

Nota voor Burgemeester en Wethouders

Bestuursorgaan : Burgemeester en Wethouders
Onderwerp : Voorstel over de conclusie en de aanbevelingen BMC rapport Het Groenbedrijf BV
Portefeuillehouder : Wethouder Nijboer
Notanummer : 2026-582
Datum B&W-vergadering : 15-09-2026
Team : Directie
Programma : 13 - Bedrijfsvoering

Parafen voor akkoord nota :

- 08-09-2026: Directeur Dienstverlening
- 08-09-2026: Wethouder

Parafen voor agendering :

- 11-09-2026: Afdelingsmanager Concernstaf en adjunct-secretaris
- 08-09-2026: Gemeentesecretaris/algemeen directeur

Bijlagen bij deze nota :

Datum definitieve akkoord : 15-09-2026

Besluit

1. Het BMC-rapport “De goede kant op – Evaluatie sturing en zeggenschap Het Groenbedrijf BV van de gemeente Deventer” vast te stellen.
2. De conclusies en aanbevelingen uit het BMC-rapport “De goede kant op – Evaluatie sturing en zeggenschap Het Groenbedrijf BV van de gemeente Deventer” over te nemen.
3. De huidige zelfstandige B.V.-structuur van Het Groenbedrijf BV te handhaven en de geconstateerde kwetsbaarheden gericht op de huidige governance door te ontwikkelen.
4. De directeur Dienstverlening opdracht te geven om, in afstemming met de betrokken portefeuillehouders, Het Groenbedrijf BV en de betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen, de genoemde acties bij aanpak en uitvoering voor de opvolging van de zeven aanbevelingen uit het BMC-rapport uit te voeren.
5. De directeur Dienstverlening, vanuit de werkgeversrol, het jaargesprek met de directeur-bestuurder te doen en hierover de Algemene vergadering van Aandeelhouders van Het Groenbedrijf BV in kennis te stellen.
6. De gemeenteraad met een raadsmededeling te informeren over de uitkomsten van het BMC-rapport en de voorgenomen opvolging daarvan.
7. De raadsmededeling vast te stellen en met het rapport aan te bieden aan de raad.

De nota en het besluit openbaar te maken nadat de medewerkers bij het HGB zijn geïnformeerd.

Inleiding

De gemeentelijke kadernota verbonden partijen schrijft voor dat periodiek wordt geëvalueerd of gemeentelijke doelen door verbonden partijen effectief en efficiënt worden gerealiseerd. In 2019 en 2020 vond voor het laatst een evaluatie plaats van de gemeentelijke deelname in de aan Deventer gelieerde verbonden partijen. Vooruitlopend op een bredere evaluatie heeft het college besloten te starten met een evaluatie van Het Groenbedrijf BV (HGB).

Directe aanleiding was de constatering dat intensieve bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid nodig is om gemeentelijke sturing en zeggenschap bij HGB te borgen vanuit de rollen van opdrachtgever en aandeelhouder. HGB is een zelfstandige juridische entiteit waarvan de gemeente Deventer sinds 1 januari 2026 enig aandeelhouder is. Het onderzoek is uitgevoerd door BMC en gaat in op de vraag in

hoeverre de huidige sturing en zeggenschap passend zijn voor een effectieve en efficiënte realisatie van de gemeentelijke maatschappelijke doelen.

Met deze nota wordt voorgesteld de volgende kernconclusie bestuurlijk over te nemen: de huidige zelfstandige B.V.-structuur hoeft niet te worden ingeruild voor een ingrijpende organisatiewijziging zoals inbesteden. De huidige governance biedt voldoende basis, mits de geconstateerde kwetsbaarheden gericht worden verbeterd. Om dit te realiseren wordt tevens voorgesteld zeven aanbevelingen uit het BMC-rapport over te nemen.

Beoogd maatschappelijk resultaat

Beoogd resultaat is dat de gemeente Deventer haar maatschappelijke doelen in de openbare ruimte doelmatig, rechtmatig en bestuurlijk zuiver kan blijven realiseren, met behoud van de uitvoeringskracht, flexibiliteit en sociale meerwaarde van Het Groenbedrijf. De opvolging van de aanbevelingen van het BMC rapport moet leiden tot betere checks and balances, robuustere bedrijfsvoering en transparantere sturingsinformatie.

Kader

- Kadernota verbonden partijen (2017-nr.1369).
- Uitvoeringsnota verbonden partijen (2020-nr. 875).

Collegebesluit 2026- nr. 231: raadsmededeling onderzoeksopdracht evaluatie uitvoering gemeentelijke taken door Het Groenbedrijf BV.

Betrokken partijen en participatie

De gemeente Deventer is enig aandeelhouder van HGB. Bij de totstandkoming van de onderzoeksresultaten waren binnen de gemeente de eigenaarsrol, de opdrachtgeversrol, concern control, de directie en de betrokken teams voor de openbare ruimte betrokken. HGB is betrokken vanuit haar directie, management en bedrijfsvoering.

