

Behoort bij besluit van de raad der  
gemeente  
Alphen aan den Rijn, van 29 januari 2026,  
nr 3756150

De griffier,



# De perfecte storm

Eindrapport over de Samenwerking en Interactie van de ambtelijke organisatie, raad en het college binnen Gemeente Alphen aan den Rijn

**Intern vertrouwelijk**

December 2025  
Gemeente Alphen aan den Rijn  
Versie 2.0

**INHOUDSOPGAVE**

<b>LEESWIJZER</b> .....	<b>4</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>5</b>
Thema 1 - De Formele organisatie: formele helderheid, informele vertroebeling.....	5
Thema 2 - Cultuur: loyaliteit als kracht en als beperking.....	6
Thema 3 - Bestuurlijke verhoudingen & Eigenaarschap: verantwoordelijkheid zonder gedeelde koers .	6
Overkoepelend perspectief: Sturen in de mist.....	6
Herstel en de negen aanbevelingen.....	7
<b>1 INLEIDING</b> .....	<b>8</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond .....	8
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag .....	8
1.3 Afbakening en relevantie.....	9
1.4 Sturen in de mist: overkoepelend perspectief.....	9
1.5 Een moment om te herstellen en te bouwen .....	10
<b>2 METHODOLOGIE</b> .....	<b>11</b>
2.1 Onderzoeksopzet .....	11
2.2 Dataverzameling en analyse.....	11
2.3 Betrouwbaarheid en validiteit .....	12
<b>3 RESULTATEN EN BEVINDINGEN</b> .....	<b>14</b>
3.1 Sturen in de mist.....	14
3.2 Thema 1 De formele organisatie: formele helderheid, informele vertroebeling .....	17
3.3 Thema 2 Cultuur: loyaliteit als kracht en als beperking .....	22
3.4 Thema 3 Bestuurlijke verhoudingen & eigenaarschap: verantwoordelijkheid zonder gedeelde koers .....	25
<b>4 ANALYSE EN INTERPRETATIE</b> .....	<b>28</b>
4.1 Thema 1 De formele organisatie: formele helderheid, informele vertroebeling .....	28
4.2 Thema 2 Cultuur: loyaliteit als kracht en als beperking .....	29
4.3 Thema 3 Bestuurlijke verhoudingen en eigenaarschap: verantwoordelijkheid zonder gedeelde koers.....	31
<b>5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>33</b>
5.1 Conclusies in samenhang.....	33

5.2 Overzicht van kernkelpunten.....	33
<b>6 SLOTBESCHOUWING.....</b>	<b>53</b>
<b>BRONVERMELDING.....</b>	<b>56</b>
<b>BIJLAGE 1.....</b>	<b>57</b>

## LEESWIJZER

Deze leeswijzer geeft een overzicht van de structuur van dit rapport en biedt houvast bij het lezen en interpreteren van de bevindingen. Deze leeswijzer helpt de lezer daarnaast om de samenhang en beantwoording van de onderzoeksvragen in het rapport beter te volgen.

Het rapport start met een samenvatting, waarin de belangrijkste inzichten, het overkoepelende perspectief (“Sturen in de mist”) en de negen aanbevelingen worden toegelicht.

In het Inleidingshoofdstuk wordt de context geschetst: de aanleiding voor dit onderzoek, de doelstelling en onderzoeksvraag, de afbakening en relevantie. Ook wordt het overkoepelend perspectief “Sturen in de mist” alvast geïntroduceerd, gevolgd door een reflectie op het momentum voor herstel.

Vervolgens beschrijft het hoofdstuk Methodologie hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hier worden de onderzoeksoepzet, de methoden van dataverzameling en analyse uiteengezet, evenals de waarborgen voor betrouwbaarheid en validiteit.

Het hoofdstuk Resultaten en bevindingen presenteert de kernobservaties uit het onderzoek. Na een toelichting op het centrale patroon “Sturen in de mist”, worden de drie thema’s uitgewerkt:

1. De formele organisatie – formele helderheid, informele vertroebeling
2. Cultuur – loyaliteit als kracht en beperking
3. Bestuurlijke verhoudingen & eigenaarschap – verantwoordelijkheid zonder gedeelde koers

Daarna volgt het hoofdstuk Analyse en interpretatie, waarin deze drie thema’s verder worden geduid. De bevindingen worden verdiept, in samenhang geplaatst en geïnterpreteerd vanuit het perspectief van onderliggende dynamieken en terugkerende patronen.

Het rapport besluit met een overkoepelend perspectief en aanbevelingen (zoals in de samenvatting benoemd), waarin richtinggevend inzicht en handelingsopties worden gepresenteerd ter ondersteuning van herstel en verdere ontwikkeling.

## SAMENVATTING

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in de afgelopen periode een bestuurlijke situatie doorgemaakt die wij het beste kunnen omschrijven als een ‘perfecte storm’. Deze situatie van een ‘perfecte storm’ was niet het gevolg van een enkele gebeurtenis, maar van een opeenstapeling van omstandigheden die elkaar versterkten: structurele werkdruk, politieke spanningen, personele wisselingen, een kwetsbare informatievoorziening en een cultuur waarin essentiële spanningen te weinig expliciet werden besproken. Deze combinatie heeft geleid tot een bestuurlijke werkelijkheid waarin, ondanks grote inzet en betrokkenheid van bestuurders, raadsleden, griffie en ambtelijke organisatie, sprake was van een gebrek aan gezamenlijk overzicht en bestuurlijke voorspelbaarheid.

Hoewel de formele rollen en structuren helder zijn vastgelegd, blijkt uit het onderzoek dat deze in de dagelijkse praktijk regelmatig werden doorkruist door informele afstemming, versnipperde verantwoordelijkheden en doorlopende druk om acuut op incidenten te reageren. Hierdoor ontstond een bestuurlijke context waarin het moeilijk was om besluiten zorgvuldig te wegen en consistente lijnvoering te realiseren. Betrokkenen beschrijven dit als een periode waarin “gestuurd werd in de mist”: zonder volledig zicht op feiten, risico’s, voortgang en onderlinge verwachtingen.

De bevindingen van het onderzoek laten zien dat drie onderliggende thema’s bepalend zijn geweest voor deze bestuurlijke kwetsbaarheid.

### Thema 1 - De Formele organisatie: formele helderheid, informele vertroebeling

In formele zin beschikt Alphen aan den Rijn over een duidelijke governance-structuur. Rollen, verantwoordelijkheden en besluitvormingslijnen zijn vastgelegd in onder meer het besluit *Sturing en structuur*. In de dagelijkse praktijk blijkt echter dat deze structuur onvoldoende leidend was. Bestuurlijke en ambtelijke lijnen werden met regelmaat doorkruist door informele gesprekken, bilaterale afstemming en ad-hoc besluitvorming. Dit gebeurde niet alleen uit praktische overwegingen, maar ook omdat de formele overlegstructuren onvoldoende ruimte boden om tijdig spanning, risico’s of tegenstrijdige verwachtingen te bespreken. Daardoor vervaagden verantwoordelijkheden tussen raad, college, griffie en ambtelijke organisatie en was niet altijd duidelijk waar besluiten waren voorbereid of getoetst. Hierdoor werd het voor bestuur, raad en organisatie moeilijker om te sturen op voorspelbaarheid en gezamenlijk ritme.

Daarnaast ontbrak een stabiele bestuurlijke informatiepositie. Beleidsinformatie was versnipperd, niet altijd actueel en vaak onvoldoende vertaald naar heldere bestuurlijke duiding. Hierdoor moesten zowel college als raad regelmatig besluiten nemen zonder volledig inzicht in de relevante feiten en risico’s. Een belangrijk onderliggend punt is dat niemand expliciet eigenaar was van de bestuurlijke informatieketen, waardoor onduidelijk bleef wie verantwoordelijk was voor tijdige en integrale duiding. Deze situatie bemoeilijkte effectieve sturing en ondermijnde het vertrouwen tussen de bestuurlijke actoren. Vooral de wisselende kwaliteit en timing van informatie maakte het lastig om wederzijds te vertrouwen op elkaars rol en voorbereiding.

## Thema 2 - Cultuur: loyaliteit als kracht en als beperking

Onder deze governance-uitdagingen ligt een bestuurlijke cultuur die wordt gekenmerkt door betrokkenheid, collegialiteit en loyale inzet voor de gemeente. Deze kwaliteiten zijn breed aanwezig, maar leiden tegelijkertijd tot terughoudendheid in het bespreken van gedrag, spanning of risico's. De cultuur binnen college, raad en organisatie biedt veel onderlinge nabijheid, maar weinig structurele ruimte voor tegenspraak en kritische reflectie. Spanningen werden vaak geneutraliseerd door harder te werken in plaats van gezamenlijk te bespreken wat er misging. Door de vermijdende aanspreekstijl bleef noodzakelijke frictie uit, terwijl verschillen in werkwijze en tempo, mede als gevolg van de erfenis van de gemeentelijke fusie, in stand bleven. Hierdoor ontstond een bestuurlijk klimaat waarin samenwerking wel plaatsvindt, maar niet altijd op basis van professionele afstand, heldere verwachtingen en gedeelde normen.

## Thema 3 - Bestuurlijke verhoudingen & Eigenaarschap: verantwoordelijkheid zonder gedeelde koers

De combinatie van informele governance en vermijdende cultuur heeft geleid tot een bestuurlijke context waarin eigenaarschap wel aanwezig was op individueel niveau, maar onvoldoende was ontwikkeld op collectief niveau. Daardoor verschilden beelden over wat urgent was en welke prioriteiten voorrang moesten krijgen. Bestuurders namen verantwoordelijkheid voor hun eigen portefeuilles, maar minder voor het gezamenlijke bestuurlijke ritme en de integrale samenhang. De raad handelde betrokken en gedreven, maar had moeite om structureel invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak. De ambtelijke organisatie functioneerde loyaal, maar onder voortdurende spanning door wisselende verwachtingen en beperkte ruimte voor professionele tegenspraak. De griffie vervulde haar formele taken betrouwbaar, maar zonder haar strategische potentieel volledig te benutten. De driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier werd wel benut voor afstemming, maar nog niet als strategisch sturingspunt.

Dit alles leidde tot een situatie waarin iedereen verantwoordelijkheid nam, maar niet altijd voor hetzelfde doel, via dezelfde route of met dezelfde informatie. Het ontbreken van gezamenlijk eigenaarschap bemoeilijkte de ontwikkeling van een duurzame bestuurscultuur.

## Overkoepelend perspectief: Sturen in de mist

De drie thema's komen samen in één overkoepelende constatering: de gemeente heeft in de onderzochte periode gestuurd zonder voldoende zicht. De combinatie van een kwetsbare informatieketen, informele besluitvormingspatronen en een cultuur van vermindering heeft geleid tot een bestuurlijke werkelijkheid waarin incidenten leidend werden, prioriteiten verschoven en voorspelbaarheid ontbrak. Deze bestuurlijke mist maakte het moeilijk om richting vast te houden, risico's tijdig te signaleren en op basis van gedeelde inzichten te handelen. In deze context werd bestuurlijke sturing sterk afhankelijk van individuele stijlen en informele contacten.

Tegelijkertijd blijkt uit alle interviews en onderzoeksmateriaal dat er in de organisatie, de raad en het college een breed gedeelde wens bestaat om deze periode te benutten

voor herstel. Er heerst de overtuiging dat de gemeente sterker kan uitkomen wanneer helderheid, structuur en professionaliteit worden verankerd in de manier van samenwerken.

### Herstel en de negen aanbevelingen

Het rapport sluit af met negen op elkaar aansluitende aanbevelingen die, gezamenlijk, een route bieden naar institutionele volwassenheid en duurzaam bestuurlijk herstel. Juist de samenhang tussen deze aanbevelingen is bepalend: losse ingrepen zijn onvoldoende om patronen structureel te doorbreken. Deze aanbevelingen richten zich op het versterken van de bestuurlijke informatiepositie, het professionaliseren van processen en rollen, het vergroten van strategisch leiderschap, het versterken van de griffie, het verbeteren van de politieke debatacultuur, het benutten van de driehoek als strategisch ankerpunt, het vergroten van de bestuurlijke capaciteit en het borgen van structurele reflectie. Door deze aanbevelingen integraal te implementeren, ontstaat een bestuurlijke context waarin rust, richting en rolvastheid structureel kunnen worden gewaarborgd.

De komende maanden vormen richting de gemeenteraadsverkiezingen een belangrijke overgangperiode. Het is van strategisch belang dat de gemeente deze tijd benut om het bestuurlijke fundament te versterken, zodat een toekomstige raad en een nieuw college hun werkzaamheden kunnen starten in een context van duidelijkheid, voorspelbaarheid en gedeelde richting. De analyse en aanbevelingen in dit rapport bieden daarvoor een solide basis.

## 1 INLEIDING

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in de afgelopen periode te maken gehad met een bestuurlijke situatie die door betrokkenen wordt omschreven als buitengewoon complex en uitzonderlijk belastend. Wat begon als een opeenstapeling van alledaagse bestuurlijke uitdagingen, zoals hoge maatschappelijke druk, capaciteitsproblemen, politieke dynamiek en een toenemende afhankelijkheid van informele lijnen, ontwikkelde zich tot een periode van bestuurlijke onrust die haar weerslag had op de samenwerking tussen raad, college, griffie en ambtelijke organisatie. Deze onrust heeft het vertrouwen in bestuurlijke processen onder druk gezet en zichtbaar gemaakt dat de bestaande manier van werken onvoldoende bestendig is voor de bestuurlijke opgaven waarvoor de gemeente staat.

Deze periode, die kan worden aangeduid als een 'perfecte storm', laat zien hoe structurele kwetsbaarheden kunnen versterken wanneer er geen gedeelde basis bestaat voor sturing, samenwerking en informatievoorziening. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren hebben met grote betrokkenheid, professionaliteit en inzet gewerkt om de dienstverlening aan de stad te waarborgen, maar tegelijkertijd werd duidelijk dat het ontbreken van een stabiel bestuurlijk fundament heeft geleid tot een situatie waarin helderheid, voorspelbaarheid en onderlinge afstemming niet altijd konden worden gegarandeerd. De afhankelijkheid van informele lijnen nam toe doordat formele structuren en afstemmingsmomenten onvoldoende waren ingericht om tijdig spanning, informatieverschillen en afwegingen te delen. De bestuurlijke realiteit werd gekenmerkt door wisselende prioriteiten, ad-hoc afstemming en onzekerheid over eigenaarschap en verantwoordelijkheden.

### 1.1 Aanleiding en achtergrond

De directe aanleiding voor dit onderzoek was het besluit van de raad van 22 mei 2025 om een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de samenwerking en interactie tussen raad, college, griffie en ambtelijke organisatie. De raad constateerde dat de bestuurlijke verhoudingen en informatievoorziening onder druk stonden en dat de stabiliteit van het gemeentebestuur hierdoor kwetsbaar was geworden.

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de onderliggende patronen die aan deze situatie ten grondslag liggen, en om te komen tot handelingsperspectief dat niet alleen incidenten adresseert, maar structurele versterking mogelijk maakt. De aanleiding ligt daarmee niet in één gebeurtenis of één dossier, maar in de som van organisatorische, bestuurlijke en culturele factoren die gedurende langere tijd zijn opgebouwd. Daarmee was er behoefte aan een onafhankelijke, integrale analyse die voorbijgaat aan losse signalen en individuele ervaringen, en die zich richt op de systemische verhoudingen in het gemeentelijk samenspel.

### 1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van een scherp en gedeeld inzicht in de werking van de bestuurlijke verhoudingen in de gemeente Alphen aan den Rijn, en in de patronen die hebben bijgedragen aan de recente bestuurlijke instabiliteit. Dit inzicht vormt de basis voor het formuleren van een samenhangend pakket aan aanbevelingen

dat gericht is op het versterken van rolvastheid, bestuurlijke professionaliteit, informatievoorziening en onderlinge samenwerking.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

***“Hoe functioneren de samenwerking en interactie tussen raad, college, griffie en ambtelijke organisatie in de praktijk, welke structurele en culturele factoren beïnvloeden deze samenwerking, en welke maatregelen zijn nodig om te komen tot een stabiel, professioneel en toekomstbestendig bestuurlijk samenspel?”***

Deze centrale vraag is uitgewerkt in deelvragen die betrekking hebben op governance, cultuur, eigenaarschap, informatievoorziening en bestuurlijke stabiliteit. Ter aanvulling op de onderzoeksvraag zoals vastgesteld in het raadsbesluit van 17 juli (opgenomen in Bijlage 1) worden in dit rapport de deelvragen als volgt betrokken: (1) hoe functioneren raad, college, organisatie en griffie in het huidige samenspel; (2) welke structurele en culturele factoren beïnvloeden dit functioneren; en (3) welke verbeteropties dragen bij aan een wendbare en robuuste bestuurlijke samenwerking. De beantwoording van deze vragen is opgenomen in Hoofdstuk 3 (bevindingen) en Hoofdstuk 4 (analyse).

