor kiezen een andere tijdsduur te volgen. Het geschetste proces is van toepassing bij systematische informatie-uitvraag en reguliere controle. Indien er sprake is van een situatie waar direct gehandeld moet worden is een snellere doorlooptijd een vereiste.



#### 1. Organiseren (Q3/4 2016)

In dit stadium gaat het om het inrichten van de organisatie. Deze stap zet de gemeente maar één keer. Het volgende jaar kan begonnen worden bij stap 2. Veel gemeenten hebben al een start gemaakt met het inrichten van de organisatie om de juiste informatie naar boven te krijgen. Het stappenplan op pagina 9 biedt een leidraad over hoe de gemeente deze stap kan inrichten. VNG en KING adviseren deze stap te zetten in Q4 van 2016 met een uitloop naar Q1 van 2017.

#### 2. Informatie verzamelen (Q1)

In deze fase wordt de informatie die nodig is voor de horizontale verantwoording verzameld. VNG en KING adviseren u dit te doen in Q1 met een uitloop naar Q2. Indien uw gemeente gebruik maakt van de toezichtindicatoren op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) kunt u de benodigde informatie binnen de gemeente verzamelen en invoeren op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl). Het gaat om de verslaglegging van het voorafgaande jaar. In 2017 gaat het dus om informatie over 2016.

#### 3. Horizontale verantwoording / controle (Q2)

Het college analyseert de verzamelde informatie voordat deze in de gemeenteraad besproken wordt en voorziet deze waar nodig met een toelichting. Het college informeert vervolgens de gemeenteraad. De gemeenteraad beoordeelt deze informatie. Hierop volgt een oordeel van de gemeenteraad over de uitvoering van de medebewindstaken en eventuele besluiten over aanpassing in de uitvoering als de controle daar aanleiding toe geeft. Dit alles dient in formele besluitvorming van de gemeenteraad te worden vastgelegd.

#### 4. Verticaal toezicht (na Q2)

De verticale toezichthouder baseert zijn oordeel op basis van de informatie (de feitelijke stand van zaken) en op basis van het resultaat van de horizontale verantwoording/controle. Verticaal toezicht vindt plaats na de periode van horizontale verantwoording.

### 3.2 Cyclus Waarstaatjegemeente.nl

Ook het instrument Toezichtinformatie op Waarstaatjegemeente.nl heeft een jaarlijkse cyclus:

1. 1 maart – 1 september: website staat open voor het aanleveren van Toezichtinformatie.
2. 15 juli – 15 oktober: onderzoek/evaluatie om indicatoren te verbeteren.



## 4 Stappenplan organiseren horizontale verantwoording

Het versterken van de horizontale verantwoording raakt de gemeentelijke organisatie in volle breedte. Het gevaar van een dergelijk brede opdracht is dat deze van iedereen is en tegelijkertijd ook van niemand.

Het onderstaande stappenplan geeft een richting en proces waarlangs gemeenten de organisatie van het versterken van de horizontale verantwoording kunnen oppakken. Het is geen blauwdruk maar een richting die u kunt volgen. De route loopt langs verschillende sporen en de initiatiefnemers en -draggers komen uit verschillende geledingen van de organisatie.

### Agenderen bestuurlijke driehoek

Griffier – burgemeester – gemeentesecretaris

### Agenderen organisatiebreed

Informeren betrokkenen, belang onderschrijven, draagvlak creëren, afspraken maken over manier van informatieverzameling, coördinatie, verantwoording etc.

- Ambtelijk: MO/MT-breed, denk aan griffie, secretaris, controller, bedrijfsvoering, juridische zaken, maar ook thematische afdelingshoofden.
- Bestuurlijk: gemeenteraad en college. Het inlichten van de gemeenteraad en gezamenlijke kijk ontwikkelen op welke manier de gemeenteraad deze taak en rol wil oppakken. Welke afspraken worden gemaakt tussen gemeenteraad en college?

