

1. Onderzoek naar de klacht- en bezwaarbehandeling binnen de gemeente Hengelo (werktitel)

Rekenkamer Hengelo
Startnotitie, 2 april 2026

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het voornemen tot een onderzoek naar de behandeling van klachten en bezwaarschriften werd aangekondigd in het Jaarplan 2025 van de rekenkamer Hengelo. Door ander onderzoek kon de uitvoering in 2025 nog niet van start gaan. In overleg met de werkgroep accountancy is het onderzoek opgenomen in het Jaarplan 2026. De rekenkamer ziet in de modernisering van de Awb een goed moment om de klacht- en bezwaarbehandeling in de gemeente Hengelo te onderzoeken. Het wetsvoorstel voor de versterking van de waarborgfunctie van de Awb zet in op een herstel van vertrouwen in de overheid. Hoe gemeenten omgaan met klachten en bezwaren is daarvan onderdeel. De gemeentelijke kaders hiervoor zijn van recente datum. De gemeente Hengelo heeft in 2024 de Procedureregeling klachtbehandeling gemeente Hengelo geactualiseerd. Met ingang van 2026 geldt een geactualiseerde en herziene verordening op de bezwaarschriften. Een goed moment dus om te zien of de gemeente met deze kaders en de organisatorische inrichting en inbedding ervan is voorbereid op de landelijke beleidsontwikkeling en daar ook daadwerkelijk uitvoering aan geeft.

1.2. Achtergrond

Zoals elke gemeente heeft ook de gemeente Hengelo te maken met inwoners die over een gedraging of besluit ontevreden zijn. Wanneer dat leidt tot het indienen van een klacht of bezwaar, bepaalt de wetgever hoe de gemeente daarmee moet omgaan.¹ Daarvoor zijn regels vastgelegd in de Wet algemene bestuursrecht (Awb). Daarmee heeft de wetgever bepaalde doelstellingen voor ogen (zie kader 1.1). Gemeenten kunnen binnen die kaders zelf over de inrichting en organisatie van de behandeling van klachten en bezwaren beslissen.

Kader 1.1 Functies van het klacht- en bezwaarrecht in de Awb

De wetgever beoogt voor de behandeling van klachten en bezwaarschriften een laagdrempelige en oplossingsgerichte werkwijze. Hoewel de insteek hetzelfde is, verschillen de wettelijke verankering en de functie van beide procedures. Bij de klachtbehandeling (hoofdstuk 9 Awb) is de informele aanpak een wettelijk voorschrift. Artikel 9:5 Awb verplicht het bestuursorgaan om eerst te proberen de klacht informeel op te lossen. Het doel is hier primair het bieden van genoegdoening aan de burger en het herstellen van het vertrouwen in de overheid. Bij de bezwaarprocedure (hoofdstuk 7 Awb) vormt de informele benadering de onderliggende gedachte van de procedure. Hier dient de overheid het besluit volledig te heroverwegen op zowel rechtmatigheid als doelmatigheid, om een laagdrempelig alternatief te bieden voor de gang naar de rechter. De wetgever beoogt bovendien dat de behandeling van klachten en bezwaren een leerfunctie vervult. Klachten fungeren daarbij als waardevolle signalen over de kwaliteit van de bejegening, terwijl de bezwaarfase de overheid in staat stelt de kwaliteit van de eigen besluitvorming te verbeteren.

¹ In de Awb gaat een klacht over een *gedraging* van een (persoon werkzaam voor een) bestuursorgaan waarover iemand ontevreden is, een bezwaarschrift gaat over een genomen *besluit* van het bestuursorgaan, waarmee een belanghebbende het oneens is.

Landelijke onderzoeken laten zien dat de praktijk bij de afhandeling van bezwaarschriften vaak weerbarstig is. De procedures behouden regelmatig een formeel en gejuridiseerd karakter.² Om die reden wordt in de voorgenomen modernisering van de Awb (het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie) de informele aanpak bij bezwaren nu wettelijk verankerd. Wanneer dit voorstel wordt aangenomen, worden gemeenten voortaan verplicht om na indiening van een bezwaarschrift eerst in overleg te treden met de indiener om te onderzoeken of een informele oplossing mogelijk is.³

Deze vernieuwing van het wettelijk kader sluit aan bij een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Er wordt gestuurd naar een oplossingsgerichte benadering, met aandacht voor de menselijke maat. Het belang daarvan is in Hengelo al enige tijd onderkend. Via de organisatiewijziging van 2021⁴ en 'Hengelo's Werken' zet de gemeente in op anders werken en in haar dienstverlening is 'de inwoner centraal' het vertrekpunt geworden. In alle dienstverlening, en daarmee ook in de behandeling van klachten en bezwaarschriften.