### 1.3 Afbakening en relevantie

Het onderzoek richt zich op de bestuurlijke samenwerking in de periode voorafgaand aan en tijdens de bestuurlijke onrust van 2024–2025. De focus ligt op de interactie tussen de vier belangrijkste bestuurlijke actoren: de raad, het college van burgemeester en wethouders, de griffie en de ambtelijke organisatie. Het onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op individuele gedragingen of incidenten, maar op de structurele patronen, de onderliggende cultuur en de institutionele dynamiek. De analyse heeft een systemisch karakter en beoogt inzicht te bieden dat overstijgend is aan personen en politieke samenstellingen.

De maatschappelijke en bestuurskundige relevantie van dit onderzoek is evident. De gemeente staat voor grote en complexe opgaven in het sociaal domein, het ruimtelijk domein, de jeugdzorg, duurzaamheid en regionale samenwerking. Professionele en stabiele samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie is daarvoor een randvoorwaarde. De bevindingen in dit rapport bieden een inhoudelijke basis om die samenwerking te versterken en om te zorgen dat de gemeente de komende jaren kan rekenen op bestuurlijke rust, betrouwbare informatie en een stevig fundament voor besluitvorming.

### 1.4 Sturen in de mist: overkoepelend perspectief

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, wordt door treffend samengevat als “sturen in de mist”. Deze metafoer beschrijft een bestuurlijke werkelijkheid waarin richting wordt gezocht zonder dat helder is wat de feitelijke stand van zaken is, hoe risico’s zich ontwikkelen of waar verantwoordelijkheden precies liggen. De mist is niet het gevolg van onwil of gebrek aan inzet, maar van een combinatie van factoren die elkaar versterken: een versnipperde informatieketen, een cultuur waarin spanningen onder water blijven, onduidelijkheden in governance en een hoge bestuurlijke druk.

Daardoor functioneerden formele rollen en processen in de praktijk minder sturend dan beoogd.

Door deze combinatie werd de gemeente geconfronteerd met een situatie waarin bestuurders en raadsleden vaak moesten handelen op basis van onvolledige informatie, waarin ad-hoc afstemming de formele lijn overnam en waarin de voorspelbaarheid van besluitvorming afnam. Het ontbreken van een gedeelde bestuurlijke taal en ritme versterkte deze dynamiek. Dit onderzoek laat zien dat deze mist pas kan optrekken wanneer bestuur, organisatie en raad gezamenlijk investeren in institutionele helderheid, professionele rolopvatting, betrouwbare informatievoorziening en een cultuur waarin ruimte bestaat voor tegenspraak en gezamenlijke reflectie.

### 1.5 Een moment om te herstellen en te bouwen

Hoewel de bestuurlijke druk in de onderzochte periode groot was, is er in alle geledingen een breed gedeeld besef ontstaan dat deze situatie een kantelpunt vormt. De periode die nu is aangebroken biedt de kans om te investeren in het bestuurlijke fundament dat noodzakelijk is voor de nieuwe raad en het nieuwe college. De gesprekken laten zien dat er bereidheid is om vooruit te kijken, dat er ruimte is om te leren en dat de betrokken actoren zich willen inzetten voor meer rust, duidelijkheid, professionaliteit en onderlinge samenhang.

Dit rapport biedt daarvoor de bouwstenen. De analyse van governance en de formele organisatie, cultuur, samenwerking en eigenaarschap, gecombineerd met de conclusies en de negen aanbevelingen, vormt een routekaart voor het versterken van de bestuurlijke samenwerking en het creëren van een organisatie en bestuur die toekomstbestendig zijn. De volgende hoofdstukken presenteren de bevindingen uit het onderzoek en bieden inzichten die richting geven aan dit noodzakelijke proces van herstel en versterking.

## 2 METHODOLOGIE

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de raad van Alphen aan den Rijn en richt zich op de samenwerking en interactie tussen raad, college, griffie en ambtelijke organisatie. De methodologische aanpak van het onderzoek is gebaseerd op een combinatie van documentanalyse en semigestructureerde interviews, thematische analyse en triangulatie van bevindingen. Deze aanpak maakt het mogelijk om zowel de formele bestuurlijke structuur als de informele dynamiek en cultuurpatronen inzichtelijk te maken.

De gekozen werkwijze sluit aan bij onderzoeken naar bestuurlijke samenwerking, governance en organisatiecultuur binnen decentrale overheden. De methode richt zich niet uitsluitend op feitelijke processen, maar ook op de betekenis die actoren toekennen aan gebeurtenissen, rollen en onderlinge verhoudingen. Hierdoor ontstaat een integraal beeld dat zowel structurele als culturele factoren omvat.

### 2.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is opgezet als een kwalitatieve, diepgravende analyse van het bestuurlijk en ambtelijk samenspel binnen de gemeente. De onderzoeksopzet bestaat uit het reconstrueren van de bestuurlijke werkelijkheid aan de hand van primaire bronnen (interviews, interne documenten, beleidsstukken, rapportages) en secundaire bronnen (organisatiedata, monitors, regelgeving en eerdere evaluaties).

Het doel van deze opzet is om de formele governance-structuren te verbinden met de dagelijkse praktijkervaringen van bestuurders, raadsleden en medewerkers. Door deze twee perspectieven te combineren wordt zichtbaar waar de structuur goed functioneert, waar deze wordt doorkruist door informele processen en hoe cultuur en leiderschap de bestuurlijke werking beïnvloeden. Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op structurele patronen en niet op individuele gedragingen. Incidentele voorvallen zijn alleen in zoverre betrokken dat zij inzicht geven in bredere dynamieken die voor de stabiliteit van de gemeente relevant zijn. Hierdoor wordt voorkomen dat incidentele gebeurtenissen onevenredig gewicht krijgen en de analyse vertekenen.

### 2.2 Dataverzameling en analyse

De dataverzameling bestond uit drie componenten: documentanalyse, interviews en aanvullende organisatorische en bestuurlijke informatie.

Allereerst is een uitgebreide documentanalyse verricht. Daarbij zijn onder meer raadsstukken, collegebesluiten, interne memo's, P&C-documenten, beleidsnota's, functionele analyses, eerdere onderzoeken, interne monitorresultaten (waaronder de 2DaysMood-data), integriteitsrapportages en externe benchmarks betrokken. Deze documenten zijn geanalyseerd op patronen in rolverdeling, informatievoorziening, sturingslijnen, proceskwaliteit en bestuurlijke samenhang.

Daarnaast zijn interviews afgenomen met raadsleden, collegeleden, de burgemeester, de gemeentesecretaris, leden van de directie, medewerkers uit verschillende lagen van de ambtelijke organisatie en vertegenwoordigers van de griffie. De interviews hadden

een semigestructureerd karakter, waardoor zowel centrale thema's als spontane observaties konden worden meegenomen in de analyse. De interviewdata zijn thematisch gecodeerd, waarbij de thema's governance, cultuur, eigenaarschap en informatiepositie als hoofdcategorieën fungeerden. Deze categorieën vormden daarnaast ook het analytisch kader voor het interpreteren van de bevindingen.

Tot slot is aanvullende informatie verzameld over personeelsomvang, werkdruk, sturingslijnen, overlegstructuren en bestuurskundige indicatoren. Deze kwantitatieve en kwalitatieve gegevens zijn gebruikt om interviewbevindingen te valideren en patronen in de organisatie beter te begrijpen.

De analyse vond plaats volgens de principes van triangulatie: bevindingen zijn telkens getoetst aan meerdere bronnen om de betrouwbaarheid te vergroten. Waar gegevens uiteenliepen, is nagegaan hoe deze verschillen verklaard konden worden en welke onderliggende factoren daaraan bijdroegen.

### 2.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Omdat dit onderzoek betrekking heeft op bestuurlijke verhoudingen en cultuur, is vanaf het begin grote aandacht besteed aan de borging van betrouwbaarheid en validiteit. Dit is op verschillende manieren gewaarborgd.

- Ten eerste zijn interviews gehouden met een brede representatie van de bestuurlijke en administratieve organisatie. Hierdoor is voorkomen dat het beeld zou worden gedomineerd door één domein of één perspectief. De diversiteit aan gesprekspartners maakt het mogelijk om patronen te onderscheiden die als breed gedragen kunnen worden gezien.
- Ten tweede is gebruikgemaakt van meerdere typen bronnen, zodat feitelijke informatie, bestuurlijke documenten en ervaringsverhalen elkaar konden aanvullen en corrigeren. Deze triangulatie maakt het mogelijk om niet alleen waarneembare processen te beschrijven, maar ook om impliciete mechanismen zichtbaar te maken, zoals informele besluitvorming, terughoudendheid in aanspreken en verschillen in rolopvatting.
- Ten derde is in de analyse steeds aandacht besteed aan de scheiding tussen individuele casuïstiek en structurele patronen. Hoewel sommige gebeurtenissen illustratief waren voor bredere trends, zijn zij alleen betrokken wanneer zij inzicht gaven in structurele verhoudingen. Persoonsgebonden informatie maakt geen deel uit van dit rapport.
- Ten vierde is de interpretatie van de gegevens uitgevoerd op basis van de methodiek die in eerder vergelijkbare onderzoeken door Boer & Croon is toegepast, waaronder het knelpuntenmodel en het handelingsperspectiefmodel. Deze methodieken maken het mogelijk om bevindingen op een consistente wijze te ordenen onder governance, cultuur en eigenaarschap.
- Tot slot is het voorlopige beeld tussentijds getoetst in lijn met bestuurlijke en ambtelijke gesprekken en conclusies zijn gedeeld. Deze toetsing had uitsluitend als doel te verifiëren of de beschreven patronen herkenbaar zijn en of de

interpretatie van gegevens in overeenstemming was met de feitelijke bestuurlijke praktijk. De uiteindelijke analyse is onafhankelijk tot stand gekomen.

### 3 RESULTATEN EN BEVINDINGEN

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek naar de samenwerking en interactie tussen college, de raad, de ambtelijke organisatie en de griffie binnen de gemeente Alphen aan den Rijn. Het gaat om waarnemingen zoals die naar voren zijn gekomen uit documentanalyse, interviews en beschikbare onderzoeks- en monitorgegevens. De interpretatie van deze bevindingen vindt plaats in het volgende hoofdstuk. In dit hoofdstuk beperken wij ons tot het beschrijven van wat is aangetroffen, gepercipieerd en gerapporteerd.

Een overkoepelend inzicht dat uit de geraadpleegde bronnen naar voren komt, is dat de gemeente zich bestuurlijk beweegt in wat door velen wordt omschreven als “*sturen in de mist*”: een situatie waarin richting, samenhang en voorspelbaarheid onvoldoende zichtbaar zijn, waardoor actoren wel handelen, maar zonder gedeeld zicht op koers en context. Deze bestuurlijke mist vormt het kader waarbinnen de bevindingen in dit hoofdstuk moeten worden gelezen en verklaard.

Tegen die achtergrond worden de resultaten gepresenteerd aan de hand van drie samenhangende thema's:

1. de formele organisatie,
2. de cultuur, en
3. de bestuurlijke verhoudingen en eigenaarschap.

Ieder thema belicht een ander onderdeel van de bestuurlijke werkelijkheid, terwijl zij gezamenlijk laten zien hoe de ervaren mist ontstaat en in stand wordt gehouden.

#### 3.1 Sturen in de mist

Tijdens de interviews kwam het beeld van "sturen in de mist" herhaaldelijk naar voren als beschrijving van de bestuurlijke werkelijkheid. Het beeld is treffend: het college, de raad, de ambtelijke organisatie en de griffie bewegen zich in een omgeving waarin richting, samenhang en voorspelbaarheid onvoldoende zichtbaar zijn. Iedereen werkt hard en handelt met overtuiging, maar het ontbreekt aan een gedeeld kompas. Met een 'gedeeld kompas' wordt bedoeld: een gezamenlijk, herkenbaar en richtinggevend kader voor hoe raad, college en organisatie samenwerken. Het gaat om gedeelde uitgangspunten, waarden, handelingsprincipes en verwachtingen die helpen om consistent te handelen, ook onder druk.

Besluitvorming ontstaat daardoor eerder op basis van intuïtie en incidenten dan op basis van gedeelde inzichten en een stabiele informatiepositie. De bestuurlijke mist is geen gevolg van onwil of gebrek aan professionaliteit, maar van een samenloop van structurele, culturele en organisatorische factoren die elkaar hebben versterkt.

#### Een bestuurlijke werkelijkheid zonder houvast

De gemeente bevond zich de afgelopen jaren in een situatie van voortdurende beweging: wisselingen in de ambtelijke en bestuurlijke top, organisatorische aanpassingen en maatschappelijke opgaven die zowel urgent als complex zijn. In zo'n context is een stevige informatiebasis essentieel om koers te houden. Toch geven zowel college als raad aan dat het zicht op beleidsvoortgang, financiële consequenties

en uitvoeringsresultaten onvolledig was. Waar veel gemeenten kunnen leunen op voorspelbare rapportages, dashboards en een stabiele P&C-cyclus, ontstond in Alphen aan den Rijn juist een patroon waarin signalen laat werden onderkend en pas werd gehandeld wanneer een incident zich aandiende. Daardoor verschoof het bestuurlijke gesprek geregeld van richtinggevend naar reactief. Op die manier kwam structurele strategische agendering onder druk te staan en werd steeds minder tijd vrijgemaakt voor het bespreken van langere lijnen en samenhang.

### De informatieketen hapert

Onder de bestuurlijke mist ligt een informatieketen die structureel onvoldoende functioneert. Beleidsinformatie wordt binnen verschillende onderdelen van de organisatie verzameld, met uiteenlopende definities, tijdstippen en invalshoeken. Deze versnippering maakt dat geen uniform, gedeeld beeld ontstaat van waar de gemeente staat, welke risico's zich ontwikkelen en welke effecten daadwerkelijk worden bereikt. Afdelingen leveren informatie aan, maar vertaling naar bestuurlijke duiding blijft beperkt. Daardoor ontstaat een kwalitatief tekort: er is data, maar te weinig betekenisvolle informatie waarop college en raad kunnen sturen.

De directie probeert orde aan te brengen, maar heeft in de huidige structuur onvoldoende mogelijkheden om de informatieketen consistent te borgen. De concerncontroller vervult een cruciale functie, maar deze positie is nog niet stevig genoeg verankerd in de bestuurlijke cyclus. De griffie bewaakt de procesgang zorgvuldig, maar heeft onvoldoende ruimte om informatie strategisch te duiden voor de raad. Het gevolg is dat de hoeveelheid informatie toeneemt, zonder dat het inzicht verbetert. Dit voedt bij alle betrokkenen het gevoel dat er veel wordt geproduceerd maar dat het gezamenlijke bestuurlijke gesprek over wat echt belangrijk is onvoldoende van de grond komt.

### Van informatiegebrek naar bestuurlijke spanning

Het ontbreken van een gedeeld beeld werkt direct door in de bestuurscultuur. Doordat onzekerheid ontstaat over wat er werkelijk speelt, krijgen incidenten en mediadruk buitensporig gewicht. Bestuurders worden voorzichtig, of reageren juist snel en ad-hoc. Prioriteiten verschuiven geregeld en besluiten komen terug op tafel. Binnen het college wordt soms besluitvorming ingezet zonder volledige ambtelijke voorbereiding; binnen de raad leidt beperkte zichtbaarheid tot toenemende informatieverzoeken, variërend van detailvragen tot incidentele acties buiten de formele lijn. Zo ontstaan patronen die de bestuurlijke rust verder onder druk zetten.

In de ambtelijke organisatie groeit hierdoor onzekerheid. Medewerkers ervaren dat prioriteiten snel kunnen wisselen en dat het moeilijk is om te bouwen aan voorspelbaarheid. Daardoor ontstaat vermoeidheid en gaat energie verloren aan heroverwegingen en overleg. Veel kennis is wel aanwezig, maar blijft vooral persoonlijk; structurele borging blijft achter, waardoor het institutionele geheugen beperkt is. Hierdoor wordt het moeilijker om structureel te leren van eerdere ervaringen en om patronen in besluitvorming te herkennen. Bestuurders en ambtenaren geven aan dat

onzekerheid hen terughoudend maakt: men improviseert, maar mist het gezamenlijke zicht dat nodig is om met overtuiging te handelen.

### Een defensieve bestuurlijke dynamiek

De mist creëert een dynamiek waarin actoren ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid proberen grip te krijgen, maar waarin juist daardoor het zicht op de gezamenlijke koers verder vervaagt. College, raad en organisatie nemen ieder hun taak serieus, maar zonder gedeeld kader ontstaat een situatie waarin iedereen harder werkt zonder dat de bestuurlijke helderheid toeneemt. De bestuurlijke werkelijkheid raakt zo gefragmenteerd: meer inzet, meer druk, maar minder overzicht.

### Institutionele volwassenheid als uitweg uit de mist

De weg uit de mist begint niet bij méér informatie, maar bij meer gedeeld inzicht. Institutionele volwassenheid betekent dat informatie, besluitvorming en uitvoering op één lijn komen te staan; dat voorspelbare structuren worden ontwikkeld en dat rollen helder zijn. Het vraagt om duidelijkheid over wie informatie verzamelt, wie deze duidt en wie rapporteert.

Dit betekent een steviger positionering van de concerncontroller als onafhankelijk kwaliteitsborg en een nadrukkelijker rol voor de griffie in de strategische duiding richting de raad. Ook vraagt het om vaste ritmes, eenduidige definities en herkenbare formats die rust en voorspelbaarheid brengen. Zonder deze basis blijven bestuurlijke keuzes te afhankelijk van de stijl en beschikbaarheid van individuele functionarissen.