### Beleggen van de coördinatie

Welke medewerker in de organisatie wordt verantwoordelijk voor de brede coördinatie en implementatie van het traject? Dit geldt zowel voor de organisatorische als bestuurlijke aangelegenheden. En blijft deze medewerker na de implementatie verantwoordelijk voor het zorg dragen van de verzameling van de informatie of wordt dit anders ingericht?

Voor het aanleveren van toezichtinformatie op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) in 2017 worden er twee rollen ingericht: die van specialist en die van coördinator. De specialisten leveren voor één of meerdere wetten informatie aan. De coördinator draagt zorg voor de uiteindelijke publicatie op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl). De mogelijkheid bestaat om een specialist coördinator te maken.

### Inventarisatie: wat is er aanwezig?

Veel van de toezichtindicatoren zijn gebaseerd op gehanteerde standaarden. Welke worden gebruikt in de organisatie, waar zijn ze voorhanden, op welk niveau en wanneer?

### Assessment: wat is er nodig?

Welke informatie is nog niet in de organisatie beschikbaar, wie kan dit gaan leveren, wat is er nodig om deze informatie boven tafel te krijgen en op welk moment kan dit geregeld zijn?

### Organiseren

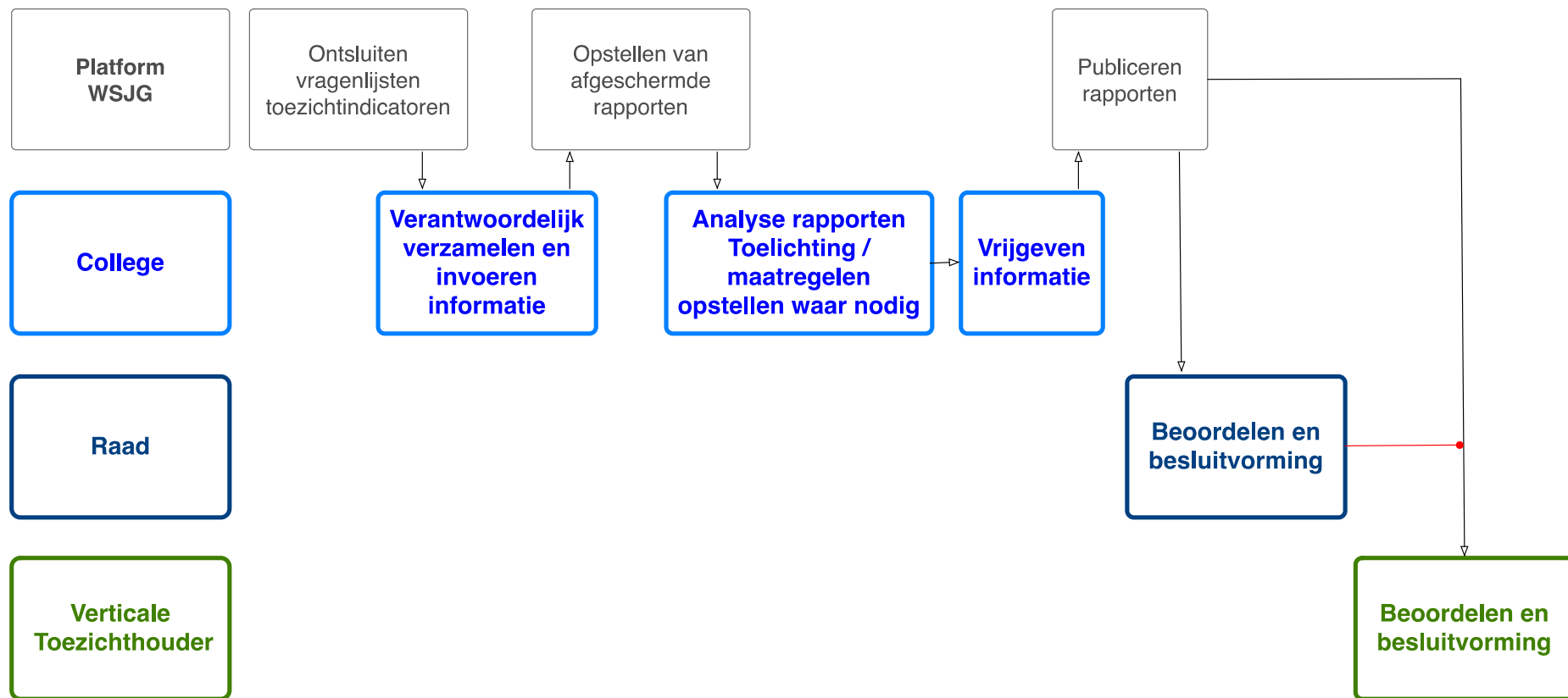
Het zorg dragen voor de verzameling van de gegevens, de eventuele invoering op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) van de informatie en het ontsluiten van de gegevens. Daarnaast het verzorgen van een toelichting van het college en het verstrekken van de gegevens aan de gemeenteraad.