Tegen deze achtergrond wil de Rekenkamer onderzoek doen naar de inrichting, inbedding en uitvoering van de klacht- en bezwaarbehandeling in de gemeente Hengelo. In 2024 is de Procedureregeling klachtbehandeling gemeente Hengelo geactualiseerd. De regeling werd aangepast aan de nieuwe organisatie-inrichting en de overstap naar de Nationale ombudsman als externe klachtvoorziening.⁵ Daarnaast stelde de raad in 2025 een herziene Verordening op de bezwaarschriften vast.⁶ Onderdeel van de herziening was een formalisering van een langlopende praktijk⁷ waarin de gemeente probeert om bezwaarschriften op een meer informele wijze af te handelen. Nieuw is ook dat nu alle commissies die bezwaarschriften behandelen, volgens dezelfde procedure gaan werken.

1.3. Focus van het onderzoek

De rekenkamer richt zich met dit onderzoek, zoals gezegd, op de inrichting, inbedding en uitvoering van de klacht- en bezwaarbehandeling. De recente actualisering en herziening van de Verordening op de bezwaarschriften 'dwingt' daarbij tot een focus op de procedure. Om de klacht- en bezwaarbehandeling vanuit een gedeeld analysekader te bestuderen, richten we ons op de periode vanaf 2026 om vast te stellen of de gemeente volgens de geldende kaders werkt. Dat heeft als consequentie dat er nog weinig afgeronde dossiers beschikbaar zijn die zicht bieden op de uitvoering van de bezwaarprocedure. Daarmee zijn ook de mogelijkheden voor het bevragen van inwoners naar hun ervaringen beperkt. Voor een statistisch verantwoord onderzoek naar effecten en ervaringen van burgers is het nog te vroeg, maar de rekenkamer houdt nadrukkelijk de mogelijkheid open om hiernaar vervolgonderzoek te doen. Vanuit de werkgroep accountancy is een eerste verkenning geopperd. De rekenkamer vindt dit een goede suggestie en zal gedurende het onderzoek bekijken of en hoe dit uit te voeren is.

² Mein en Marseille, onderzoek 'informele Aanpak' bij bezwaar Werkpakket 5: afsluitende rapportage; Marseille en Wever, Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht, i.o.v. ministerie van BZK, Groningen, 2022.

³ Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Wet versterking borgingsfunctie Awb.

⁴ Met de organisatiewijziging per 1 juli 2021 is 'Hengelo's Werken' ingevoerd om de organisatie wendbaarder te maken en een responsieve overheid te zijn die aansluit bij de behoeften en belangen van inwoners.

⁵ Collegebesluit 3213678; Collegebesluit 3665849.

⁶ Raadsbesluit 1 oktober 2025.

⁷ Raadsvoorstel 10G201013

Een van de belangrijke wijzigingen is dat de huidige verordening het horen van de externe én de interne commissie regelt. Daarmee samenhangend is de bevoegdheid van de commissie uitgebreid en de taakverdeling tussen beide commissies gewijzigd.⁸ Omdat zaken tussen de commissies zijn verschoven en eerder al is onderkend dat een eenduidigheid in begrippen en registratiewijze een probleem vormt⁹, zien we geen kans om over een langere periode de ontwikkeling in aantallen en aard van de bezwaarbehandeling in beeld te brengen. Wel zullen we de aantallen en uitkomsten van klachten en bezwaren die zijn ingediend na 1 januari 2026 in kaart brengen.

Ondanks het beperkte aantal afgeronde dossiers en de moeilijkheid om ontwikkelingen in de tijd in beeld te brengen, vindt de rekenkamer een onderzoek naar de klacht- en bezwaarbehandeling juist nu relevant. Met de formalisering van het onderzoeken van mogelijkheden voor alternatieve geschilbeslechting, handelt Hengelo al in de richting waarin de wetgever de Awb wil moderniseren (zie inleiding). De vraag is of dit in de inrichting, inbedding en uitvoering van de procedure ook voldoende uit de verf komt en of dit zo gebeurt dat de effectiviteit ervan in de toekomst in beeld kan worden gebracht.

2. Doel- en vraagstelling

De rekenkamer wil met dit onderzoek voor de gemeenteraad de procedures en werkwijzen voor de behandeling van klachten en bezwaarschriften binnen de gemeente Hengelo inzichtelijk maken en toetsen aan de recente en te verwachten wetswijziging. Het kader daarbij is de effectiviteit van procedures en werkwijzen, in die zin van de bijdrage aan de door de wetgever beoogde functies van het klacht- en bezwaarrecht.¹⁰ Vanuit deze doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Hoofdvraag:

In hoeverre sluiten de inrichting, inbedding en uitvoering van de klacht- en bezwaarbehandeling binnen de gemeente Hengelo aan bij de wettelijke en gemeentelijke doelstellingen voor de afhandeling van klachten en bezwaren?