### Van mist naar zicht

Wanneer de bestuurlijke mist optrekt, verandert ook de bestuurlijke praktijk. Waar eerder vooral werd gereageerd op incidenten en verrassingen, ontstaat ruimte voor strategische gesprekken over keuzes, effecten en prioriteiten. Informatie wordt dan niet langer gezien als technische rapportage, maar als een gedeelde taal tussen politiek, bestuur en organisatie. Die gedeelde taal is van groot belang voor herstel van vertrouwen. Niet door meer documenten te produceren, maar door gezamenlijk betekenis te geven aan wat cijfers en signalen zeggen over de werkelijkheid. Dat is professioneel bestuur: weten waar je staat, begrijpen wat er gebeurt en kunnen uitleggen waarom je kiest.

De gemeente Alphen aan den Rijn beschikt daarvoor over de bouwstenen: betrokkenheid, ambitie en het brede besef dat het anders moet. De uitdaging ligt in het verbinden van losse waarnemingen tot één samenhangend beeld, en dat beeld vast te houden in ritme, discipline en rolvastheid. De mist verdwijnt niet in één keer, maar wordt dunner naarmate structuur, rust en gezamenlijke duiding terugkeren in het systeem.

### 3.2 Thema 1 De formele organisatie: formele helderheid, informele vertroebeling

Elke Nederlandse gemeente kent drie bestuursorganen: de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, die ook een zelfstandig orgaan is. De raad vertegenwoordigt de inwoners, stelt beleid en verordeningen vast en controleert het college. Het college is belast met het dagelijks bestuur en met de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid. De ambtelijke organisatie ondersteunt het college daarbij en, via de griffie, ook de raad. De burgemeester is voorzitter van zowel de raad als het college en heeft daarnaast eigen wettelijke taken.

Binnen deze formele structuur heeft de gemeente Alphen aan den Rijn de eigen organisatie ingericht en nader vormgegeven. Op papier is sprake van een duidelijk onderscheid tussen rollen, verantwoordelijkheden en sturingslijnen. In de praktijk blijkt echter dat deze helderheid niet altijd wordt gevolgd in de dagelijkse besluitvorming en samenwerking.

#### Het college

Het college van Alphen aan den Rijn bestaat uit de burgemeester en vijf wethouders, ieder met een eigen portefeuille. De portefeuillerverdeling sluit in grote lijnen aan bij wat gebruikelijk is in gemeenten van vergelijkbare omvang: een wethouder met Financiën in de portefeuille, een wethouder voor Ruimtelijke Ordening en een wethouder voor het brede domein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In Alphen aan den Rijn is dit laatste domein gesplitst: Participatie valt onder de verantwoordelijkheid van één wethouder, terwijl de Wmo en de Jeugdzorg onder een andere wethouder zijn belegd. Overige beleidsterreinen zijn verdeeld om de portefeuilleomvang enigszins evenwichtig te verdelen en om het principe van collegiaal bestuur te ondersteunen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het college zich kenmerkt door grote inzet en betrokkenheid. Wethouders hebben intensief gewerkt aan hun eigen dossiers en waren zichtbaar aanwezig in de stad, in de raad en richting maatschappelijke partners.

Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat de samenhang binnen het college beperkt is geweest. In de periode van de laatste coalitie werd veel bestuurlijke energie gericht op het voortzetten van lopende projecten, het realiseren van bezuinigingen en het beheersen van urgente dossiers, terwijl structurele reflectie op de onderlinge samenwerking en de bestuurlijke inrichting minder aandacht kreeg. Meerdere betrokkenen beschrijven het college in de onderzochte periode als een verzameling sterke individuele bestuurders, waarbij het inzicht in elkaars portefeuilles beperkt was. Het gezamenlijke gesprek over risico's, samenhang tussen beleidsterreinen en de langere termijn kwam hierdoor minder tot ontwikkeling. Daardoor werd het college als collectief minder zichtbaar als één bestuurlijke tafel waar integrale keuzes worden gewogen. Bestuurlijke druk, beperkte capaciteit en een hoge werkbelasting droegen eraan bij dat de beschikbare tijd vooral werd besteed aan de eigen dossiers.

Begin 2025 werd de bestuursstijl door verschillende gesprekspartners omschreven als energiek en resultaatgericht, met wethouders die intensief betrokken waren bij de uitvoering van beleid. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat deze actieve rolopvatting

spanning kon veroorzaken in de verhouding met de ambtelijke organisatie, met name wanneer toezeggingen of voorstellen tot stand kwamen zonder volledige ambtelijke toetsing.

In de gesprekken wordt gewezen op een structureel capaciteitsvraagstuk: de portefeuilleomvang per wethouder is groot en de bestuurlijke opgave is omvangrijk voor een college van vijf wethouders. Het college opereert daarmee aan de ondergrens van wat bestuurlijk gebruikelijk is voor een gemeente van deze schaal. Onder deze omstandigheden resteert weinig ruimte voor structureel collegiaal overleg, strategische afstemming en gezamenlijke reflectie. In de loop van 2025 is de samenstelling van het college gewijzigd. Diverse geïnterviewden, zowel binnen als buiten het college, signaleren dat het college sindsdien meer als team is gaan functioneren. Er wordt meer onderling overlegd, complexe dossiers worden vaker gezamenlijk besproken en de onderlinge betrokkenheid wordt als groter ervaren. Deze ontwikkeling wordt in de gesprekken beschreven als een positieve, maar nog kwetsbare beweging.

### De raad

De raad van Alphen aan den Rijn wordt door geïnterviewden beschreven als een betrokken en werkzame raad. De onderlinge sfeer wordt over het algemeen gekenmerkt als collegiaal, met wederzijds respect tussen raadsleden. Tegelijkertijd signaleren meerdere gesprekspartners dat er duidelijke scheidslijnen aanwezig zijn. Een beperkt aantal personen wordt genoemd als zich nadrukkelijk buiten het gezamenlijke functioneren positionerend, hetgeen in de beleving van betrokkenen invloed heeft op de samenwerking binnen de raad als geheel.

In de bredere omgangscultuur binnen de raad is volgens diverse geïnterviewden sprake van een toename van scherpheid in de politieke verhoudingen. Debatten kunnen, zo wordt gerapporteerd, een hard karakter krijgen, waarbij de grens tussen inhoudelijke kritiek en persoonlijke aanval niet altijd scherp wordt bewaakt. Voorzitters spreken betrokkenen achteraf aan op incidenten, maar dit heeft volgens de gesprekken niet geleid tot een structurele, gezamenlijke reflectie op het functioneren van de raad als geheel. Het zelfcorrigerend vermogen wordt daardoor als beperkt ervaren. Daardoor keren dezelfde patronen en spanningen geregeld terug, zonder dat zij in gezamenlijkheid worden doorbroken.

In meerdere interviews wordt benoemd dat loyaliteit aan personen, fracties of politieke groepen in sommige situaties zwaarder lijkt te wegen dan het collectieve belang of de kwaliteit van de besluitvorming. Dit vergroot voor sommige raadsleden en betrokkenen het gevoel van onveiligheid en vermindert de ruimte voor open debat. Incidenten worden vaak geïsoleerd behandeld en niet systematisch gebruikt als aanleiding om gezamenlijk te leren.

Wat betreft de rolopvatting blijkt uit de gesprekken dat de raad zijn vertegenwoordigende rol betrokken invult, maar in de praktijk een neiging heeft tot incidentgericht handelen. De aandacht gaat regelmatig uit naar acute kwesties of onderwerpen die veel publieke of media-aandacht krijgen, terwijl structurele en

strategische lijnen minder zichtbaar zijn. Raadsleden mengen zich, zo wordt door verschillende betrokkenen aangegeven, met enige regelmaat in details die tot de uitvoeringssfeer behoren. Dit leidt in de waarneming van betrokkenen tot rolvervaging, waarbij de raad tegelijk kadersteller, controleur en mede-uitvoerder lijkt te worden. Voor het college en de ambtelijke organisatie ontstaat hierdoor onzekerheid over welke rol de raad op welk moment inneemt en welke informatie of besluitvorming daarbij past.

Binnen de raad bestaat geen eenduidig, breed gedeeld beeld van wat rolvastheid in de lokale context betekent. Fracties hanteren uiteenlopende opvattingen over de mate waarin de raad richtinggevend dan wel toezichhoudend moet zijn. Dit zorgt voor een diversiteit in handelingspatronen en voor onduidelijkheid in de samenwerking met het college en de organisatie. Wanneer de raad meer grip probeert te krijgen, gebeurt dat vaak door het opvragen van extra informatie, waarbij uiteenlopende instrumenten worden ingezet. Een deel van deze verzoeken lijkt voor te komen uit onzekerheid over de volledigheid en tijdigheid van beschikbare informatie, naast inhoudelijke behoefte aan details.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het formele spel van vraag en verantwoording niet altijd volledig wordt uitgespeeld. De mogelijkheden van het Reglement van Orde en andere formele instrumenten worden niet overal even bewust en consistent benut.

### De ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie van Alphen aan den Rijn bevindt zich volgens vrijwel alle geraadpleegde bronnen in een langdurig proces van heroriëntatie. De formele inrichting is helder beschreven en sluit aan bij de bestuurlijke opgave. In de praktijk wordt de organisatie evenwel ervaren als zoekend naar rust, richting en rolvastheid. In gesprekken wordt gesproken over een organisatie die zich meerdere malen heeft proberen te herordenen, maar die nog niet de stabiliteit heeft gevonden om nieuwe werkwijzen duurzaam te consolideren.

Verschillende geïnterviewden koppelen deze situatie aan een gebrek aan consistent leiderschap als gevolg van wisselingen in de ambtelijke top. Daarnaast staat de balans tussen bestuurlijke ambitie en uitvoeringskracht onder druk. Bezuinigingen op het ambtelijk apparaat zijn niet altijd gepaard gegaan met een neerwaartse bijstelling van ambities en doelstellingen. Dit leidt, volgens betrokkenen, tot een situatie waarin de lat hoog ligt, terwijl de beschikbare capaciteit beperkt is.

De formele structuur wordt door veel gesprekspartners niet gezien als het primaire knelpunt. De lijnen in het besluit *Sturing en structuur* worden als helder ervaren. De feitelijke sturing wordt daarentegen als wisselend en nog niet stabiel beschreven.

Er is sprake van overlappende overlegvormen en ad-hoc afstemming. Formeel vastgelegde lijnen worden in de praktijk regelmatig doorkruist door informele afspraken en pragmatische oplossingen. Een veelgenoemd voorbeeld is het rechtstreeks doen van bestuurlijke toezeggingen in gesprekken met externe belanghebbenden, zonder

voorafgaande ambtelijke voorbereiding of toetsing. Dit leidt bij medewerkers tot onzekerheid over de status van besluiten en over verantwoordelijkheden.

Werknemers en leidinggevenden geven aan dat zij meer eigenaarschap willen nemen, maar tegelijkertijd beperkte ruimte ervaren om fouten te maken. Eerdere reorganisaties en wisselingen in de leiding hebben, zo wordt benoemd, sporen nagelaten in de beleving van veiligheid en stabiliteit. Tegelijkertijd is er in de gesprekken ook sprake van voorzichtig optimisme. Sinds de komst van een nieuwe gemeentesecretaris en het huidige management wordt meer geïnvesteerd in onderlinge verbinding, rolzuiverheid en gezamenlijke reflectie. Deze ontwikkeling wordt als positief ervaren, maar nog als kwetsbaar en niet volledig verankerd.

De personeelsmonitor laat een beeld zien van een organisatie met hogere werkdruk en een bovengemiddeld ziekteverzuim, gecombineerd met een hoge mate van externe inhuur. Verschillende gesprekspartners beschrijven een vicieuze cirkel waarin hoge druk tot verloop leidt, verloop tot extra inhuur en inhuur tot minder samenhang en continuïteit. Een extern onderzoek laat zien dat de totale apparaatslasten ongeveer drie procent lager liggen dan bij vergelijkbare gemeenten. Hoewel dit in financiële zin gunstig lijkt, wordt erop gewezen dat een lagere bezetting bij gelijkblijvende of toenemende werklast kan duiden op structurele ondercapaciteit. De verdeling van capaciteit sluit bovendien niet altijd aan bij bestuurlijke prioriteiten, waardoor sommige teams structureel meer gevraagde inzet leveren dan anderen.

Medewerkers geven in onderzoeken en gesprekken aan dat zij initiatieven op het gebied van vitaliteit, werkgeluk en leiderschapontwikkeling waarderen en dat de toon in interne communicatie als iets opener wordt ervaren. Tegelijkertijd blijft de kernuitdaging bestaan om bestuurlijke ambitie en realistische uitvoeringskracht beter met elkaar in balans te brengen.

### Griffie

Sinds de invoering van het duale stelsel vervult de griffier een centrale rol als schakel tussen raad en bestuur waar de gemeentesecretaris de verbinding is tussen college en de ambtelijke organisatie. De griffier vervult in overeenstemming met de Gemeentewet en de rolomschrijving van de Vereniging van Griffiers een onafhankelijke positie ter ondersteuning van de raad. Deze ondersteuning omvat de kwaliteit van de informatievoorziening, de procesgang van besluitvorming en het borgen van een zorgvuldig politiek-bestuurlijk proces.

In Alphen aan den Rijn wordt de griffie in de gesprekken beschreven als een stabiel en zorgvuldig functionerend onderdeel van het gemeentelijk bestel. Vanuit de raad, het college en de organisatie wordt erkend dat de formele ondersteuning op orde is: vergaderingen verlopen ordelijk, besluitvorming wordt zorgvuldig voorbereid en de informatievoorziening wordt als betrouwbaar ervaren.

Tegelijkertijd komt in de interviews naar voren dat de rol van de griffie in de onderzochte periode vooral procesmatig van aard is geweest. De griffie wordt minder gezien als

strategische partner in de ontwikkeling van de raad als instituut en in de duiding van complexe dossiers. De nadruk lag op het “draaiend houden” van het systeem en minder op het versterken van de positie van de raad in het samenspel met college en organisatie. Er is nog onvoldoende duidelijk in hoeverre het beperkte strategische profiel van de griffie voortkomt uit een capaciteitsvraagstuk, een kwestie van taakafbakening, of de manier waarop processen momenteel zijn ingericht. Deze onduidelijkheid belemmert het verder ontwikkelen van een steviger strategische rol.

De samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en de griffie wordt door verschillende gesprekspartners als zorgvuldig maar beperkt strategisch beschreven. Waar de dagelijkse procesgang goed verloopt, ontbreekt een structurele afstemming over visie, signalering van bestuurlijke spanningen en gezamenlijke duiding van complexe dossiers.

### De Driehoek

De driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier vormt het knooppunt waar de lijnen tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie samenkomen. In theorie is dit het overleg waarin spanningen, dilemma’s en misverstanden vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en besproken, zodat escalatie wordt voorkomen.

In Alphen aan den Rijn blijkt de driehoek in de onderzochte periode vooral te zijn gebruikt voor het afstemmen van lopende zaken en praktische afspraken. Er is volgens verschillende gesprekspartners minder structureel gesproken over koers, wederzijdse verwachtingen en de bredere bestuurlijke samenwerking. In de gesprekken wordt dit aangeduid als een “kleine driehoek”: de structuur is aanwezig, maar het potentieel als strategisch ankerpunt en vroegtijdig signaleringsmechanisme is nog niet volledig benut.

### 3.3 Thema 2 Cultuur: loyaliteit als kracht en als beperking

#### Cultuur binnen het college en in de samenwerking met de ambtelijke organisatie

Waar Thema 1 laat zien dat de formele organisatie in Alphen aan den Rijn op papier helder is, maar in de praktijk onder druk staat, wordt in dit thema zichtbaar welke cultuur onder deze structuur ligt. Uit alle gesprekken komt naar voren dat binnen het college, de raad, de ambtelijke organisatie en de griffie sprake is van grote betrokkenheid en onderlinge loyaliteit. Tegelijkertijd blijkt dat juist deze loyaliteit gepaard gaat met een sterke neiging om spanningen te vermijden en gedrag slechts beperkt met elkaar te bespreken.

Binnen het college wordt beschreven dat de bestuurlijke samenwerking lange tijd vooral was gebaseerd op vertrouwen in elkaars inzet en deskundigheid. Collegeleden werkten intensief en zorgvuldig binnen hun eigen portefeuille en gingen er tegelijkertijd vanuit dat anderen hetzelfde deden. Hierdoor ontstond een patroon waarin samenhang en integraliteit vooral werden verondersteld, niet doelbewust georganiseerd. Besluiten werden regelmatig vooraf bilateraal of in klein verband afgestemd. Het gezamenlijke gesprek in het college over integraliteit, rolopvatting en werkdruk kreeg daardoor minder plek dan de inhoudelijke behandeling van lopende dossiers.

In verschillende gesprekken wordt benoemd dat verzuim en veranderingen in de samenstelling van het college uiteindelijk hebben gefungeerd als katalysator voor meer reflectie op onderlinge samenwerking, werkdruk en het “teamfunctioneren”. Die ontwikkeling wordt door betrokkenen herkend als een positieve kentering, maar ook als een relatief nieuwe beweging in een bestuurlijke cultuur die voorheen sterk werd bepaald door overvolle agenda's, mediadruk en het voortdurend reageren op urgente vraagstukken.