### **Aansluiten planning en control**

Om het proces zo efficiënt mogelijk te organiseren is het advies om zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande infrastructuur en processen. VNG en KING adviseren dan ook aan te sluiten bij de al bestaande P&C-cyclus.

## 5 Schematische weergave proces van horizontale verantwoording via Waarstaatjegemeente.nl

Hier vindt u een schematische weergave van het proces van gegevens verzamelen, gemeenteraad informeren en horizontale verantwoording. Het geeft een overzicht van de betrokkenen, taken en de volgorde van de handelingen.



## 6 Veelgestelde vragen

### 6.1 Toezichtindicatoren

*Hoe zit het met de wetten die nu (nog) geen onderdeel zijn van het Versterking Horizontale Verantwoording (VHV)?*

Bij nieuwe of veranderde wetgeving met wettelijke taken in medebewind voor gemeenten zal steeds beoordeeld worden of deze ook een verhoogd maatschappelijk afbreukrisico kent. Hierbij wordt terughoudend opgetreden om te voorkomen dat er een sterke toename ontstaat van het aantal toezichtindicatoren op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl). Doel blijft om de gemeenteraad te informeren om op hoofdlijnen te kunnen controleren.

*Waarom is er gekozen voor indicatoren op basis van een risico-indexering?*

Dit is een praktische overweging. De gemeenteraad controleert op hoofdlijnen. Op enkele wetdomeinen is het aantal wettelijke criteria zeer uitvoerig en op detail. Hierin is een keuze gemaakt dat voor het systematisch informeren van de gemeenteraad de belangrijkste punten uit de wet naar voren moeten komen. Dit zelfde principe geldt ook voor de verticale toezichthouders. De toezichtindicatoren op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) vormen dan ook de basisset aan informatie. De gemeenteraad kan op basis van deze informatie, maar ook op basis van andere signalen, wel vragen om nadere informatie.

*Er wordt al veel gerapporteerd, komen er nu indicatoren bij?*

De indicatoren worden geïdentificeerd en opgesteld in samenwerking met gemeenten. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande indicatoren en definities. Indien de gemeentelijke gegevens al centraal voorhanden zijn, worden deze gebruikt. Wel is het zo dat er ook meer taken naar de gemeenten komen. Hiervoor worden dus nieuwe indicatoren en rapporten opgesteld.

*Er wordt al veel gerapporteerd aan de gemeenteraad, waarom is dit nu anders?*

Op veel domeinen werd al gerapporteerd over de medebewindstaken aan de gemeenteraad. Het verschilde per gemeente op welke domeinen precies en welke aandacht dit had. Ook werd dit verspreid over het jaar gedaan. In de nieuwe opzet wordt dit systematischer, overzichtelijker en uniformer. De gemeenteraad kan op deze manier eenvoudiger en beter controleren.

### 6.2 Waarstaatjegemeente.nl

*Moet een gemeente horizontale verantwoording via Waarstaatjegemeente.nl vormgeven?*

Gemeenten zijn vrij de horizontale verantwoording zelf lokaal in te vullen en vorm te geven. KING is gevraagd gemeenten hierin te ondersteunen, zodat het wiel niet overal opnieuw uitgevonden hoeft te worden.

Via [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) wordt de horizontale verantwoording op een transparante en slimme wijze vormgegeven. Informatie die al openbaar via [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) voorhanden is hoeft niet nogmaals uitgevraagd te worden.