Het BMC-onderzoek is gebaseerd op documentstudie, gesprekken met de directie en het management van HGB en met de ambtelijke en bestuurlijke kant van de gemeente. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol. Ook heeft een gezamenlijke verificatiesessie plaatsgevonden waarin beelden zijn gedeeld en aangescherpt.

Bij de uitvoering van de aanbevelingen worden HGB en de betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen actief betrokken. Voor onderwerpen met mogelijke gevolgen voor medewerkers, vindt tijdige en zorgvuldige communicatie plaats met directie, ondernemingsraad en medewerkers van HGB.

Argumenten voor en tegen

Argumenten voor om aanbevelingen over te nemen

- Het BMC-rapport concludeert dat de huidige governancestructuur en sturingsinformatie van de zelfstandige B.V. met 100% gemeentelijk eigenaarschap in de basis krachtig genoeg zijn om de gemeentelijke belangen effectief en efficiënt te behartigen.
- Inbesteding is volgens het rapport niet noodzakelijk om de geconstateerde knelpunten op te lossen. De kwetsbaarheden kunnen gericht binnen de huidige governance worden doorontwikkeld.
- Het overnemen van de aanbevelingen versterkt de checks and balances, vermindert bestuurlijke kwetsbaarheid en maakt de rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder explicieter.
- Door control en sturingsinformatie verder te ontwikkelen, ontstaat meer voorspelbaarheid, beter inzicht in de werkelijke kosten en meer bestuurlijke grip op de uitvoering van de publieke taak.
- Het inzichtelijk maken van de bekostiging van de maatschappelijke/sociale opgave helpt om het reguliere bedrijfsresultaat objectief te beoordelen en sociale participatiedoelen scherper te blijven sturen.

Aandachtspunten en tegenargumenten

- Het inrichten van een expliciete toezichts- en werkgeversrol vraagt om een zorgvuldige keuze. Een Raad van Commissarissen kan relatief zwaar zijn voor aard en omvang van HGB; een alternatief binnen de gemeentelijke directie of het afdelingsmanagement vraagt om duidelijke mandatering en rolscheiding.
- Versterking van control, bedrijfsvoering en contractmanagement kan personele en financiële consequenties hebben. Deze mogelijke gevolgen worden nader uitgewerkt.
- Onderzoek naar harmonisatie van arbeidsvoorwaarden kan verwachtingen oproepen bij medewerkers. Daarom is zorgvuldig verwachtingsmanagement noodzakelijk. Het gaat om een nadere verkenning, waarbij de haalbaarheid in beeld wordt gebracht en afgewogen.
- Wijzigingen in de bedrijfsvoering kunnen weerstand oproepen. Dit vraagt om transparante communicatie, duidelijke fasering en betrokkenheid van HGB.

Bestuurlijke overname conclusies en aanbevelingen BMC

Het college wordt voorgesteld de volgende kernconclusie bestuurlijk over te nemen: de huidige zelfstandige B.V.-structuur hoeft niet te worden ingeruild voor een ingrijpende organisatiewijziging zoals inbesteden. De huidige governance biedt voldoende basis, mits de geconstateerde kwetsbaarheden gericht worden verbeterd.

Het college wordt voorgesteld eveneens de zeven aanbevelingen uit het BMC-rapport over te nemen:

1. Richt een passende expliciete toezichts- en werkgeversrol in.
2. Herstel de strikte scheiding tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrol op bestuurlijk niveau. Dit betrof de tijdelijke situatie toen de wethouder in de eigenaarsrol kort voor de gemeenteraadsverkiezingen vertrokken was. De strikte scheiding van rollen is reeds hersteld.
3. Bed integraal contractmanagement in voor Het Groenbedrijf. Dit is inmiddels geborgd door te werken met 1 contractmanager binnen de afdeling IBL.
4. Versterk de interne control functie en ontwikkel de sturingsinformatie verder door.
5. Onderzoek alternatieve mogelijkheden voor de ondersteunende bedrijfsvoeringsfuncties.
6. Maak de specifieke bekostiging van de maatschappelijke opgave in de DVO inzichtelijk.

Voer een verkennend onderzoek uit naar de haalbaarheid van harmonisatie van de uiteenlopende arbeidsvoorwaarden.

Financiële consequenties en dekking

Het overnemen van de conclusies en aanbevelingen leidt op zichzelf nog niet tot directe financiële verplichtingen. De financiële consequenties ontstaan bij de nadere uitwerking van de aanbevelingen. Daarbij gaat het onder meer om mogelijke kosten voor versterking van control, inrichting van bedrijfsvoeringsfuncties, contractmanagement, externe expertise en een arbeidsvoorwaardenonderzoek en de voorstellen voor besluitvorming die daaruit voortvloeien.

Openbaarmaking en communicatie

De gemeenteraad wordt met een raadsmededeling geïnformeerd over de uitkomsten van het BMC-rapport en de opvolging daarvan. Voorafgaand aan of gelijktijdig met openbaarmaking worden medewerkers van HGB worden geïnformeerd. De communicatie benadrukt dat het college de zelfstandige B.V.-structuur handhaaft en inzet op gerichte versterking van governance, sturing en bedrijfsvoering.