In de omgangsvormen binnen het college en in de relatie tussen het college en de ambtelijke organisatie is veiligheid in hoge mate gezocht in harmonie. Inspanningen waren gericht op het voorkomen van openlijke conflicten en het in stand houden van werkrelaties, minder op het expliciet bespreken van stijlverschillen, grenzen of ongewenst gedrag. Zowel binnen het college als in de relatie met leidinggevenden in de ambtelijke organisatie werd zelden structureel gesproken over houding en gedrag. Ambtelijke leidinggevenden gaven in interviews aan dat zij weinig ruimte voelden om het college te spiegelen op stijl of op effecten van bestuurlijke keuzes in de organisatie. Spanningen werden eerder geneutraliseerd door extra inzet en improvisatie dan door gezamenlijk bespreekbaar te maken wat er onder de oppervlakte speelde.

#### Politieke cultuur en onderstroom binnen de raad

Binnen de raad wordt de cultuur beschreven als tegelijkertijd collegiaal en scherp. Raadsleden geven aan dat er in de openbare vergaderingen stevig kan worden gedebatteerd en dat discussies soms een hard en persoonlijk karakter krijgen. In verschillende interviews wordt benoemd dat de scheidslijn tussen inhoudelijke kritiek en persoonlijke aanval niet altijd duidelijk wordt bewaakt. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat dit klimaat ertoe heeft geleid dat medewerkers zich niet altijd

veilig voelden in het contact met de raad. Tegelijkertijd blijkt dat deze spanningen meestal niet worden gevolgd door een gezamenlijk gesprek over de cultuur van de raad als geheel.

Incidenten worden wel door voorzitters van de vergadering besproken, maar niet systematisch benut als aanleiding voor reflectie op de manier van werken en met elkaar omgaan. Het zelfcorrigerend vermogen van de raad blijft daardoor beperkt.

Een belangrijk element in de cultuur van de raad is de invloed van de herindeling. Meerdere gesprekspartners wijzen op blijvende “bloedgroepen” die hun oorsprong hebben in de voormalige gemeenten Alphen, Boskoop en Rijnwoude. Deze achtergronden brengen verschillende politieke stijlen en tempo’s met zich mee, variërend van nadruk op consensus en overleg tot nadruk op bestuurlijke daadkracht en directe aansturing. Deze verschillen werken door in de communicatie en de besluitvormingscultuur.

De bestuurlijke crisis van de afgelopen periode wordt door verschillende betrokkenen niet gezien als een op zichzelf staand incident, maar als een zichtbare uitdrukking van deze dieperliggende patronen. Kenmerkend is dat de raad alert reageert op acute kwesties, terwijl systematische kaderstelling en reflectie op hoofdlijnen minder tot ontwikkeling komen.

#### Organisatiecultuur en leiderschap binnen de ambtelijke organisatie

Binnen de ambtelijke organisatie wordt de cultuur door vrijwel alle betrokkenen benoemd als het hart van de opgave. Medewerkers worden beschreven als bevolgen en loyaal, maar de basishouding is vaak voorzichtig en afwachtend. De korte lijnen en directe toegankelijkheid binnen de organisatie maken snelle afstemming mogelijk. Problemen worden bij voorkeur pragmatisch opgelost, waarbij focus ligt op het draaiende houden van het werk, terwijl fundamentele oorzaken en structurele verbeteringen niet altijd worden besproken.

Interne onderzoeken, zoals de 2DaysMood-rapportages en werkgelukonderzoeken, laten zien dat medewerkers hoog scoren op collegialiteit, maar aanzienlijk lager op erkenning en open communicatie. Medewerkers ervaren dat zij sterk op elkaar kunnen bouwen, maar minder op het systeem als geheel.

Leidinggevenden binnen de ambtelijke organisatie vervullen in deze cultuur een complexe rol. Zij worden zichtbaar gewaardeerd in hun inspanningen, maar geven zelf aan weinig ruimte te ervaren om daadwerkelijk richting te geven. Van hen wordt verwacht dat zij spanningen tussen bestuur en uitvoering opvangen, terwijl zij gelijktijdig onvoldoende mandaat voelen om structurele keuzes af te dwingen.

De integriteitsenquêtes laten zien dat medewerkers de omgeving voor vrije en open uitwisseling van ideeën, meningen en overtuigingen niet als vanzelfsprekend veilig ervaren. In de gesprekken wordt dit gekoppeld aan de nabijheid en loyaliteit binnen

teams: men wil elkaar niet voor het hoofd stoten, en daardoor worden afwijkende opvattingen minder gemakkelijk uitgesproken.

In de recentere periode signaleren verschillende betrokkenen een voorzichtige verschuiving. Er wordt meer aandacht ervaren voor openheid, reflectie en menselijkheid in de manier waarop wordt samengewerkt. In gesprekken wordt benoemd dat het gesprek over sociale veiligheid vaker wordt gevoerd en minder wordt vermeden.

Tegelijkertijd wordt benadrukt dat deze ontwikkeling ongelijk verdeeld is over de organisatie en sterk samenhangt met de stijl van individuele leidinggevenden. In sommige teams voelen medewerkers meer ruimte en vertrouwen, terwijl elders sprake is van spanning en onzekerheid.

De aanhoudend hoge werkdruk maakt dat deze kentering als kwetsbaar wordt ervaren: zolang de druk hoog blijft, bestaat het risico dat oude patronen van vermijden en overleven opnieuw de overhand krijgen.

#### Cultuur binnen de griffie en de rol van de driehoek

Binnen de griffie wordt de cultuur beschreven als zorgvuldig, dienstverlenend en sterk gericht op betrouwbaarheid. Raadsleden geven aan dat zij kunnen vertrouwen op een goede voorbereiding van vergaderingen en op ondersteuning in procedures. De nadruk ligt op het waarborgen van ordelijkheid en op het faciliteren van het werk van de raad.

Tegelijkertijd tonen de gesprekken dat er ruimte blijft liggen om een meer strategische rol te spelen beperkt. Het accent lag primair op proces, minder op het agenderen van onderliggende culturele patronen of op het uitdagen van de raad om als instituut te groeien.

De driehoek, gevormd door de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier, wordt in cultuurtermen beschreven als een overlegvorm waarin de onderlinge verhoudingen respectvol zijn, maar waarin de potentie als veilige plek voor vroegtijdige bespreking van spanningen nog onvoldoende wordt benut. Daardoor ontbreekt er een vaste plek waar signalen over samenwerking, grenzen en verwachtingen in samenhang kunnen worden geduid. De driehoek wordt volgens verschillende betrokkenen vooral gebruikt om lopende zaken af te stemmen en minder om stil te staan bij gedrag, onderlinge verwachtingen en cultuur. Daarmee weerspiegelt de driehoek in het klein de bredere cultuur: betrokken, zorgvuldig en loyaal, maar terughoudend in het expliciet maken van onderliggende spanningen en patronen.

### 3.4 Thema 3 Bestuurlijke verhoudingen & eigenaarschap: verantwoordelijkheid zonder gedeelde koers

#### Verhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie

In dit derde thema wordt zichtbaar hoe de eerder beschreven cultuur zich vertaalt in de concrete verhoudingen tussen het college, de raad, de ambtelijke organisatie en de griffie. De gesprekken en documenten laten een beeld zien van actoren die zich sterk verantwoordelijk voelen voor hun eigen rol, maar die moeite hebben om samen een stabiele, gedeelde bestuurlijke koers te ontwikkelen. De bestuurlijke dynamiek wordt gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid, rolonduidelijkheid en een kwetsbare informatiepositie.

De verhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie wordt door vrijwel alle betrokkenen omschreven als in de kern goed, maar niet rolvast. Vanuit het college bestaat de neiging om, mede uit betrokkenheid, dicht op de uitvoering te sturen en in te grijpen in concrete dossiers. Vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie beschrijven dit als goedbedoeld, maar in de praktijk verstorend.

Door de intensieve en directe betrokkenheid van wethouders is de ruimte voor de ambtelijke organisatie om professioneel tegenspel te bieden beperkt. In verschillende gevallen ontstaat het beeld dat het college besluiten neemt zonder dat de ambtelijke advisering volledig is afgerond, of dat tijdens de uitvoering bestuurlijke accenten verschuiven. In de ambtelijke top wordt deze dynamiek ervaren als een bron van vermoeidheid.

De druk om te leveren is hoog, terwijl bestuurlijke prioriteiten en accenten soms tussentijds wijzigen. Dit maakt het moeilijk om stabiel te plannen, realistische termijnen af te spreken en verwachtingen richting teams scherp te houden. Vanuit het college wordt tegelijkertijd aangegeven dat de ambtelijke organisatie als traag en procesmatig wordt ervaren. Dit leidt ertoe dat collegeleden hun eigen informele lijnen ontwikkelen om tempo te maken, met als gevolg dat voor medewerkers niet altijd helder is wat nu leidend is, of wanneer een besluit als definitief kan worden beschouwd. De ambtelijke organisatie spreekt in dit verband over een duidelijke behoefte aan bestuurlijke rust, consistentie en voorspelbaarheid.

#### Verhouding tussen het college en de raad en de informatiepositie van de raad

De verhouding tussen het college en de raad laat een vergelijkbaar spanningsveld zien. Formeel heeft de raad het primaat in kaderstelling en controle, maar in de onderzochte periode werd het college in de praktijk vaak als leidend ervaren.

Raadsleden geven aan dat onderwerpen veelal pas op de agenda kwamen wanneer het college daartoe het initiatief nam. Binnen de coalitie leidde dit tot een sterke positie van het college, waarbij coalitiefracties veelal loyaal volgden. Oppositiefracties ervoeren daarentegen regelmatig dat zij alleen stonden en moeite hadden om invloed uit te oefenen.

In de gesprekken wordt het beeld bevestigd dat de raad in belangrijke mate afwachtend is geweest in het benutten van zijn formele positie. De informatievoorziening vanuit het college wordt in formele zin als correct omschreven, maar in de praktijk als reactief. Vertragingen of beperkingen in stukken leidden zelden tot een stevig politiek gesprek over de informatiepositie van de raad. Daarmee kwam de positie van de raad als kadersteller en controleur onder druk te staan. Pas tijdens en na de periode van bestuurlijke onrust werd zichtbaar dat delen van de raad nadrukkelijker hun rol oppakten, onder andere bij de benoeming van een wethouder zonder eigen fractie.

De informatiepositie van de raad speelt in deze bestuurlijke verhouding een centrale rol. In veel gesprekken wordt aangegeven dat informatie vanuit het college de raad regelmatig laat, onvolledig of in een vorm bereikt die onvoldoende duiding biedt. Vooral bij financiële en organisatorische onderwerpen wordt benoemd dat signalen over risico's en afwijkingen soms pas laat zichtbaar werden. Raadsleden beschrijven dat zij zich hierdoor achteraf overvallen konden voelen door tegenvallers of incidenten. De reactie op dit gevoel van achterstand is vaak een toename van schriftelijke en mondelinge vragen en verzoeken om detailinformatie. Dit vergroot de informatiehoeveelheid, maar niet altijd het inzicht in samenhang of prioriteiten. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt geconstateerd dat deze dynamiek leidt tot een groeiende belasting en wederzijdse frustratie: de raad ervaart onvoldoende transparantie, terwijl de organisatie veel tijd besteedt aan het beantwoorden van vragen die niet altijd bijdragen aan meer strategisch overzicht.

#### Beeldvorming en rolvastheid van de raad in de bestuurlijke verhoudingen

In de beeldvorming over de raad komt naar voren dat deze door het college en de ambtelijke organisatie wordt gezien als betrokken, maar als collectief moeilijk voorspelbaar. Persoonlijke relaties spelen een grote rol in de bestuurlijke dynamiek. Raadsleden nemen soms veel ruimte in het bestuurlijk speelveld en bewegen zich met regelmaat buiten de eigen rol, bijvoorbeeld door diep in de uitvoering te treden.

Het gedrag van de raad varieert per persoon en per situatie, waardoor de organisatie zich voortdurend moet aanpassen aan wisselende signalen en verwachtingen. Na de politieke crisis wordt wel een groter besef ervaren dat de bestuurscultuur moet veranderen, maar tegelijkertijd wordt het vertrouwen in de duurzaamheid van die verandering als kwetsbaar beschreven.

#### De ambtelijke organisatie in de bestuurlijke verhoudingen

Vanuit de raad en het college wordt de ambtelijke organisatie beschreven als loyaal en deskundig, maar ook als voorzichtig en in zekere zin structureel kwetsbaar. De herindeling wordt daarbij genoemd als een blijvende factor: volgens verschillende raadsleden en collegeleden is de organisatie nooit volledig uitgekristalliseerd tot één samenhangend geheel. Verschillen in werkwijze en cultuur tussen delen van de organisatie werken door in de dagelijkse praktijk.

Wisselingen in leiding en een hoog niveau van externe inhuur hebben geleid tot verlies van continuïteit en kennis. Dit vergroot de afhankelijkheid van individuele medewerkers

en tijdelijk ingehuurd krachten, en beperkt het vermogen om op lange termijn te investeren in kwaliteit en leervermogen. De ambtelijke organisatie ervaart op haar beurt dat zij niet altijd voldoende wordt gesteund door het college en de raad.

Vanuit de organisatie wordt gewezen op situaties waarin bestuurlijke besluiten of uitlatingen de ambtelijke geloofwaardigheid onder druk zetten, of waarin ambtenaren zich niet veilig voelen in het contact met de raad. Er zijn voorbeelden genoemd van gedrag dat als grensoverschrijdend, intimiderend of respectloos is ervaren. Dit heeft ertoe bijgedragen dat sommige medewerkers contact met raadsleden mijden of zich terughoudend opstellen in de richting van het college. De rolgrenzen tussen raad, college en ambtelijke organisatie worden in deze context als vervagend ervaren.

### Rol van de griffie en de driehoek in eigenaarschap en samenhang

De positie van de griffie en de driehoek speelt binnen deze bestuurlijke verhoudingen een bijzondere rol. De griffier bewaakt de positie van de raad door te zorgen voor tijdige informatie en zorgvuldige besluitvorming. In Alphen aan den Rijn vervult de griffie deze formele taken zorgvuldig en wordt zij door raadsleden gewaardeerd om betrouwbaarheid en dienstbaarheid.

Tegelijkertijd komt in de gesprekken naar voren dat de griffie haar strategische potentieel nog slechts beperkt kan realiseren. De raad wordt wel goed ondersteund in het proces, maar minder expliciet geholpen om zijn kaderstellende en controlerende rol als collectief orgaan te versterken in de verhouding met het college en de ambtelijke organisatie.

De driehoek vormt in potentie een belangrijk checks-and-balances-mechanisme tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier brengen elk hun eigen perspectief in: bestuurlijk, ambtelijk en democratisch. In de praktijk is de driehoek in de onderzochte periode vooral gebruikt voor afstemming van lopende zaken, niet voor structurele bespreking van spanningen, rolgrenzen of gezamenlijke koers. Daarmee blijft een deel van de mogelijke bijdrage aan bestuurlijke samenhang onbenut.

Samengevat tonen de bevindingen in dit thema een bestuurlijke werkelijkheid waarin het college, de raad, de ambtelijke organisatie en de griffie elk met grote inzet verantwoordelijkheid nemen, maar waarin het gezamenlijke en individuele eigenaarschap over koers, rolverdeling en informatievoorziening onvoldoende is ontwikkeld. De verhoudingen zijn daardoor onder spanning komen te staan, met een verhoogde kwetsbaarheid voor incidenten en een bestuurlijk ritme dat vaker reactief dan richtinggevend is.

## 4 ANALYSE EN INTERPRETATIE

Dit hoofdstuk geeft betekenis aan de bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk. Waar Hoofdstuk 4 beschrijft *wat* in de praktijk is aangetroffen, richt dit hoofdstuk zich op *hoe* deze patronen werken, *waarom* zij ontstaan en *welke gevolgen* zij hebben voor de bestuurlijke stabiliteit van de gemeente Alphen aan den Rijn. De drie thema's: de formele organisatie, de cultuur en de bestuurlijke verhoudingen en eigenaarschap, worden hier niet opnieuw beschreven, maar diepgaander geanalyseerd.

De rode draad is helder: de factoren die in elk thema zichtbaar worden, staan niet los van elkaar maar vormen samen een systeem dat leidt tot wat in het onderzoek wordt aangeduid als "*sturen in de mist*". De mist ontstaat waar formele helderheid, cultuur en verhoudingen elkaar onvoldoende versterken en elkaar zelfs kunnen verzwakken. De analyse hieronder maakt dat samenspel inzichtelijk.

### 4.1 Thema 1 De formele organisatie: formele helderheid, informele vertroebeling

#### De kloof tussen structuur en praktijk

De gemeente beschikt formeel over een solide bestuurlijke structuur. Rollen, bevoegdheden en processen zijn duidelijk beschreven en sluiten aan bij de wettelijke kaders. Toch laat de analyse zien dat deze helderheid in de praktijk onvoldoende tot leven komt. De formele organisatie staat onder druk door informele patronen die zich hebben genesteld in het bestuurlijke ritme.