*Zijn er kosten verbonden aan (deelname aan) het instrument Toezichtinformatie op Waarstaatjegemeente.nl?*

Er zijn geen kosten verbonden aan deelname aan toezichtinformatie op Waarstaatjegemeente.nl voor gemeenten.

*Is het instrument Toezichtinformatie al te zien op Waarstaatjegemeente.nl?*

Ja. De huidige indicatoren staan op Waarstaatjegemeente.nl. De vragenlijsten voor gemeenten staan achter de inlogpagina op Waarstaatjegemeente.nl.

Op basis van de informatie worden er rapporten ontwikkeld. Als een gemeente de informatie heeft aangeleverd en akkoord gegeven heeft voor publicatie, komt het gemeentelijke rapport op de website te staan.

*Kan de gemeente een toelichting geven op het rapport?*

Ja. Na het aanleveren van de gegevens via een vragenlijst wordt er een rapport samengesteld. In dit rapport worden waar mogelijk ook vergelijkingen gepresenteerd met gemiddelden (ten opzichte van gemeentegrootte, provincie, landelijk). Deze rapportage is afgeschermd en kan op onderdelen voorzien worden van een toelichting.

Hierna wordt de gemeente gevraagd akkoord te geven voor openbare publicatie. Het rapport zal dan na enige tijd op Waarstaatjegemeente.nl staan.

*Wie vult de informatie in?*

Dit is afhankelijk van de wijze waarop een gemeente dit wil organiseren. U kunt ervoor kiezen de informatie te laten invullen door een inhoudelijk specialist of door een coördinator die zelf de informatie verzamelt. Aanleveren gebeurt op basis van de aan de gemeente verstrekte inloggegevens. Voor publicatie van de gegevens dient de invuller aan te geven dat de informatie juist is en dat het college akkoord gaat met publicatie.

### **6.3 Uitvraag toezichthouders**

*Wat is de relatie met Waarstaatjegemeente.nl en de verordening / overeenkomst met de provincie?*

Voor de wetten waarop de provincie de verticale toezichthouders is, zijn de toezichtindicatoren in samenspraak met het Interprovinciaal Overleg (IPO) opgesteld. Per provincie is hier verder invulling aan gegeven. Het kan zijn dat de provincie geheel aansluit op Waarstaatjegemeente.nl of hierin toch (enigszins) afwijkt. De VNG blijft in overleg met de provincies om het systeem zo uniform en overzichtelijk mogelijk te krijgen.

*Hoe zit het met het financiële toezicht?*

Het financiële toezicht heeft geen betrekking op de uitvoering van een medebewindstaak en staat dus los van de Wrgt. Wel is het zo dat sommige provincies hun toezichtstaak integraal oppakken. Om een beeld te vormen over een gemeente kijken zij zowel naar het financiële onderdeel als naar de uitvoering van medebewindstaken.

*Hoe zit het met de andere informatie- uitvragen die gemeenten van ministeries krijgen?*

Er zijn veel soorten interbestuurlijke monitors, deze hebben verschillende grondslagen en doelen. Monitors zijn er voor beleid, statistiek, programma's, onderzoek en ook voor toezicht. De Wrgt en VHV richten zich enkel op de toezichtmonitors. Het kan dus zijn dat er op hetzelfde onderwerp overlap zit tussen de monitors.

KING en VNG zijn van mening dat er te veel monitors zijn en dat dit gemeenten veel tijd kost. We proberen daarom ook Waarstaatjegemeente.nl in te zetten om ook de overige monitoren terug te dringen. Waar mogelijk wijzen wij het Rijk en de provincies erop de monitorlast voor gemeenten te beperken.

## 6.4 Meer informatie

Voor meer informatie over het instrument toezichtinformatie kunt u terecht op website van KING. Hebt u vragen of opmerkingen over deze handreiking? Neem dan contact met ons op via [waarstaatjegemeente@kinggemeenten.nl](mailto:waarstaatjegemeente@kinggemeenten.nl) of via 070-373 8191.