Aanpak en uitvoering

De Ondernemingsraad van HGB wordt op de hoogte gebracht en wordt betrokken bij de bij de uitwerking van de aanbevelingen.

Met een raadsmededeling de raad te informeren

De volgende acties worden opgepakt vanuit de aanbevelingen

Actiepunt
wie:

Door
Wanneer afgerond

1	Uitwerken van een passende toezichts- en werkgeversrol	Directie gemeente in eigenaarsrol	Q4 2026
4	Uitwerken versterking control, sturingsinformatie en contractmanagement	HGB / gemeente, opdrachtgeversrol en concerncontrol	Q4 2026
5	Scenario-onderzoek naar invulling ondersteunende bedrijfsvoeringsfuncties	HGB / directie en concerncontrol gemeente	Q4 2026
6	bekostiging van de maatschappelijke opgave in de DVO inzichtelijk	Gemeente opdrachtgeversrol, beleid inkomensondersteuning en concern control /HGB	Q4 2026
7	Verkenkend onderzoek naar verschillende arbeidsvoorwaarden	HGB / HR / financiën	Q4 2026- Q1 2027

RAADSMEDEDELING

Onderwerp : Voorstel over de conclusie en de aanbevelingen BMC rapport Het Groenbedrijf BV
Portefeuillehouder : Wethouder Nijboer
Nummer : 2026-582
Datum B&W besluit : 15-09-2026
Team : Directie

Inleiding

De gemeentelijke kadernota verbonden partijen schrijft voor dat periodiek wordt geëvalueerd of gemeentelijke doelen door verbonden partijen effectief en efficiënt worden gerealiseerd. In 2019 en 2020 vond voor het laatst een evaluatie plaats van de gemeentelijke deelname in de aan Deventer gelieerde verbonden partijen. Vooruitlopend op een bredere evaluatie heeft het college besloten te starten met een evaluatie van Het Groenbedrijf BV (HGB).

Het onderzoek is uitgevoerd door BMC. Via deze raadsmededeling delen wij de uitkomsten van het onderzoek en de opvolging van de aanbevelingen door het college.

Kader

- Kadernota verbonden partijen (2017-nr.1369).
- Uitvoeringsnota verbonden partijen (2020-nr. 875).
- Collegebesluit 2026- nr. 231: raadsmededeling onderzoeksopdracht evaluatie uitvoering gemeentelijke taken door Het Groenbedrijf BV.

Kern van de boodschap

Het college neemt de conclusies en aanbevelingen uit het BMC-rapport “De goede kant op – Evaluatie sturing en zeggenschap HGB van de gemeente Deventer” over. De zelfstandige B.V.-structuur blijft gehandhaafd. Volgens BMC biedt de huidige governance voldoende basis om de gemeentelijke belangen effectief en efficiënt te behartigen, mits de geconstateerde kwetsbaarheden gericht worden verbeterd. Daarvoor heeft BMC zeven aanbevelingen gegeven die door het college zijn overgenomen.

Nadere toelichting

De opvolging van de aanbevelingen van BMC richten zich op sterkere checks and balances, een duidelijkere rolverdeling en robuustere bedrijfsvoering en sturingsinformatie.

Het college heeft opdracht gegeven om vijf aanbevelingen uit te werken :

- het inrichten van een passende expliciete toezichts- en werkgeversrol;
- het verder versterken van control, sturingsinformatie en integraal contractmanagement;
- onderzoek naar alternatieven voor ondersteunende bedrijfsvoeringsfuncties;
- het inzichtelijk maken van de bekostiging van de maatschappelijke opgave in de dienstverleningsovereenkomst;
- een verkennend onderzoek naar de haalbaarheid van harmonisatie van arbeidsvoorwaarden.

Twee aanbevelingen van BMC waren / zijn inmiddels gerealiseerd. Ten eerste is de scheiding tussen de bestuurlijke eigenaars- en opdrachtgeversrol inmiddels hersteld. Ten tweede is het integraal contractmanagement geborgd door één contractmanager binnen de afdeling IBL van de gemeente.

De vijf acties worden met HGB en de betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen uitgewerkt. Voor onderwerpen met mogelijke gevolgen voor medewerkers vindt tijdige en zorgvuldige communicatie plaats met directie, ondernemingsraad en medewerkers van Het Groenbedrijf.

Voor de volledige analyse en onderbouwing verwijst het college naar het bijgevoegde BMC-rapport.



De goede kant op

Evaluatie van de sturing en
zeggenschap van het Groenbedrijf van
de gemeente Deventer

8 juni 2026

Rapport
Gemeente Deventer

Classificatie
Intern gebruik

Projectnummer
PO062034

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en context	1
1.2 De onderzoeksvraag en opdracht	1
1.3 Werkwijze	2
Hoofdstuk 2 De huidige situatie van het Groenbedrijf	3
2.1 Governance en sturing	3
2.2 Takenpakket	5
Hoofdstuk 3 SWOT-analyse huidige zeggenschap en sturing	6
3.1 Sterkten (Strengths)	6
3.2 Zwakten (Weaknesses)	6
3.3 Kansen (Opportunities)	7
3.4 Bedreigingen (Threats)	8
Hoofdstuk 4 Toekomstperspectief: inbesteden versus zelfstandig blijven	10
4.1 Sterkten (Strengths)	10
4.2 Zwakten (Weaknesses)	10
4.3 Kansen (Opportunities)	11
4.4 Bedreigingen (Threats)	12
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	13
5.1 Conclusies	13
5.2 Aanbevelingen	14

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.