Het college, de raad, de ambtelijke organisatie en de griffie werken weliswaar binnen dezelfde formele ordening, maar functioneerden in de onderzochte periode niet vanuit één gedeeld systeem. Dat heeft drie oorzaken:

- Het bestuurlijke ritme wordt gedomineerd door urgentie. Daardoor krijgt de formele structuur onvoldoende kans om richtinggevend te zijn.
- Informele lijnen worden ingezet als versneller, maar ondergraven juist de kwaliteit en voorspelbaarheid van besluitvorming.
- De informatieketen is versnipperd, waardoor de formele posities die afhankelijk zijn van betrouwbare informatie (de raad, het college, de concerncontroller, de griffie) onvoldoende kunnen functioneren.

De analyse laat zien dat de formele structuur precies dát biedt wat de gemeente nodig heeft: voorspelbaarheid, transparantie en rolvastheid. Maar de praktijk laat zien dat de structuur veelvuldig wordt doorkruist door pragmatische oplossingen die bedoeld zijn om snelheid te creëren, maar het zicht juist vertroebelen.

#### De betekenis van de haperende informatieketen

De informatieketen vormt het zenuwstelsel van de formele organisatie. Wanneer dit systeem hapert, verliest het bestuur grip. De analyse toont een patroon dat zich in meerdere lagen tegelijk voordoet:

- informatie is beschikbaar, maar niet altijd volledig of eenduidig;

- bestuurlijke duiding ontbreekt vaak, waardoor informatie vooral ‘feit’ blijft en minder inzicht geeft in betekenis of impact;
- signalen worden wel gezien, maar niet altijd doorgegeven of in samenhang besproken.

Het gevolg is dat actoren binnen de gemeente op verschillende momenten over verschillende versies van dezelfde werkelijkheid beschikken. Zonder gedeeld beeld kunnen rollen niet meer complementair functioneren: de raad kan niet sturen, het college kan niet vooruitkijken, de ambtelijke organisatie kan niet prioriteren en de griffie kan niet strategisch duiden.

#### Oorzaak-gevolgpatroon binnen de formele organisatie

De analyse maakt een terugkerende systemische dynamiek zichtbaar. De formele structuur biedt in theorie een stevig fundament, maar raakt in de praktijk ondergesneeuwd door patronen die voortkomen uit bestuurlijke druk, tijdgebrek en een voortdurende behoefte aan praktische oplossingen. Hierdoor wordt zonder volledige ambtelijke toetsing of bestuurlijke duiding gehandeld.

De raad probeert deze onzekerheid te compenseren door extra informatie op te vragen, wat leidt tot een grotere belasting binnen de ambtelijke organisatie. De extra druk vertraagt de processen verder, waardoor het college opnieuw naar informele oplossingen grijpt, en zo herhaalt het patroon:

1. De formele structuur biedt helderheid, maar
2. informele werkwijzen nemen de overhand door bestuurlijke druk, tijdgebrek en behoefte aan snelheid, waardoor
3. ambtelijke toetsing en bestuurlijke duiding vaak pas laat of onvoldoende plaatsvinden, wat
4. onzekerheid creëert bij de raad, waardoor
5. de raad meer informatie gaat opvragen, wat
6. de ambtelijke organisatie extra belast, terwijl
7. de druk op het college toeneemt, wat
8. de behoefte aan informele lijnen weer vergroot.

Deze cyclus ontstaat niet door onwil van actoren, maar door structurele omstandigheden die niet worden geadresseerd. Zolang deze dynamiek voortduurt, blijft de formele structuur onvoldoende functioneren als ankerpunt voor bestuur en organisatie.

#### 4.2 Thema 2 Cultuur: loyaliteit als kracht en als beperking

##### Loyaliteit als bindmiddel én rem

De cultuur in Alphen aan den Rijn wordt gekenmerkt door grote loyaliteit en betrokkenheid. Inhoudelijk werkt dat verbindend, maar bestuurlijk werkt het soms vertragend of verhullend.

De analyse van het college, de raad, de ambtelijke organisatie en de griffie laat zien dat deze loyaliteit zich op drie manieren manifesteert:

- vermijden van confrontatie, zelfs wanneer deze nodig is;
- afhankelijkheid van persoonlijke relaties, waardoor institutionele verhoudingen onder druk komen te staan;
- pragmatisch oplossen in plaats van structureel doorgronden, waardoor patronen blijven bestaan.

Deze cultuur werkt vooral goed wanneer de omstandigheden rustig zijn. Maar onder druk houdt loyaliteit het systeem niet overeind; het maakt het juist moeilijker om spanning bespreekbaar te maken.

#### Patronen die de bestuurlijke mist versterken

De analyse laat zien dat cultuur en bestuurlijke mist elkaar versterken. Door spanningen niet expliciet te maken, blijven patronen bestaan die uiteindelijk het bestuurlijke handelen beïnvloeden. Wanneer normen impliciet blijven, worden verwachtingen tussen collegeleden onderling, tussen de raad en het college en tussen bestuur en ambtelijke organisatie vooral gebaseerd op individuele interpretatie of persoonlijke geschiedenis. Hierdoor verdwijnt institutionele helderheid en heeft het systeem beperkte capaciteit om zichzelf te corrigeren.

De afwezigheid van expliciete gesprekken over gedrag, stijl en samenwerking maakt dat teamvorming binnen het college, de raad en de ambtelijke organisatie kwetsbaar blijft. Vertrouwen is vooral gebaseerd op persoonlijke relaties, niet op een gedeeld institutioneel kader. Wanneer druk ontstaat, neemt de kans toe dat deze persoonlijke patronen domineren, in plaats van professionele afspraken en stabiele werkritmes.

#### De rol van leiderschap in cultuurvorming

Leiderschap speelt een dominante rol in de cultuur van de gemeente. Zowel bestuurlijke als ambtelijke leiders geven aan dat zij verantwoordelijkheid voelen, maar tegelijkertijd weinig ruimte ervaren om die verantwoordelijkheid ten volle te nemen. De dynamiek in de raad, binnen het college en in de ambtelijke organisatie maakt dat leidinggevend veel tijd besteden aan het oplossen van acute knelpunten, waardoor zij minder toekomen aan structurele ontwikkeling en normstelling.

Hierdoor ontstaat een cultuur waarin leiderschap vooral reactief is. Leidinggevend en bestuurders werken hard om problemen op te vangen, terwijl de ruimte om structureel richting te geven beperkter wordt. Deze situatie versterkt het patroon waarin institutionele volwassenheid nog onvoldoende tot ontwikkeling komt.

#### De griffie en driehoek als cultuurdragers

De griffie en de driehoek hebben in potentie een belangrijke rol in het zichtbaar maken en adresseren van culturele patronen. In de onderzochte periode is deze rol echter vooral procedureel ingevuld. De griffie bewaakte zorgvuldig de procesmatige kant van besluitvorming, maar had minder ruimte om de raad strategisch te helpen reflecteren op cultuur en rol. De driehoek bleef vooral gericht op afstemming van lopende zaken en

bodt minder ruimte voor gezamenlijke reflectie op gedrag, samenwerking en verwachtingen. Hierdoor bleven patronen die het functioneren van college, raad en organisatie beïnvloeden soms te lang onderbelicht.

#### 4.3 Thema 3 Bestuurlijke verhoudingen en eigenaarschap: verantwoordelijkheid zonder gedeelde koers

##### Een systeem dat verantwoordelijkheid kent, maar geen gezamenlijke koers

Wat in alle onderdelen van de gemeente zichtbaar wordt, is een grote mate van verantwoordelijkheid: collegeleden, raadsleden, ambtenaren en de griffie voelen zich stuk voor stuk betrokken en inzetbaar.

Wat ontbreekt, is gezamenlijk eigenaarschap.

De analyse maakt duidelijk dat overstijgend eigenaarschap niet vanzelf ontstaat: het moet worden georganiseerd. Juist dat ontbreekt structureel.

##### Rolgrenzen zijn formeel duidelijk, maar praktisch vervaagd

De bestuurlijke mist binnen Alphen aan den Rijn uit zich hier het meest concreet. Drie structurele patronen springen eruit:

1. Het college opereert dicht op de uitvoering, waardoor ambtelijke tegenspraak wordt beperkt en rolgrenzen verschuiven.
2. De raad treedt regelmatig buiten zijn kaderstellende en controlerende rol door zich te mengen in zowel de uitvoering als het dagelijks bestuur, met name wanneer informatie ontbreekt of te laat komt.
3. De ambtelijke organisatie voelt zich geroepen gaten te vullen, maar mist duidelijkheid over wat bestuurlijk is afgesproken en wat verwacht wordt.

Deze patronen creëren een bestuurlijke werkelijkheid waarin iedereen probeert grip te krijgen, maar waarin juist daardoor de rolzuiverheid verder vervaagt.

##### De informatiepositie als structurele kwetsbaarheid

De informatiepositie van de raad vormt een terugkerend punt van zorg. De raad ontvangt informatie niet altijd in een vorm die voldoende inzicht geeft om tijdig te kaderen of te controleren. Wanneer informatie laat, fragmentarisch of zonder bestuurlijke duiding wordt aangeboden, ontstaat afhankelijkheid van het college en wordt de raad reactiever in plaats van richtinggevend.

Doordat raadsleden daardoor gedwongen worden meer detailvragen te stellen, neemt de belasting op de ambtelijke organisatie toe. Dit leidt tot een verdere vertraging in de informatievoorziening, waardoor de behoefte aan ad-hocbesluitvorming binnen het college groeit. Dit patroon maakt het moeilijk om rust en helderheid in de bestuurlijke relaties te herstellen.

### De rol van de griffie en de driehoek in bestuurlijke samenhang

De analyse laat zien dat de griffie en de driehoek structureel te weinig zijn benut als instrumenten om eigenaarschap, richting en samenhang te organiseren. Zij zijn procedureel sterk, maar onvoldoende strategisch ingebed.

De driehoek heeft in potentie de rol van vroegtijdige duiders, conflictpreventiepunt en systeemspiegel maar deze rol is in de onderzochte periode slechts beperkt ingevuld.

### Oorzaak-gevolg in bestuurlijke verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen laten een cyclisch patroon zien dat zichzelf versterkt. Het college probeert tempo te maken door intensief op de uitvoering te sturen. De ambtelijke organisatie reageert met voorzichtigheid wanneer prioriteiten verschuiven of besluiten tussentijds veranderen. De raad ontvangt informatie te laat of in beperkte vorm en probeert grip te krijgen door aanvullende vragen te stellen. De extra belasting die dit veroorzaakt, vertraagt de interne processen verder, waardoor het college opnieuw geneigd is om informele lijnen te gebruiken om snelheid te behouden. Deze dynamiek blijft voortbestaan zolang geen gedeelde koers wordt ontwikkeld, geen gemeenschappelijk ritme wordt afgesproken en geen heldere institutionele afspraken worden gemaakt die betrouwbaar zijn voor alle betrokkenen.

### Naar een gedeeld begrip van wat nodig is

De analyse van de drie thema's laat zien dat de bestuurlijke mist niet één oorzaak heeft, maar een systeem van onderliggende patronen die elkaar versterken. Het opheffen van die mist vraagt niet alleen om technische aanpassingen of procesverbeteringen, maar om institutionele volwassenheid: het vermogen om gezamenlijk te duiden, te leren en te sturen.

In het volgende hoofdstuk worden de concrete aanbevelingen uitgewerkt die aansluiten op deze analyse en die gericht zijn op het versterken van structuur, cultuur en bestuurlijke verhoudingen als drie onlosmakelijk verbonden onderdelen van hetzelfde systeem.

## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Conclusies in samenhang

De vraagstukken die in de gemeente Alphen aan den Rijn spelen, zijn op zichzelf niet uniek. Veel Nederlandse gemeenten hebben te maken met vergelijkbare thema's: een hoge bestuurlijke en maatschappelijke druk, beperkte capaciteit, en een voortdurende spanning tussen politieke ambitie en uitvoeringskracht. Wat Alphen aan den Rijn echter onderscheidt, is de specifieke samenloop van factoren op systeem-, relatie- en cultuurniveau.

Bestuurlijke wisselingen, de erfenis van de herindeling en een bestuurlijke en organisatorische cultuur waarin men elkaar lange tijd uit loyaliteit ontzag, hebben gezamenlijk geleid tot wat kan worden omschreven als een "perfecte storm". De formele structuren zijn op orde en sluiten aan bij de schaal en ambities van een gemeente van ruim 116.000 inwoners, maar missen in de praktijk samenhang, koersvastheid en institutioneel eigenaarschap.

De samenwerking tussen het college, de raad en de ambtelijke organisatie is niet fundamenteel falend, maar in de onderzochte periode structureel onvoldoende toegerust op de bestuurlijke en organisatorische eisen die passen bij de groeiambities van de gemeente. Wat in de kern ontbrak, was een gedeeld handelingsperspectief: een helder en gedeeld beeld van waar men naartoe wil, hoe onderlinge rollen zich tot elkaar verhouden en welke afspraken leidend zijn in het dagelijks handelen. Zonder dat gezamenlijke perspectief sijpelt energie weg in onderlinge afstemming, frictie en herstel, in plaats van gericht te worden op gezamenlijke opgaven.

### 5.2 Overzicht van kernknelpunten

Op basis van het onderzoek komen vier samenhangende knelpunten naar voren, die in alle lagen van het bestuurlijke systeem zichtbaar zijn:

**Het college** heeft in de onderzochte periode te smal en te individueel gefunctioneerd. Vijf wethouders dragen elk een omvangrijk en complex takenpakket. Er is hard en betrokken gewerkt aan de eigen portefeuilles, maar de beschikbare tijd voor gezamenlijke reflectie, collegiale afstemming en integrale koersvorming was beperkt. Hierdoor kwam het college onvoldoende toe aan zijn rol als één bestuurlijk team met een gezamenlijke koers.

**De raad** zocht een balans tussen het reageren op acute kwesties en het versterken van strategische sturing. Incidenten en mediadruk vroegen veel aandacht, terwijl systematische kaderstelling en controle op hoofdlijnen onder druk kwamen te staan. Binnen de raad bestond bovendien geen breed gedeeld beeld van wat rolvastheid betekent in de lokale context, wat leidde tot variatie in opvattingen en gedrag en onduidelijkheid in de samenwerking met het college en de ambtelijke organisatie.

**De ambtelijke organisatie** heeft te maken gehad met een langdurige hoge werkdruk en vaak wisselend leiderschap. De combinatie van personele wisselingen,

afhankelijkheid van externe inhuur en een reeks reorganisaties heeft geleid tot structurele kwetsbaarheid. Veel medewerkers zijn loyaal en professioneel, maar werken in een context waarin tijd voor reflectie en structurele verbetering beperkt is en waarin nieuwe werkwijzen nog onvoldoende zijn geland.

**De griffie en de driehoek** zijn in de onderzochte periode onvoldoende strategisch benut. De griffie vervulde haar formele en procedurele taken zorgvuldig, maar had beperkt ruimte om de raad ook op strategisch niveau te ondersteunen. De driehoek functioneerde wel als overlegvorm, maar nog niet als het sterke, systeemgerichte schakelpunt waar spanningen vroegtijdig worden gedeeld en bestuurlijke samenhang actief wordt bewaakt.

Deze situatie is nadrukkelijk niet uitzichtloos. Ondanks de druk en de incidenten zijn veel inhoudelijke doelen wél gerealiseerd. In de gesprekken blijkt dat in de afgelopen periode het besef is gegroeid dat de manier van samenwerken tussen het college, de raad en de ambtelijke organisatie moet veranderen. Dit besef creëert momentum. De eerste stappen in de goede richting zijn al gezet; de opgave is nu om die beweging vast te houden en te verdiepen. De aanbevelingen in dit hoofdstuk bieden daarvoor een handelingsperspectief.

### 5.3 Aanbevelingen

De negen aanbevelingen versterken elkaar en vormen een samenhangend handelingsperspectief. Aanbeveling 1, 2 en 5 richten zich op het versterken van structuur, proceskwaliteit en professioneel leiderschap binnen de organisatie. Aanbeveling 3, 4 en 7 richten zich op het versterken van de democratische verhoudingen, de positie van de raad en het institutionele samenspel tussen raad, college en organisatie. Aanbeveling 6, 8 en 9 ondersteunen deze beweging door te investeren in gemeenschappelijke richting, bestuurlijke capaciteit en duurzaam ontwikkelritme.

#### Aanbeveling 1 Versterk de institutionele professionaliteit

Deze aanbeveling adresseert de bevindingen uit Thema 1 (De formele organisatie) door helderheid in rollen en processen te vertalen naar structurele werkafspraken en kwaliteitsborging.

In Alphen aan den Rijn is veel kennis, inzet en betrokkenheid aanwezig, maar de werkwijzen leunen nog te vaak op persoonlijke afspraken en improvisatie. Hierdoor ontbreekt geregeld de rust en voorspelbaarheid die nodig zijn om besluiten zorgvuldig voor te bereiden en consistent uit te voeren. Om deze basis te versterken, zijn drie samenhangende ontwikkelrichtingen nodig.