De hoofdvraag is in de volgende deelvragen uiteengelegd:

1. Wat zijn de kaders voor de behandeling van klachten en bezwaren, en op welke manier is voorzien in een informele benadering? Hoe is de uitvoering daarvan ingebed en georganiseerd?
2. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de klacht- en bezwaarafhandeling en op welke wijze wordt hierbij de informele benadering gehanteerd?
3. Op welke wijze is het structureel en systematisch leren van klachten en bezwaren georganiseerd en tot welke concrete wijzigingen in beleid, processen of uitvoering heeft dit geleid?
4. Op welke wijze is de verantwoording over de behandeling van klachten en bezwaren aan de gemeenteraad geborgd?

3. Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer hanteert een kwalitatieve en explorerende onderzoeksaanpak. Gezien de recente invoering van de nieuwe verordening en de organisatiewijziging, richt dit onderzoek zich in de eerste

⁸ Raadsadvies 'Wijzigen verordening bezwaarschriften', bijlage 4 (3952359).

⁹ Aanbieding resultaat onderzoek 'In conflict met de gemeente', 7 februari 2017; Bestuurlijke reactie, 28 maart 2017 (2095804).

¹⁰ De klachtprocedure is bedoeld om de burger genoegdoening te verschaffen over de wijze waarop hij is behandeld en dient als instrument voor het bestuursorgaan om van klachten te leren. De bezwaarschriftenprocedure is bedoeld om de burger een volledige heroverweging van het besluit te bieden en het bestuursorgaan de gelegenheid te geven fouten te herstellen en nieuwe aspecten mee te wegen.

plaats op het in kaart brengen van de huidige inrichting en de eerste ervaringen met de inbedding van de procedures. Het onderzoek is gestructureerd rond de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen. Het onderzoek is gestructureerd rond de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen. We voeren het onderzoek uit door middel van documentstudie en interviews. De verzamelde bevindingen worden getoetst aan een specifiek voor dit onderzoek nog op te stellen normenkader. Het normenkader zal voor de daadwerkelijk start van het onderzoek worden vastgesteld. Ook zal dan de onderzoeksplanning worden bepaald.

Documentstudie

Er vindt een analyse plaats van de relevante documenten om de formele inrichting vast te stellen. Dit start bij de wettelijke kaders, Procedureregeling klachtbehandeling en de Verordening op de bezwaarschriften om de vastgelegde procedures en de daarin benoemde rollen, taken en verantwoordelijkheden in beeld te brengen. Aan de hand van de Organisatie- en Mandaatbesluiten worden de inbedding en bevoegdheden bestudeerd. Verder wordt aan de hand van procesbeschrijvingen, werkafspraken, protocollen, richtlijnen, en werkinstructies en dergelijke de werkwijzen in de klacht- en bezwaarbehandeling in kaart gebracht.

De Rekenkamer brengt, voor zover de beschikbare registraties dit toelaten, de aantallen en uitkomsten van de na 1 januari 2026 ingediende klachten en bezwaren in kaart. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de gegevens die door de organisatie over deze periode kunnen worden aangereikt. Het doel hiervan is om, binnen de beperkingen van de korte onderzoeksperiode, een eerste actueel beeld te krijgen van de instroom en de wijze van afdoening.

Interviews

Het beeld uit de documentstudie verdiepen en verrijken we door middel van interviews met sleutelpersonen. Te denken valt aan de klachtencoördinator, klachtbehandelaars, secretarissen en voorzitters/leden van de externe en interne commissies voor bezwaarschriften, ambtelijk medewerkers die betrokken zijn bij de primaire besluitvorming waartegen een besluit is ingekomen en ambtelijk/bestuurlijk leidinggevenden. In deze interviews wordt de inbedding en uitvoering van de klacht- en bezwaarbehandeling onderzocht, met specifieke aandacht voor de informele werkwijze. Ook onderzoeken we hoe en met welke resultaten de gemeente zich in recente jaren lerend heeft opgesteld. De selectie van gesprekspartners vindt in een later stadium plaats wanneer beter zicht is op de inbedding van de procedure in de verschillende organisatiedelen. Dan zal ook duidelijk worden hoeveel gesprekken nodig zijn om een goed beeld van de uitvoeringspraktijk te krijgen. Gezien de omvang van de ambtelijke organisatie en het grote aantal betrokkenen bij de klacht- en bezwaarbehandeling, vindt een gerichte selectie plaats op basis van de volgende criteria:

- de rol in de uitvoering van de informele benadering binnen de klacht- en bezwaarprocedures (bezwaarsecretaris, klachtbehandelaar);
- de rol in de vormgeving van de inrichting en aansturing (leidinggevenden, senior juridisch medewerker, klachtcoördinator);
- de kans op klachten/bezwaren volgend uit de aard van de dienstverlening;
- de opgedane ervaring met klacht-/bezwaarbehandeling