Hoofdstuk 1 | Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding en context, de vraag vanuit de opdracht en de gevolgde werkwijze van het onderzoek dat leidde tot dit rapport.

1.1 Aanleiding en context

De gemeente Deventer streeft naar een effectieve en efficiënte realisatie van haar maatschappelijke doelen. Hierbij voert de gemeente structureel beleid op haar verbonden partijen, conform de Kadernota verbonden partijen. Deze nota schrijft voor dat periodiek geëvalueerd moet worden of de gekozen organisatievorm nog steeds optimaal is voor de uitvoering van de gemeentelijke opgaven.

Vooruitlopend op een brede periodieke evaluatie wilde het college drie specifieke in Deventer gevestigde verbonden partijen op korte termijn evalueren. Het gaat hierbij om het Groenbedrijf, KonnecteD en het Sportbedrijf. De directe aanleiding is de constatering van noodzakelijk geachte intensieve bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid. Deze intensieve betrokkenheid wordt nodig geacht om de gemeentelijke sturing en zeggenschap bij deze drie partijen te borgen vanuit twee rollen: als opdrachtgever/subsidiegever en als aandeelhouder. In het onderzoek naar de drie in Deventer gevestigde verbonden partijen ligt de focus op de mogelijkheden voor sturing en zeggenschap vanuit de gemeente en met name op de werking hiervan in de praktijk.

In eerste instantie is gestart met de evaluatie van het Groenbedrijf als verbonden partij. Hierop is dan ook dit rapport gericht.

1.2 De onderzoeksvraag en opdracht

Ons is gevraagd om op korte termijn een objectieve diagnose van het Groenbedrijf uit te voeren, gericht op de volgende vraag:

In hoeverre is de sturing en zeggenschap die de gemeente heeft, passend voor een effectieve en efficiënte realisatie van de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente?

Daarbij is de vraag gesteld of in relatie tot de gestelde maatschappelijke doelen en de daarbij behorende governancestructuur een zelfstandige juridische entiteit passend is om de gemeentelijke belangen in voldoende mate effectief en efficiënt te behartigen.

We hebben deze onderzoeksvraag dus met name vanuit de 'bril' van sturing en zeggenschap bekeken: hoe en in hoeverre is de gemeente in staat/wordt de gemeente in staat gesteld om te sturen op de realisatie van maatschappelijke doelen. We hanteerden daarbij de beschikbare kaders van de gemeente als norm (waaronder de Kadernota verbonden partijen en de nadere uitwerking daarvan in het uitvoeringskader en de dienstverleningsovereenkomst) en toetsen de aanwezigheid van daarin vastgelegde sturingselementen en hun werking in de praktijk. Op basis hiervan hebben we een SWOT-analyse gemaakt van de huidige werking van de governance en hebben we een mogelijk toekomstperspectief, inbesteden versus zelfstandig blijven, eveneens via een SWOT nader gezien.



Uitvraag in twee onderdelen

De uitvraag bestond uit twee onderdelen: een eerste deel en een vervolgonderzoek. Het eerste deel betreft het onderzoek waarop dit rapport is gericht. Het vervolgonderzoek zal zich, afhankelijk van de uitkomsten en besluitvorming over dit rapport, richten op de volgende elementen:

1. Beoordeel of de realisatie van de gemeentelijke maatschappelijke doelen en prestaties effectiever en efficiënter gerealiseerd kunnen worden als de uitvoering ervan (deels) binnen de gemeente zelf wordt uitgevoerd (door de organisatie van beleid en uitvoering binnen de gemeente). Gevraagd is om, voordat tot die beoordeling wordt overgegaan, eerst een objectief en herbruikbaar *afwegingskader* te ontwerpen voor het nemen van een besluit over het voortzetten van de huidige uitvoering door de verbonden partij of voor een toekomstige uitvoering door de gemeente zelf. Dit inmiddels ontwikkelde afwegingskader is parallel aan het evaluatieonderzoek gericht op de het Groenbedrijf opgesteld in een afzonderlijk document.
2. Beoordeel hoe de organisatorische positie van de uitvoering van de betreffende bedrijfsactiviteiten binnen de gemeentelijke hoofdstructuur zou kunnen plaatsvinden.

1.3 Werkwijze

Voor het evaluatieonderzoek naar de sturing en zeggenschap van de gemeente ten aanzien van het Groenbedrijf, hebben we als eerst afspraken met de opdrachtgever gemaakt over aan te leveren documenten, te interviewen functionarissen en in te plannen overleggen en bijeenkomsten. Nadat we de ontvangen documenten bestudeerden en een interviewleidraad opstelden, hebben we semi-gestructureerde gesprekken gevoerd met de directie en management van het Groenbedrijf en de ambtelijke en bestuurlijke kant van de gemeente, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de opdrachtgeversrol en eigenaarsrol. Op basis van elk gesprek hebben we een kort verslag gemaakt met de hoofdlijnen en belangrijkste conclusies van het gesprek. Dit hebben we per gesprek ter verificatie teruggelegd bij de geïnterviewden, en we hebben hen gevraagd hierop te reageren.