#### Heldere rollen en verantwoordelijkheden

Ten eerste is een expliciete herijking van rollen en verantwoordelijkheden nodig in de voorbereiding, afstemming en besluitvorming. Het moet voor iedereen duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is, welke stappen worden doorlopen en via welke lijn besluitvorming loopt.

Dat betekent dat de interne samenwerking zo wordt ingericht dat besluiten via een herkenbare en herleidbare route tot stand komen: van beleidsontwikkeling, via ambtelijke en collegiale toetsing, naar formele besluitvorming en terugkoppeling aan de uitvoering. Deze helderheid voorkomt dat toezeggingen worden gedaan buiten de formele lijnen om en biedt houvast bij de beoordeling van haalbaarheid en risico's.

### Procesdiscipline en kwaliteitsborging

Ten tweede vraagt institutionele professionaliteit om procesdiscipline en een lichte maar consequente vorm van kwaliteitsborging. Kernprocessen dienen in duidelijke werkafspraken te worden vastgelegd. Het gaat daarbij onder meer om:

- Herkenbare formats en standaarden voor collegevoorstellen en raadsvoorstellen;
- Duidelijke stappen voor intercollegiale afstemming en toetsing;
- Vaste interne besluitvormingslijnen en mandaten.

De gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van deze processen. Binnen de directie kan een vaste coördinator worden aangewezen die de naleving bewaakt, knelpunten signaleert en verbeteringen systematisch terugkoppelt. Deze inrichting moet ondersteunend zijn, niet verstikkend: het gaat om overzichtelijke, goed uitlegbare afspraken die helpen om voorspelbaarheid en kwaliteit te borgen.

### Leren en reflecteren als vast onderdeel van werken

Ten derde is het essentieel dat leren en reflecteren een vast onderdeel van het reguliere werk worden. Dat betekent dat periodieke momenten worden georganiseerd waarin directie, management en medewerkers gezamenlijk bespreken wat goed gaat, waar processen vastlopen en waar samenwerking kan worden verbeterd. Deze reflectiemomenten worden gekoppeld aan de bestaande werkcyclus, bijvoorbeeld aan de planning- en controle momenten of aan reguliere teamoverleggen. Zij zijn geen incidentele interventies, maar een structureel onderdeel van professioneel werken.

### *Verwacht resultaat na één jaar*

De verwachting is dat de organisatie binnen een jaar merkbaar volgens heldere afspraken, voorspelbare processen en gedeelde verantwoordelijkheden werkt. Het college en de raad ervaren meer rust, consistentie en kwaliteit in de voorbereiding van besluiten. Medewerkers weten beter waar zij aan toe zijn en voelen meer ruimte om hun professionele rol te vervullen.

Voorbeelden van concrete resultaatindicatoren die de gemeente kan hanteren:

- College- en raadsvoorstellen worden via dezelfde voorspelbare lijn voorbereid;
- Elke afdeling kent en werkt met het centrale format;
- De directie systematisch evalueert en verbetert waar nodig centrale formats. (Minimaal elk kwartaal gerapporteerd);
- Medewerkers en bestuurders in interviews aangeven meer voorspelbaarheid en minder ad-hoc druk te ervaren;
- Bestuurlijke heroverwegingen van eerder genomen besluiten komen slechts in uitzonderlijke gevallen voor.

**Aan zet:** het college en de directie.

### Aanbeveling 2 Verbeter de informatievoorziening als basis voor sturing

Waar aanbeveling 1 gaat over processen en rolhelderheid, richt aanbeveling 2 zich specifiek op de informatieketen als randvoorwaarde voor goed bestuur, sturing en controle.

Deze aanbeveling adresseert het kernprobleem aan dat in alle drie de thema's naar voren kwam: het 'sturen in de mist' door gebrekkige informatievoorziening die zowel formele processen, bestuurlijke verhoudingen als de organisatiecultuur onder druk zet. Het college en de raad ervaren regelmatig dat zij onvoldoende zicht hebben op wat er speelt, zowel in beleidsinhoudelijke zin als in termen van risico's, voortgang en effecten. Wanneer de informatiepositie ontoereikend is, verschuift besluitvorming al snel van inzicht naar incident. Een betrouwbare, structurele informatievoorziening is daarom essentieel voor bestuurlijke stabiliteit en professioneel samenspel.

Om de informatiepositie van de raad, het college en de ambtelijke organisatie te versterken, zijn drie verbonden stappen nodig.

#### Inhoudelijke informatiebehoefte: bepaal samen wat nodig is

Allereerst is het nodig om gezamenlijk vast te stellen welke informatie nodig is om de verschillende rollen goed te kunnen vervullen. In gezamenlijke werksessies tussen de raad, het college en de directie kan worden verkend:

- Welke informatie noodzakelijk is voor sturing op maatschappelijke opgaven (outcome) en op de activiteiten, prestaties en resultaten op kortere termijn (output);
- Hoe onderscheid kan worden gemaakt tussen gewenste maatschappelijke effecten op langere termijn en de concrete, uitvoeringsgerichte informatie die nodig is om de voortgang te kunnen volgen;
- Op welke wijze deze informatie logisch kan worden verbonden aan de bestaande beleids- en verantwoordingsdocumenten binnen de P&C-cyclus;
- Welke indicatoren en/of mijlpalen passend zijn voor de raad om de voortgang te volgen, rekening houdend met de verschillende rollen en informatiebehoeften.

Hoewel deze aanbeveling geen betrekking heeft op besluiten die buiten de onderzoeksperiode vallen, kan de door de raad op 6 november 2025 aangenomen *Motie 0.1 Begroting 2027 en verder*, waarin is verzocht een verkenning uit te voeren naar (1) een nieuwe opzet van de beleidsbegroting, (2) mogelijke kaderstelling voor een solide financiële positie en (3) strategisch financieel meerjarenbeleid, dienen als relevante context voor toekomstige besluitvorming. De uitkomsten van deze verkenning kunnen worden benut om de informatiebehoefte van raad en college verder te verduidelijken.

Door deze behoefte gezamenlijk te formuleren, ontstaat een gedeeld beeld van wat minimaal nodig is, in plaats van een versnipperd patroon van ad-hoc vragen.

### Structuur: ontwikkel een geïntegreerd systeem voor beleidsmonitoring

Vervolgens moet de informatievoorziening structureel worden gekoppeld aan de bestaande planning- en controlecyclus. Dit kan door het ontwikkelen van digitale dashboards of voortgangsrapportages waarin per programma de stand van zaken, trends en risico's zichtbaar zijn. Het ligt daarbij voor de hand om te starten met een of twee prioritaire beleidsdomeinen, zodat het systeem stapsgewijs kan worden opgebouwd en verfijnd.

Integratie met de financiële cyclus zorgt ervoor dat beleidsinhoud en middelen in samenhang kunnen worden beoordeeld. Dit stelt het college in staat tijdig bij te sturen en geeft de raad de mogelijkheid om op basis van actuele en overkoepelende informatie haar kaderstellende en controlerende rol te versterken.

### Verantwoordelijkheden in de informatieketen

Ten slotte is het van belang dat verantwoordelijkheden in de informatieketen helder worden vastgelegd. De directie is verantwoordelijk voor de inhoudelijke aanlevering en actualisatie van gegevens. De concerncontroller bewaakt de kwaliteit, consistentie en betrouwbaarheid van de informatie en rapporteert hierover aan het college, met terugkoppeling aan de raad via de griffie. De griffie ziet erop toe dat de raad tijdig, volledig en in de juiste vorm wordt geïnformeerd.

Door deze verantwoordelijkheden expliciet te maken en te borgen, wordt voorkomen dat informatievoorziening alsnog afhankelijk wordt van goodwill of incidentele inspanningen.

### Verwacht resultaat na één jaar

Binnen een jaar moeten het college en de raad beschikken over een herkenbare set aan stuurinformatie. Rapportages zijn eenduidig, voorspelbaar en voorzien van duiding. Politieke en bestuurlijke discussies verschuiven daarmee van de vraag of cijfers kloppen naar de vraag welke keuzes, prioriteiten en effecten nodig zijn. De gemeente stuurt merkbaar rustiger en professioneler.

Voorbeelden van concrete resultaatindicatoren die de gemeente kan hanteren:

- De verdere ontwikkeling van stuur- en verantwoordingsinformatie wordt vormgegeven binnen de kaders van de door de raad op 6 november 2025 aangenomen *Motie 0.1 Begroting 2027 en verder*, waarin gevraagd is om vóór de gemeenteraadsverkiezingen een verkenning uit te voeren naar de opzet van de beleidsbegroting, kaderstelling voor een solide financiële positie en strategisch financieel meerjarenbeleid.
- In aansluiting op deze verkenning wordt een helder onderscheid gemaakt tussen beoogde maatschappelijke effecten op de langere termijn (outcome) en de activiteiten, prestaties en resultaten op de kortere termijn (output).
- Raad, college en organisatie maken gezamenlijk afspraken over welke indicatoren en/of mijlpalen worden gebruikt om voortgang en effecten te volgen, zodat sturing en verantwoording eenduidig en voorspelbaar plaatsvinden.

- De verbeterde stuurinformatie wordt geïntegreerd in de bestaande planning- en controlecyclus en vormt daarmee een vast onderdeel van de reguliere beleids- en verantwoordingsdocumenten.
- De concrete uitwerking van indicatoren, frequenties en rapportages volgt uit de uitvoering van de motie en wordt in de nieuwe bestuursperiode gezamenlijk vastgesteld.

**Aan zet:** de directie (met name de concerncontroller), in samenspraak met het college en de griffie.

### Aanbeveling 3 Versterk de rolvastheid en het politieke debat in de raad

Waar aanbeveling 1 en 2 vooral de ambtelijke en bestuurlijke basis versterken, richt aanbeveling 3 zich op het functioneren van de raad als politiek orgaan. Deze aanbeveling richt zich op de bevindingen uit Thema 2 (Cultuur) en Thema 3 (Bestuurlijke verhoudingen), door de raad te ondersteunen in het ontwikkelen van een scherpere rolopvatting en een meer open debatacultuur. Het doel is de raad te ondersteunen in het verstevigen van systematische kaderstelling en controle, het ontwikkelen van een gedeeld beeld over rolvastheid en het vinden van een betere balans tussen reageren op acute vraagstukken en sturen op hoofdlijnen

De raad van Alphen aan den Rijn wordt ervaren als betrokken en collegiaal, maar in de praktijk blijven scherpe tegenspraak en inhoudelijke confrontatie vaak achterwege. Daardoor verliest het politieke debat aan richting en betekenis. De raad functioneert het meest krachtig wanneer er ruimte is voor verschillen in inzicht en wanneer debat en samenwerking in balans zijn. Om dat te bereiken, zijn drie ontwikkelrichtingen van belang.

#### Inhoud: verduidelijk rollen en wederzijdse verwachtingen

Het begint bij het expliciteren van rollen en verwachtingen. In raadsbrede reflectiesessies, met betrokkenheid van raadsleden, fractievoorzitters en leden van het college, kan worden besproken:

- Wat de raad verstaat onder kaderstelling en controle;
- Waar de grens ligt tussen politieke sturing en uitvoeringsdetails;
- Hoe de raad en het college elkaar kunnen versterken in plaats van elkaars rol over te nemen.

Het doel is een gedeeld, institutioneel gedragen beeld van rolvastheid, niet een optelsom van individuele opvattingen.

#### Structuur: versterk debatvaardigheid en kwaliteit van het politieke gesprek

Daarnaast is het wenselijk om gericht te investeren in debatvaardigheid en het voeren van scherpe, inhoudelijke discussies. Het verdient aanbeveling om dit traject te starten aan het begin van de nieuwe raadsperiode, zodat alle raadsleden vanaf de start op hetzelfde niveau opereren en gezamenlijk een nieuwe werkwijze kunnen ontwikkelen. Trainingen, intervisie en begeleide oefensessies kunnen raadsleden helpen om:

- Kritische vragen te stellen zonder dat de onderlinge verhoudingen onnodig verharderen;
- Prioriteiten te stellen in de politieke agenda;
- Zich te richten op de hoofdlijnen en de strategische koers, in plaats van gedetailleerde uitvoeringsvragen.

Hiermee wordt niet de scherpheid in het debat verminderd, maar juist versterkt op een manier die bijdraagt aan professionele verhoudingen.

### Verantwoordelijkheid: maak reflectie onderdeel van het werkritme

Ten slotte is het belangrijk dat reflectie op het functioneren van de raad als collectief geen eenmalige activiteit is, maar een terugkerend element in het jaarlijkse werkritme. Minimaal eens per jaar zou de raad, samen met het college en de griffie, moeten stilstaan bij de wijze waarop zij samenwerken, met bijzondere aandacht voor:

- De kwaliteit van het debat;
- De balans tussen consensus en conflict;
- De mate waarin de raad haar eigen ambities waarmaakt in kaderstelling en controle.

### Verwacht resultaat na één jaar

Binnen een jaar kan zichtbaar worden dat raadsvergaderingen inhoudelijk scherper zijn, dat er meer ruimte is voor tegenspraak en dat de raad als geheel een duidelijker profiel heeft ontwikkeld als kaderstellend en controlerend orgaan. De samenwerking met het college en de ambtelijke organisatie wordt daarmee beter voorspelbaar en professioneler.

Voorbeelden van concrete resultaatindicatoren die de gemeente kan hanteren:

- Het inwerkprogramma voor de nieuwe raad omvat een traject waarbij aandacht wordt besteed aan debatvaardigheid, rolvastheid en andere elementen die bijdragen aan professioneel raadswerk
- Minimaal twee raadsbrede reflectiesessies per jaar over samenwerking, debatkwaliteit en rolvastheid
- Het aantal detailvragen over uitvoering neemt substantieel af, terwijl strategische moties en amendementen toenemen

**Aan zet:** het presidium en de griffie, in samenspraak met de burgemeester.

#### Aanbeveling 4 Herijk de opdracht van de griffie en zet in op een strategisch sterke griffie

Deze aanbeveling sluit aan op aanbeveling 3 en richt zich op het versterken van de strategische ondersteuning van de raad, zodat die zijn rol beter kan waarmaken. Deze aanbeveling verbindt Thema 1 (De formele organisatie) met Thema 3 (Bestuurlijke verhoudingen) door de griffie als onafhankelijke schakel tussen raad en college strategisch te versterken. Het doel is de onafhankelijke positie van de griffie te versterken, waardoor de raad minder afhankelijk is van het college en scherper kan opereren op hoofdlijnen.

De griffie vormt het hart van de ondersteuning van de raad. In Alphen aan den Rijn is de griffie loyaal, zorgvuldig en dienstverlenend, maar haar rol is in de praktijk voornamelijk uitvoerend en procedureel geweest.

De kwaliteit van besluitvorming en de effectiviteit van de raad kunnen aanzienlijk worden vergroot wanneer de griffie steviger en strategischer wordt gepositioneerd.

#### Inhoud: herijk de opdracht van de griffie

Allereerst is het van belang om de opdracht van de griffie te herijken. Dat betekent dat in kaart wordt gebracht:

- Welke taken de griffie momenteel uitvoert;
- Welke prioriteiten daarbinnen liggen;
- Welke taken meer strategisch kunnen worden ingevuld.

De ondersteuning hoort minder te draaien om logistiek en vergadertechniek en meer om strategische en inhoudelijke procesbegeleiding, agendering en ondersteuning van de controlerende taak van de raad.

Ter inspiratie kunnen werkbezoeken worden afgelegd aan griffies van enkele grotere gemeenten (bijvoorbeeld Rotterdam, Dordrecht en andere gemeenten van vergelijkbare schaal) waar de griffie een sterke strategische rol vervult. De inzichten uit deze bezoeken kunnen worden gebruikt om de eigen opdracht, werkwijze en rolopvatting te herijken. Het is niet nodig om het wiel opnieuw uit te vinden.

#### Structuur: versterk capaciteit en positionering

Op basis van de herijkte opdracht kan worden gezien of de huidige omvang en inrichting van de griffie toereikend zijn. Vergelijking met andere gemeenten van vergelijkbare omvang kan inzicht geven in:

- Benodigde fte's;
- Gewenste profielkenmerken;
- Positionering ten opzichte van presidium en raad.

Daar waar nodig kan een plan worden opgesteld om capaciteit, kennis en positionering te versterken, zodat de griffie daadwerkelijk de strategische rol kan innemen die nodig is.

### Verantwoordelijkheid: borg de verbinding tussen raad, griffie en organisatie

Tot slot is het belangrijk om de verbinding tussen de raad, de griffie en de ambtelijke organisatie structureel te borgen. Periodieke evaluatie door het presidium, met betrokkenheid van de gemeentesecretaris, helpt om de kwaliteit van de informatievoorziening, de procesgang tussen raad en organisatie en de werkdruk op de griffie regelmatig te bespreken en waar nodig bij te sturen.

### *Verwacht resultaat na één jaar*

Naar verwachting zal de griffie binnen een jaar een zichtbaarder strategische rol vervullen. Raadsleden ervaren meer richting, overzicht en ondersteuning bij hun kaderstellende en controlerende rol. De griffie wordt erkend als gezaghebbende schakel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie.'