Verder hebben we als verificatie en voor het uitwisselen van onderlinge beelden een gezamenlijke verificatiesessie gehouden. Alle geïnterviewden waren daarvoor uitgenodigd. In deze sessie hebben we de opgehaalde beelden vanuit de interviews met de deelnemers gedeeld en zijn we samen hierover het gesprek aangegaan. Daarbij werden beelden ook bijgesteld. Het gaf de partijen de mogelijkheid om in gesprek te gaan over het gevormde beeld, en hiermee een basis te leggen vanuit een gedeeld beeld van de huidige situatie voor de te nemen vervolgstappen.

Op basis van de documenten, de gesprekken, de verificatiesessie en onze eigen analyse is vervolgens dit rapport geschreven.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (2) beschrijven we de huidige governance, organisatie en het takenpakket van het Groenbedrijf. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 de uitkomsten weer van de SWOT-analyse die we hebben opgesteld (met sterke en zwakkere elementen en kansen en bedreigingen) over de huidige governance en sturing als het gaat om het Groenbedrijf. Daarna gaan we in hoofdstuk 4 in op een mogelijk toekomstperspectief: investeren ten opzichte van zelfstandig blijven. Tot slot trekken we in hoofdstuk 5 conclusies en doen we aanbevelingen.



Hoofdstuk 2 | De huidige situatie van het Groenbedrijf

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige situatie van de governance en sturing die er bestaat tussen de gemeente en het Groenbedrijf, en beschrijven we kort het takenpakket van het Groenbedrijf. In het volgende hoofdstuk analyseren we de huidige sturing en zeggenschap in een SWOT-analyse.

2.1 Governance en sturing

Governance

Het Groenbedrijf is een privaatrechtelijke verbonden partij van de gemeente Deventer. Sinds 1 januari 2026 is de gemeente Deventer 100% aandeelhouder. Voor 1 januari 2026 waren de aandelen van het Groenbedrijf B.V. (HGB) over twee partijen verdeeld: de gemeente Deventer bezat 50% van de aandelen en de andere 50% was in handen van KonnecteD B.V. Omdat KonnecteD via de Gemeenschappelijke Regeling Sallcon een gezamenlijke onderneming is van de gemeenten Deventer en Olst-Wijhe, was ook de gemeente Olst-Wijhe indirect medeaandeelhouder van het Groenbedrijf. Binnen KonnecteD/Sallcon hebben Deventer en Olst-Wijhe daarbij een gelijke stemverhouding van 50-50, hoewel het financiële belang en risico voor circa 95% bij Deventer en voor 5% bij Olst-Wijhe lag. Kortom: de gemeente Deventer had 50% directe zeggenschap en deelde de indirecte zeggenschap over de andere 50% via KonnecteD met de gemeente Olst-Wijhe.

Deze constructie is inmiddels beëindigd, doordat de gemeente Deventer KonnecteD heeft uitgekocht. De gemeente Deventer is nu dus per 1 januari 2026 de enige (100%) aandeelhouder van het Groenbedrijf geworden. Met deze wijziging is de eerdere bestuurlijke complexiteit rond de getrapte eigendomsconstructie weggenomen en is er sprake van een eenduidiger speelveld.

In de huidige situatie is er geen Raad van Commissarissen (RvC). De toezichthoudende rol en de werkgeversrol ten aanzien van de directeur-bestuurder zijn belegd bij de Algemene vergadering van Aandeelhouders, oftewel de gemeente Deventer in de eigenaarsrol.

De gemeente beschrijft in haar beleidsstukken een strikte scheiding tussen de eigenaarsrol (gericht op governance en financiële gezondheid, belegd bij de wethouder Financiën) en de opdrachtgeversrol (gericht op de maatschappelijke prestaties in de openbare ruimte, belegd bij de vakwethouder). Deze scheiding geldt ook ambtelijk. Door omstandigheden zijn op bestuurlijk niveau beide taken op dit moment als een bewuste tijdelijke keuze belegd bij dezelfde wethouder. De intentie is dat deze rollen als eigenaar en opdrachtgever na de vorming van het nieuwe college weer strikt gescheiden ingericht zullen zijn.

Organisatie

Het Groenbedrijf wordt geleid door een directeur-bestuurder (momenteel ingevuld door een interim-directeur), die verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing en de financiële continuïteit. Zij wordt ondersteund door twee operationeel managers, die, anders dan hun functie doet vermoeden, ook opereren op tactisch en strategisch niveau.