Voorbeelden van concrete resultaatindicatoren die de gemeente kan hanteren:

- De griffie scherpt haar taakstelling aan zodat deze beter aansluit bij de strategische behoeften van de raad en bijdraagt aan een meer rolvaste en toekomstgerichte werkwijze
- Raadsleden ervaren in toenemende mate dat zij voldoende strategische ondersteuning ontvangen van de griffie bij hun kaderstellende en controlerende rol
- De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de griffie en de ambtelijke organisatie is structureel geborgd in periodiek overleg en duidelijke werkafspraken

**Aan zet:** De griffie, het presidium en de raad, in samenspraak met de gemeentesecretaris.

### Aanbeveling 5 Investeer in leiderschap en cultuur

Waar de eerste vier aanbevelingen focussen op structuur en rollen, richt aanbeveling 5 zich op het gedrag en leiderschap dat nodig is om die structuur daadwerkelijk te laten werken. Het gaat om het verankeren van het besluit *Sturing en structuur 1.1* in gedrag en cultuur. Deze aanbeveling adresseert direct de bevindingen uit Thema 2 (Cultuur) door professioneel leiderschap en reflectieve samenwerking structureel te verankeren in het dagelijks handelen. De nieuwe structuur biedt helderheid over rollen, verantwoordelijkheden en sturing, maar krijgt pas betekenis wanneer leidinggevend en bestuurders dit ook zichtbaar maken in hun handelingsstijl. Professioneel leiderschap en een open, reflectieve cultuur zijn noodzakelijk om de verandering te laten slagen

### Inhoud: geef betekenis aan professioneel leiderschap in de praktijk

De uitgangspunten uit *Sturing en structuur 1.1* moeten vertaald worden naar concreet gedrag. Dat betekent onder meer:

- Eigenaarschap tonen voor besluiten en processen;
- Aanspreekbaarheid organiseren, zowel horizontaal als verticaal;
- Consistentie in stijl en besluitvorming;
- Samenwerking over domeinen heen actief vormgeven.

Met directie, management en het college kan expliciet worden besproken hoe dit er in de dagelijkse praktijk uitziet: hoe besluiten worden voorbereid, hoe tegenspraak wordt georganiseerd, en welk voorbeeldgedrag van leidinggevend en bestuurders wordt verwacht.

### Structuur: ondersteun leiders bij het laten landen van de nieuwe werkwijze

Leiderschapsontwikkeling dient nadrukkelijk onderdeel te zijn van de implementatie van *Sturing en structuur*. Training, coaching en intervisie kunnen worden ingezet in combinatie met concrete praktijkopdrachten, zodat nieuwe inzichten meteen worden toegepast in het werk.

Het gaat er niet alleen om dat leiders begrijpen wat er van hen wordt verwacht, maar dat zij dit ook consequent laten zien in hun dagelijks handelen.

### Verantwoordelijkheid: borg reflectie en voorbeeldgedrag

De gemeentesecretaris en de directie dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het borgen van professioneel leiderschap in de organisatie. Vaste momenten van reflectie, zowel binnen de directie als in samenspraak met het college, zijn hierbij onmisbaar.

De burgemeester heeft een bijzondere rol als hoeder van rust, richting en gezamenlijkheid. Als boegbeeld in de driehoek en binnen het college kan de burgemeester bewaken dat de uitgangspunten van *Sturing en structuur* niet alleen formeel zijn vastgelegd, maar ook daadwerkelijk zichtbaar blijven in gedrag en besluitvorming.

### *Verwacht resultaat na één jaar*

Binnen een jaar kan zichtbaar zijn dat de nieuwe structuur niet alleen op papier, maar ook in houding en gedrag is verankerd. Leidinggevendenden tonen meer consistentie en eigenaarschap, besluiten worden beter voorbereid en de samenwerking binnen de top is rustiger en meer op vertrouwen gebaseerd. De ambtelijke organisatie ervaart meer duidelijkheid en het college merkt dat beleid met meer voorspelbaarheid en stabiliteit wordt uitgevoerd.

Voorbeelden van concrete resultaatindicatoren die de gemeente kan hanteren:

- Een duidelijke focus op *Sturing en structuur 1.1* gedurende 2026, incl het doorlopen van het bijbehorende verplichte leiderschapsprogramma voor leidinggevendenden
- In medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO) stijgt de score significant op 'duidelijkheid over verwachting' en 'ruimte voor professionele inbreng' ten opzichte van vorig MTO
- De directie organiseert minimaal vier keer per jaar een gezamenlijk reflectiemoment over leiderschap en cultuur, waarbij concrete verbeterpunten worden vastgelegd en opgevolgd

**Aan zet:** de directie, de portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie

### Aanbeveling 6 Bevorder een gedeelde bestuurlijke identiteit en formuleer een gezamenlijke toekomstvisie

Deze aanbeveling vormt de brug tussen de interne werking van het systeem (aanbevelingen 1 t/m 5) en de gezamenlijke toekomst. Deze aanbeveling grijpt terug op de cultuuranalyse in Thema 2, waarin de blijvende invloed van de herindeling op samenwerking en 'bloedgroepen' als belemmering werd gesignaleerd. Hoewel de fusie formeel afgerond is, is zijn verschillen in historie, werkwijze en politieke stijl werken nog steeds door in cultuur en dagelijks functioneren.

Tegelijkertijd staat de gemeente, net als andere overheden, onder druk door personeelstekorten, toenemende complexiteit en hoge verwachtingen van inwoners. De afgelopen periode is intensief geweest voor zowel bestuur als organisatie. Juist daarom is nu bestuurlijke en ambtelijke continuïteit nodig om koers en kwaliteit vast te houden.

### Inhoud: bepaal samen wat Alphen aan den Rijn wil uitstralen

Een gezamenlijk moment van herijking begint bij de vraag wat de gemeente vandaag wil zijn. In een open werksessie met de raad, het college en de directie kunnen de volgende vragen centraal staan:

- Wat typeert Alphen aan den Rijn als gemeente en bestuur?
- Welke waarden moeten de samenwerking tussen raad, college en organisatie dragen?
- Hoe verhouden deze waarden zich tot de actuele maatschappelijke opgaven?

Deze gesprekken helpen om een gedeeld beeld te vormen van de gewenste bestuurlijke identiteit in een tijd van complexiteit en druk.

### Structuur: leg uitgangspunten vast in een compact bestuurlijk kompas

De uitkomsten van deze gesprekken kunnen worden vertaald in een compact bestuurlijk kompas. Daarin worden kernwaarden, omgangsvormen en samenwerkingsprincipes helder beschreven.

Dit kompas vormt geen uitgebreid beleidsdocument, maar een praktische leidraad voor de manier van werken in de komende jaren. Het kan jaarlijks kort worden herijkt, zodat het een levend document blijft.

### Verantwoordelijkheid: geef zichtbaar vorm aan gezamenlijk leiderschap

De burgemeester, het presidium en de directie zijn bij uitstek de actoren die gezamenlijk het voortouw kunnen nemen in deze herijking. Zij kunnen voorbeeldgedrag tonen in hoe met spanningen en verschillen wordt omgegaan en erop toezien dat de afspraken uit het kompas niet alleen worden vastgesteld, maar ook zichtbaar worden in de manier waarop besluiten worden voorbereid, genomen en uitgelegd.

### Verwacht resultaat na één jaar

De fusie wordt in beleving meer ervaren als afgerond. De raad, het college en de ambtelijke organisatie werken vanuit één gedeeld verhaal en een gemeenschappelijk

referentiekader voor samenwerking. Er is meer rust, vertrouwen en voorspelbaarheid in de verhoudingen, wat de basis versterkt voor continuïteit en lange termijn kracht.

Voorbeelden van concrete resultaatindicatoren die de gemeente kan hanteren:

- Raad, college en directie werken in de eerste maanden van de nieuwe bestuursperiode gezamenlijk aan het vaststellen van een gedeeld bestuurlijk kader dat richting geeft aan samenwerking, rolvastheid en onderlinge verwachtingen.
- Dit bestuurlijk kader wordt actief betrokken bij afstemming en samenwerking tussen raad, college en organisatie, zodat het als gemeenschappelijke referentie kan functioneren in besluitvorming en onderlinge omgang.
- In periodieke evaluaties geven betrokkenen aan in toenemende mate te werken vanuit een gedeeld verhaal en een gezamenlijke bestuurlijke identiteit, waarbij historische verschillen geen bepalende factor meer vormen in de samenwerking.
- Het bestuurlijk kader wordt jaarlijks gezamenlijk geëvalueerd en waar nodig bijgesteld, zodat het aansluit bij de ontwikkelende praktijk en de strategische koers van de gemeente.

**Aan zet:** de burgemeester, het presidium en de directie, in samenspraak met de raad en het college.

### Aanbeveling 7 Vergroot de driehoek als bestuurlijk schakelpunt

Waar aanbeveling 4 gaat over ondersteuning van de raad, richt aanbeveling 7 zich op het institutionele samenspel tussen raad, college en organisatie. Deze aanbeveling verbindt alle drie de thema's door de driehoek in te zetten als strategisch mechanisme dat formele structuur (Thema 1), cultuur (Thema 2) en bestuurlijke verhoudingen (Thema 3) bij elkaar brengt. Het doel is de driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier te activeren als centrale motor van bestuurlijke samenhang. De driehoek is de plaats waar bestuurlijke en ambtelijke lijnen samenkomen en waar spanning en risico's vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd. Wanneer deze drie rollen structureel en in vertrouwen samenwerken, ontstaat rust en voorspelbaarheid in het bestuurlijk samenspel.

### Inhoud: formuleer een gezamenlijke opdracht

Voor de driehoek is het van belang dat zij voor zichzelf expliciet formuleert welke opdracht zij gezamenlijk vervult. Die opdracht ligt in ieder geval op drie terreinen:

- Vroegtijdige signalering van bestuurlijke spanningen en risico's;
- Bevorderen van onderling vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie;
- Bewaken van samenhang in informatievoorziening, procesgang en besluitvorming.

Door deze opdracht vast te leggen, ontstaat een gemeenschappelijke focus voor het overleg in de driehoek.

### Structuur: breng ritme en diepgang in het overleg

De driehoek heeft baat bij vaste overlegmomenten met een eigen agenda, los van de dagelijkse dossiers. In deze bijeenkomsten staan niet de individuele casussen centraal, maar:

- De koers en toon van het bestuur;
- Terugkerende patronen in de samenwerking;
- Dilemma's die het functioneren van het systeem als geheel raken.

De driehoek werkt in die zin "onzichtbaar, maar voelbaar": minder door zichtbare besluiten, meer door de kwaliteit van de onderlinge afstemming.

### Verantwoordelijkheid: benut de driehoek als veilige ruimte

De driehoek is geen verlengstuk van het college of de raad, maar een eigenstandig, vertrouwelijk overleg. Leden moeten de ruimte hebben om kwesties in alle openheid te bespreken. De driehoek fungeert als plek waar ongemak, twijfel of spanningen kunnen worden gedeeld, voordat deze zichtbaar worden in de formele arena.

Zo ontstaat een ankerpunt waar individuele actoren steun kunnen vinden en waar tegelijkertijd het gezamenlijke systeem wordt versterkt.

### *Verwacht resultaat na één jaar*

Binnen een jaar kan de driehoek zijn uitgegroeid tot een stabiel, weinig zichtbaar maar sterk voelbaar schakelpunt in het bestuur. Spanningen worden eerder herkend en besproken, en besluiten worden beter voorbereid in termen van samenhang en proceskwaliteit. De bestuurlijke samenwerking wordt rustiger, constructiever en voorspelbaarder.

Voorbeelden van concrete resultaatindicatoren die de gemeente kan hanteren:

- De leden van de driehoek verrichten jaarlijks een gezamenlijke zelfevaluatie gericht op het functioneren van de driehoek en de effectiviteit van het onderlinge overleg.
- De driehoek bespreekt ook specifiek systeemvraagstukken (cultuur, samenwerking, rolgrenzen, risico's)
- De driehoek komt minimaal tweewekelijks samen, met een mix van lopende zaken en systeemvraagstukken

**Aan zet:** de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier.

### Aanbeveling 8 — Versterk het bestuur met een extra wethouder en een stevigere ondersteuningsstructuur

Waar eerdere aanbevelingen gericht waren op structuur, cultuur en proces, richt aanbeveling 8 zich op het vergroten van de bestuurlijke capaciteit als randvoorwaarde voor stabiliteit en continuïteit. Deze aanbeveling reageert op bevindingen uit Thema 1 (beperkte collegiale afstemming) en Thema 3 (hoge individuele druk op wethouders) door structureel meer bestuurlijke capaciteit te creëren. Het gaat om de bestuurlijke slagkracht van het college. Met ruim 115.000 inwoners en een voorziene groei naar circa 140.000 inwoners, vraagt de opgave van Alphen aan den Rijn om voldoende bestuurlijke capaciteit met een stevige staf per wethouder. In vergelijkbare gemeenten bestaat het college vaak uit zes wethouders met elk een eigen ondersteunende staf. De huidige samenstelling met vijf wethouders resulteert in brede portefeuilles, hoge individuele druk en beperkte ruimte voor strategische reflectie.

#### Inhoud en structuur: versterk capaciteit en borg continuïteit

Bij de volgende collegevorming ligt het voor de hand de bestuurlijke capaciteit te vergroten door het college uit te breiden met een zesde wethouder. Deze uitbreiding sluit beter aan bij de schaal en complexiteit van de gemeente. Daarnaast is het wenselijk om de ondersteuningsstructuur te versterken door per wethouder te voorzien in een steviger strategische staf, inclusief bestuursadviseurs van voldoende kwaliteit en toepassing van het vier-ogenprincipe.

Bij de nieuwe portefeuillevindeling is het wenselijk dat er verbinding wordt gelegd tussen beleidsterreinen zodat:

- dossiers elkaar deels raken.
- Wethouders elkaar kunnen vervangen bij uitval of piekbelasting;
- De samenhang tussen beleidsterreinen nadrukkelijker wordt geborgd.

Een dergelijke inrichting vergroot de bestuurbaarheid, vermindert de kwetsbaarheid bij incidenten en maakt het college minder afhankelijk van de inzet van individuele bestuurders.

#### Verantwoordelijkheid: streef naar een complementair en evenwichtig team

Naast het aantal wethouders is de onderlinge complementariteit van belang. Bij de collegevorming dient nadrukkelijk aandacht uit te gaan naar:

- bestuurlijke ervaring.
- inhoudelijke expertise.
- verbindend vermogen.
- politieke sensitiviteit.

Een complementair samengesteld college is beter in staat om met stabiliteit en kwaliteit besluiten te nemen, zeker in perioden van maatschappelijke druk of politieke spanning.

### *Verwacht resultaat na één jaar*

Met een extra wethouder en een hernieuwde portefeuillevdeling en een versterkte strategische staf kan het college beschikken over meer slagkracht, evenwicht en continuïteit. De bestuurlijke druk per portefeuille neemt af, strategisch overleg krijgt meer ruimte en het college functioneert stabiel, ook bij piekbelasting of tijdelijke uitval.

Voorbeelden van concrete resultaatindicatoren die de gemeente kan hanteren:

- In de nieuwe collegevorming is een besluit genomen over uitbreiding naar een zesde wethouder en/of strategische staf
- Elke wethouder heeft in de volgende periode een ondersteunende staf, inclusief voldoende bestuursadviseurs.
- Het college reserveert en communiceert actief minimaal twee keer per maand structurele ruimte voor collegiaal overleg over integrale dossiers en strategische koers
- De portefeuillevdeling is heringericht zodat ieder portefeuille maximaal een zwaar dossier combineert met andere domeinen

**Aan zet:** de coalitieonderhandelaars, met een rol voor de burgemeester en het presidium in het agenderen van deze keuze.

### Aanbeveling 9 Borg opvolging en houd de ontwikkeling levend

Deze aanbeveling verbindt alle voorgaande aanbevelingen en richt zich op het borgen van samenhang, ritme en doorontwikkeling zodat de beweging duurzaam wordt. Deze aanbeveling borgt dat de verbeteringen in alle drie de thema's systematisch worden gemonitord en geborgd in een continu leerproces. De beweging die is ingezet, vraagt om langdurige aandacht, ritme en gezamenlijk leren.

#### Inhoud: vertaal aanbevelingen naar concrete acties

Per aanbeveling moeten concrete acties worden geformuleerd:

- welke stap wordt gezet.
- wie verantwoordelijk is.
- Binnen welke termijn de stap moet zijn gezet.

Het is belangrijk het aantal acties overzichtelijk te houden, zodat voortgang zichtbaar en haalbaar blijft. Liever enkele goed uitgevoerde stappen dan een lange lijst zonder praktische uitvoering.

#### Structuur: bewaak voortgang en herijk jaarlijks

De opvolging van de aanbevelingen kan worden gekoppeld aan bestaande bestuurlijke momenten, zoals een jaarlijkse strategische sessie of heidag met raad, college en directie. Tijdens deze momenten kan worden besproken:

- Welke resultaten zichtbaar zijn geworden;
- Welke effecten merkbaar zijn in samenwerking en besluitvorming;
- Waar bijsturing nodig is of nieuwe accenten moeten worden gelegd.

Zo ontstaat een ritme waarin de ontwikkeling niet eenmalig is, maar onderdeel van een voortdurende beweging.

#### Verantwoordelijkheid: leer gezamenlijk van de uitvoering

De gemeentesecretaris en de griffier kunnen gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen om de voortgang op de uitvoeringsagenda bij te houden. De burgemeester en het presidium bewaken dat de gesprekken over voortgang en leerpunten niet uitsluitend over verantwoording gaan, maar nadrukkelijk gericht blijven op ontwikkeling, samenwerking en toekomst.

#### *Verwacht resultaat na één jaar*

Binnen een jaar kan een compacte maar effectieve uitvoeringsagenda zijn ingericht, waarin de aanbevelingen zijn vertaald naar concrete stappen en waarin de voortgang zichtbaar is. De gemeente beschikt daarmee over een duurzaam mechanisme om te blijven leren en verbeteren, ook na afronding van dit onderzoek.

**Aan zet:** de gemeentesecretaris en de griffier, in samenspraak met de burgemeester en het presidium.

## 6 SLOTBESCHOUWING

De gemeente Alphen aan den Rijn staat op een kantelpunt. De combinatie van bestuurswisseling en breed gedeeld besef dat versterking nodig en mogelijk is, maakt dit kansrijk. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de bestuurlijke werkelijkheid hoe betrokken en hardwerkend alle actoren ook zijn, te vaak wordt ervaren als *sturen in de mist*. College, raad, ambtelijke organisatie en griffie bewegen zich in een context waarin richting, samenhang en voorspelbaarheid niet vanzelfsprekend zijn. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat alle ingrediënten aanwezig zijn om deze situatie om te buigen naar een stabielere, professionelere en meer lerend bestuur.

De bevindingen laten geen ontworpen systeem zien, maar een gemeente die onder hoge druk functioneert met een structuur die formeel klopt, een cultuur die loyaliteit en inzet ademt, en actoren die ieder voor zich verantwoordelijkheid nemen. Waar het aan ontbrak, was een gezamenlijk anker: een gedeeld handelingsperspectief waarin duidelijk is welke koers wordt nagestreefd, welke rol ieder daarin vervult en hoe structureel geleerd wordt van ervaringen. Dit rapport biedt geen uitputtende diagnose, maar een samenhangend beeld van hoe systeem, cultuur en verhoudingen elkaar beïnvloeden – en vooral: hoe zij gezamenlijk kunnen worden versterkt.

### Van incidentsturing naar institutionele volwassenheid

Een terugkerend patroon in de onderzochte periode is dat het bestuurlijke ritme in hoge mate werd bepaald door incidenten, acute dossiers en externe druk. Informatie kwam vaak laat of gefragmenteerd beschikbaar, waardoor zowel het college als de raad gedwongen waren om in korte tijd te reageren. De ambtelijke organisatie leverde onder hoge druk inspanningen om dossiers te keren of te repareren, terwijl de griffie vooral procesmatig het systeem draaiend hield. In dat patroon werd veel gevraagd van individuele veerkracht, maar bleef institutionele volwassenheid de vraag hoe het systeem als geheel leert, stuurt en zich ontwikkelt onderbelicht.

De voorgestelde aanbevelingen vragen om een verschuiving van incidentsturing naar structurele sturing. Dat betekent dat de gemeente investeert in heldere processen, voorspelbare informatie, rolvaste samenwerking en een cultuur waarin spanning niet wordt vermeden maar bespreekbaar wordt gemaakt. Institutionele volwassenheid is in die zin geen abstract begrip, maar zichtbaar in het dagelijks werk: besluiten die via herkenbare lijnen tot stand komen, vergaderingen waarin de hoofdvraag centraal staat en een informatiebasis waarover niet meer hoeft te worden gediscussieerd.

Het vraagt om discipline en volharding om deze omslag te maken. Structuren alleen zijn niet genoeg; ook het gedrag van individuele bestuurders en leidinggevenden is doorslaggevend. Andersom geldt evenzeer: goede intenties zijn zonder structuur onvoldoende om duurzaam rust te creëren. Juist de combinatie van heldere afspraken én professioneel handelen vormt de kern van institutionele volwassenheid.

### Het belang van gezamenlijke verantwoordelijkheid

Een belangrijk inzicht uit het onderzoek is dat geen enkele actor de huidige situatie alleen kan doorbreken. Het college kan de bestuurlijke druk niet zelfstandig verlichten,

de raad kan de informatiepositie niet zonder anderen versterken, de ambtelijke organisatie kan de werkdruk niet op eigen kracht reduceren en de griffie kan de strategische rol alleen vervullen als daar ruimte en erkenning voor bestaat. De weg uit de mist vraagt om gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat betekent dat iedere actor zijn eigen rol serieus neemt, maar tegelijk bereid is het systeem als geheel centraal te stellen. Voor het college betekent dit sturen vanuit realistische prioriteiten, transparante keuzes en vertrouwen in ambtelijke professionaliteit. Voor de raad betekent het een bewuste keuze voor rolvastheid, scherp debat op hoofdlijnen en een consequente inzet op structurele kaderstelling en controle. Voor de ambtelijke organisatie betekent het eigenaarschap over processen, kwaliteit en reflectie. Voor de griffie en de driehoek betekent het innemen van een duidelijke, gezaghebbende positie als verbindende schakels in het systeem.

In die zin zijn de aanbevelingen geen boodschappenlijst voor één partij, maar een uitnodiging aan het bestuur als geheel om de eigen rol in samenhang met de andere rollen te herijken. De kracht van deze beweging zit niet in losse maatregelen, maar in de bereidheid om elkaar aan afspraken te houden en gezamenlijk koers te houden, ook wanneer de druk oploopt.

#### De driehoek als stille motor

In het rapport neemt de driehoek, burgemeester, gemeentesecretaris en griffier, een bijzondere plaats in. De driehoek is overleg dat functioneert als het knooppunt waar bestuurlijke, ambtelijke en democratische perspectieven samenkomen. Wanneer de driehoek wordt benut als veilige ruimte voor vroegtijdige signalering, gezamenlijke duiding en reflectie op samenwerking, kan zij uitgroeien tot een stille motor van verbetering.

De driehoek kan spanningen zichtbaar maken en adresseren voordat zij in de raadzaal of in de organisatie escaleren, kan patronen benoemen die de kwaliteit van besluitvorming raken en kan helpen om de verbinding tussen inhoud, proces en cultuur te bewaken. Deze rol is niet spectaculair, maar wel essentieel: hoe beter de driehoek functioneert, hoe minder zichtbaar haar werk wordt in de vorm van crisissen of incidenten. De kwaliteit van bestuur wordt dan eerder gemeten in het uitblijven van ontsporingen dan in het oplossen ervan.

#### Kansen in de komende bestuursperiode

De gemeente staat aan de vooravond van een nieuwe bestuursperiode, met een nieuw te vormen college en een raad die zich opnieuw positioneert. Dit overgangsmoment is een kans die niet vanzelf terugkomt. De afgelopen periode heeft veel gevraagd van bestuur en organisatie, maar heeft ook scherp zichtbaar gemaakt waar versterking nodig is. Dat besef is een belangrijke bouwsteen.

De maanden rond de collegevorming lenen zich bij uitstek om de aanbevelingen uit dit rapport te verbinden met concrete keuzes. De uitbreiding van de bestuurlijke capaciteit, de versterking van de informatieketen, de positionering van de griffie, de inrichting van de driehoek en de afronding van de fusieperiode kunnen op elkaar worden afgestemd.

Daarmee ontstaat een fundament waarop de nieuwe raad en het nieuwe college niet uitsluitend bezig hoeven zijn met herstel en reparatie, maar zich kunnen richten op de inhoudelijke opgaven van de gemeente.bo

Het is daarbij belangrijk om verwachtingen realistisch te houden. Het optrekken van de mist is geen kwestie van één besluit of één jaar; het is een proces dat vraagt om consequente toepassing van nieuwe werkwijzen, het volhouden van ritme en het accepteren van het feit dat elke verandering momenten van frictie kent. Juist in die momenten wordt zichtbaar hoe sterk het gezamenlijke commitment is.

### Van perfecte storm naar gedeeld kompas

De metafoer van de “perfecte storm” geeft scherp weer hoe verschillende factoren elkaar in Alphen aan den Rijn hebben versterkt: bestuurlijke wisselingen, de nawerking van de herindeling, hoge publieke verwachtingen, personele krapte en een cultuur waarin spanning lang onuitgesproken bleef. Het gevolg was een situatie waarin het systeem draaide op grote inzet, maar weinig ruimte had voor rust, reflectie en vooruitkijken.

De aanbevelingen in dit rapport bieden geen garantie op een rimpelloze toekomst, die bestaat in geen enkele gemeente. Ze bieden wél een route naar een steviger bestuurlijk fundament, waarin bestuur en organisatie minder afhankelijk zijn van toevallige combinaties van personen en omstandigheden. De beweging die wordt voorgesteld, is die van een gemeente die niet langer *stuurt in de mist*, maar beschikt over een gedeeld kompas: een helder sturingsbeeld, herkenbare rollen, een betrouwbare informatiebasis en een cultuur waarin leren en aanspreekbaarheid vanzelfsprekender worden.

De inzet van dit rapport is niet om terug te kijken met oordeel, maar om vooruit te kijken met handelingsperspectief. De gemeente Alphen aan den Rijn beschikt over betrokken bestuurders, een loyale en professionele ambtelijke organisatie en een raad die bereid is om te reflecteren op haar eigen rol. Wanneer deze bereidheid wordt gekoppeld aan de structurele en culturele versterkingen die hier zijn beschreven, kan de gemeente de komende jaren groeien in stabiliteit, voorspelbaarheid en gezamenlijkheid.

*“Het vraagt moed om patronen die lang hebben gefunctioneerd, onder ogen te zien en bewust te veranderen. “*

Maar juist die moed vormt het begin van institutionele volwassenheid. In dat licht is dit rapport geen eindpunt, maar een uitnodiging: om samen de mist dunner te maken, het kompas te scherpen en met meer rust en vertrouwen koers te houden, in het belang van de inwoners van de gemeente Alphen aan den Rijn.

## BRONVERMELDING

<b>Titel</b>	<b>Type document</b>
13 Raadsvoorstel onderzoeksopdracht	Raadsstuk
13a Opdracht onafhankelijk onderzoek samenspel organisatie raad college (1)	Opdrachtdocument
15 Uitvoeringsprotocol integriteit Alphen aan den Rijn 2022 definitief	Beleidsdocument
2 juli – RC Sociaal Domein	Raadsstuk
20230906 Rapportage Berenschot gemeente AlphenadRijn (definitief)	Extern onderzoeksrapport
2024-11-11 Terugkoppeling 2daysmood DT	Medewerkersonderzoek
2024-Q1 2daysmood	Medewerkersonderzoek
241202 Definitief besluit Sturing en structuur 1.1. Gemeenteraad (25 september 2025)	Bestuurlijk besluit
Raadscommissie Ruimtelijk domein (3 juli 2025)	Raadsvergaderingen
Alphen_Werkgelukonderzoek_Rapportage_2024	Medewerkersonderzoek
b1 Rapportage Quick scan Oog voor Thuis	Extern onderzoeksrapport
b2 Getekende collegebrief Quickscan	Collegebrief
BDO Rapportage Alphen aan den Rijn def	Extern onderzoeksrapport
Brief aan MT-sociaal domein	Interne correspondentie
Brief vanuit MT-sociaal domein	Interne correspondentie
Burgemeester en griffier, een vitale relatie	Referentieliteratuur
Factsheet Personeelsmonitor 2024	HR-rapportage
Gedragcode burgemeester en wethouders van de gemeente Alphen aan den Rijn _ Lokale wet- en regelgeving	Beleidsdocument
Gedragcode raads(commis)sie)leden Alphen aan den Rijn 2020 _ Lokale wet- en regelgeving	Beleidsdocument
Gemeentewet	Wetgeving
Gespreksverslagen (17 interviews en groepsgesprekken)	Primaire onderzoeksdat
Gewaarmerkte bijlage Gezamenlijke aanpak bestuurlijke uitdagingen Alphen aan den Rijn	Bestuursdocument
Handboek College mei 2022	Beleidsdocument
Highlights HR kengetallen - eerste half jaar 2025	HR-rapportage
Infographic-Alphen-ad-Rijn	HR-rapportage
Memo	Interne correspondentie
RIB Taskforce regio HR	Regionaal document
Reactie college 3 april	Collegebrief
Reactie college 3 april 2	Collegebrief
Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	Verordening
VNG-onderzoek strategische griffies	Referentieliteratuur

## BIJLAGE 1: Opdrachtbeschrijving onafhankelijk onderzoek ten behoeve van de Raad op 17 juli 2025

### Aanleiding

De gemeenteraad constateert dat de inrichting, kwaliteit en stabiliteit van de ambtelijke organisatie van de gemeente al langere tijd aandacht vereisen. De vele openstaande vacatures, het hoge verloop en de omvangrijke externe inhuur hebben gevolgen voor de effectiviteit van de organisatie en de werkdruk voor de medewerkers. Bovendien leidt deze externe inhuur tot aanzienlijke kosten, wat druk zet op onze gemeentelijke begroting. We willen beeld hebben of de ingezette structuurwijziging een oplossing biedt voor de uitdagingen en ambities van nu en in toekomst.

Vanuit het document 'Gezamenlijke aanpak bestuurlijke uitdagingen Alphen aan den Rijn' heeft de raad op 22 mei 2025 vastgesteld dat bij het opstellen van het coalitieakkoord gesproken is over een brede samenwerking. Daarover is het volgende vastgelegd: "Wij vinden in gezamenlijkheid bovendien dat wij allemaal verantwoordelijk zijn voor de democratische kwaliteit van beleidsvoorbereiding en besluitvorming, het democratisch professionalisme van ambtenaren, het democratisch kompas van bestuurders en democratische vaardigheden van iedereen in Alphen aan den Rijn die bij de gemeentelijke organisatie betrokken is, ook de uitvoeringsinstanties."

In de genoemde aanpak is deze brede samenwerking geoperationaliseerd met de volgende uitgangspunten:

- Een goede gelijkwaardige samenwerking vraagt om:
  - Het voeren van een constructieve en open dialoog. Het gaat dan om:
    - Het tijdig ontvangen van informatie. Dat betekent ten minste een aantal werkdagen voordat een gepland overleg gevoerd wordt, zodat iedereen de kans heeft dit overleg goed voor te bereiden.
    - Luisteren naar elkaar en open staan voor alternatieven.
  - Eenieder is zich bewust van zijn/haar rol en gedraagt zich daar ook naar.

De conclusie is dat in de afgelopen periode steeds sterker het beeld is ontstaan dat de samenwerking, cultuur en interactie tussen college, raad, ambtelijke organisatie en griffie niet optimaal is en niet toereikend of passend aansluit bij de vraagstukken van deze tijd. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de Quick scan naar de samenwerking tussen Oog voor thuis en de gemeente Alphen aan den Rijn van Deze opdracht betreft een onafhankelijk onderzoek naar de oorzaken van de niet optimale samenwerking en interactie. Het onderzoek omvat de huidige inrichting van de gemeentelijke organisatie (na 1 juli 2025), de bestuurscultuur en de samenwerking tussen het college, de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad en griffie.

### Probleem- en vraagstelling

De samenwerking en interactie tussen college, raad, griffie en ambtelijke organisatie verloopt niet optimaal en sluit niet toereikend en/of passend aan bij de vraagstukken en ambities van deze tijd.

De onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste knelpunten die een constructieve samenwerking tussen de actoren tot nu toe hebben belemmerd? Betrek hierbij in ieder geval:
  - de inrichting (per 1 juli 2025) van de ambtelijke organisatie;
  - de staat van de ambtelijke organisatie (capaciteit, kennis, stabiliteit, verloop,
  - ziekteverzuim, vacatures, externe inhuur);
  - de bestuurscultuur (normen, waarden, routines en rolopvattingen die van invloed
  - zijn op het samenspel tussen verschillende partijen) en
  - de formatie van de griffie.
2. Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
3. Welke concrete verbeteringen (aanbevelingen) zijn nodig op bestuurlijk niveau, bij de griffie en op ambtelijk niveau om de samenwerking tussen de actoren te versterken?
  - a. Prioriteer de voorgestelde verbeteringen (aanbevelingen), rekening houdend met; welke interventies er al zijn ingezet, de fase waarin de organisatie zich bevindt en het effect van de voorgestelde verbetering.
  - b. Welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld om de voorgestelde verbeteringen (aanbevelingen) succesvol te door te voeren?

### Beschrijving resultaat

Het onderzoek leidt tot inzicht (reflectie) en concrete verbetermogelijkheden voor het politiek ambtelijk samenspel waarmee actief aan de slag wordt gegaan door alle actoren. Het onderzoek geeft tevens aanbevelingen om te komen tot een wendbare en robuuste ambtelijke organisatie om de huidige en toekomstige ambities van de Alphenense gemeenteraad te kunnen realiseren.

Waarbij het wenselijk is dat de verbetermogelijkheden deels voor de start van een nieuwe raad en college zijn uitgewerkt, zodat er al stappen in de goede richting zijn gezet en deze lijn kan worden overgedragen bij de start van een nieuwe bestuursperiode. Waarbij de eerder uitgevoerde (interne) onderzoeken en stappen die al zijn gezet het vertrekpunt vormen voor het onderzoek.