De financiële administratie en advisering, HR, salarisadministratie, telefooncentrale en ICT (ondersteunende bedrijfsvoeringsfuncties) zijn via een dienstverleningsovereenkomst (DVO) belegd bij KonnecteD. Dit komt voort uit de eerdere eigendomsconstructie, waarbij KonnecteD voor 50% eigenaar was, gebaseerd op de verbondenheid via de inzet van Wsw-medewerkers vanuit KonnecteD binnen het Groenbedrijf. Door bedrijfsvoeringsfuncties te delen, werd gestreefd naar efficiëntie.



Op een aantal financiële en HR-functies zet KonnecteD medewerkers in, die specifiek werken voor het Groenbedrijf. Daarnaast kent het Groenbedrijf een eigen inrichting van de administratie en werkt het met een specifiek systeem voor het kaartgestuurd werken.

Sturingsinformatie

De sturing is georganiseerd langs drie lijnen: strategisch, tactisch en operationeel. Hierbij zijn de frequentie van overleg en de deelnemers afgestemd op de aard van de sturing.

A. Strategisch niveau

Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA): aangezien de gemeente 100% aandeelhouder is, vindt dit overleg plaats tussen de vertegenwoordiging van de gemeente vanuit de eigenaarsrol en de directie van het Groenbedrijf. Hier worden (in elk geval) de jaarrekening en de begroting formeel vastgesteld. Er is op basis van de statuten minimaal één AvA per jaar, maar in de praktijk zijn dit er twee; gekoppeld aan het vaststellen van de jaarrekening in het voorjaar en de begroting in het najaar.

Bestuurlijk overleg (twee keer per jaar): dit is gericht op de hoofdonderdelen van de DVO en de strategische koers. Deelnemers: portefeuillehouder Leefomgeving (vakwethouder), de gemeentelijke contractmanager en de directeur van het Groenbedrijf.

Sturingsinformatie strategisch niveau

Jaarrekening en begroting: het Groenbedrijf stelt een begroting op, die gebaseerd is op de DVO en de bijbehorende bestekken. Afstemming over de DVO en de bestekken vindt plaats op tactisch en operationeel niveau. Ook stelt het Groenbedrijf een jaarrekening en jaarverslag op.

Kwartaalrapportages: het Groenbedrijf levert kwartaalrapportages aan de gemeente. Deze rapportages bevatten naast de realisatiecijfers versus de begroting, ook een liquiditeitsprognose en een analyse van de risico's. De focus ligt hierbij op het sluitend houden van de exploitatie binnen de vennootschapsvorm.

PSO-prestatieladder: als sturingsinformatie voor de sociale doelstellingen wordt de PSO-prestatieladder gehanteerd: de Prestatieladder Socialer Ondernemen. Er is afgesproken dat het Groenbedrijf minimaal 'trede 3' moet handhaven; als 'koploper' als onderdeel van de top 10% sociaal werkgevers van Nederland¹. Daarnaast wordt gerapporteerd over de in-, door- en uitstroom van medewerkers uit de doelgroepen van de Participatiewet en Wsw.

B. Tactisch niveau

Managementoverleg/tactisch overleg: in dit overleg worden de ontwikkelingen van het Groenbedrijf en de exploitatie besproken. Hier vindt de afstemming plaats tussen de ambtelijk opdrachtgever (directeur Dienstverlening en Bedrijfsvoering), de gemeentelijke concerncontroller en de directie/controller van het Groenbedrijf.

Er is frequent contact tussen de gemeentelijk contractmanagers en de operationeel managers van het Groenbedrijf om de prestatieafspraken op basis van de DVO (en onderliggende werkbestekken) te monitoren.

¹ Zie ook <https://www.pso-nederland.nl/over-pso/de-pso-treden>



Sturingsinformatie tactisch niveau

Maandrapportages: het Groenbedrijf stelt maandrapportages op, waarin de voortgang van de opdracht wordt besproken op basis van de beeldkwaliteit en de kosten. Deze worden besproken door de operationeel managers en de accountmanagers binnen de gemeente. Ook de kwartaalrapportages worden (voor)besproken. Daarnaast vindt afstemming plaats over de DVO en onderliggende bestekken (voorbereid op operationeel niveau).

C. Operationeel niveau

Wekelijks Groen- en Bomenoverleg: dit is een structureel overleg tussen de wijkbeheerders/groenbeheerders van de gemeente en de uitvoerders van het Groenbedrijf. Hier worden actuele meldingen besproken, de voortgang van de weekplanning en actuele knelpunten in de wijken.

Sturingsinformatie operationeel niveau

Kwaliteitssturing op beeldkwaliteit: de belangrijkste sturingsparameter voor de buitenruimte is de CROW-beeldmeetlat. Het Groenbedrijf rapporteert op basis van objectieve schouws (kwaliteitsniveau A, B of C) en er wordt gebruikgemaakt van kaartgestuurd werken, waarbij digitaal wordt vastgelegd waar en wanneer werkzaamheden zijn uitgevoerd. Deze informatie vormt vervolgens de basis voor de financiële verantwoording (termijnstaten). Ook vindt afstemming plaats over de bestekken, als input voor de DVO en de begroting.

Operationele data reinigingstaken: voor reinigingstaken die het Groenbedrijf recent heeft overgenomen (taken zoals vegen en kolkenreiniging) wordt sturingsinformatie gegenereerd via GPS-trackers en GEO-data. Daardoor heeft de gemeente realtime inzicht in de dekkingsgraad van de werkzaamheden. Hierbij wordt aangesloten op de werkwijze van kaartgestuurd werken.

2.2 Takenpakket

De taken van het Groenbedrijf zijn per 2026 aanzienlijk uitgebreid door de integratie van de reinigingstaken die voorheen bij Circulus belegd waren. Het Groenbedrijf fungeert hiermee als de centrale uitvoeringspartner voor de kwaliteit en leefbaarheid van de Deventer buitenruimte. De werkzaamheden laten zich indelen in drie hoofdclusters:

1. *Groenonderhoud en -aanleg:* dit vormt de klassieke kern van het bedrijf. Het omvat het integrale beheer van bermen, gazons, beplantingsvakken en bomen (inclusief snoei en veiligheidsinspecties). Daarnaast verzorgt het Groenbedrijf de aanleg van nieuwe groenvoorzieningen en het specialistische beheer van begraafplaatsen en sportaccommodaties.
2. *Reiniging van de openbare ruimte:* sinds de recente taakoverdracht is het Groenbedrijf verantwoordelijk voor de volledige reinigingscyclus. Dit betreft onder meer straten en pleinen machinaal vegen, afvalbakken legen, zwerfafval verwijderen, kolkenreiniging, en de aanpak van onkruid op verharding.
3. *Civiltechnisch onderhoud en service:* naast het 'groen en grijs' voert het Groenbedrijf diverse civiele taken uit, zoals het onderhoud van zandwegen en onverharde paden, en het beheer van straatmeubilair en bewegwijzering. Ook bemant het Groenbedrijf een calamiteiten- en servicedienst die 24/7 inzetbaar is voor incidenten in de openbare ruimte, bijvoorbeeld bij stormschade of gladheidbestrijding.

Een belangrijk onderdeel van de identiteit van het Groenbedrijf is de rol als sociale partner. Met een PSO-trede 3 (30+)-status biedt het bedrijf werkgelegenheid en activering aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De uitvoering van de fysieke werkzaamheden in de stad wordt hiermee direct gekoppeld aan sociale participatie-doelstellingen van de gemeente.



Hoofdstuk 3 | SWOT-analyse huidige zeggenschap en sturing

In dit hoofdstuk werken we een SWOT-analyse uit van de huidige situatie van het Groenbedrijf. Een SWOT-analyse is een beproefd strategisch hulpmiddel om overzicht en inzicht te krijgen van de interne krachten en de externe omgeving om zo een toekomststrategie te bepalen. De term SWOT is een afkorting van vier Engelse woorden Strength, Weaknesses, Opportunities en Threats. In het Nederlands vertalen we dit ook wel naar een Sterkten-Zwakten-Kansen-Bedreigingenanalyse. We doen dat met een focus op de zeggenschap via de huidige governancestructuur en de mogelijkheden van de gemeente om te sturen op het realiseren van effectieve en efficiënte realisatie van de maatschappelijke doelstellingen.

3.1 Sterkten (Strengths)

Zakelijk en transparant opdrachtgever-opdrachtnemerschap

Er is een sterke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de gemeente en het Groenbedrijf. Dit draagt bij aan een zakelijke benadering, waarbij gestuurd wordt op output en de beeldkwaliteit. Dit wordt mogelijk gemaakt door de professionaliseringsslag die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden binnen het Groenbedrijf, onder andere op het gebied van kaartgestuurd werken. Zo wordt transparant gerapporteerd over de uitgevoerde werkzaamheden en is voor de opdrachtgever helder aan welke knoppen gedraaid kunnen worden. De basis hiervoor is vastgelegd in een DVO, die nader uitgewerkt is en wordt in bestekken.

Marktgerichtheid zorgt voor scherpte

Een deel van de omzet (maximaal 10%) mag het Groenbedrijf realiseren buiten de opdrachten van de gemeente. Door naast de publieke taak ook de markt te betreden, is het Groenbedrijf in staat de gehanteerde tarieven en de bijbehorende werkwijze te toetsen aan de voorwaarden die gelden op de markt. Dit zorgt ervoor dat er scherpte blijft bestaan ten aanzien van de tarieven en werkwijze. Daarnaast draagt deze inzet op de markt via gezonde marges bij aan de publieke taak en kunnen hiermee pieken en dalen in het werk worden opgevangen.

Vertrouwen in hoger management en operatie van het Groenbedrijf

De komst van de interim-directeur (medio 2025) heeft in combinatie met de rol van de operationeel managers gezorgd voor noodzakelijke rust, structuur en een duidelijke gesprekspartner voor de gemeente. Dit bouwt voort op het vertrouwen in de operatie van het Groenbedrijf dat in de afgelopen jaren is gegroeid. Samen met de operationeel managers vormt de interim-directeur een stevige basis. De professionaliseringsslag van de afgelopen jaren heeft gezorgd voor een betere onderbouwing van de prijzen, en meer sturing en controle op resultaten, waarmee de transparantie vergroot is. Dit heeft het vertrouwen in het management en de operatie van het Groenbedrijf doen toenemen. Er kan gesteld worden dat het daarmee zeker 'de goede kant' op gaat.

3.2 Zwakten (Weaknesses)

De rol als werkgever en toezichthouder ontbreekt

Het Groenbedrijf heeft geen RvC, hoewel deze bij de oprichting van de B.V. wel voorzien was. Deze is echter nooit ingevuld. Daardoor ontbreekt de invulling van de werkgeversrol en mist een onafhankelijk toezichthoudend orgaan. De gemeente vult nu naast de rol van eigenaar en opdrachtgever ook de rol van toezichthouder/werkgever in. Dit brengt bovendien extra (bestuurlijke) risico's met zich mee voor de positie van de wethouder in de rol als eigenaar. Er ontbreekt immers een onafhankelijke buffer om deze rol zuiver te scheiden van de politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid. In dezen ontbreekt vooral de rol van de RvC, en niet de RvC an sich; het is de vraag of een RvC passend is bij een bedrijf van de omvang en inhoud van het Groenbedrijf, die in hoge mate operationeel van aard is.



De afstand tussen leden van de RvC en de operatie is naar verwachting zo groot, dat het invullen van een toezichthoudende rol, met een scherpere blik dan de gemeente heeft vanuit de opdrachtgevende en eigenaarsrol, moeilijk zal zijn. Het gaat hierbij dan ook met name om *de rol* van werkgever invullen, en tegenwicht bieden aan de directie in een toezichthoudende functie, anders dan dat dit direct (ook) bij de eigenaar terechtkomt, zoals in de huidige situatie het geval is.

Rolvervaging

De rollen van eigenaar en opdrachtgever liggen beide bij de gemeente. Op ambtelijk niveau zijn deze gescheiden. Het is het beleid van de gemeente om deze ook op bestuurlijk niveau te scheiden. Door omstandigheden zijn deze rollen nu echter als een bewuste tijdelijke keuze belegd bij één wethouder. Die wethouder is in persoon heel duidelijk over welke 'pet' hij op heeft, maar dit is wel persoonsgebonden (en vormt dus een risico, bijvoorbeeld bij wisseling van wethouders). De intentie is dat deze rollen van eigenaar en opdrachtgever na de vorming van het nieuwe college weer strikt gescheiden worden.

Daarnaast zorgen recente organisatiewijzigingen bij de gemeente ervoor dat meerdere hiërarchische lagen zich gelijktijdig tot de uitvoering verhouden, wat vertragend en complicerend kan werken in de sturing. Omdat er beperkte verschuivingen zijn opgetreden voor de betrokken medewerkers, heeft dit niet tot problemen geleid. Bij wisselingen kan echter onduidelijkheid over de rolneming en bijbehorende 'bemoeienis' op verschillende niveaus ontstaan.

Kwetsbaarheid in de ondersteunende bedrijfsvoering

Het Groenbedrijf is voor cruciale ondersteunende functies (HR, IT, Financiën) afhankelijk van een externe partij: KonnecteD. Dit maakt de continuïteit van de bedrijfsvoering kwetsbaar. Het beperkt de uitvoeringsorganisatie in gewenst inzicht in de financiële positie en doorontwikkeling van bijvoorbeeld de controlfunctie, zoals de analytische diepgang van rapportages met heldere toelichting op de cijfers.

Ongelijke arbeidsvoorwaarden

Binnen de organisatie is sprake van vier cao's, die afwijkende voorwaarden kennen. Het betreft de cao's voor hoveniers, ambtenaren, Grondstoffen, Energie en Omgeving (GEO, voor de reiniging) en de Wsw. Dit creëert ongelijkheid op de werkvloer, waar medewerkers met dezelfde functie niet dezelfde arbeidsvoorwaarden hebben.

3.3 Kansen (Opportunities)

De rol als werkgever en toezichthouder invullen

Het formaliseren van *de rol* van werkgever en toezichthouder kan de 'checks and balances' sterk bevorderen. De invulling van deze rol kan de structurele werkgeversrol richting de directie en het klankbord voor de organisatie (toezichthoudende rol) beter borgen. Dit ontlast het gemeentelijk bestuur en creëert een duidelijke, veilige escalatielijn voor de werkvloer. Dit kan door de invulling van een RvC. Een aantrekkelijk alternatief kan zijn: de genoemde rollen in laten vullen vanuit de directie (of het afdelingsmanagement) van de gemeentelijke organisatie. Zie ook onze eerste aanbeveling bij de aanbevelingen in hoofdstuk 5.

Rollen verduidelijken en scheiden

Het expliciet maken van de rollen kan de 'bestuurlijke drukte' verminderen en de sturing zakelijker maken. De gemeente heeft hier aandacht voor en het vormt een belangrijk uitgangspunt in de Kadernota verbonden partijen (2017) en de daaraan verbonden Uitvoeringsnota verbonden partijen. Het is van belang hier aandacht voor te (blijven) hebben, gezien de huidige situatie waarin door omstandigheden de bestuurlijke rollen bewust en tijdelijk niet gescheiden zijn, en de vrij recente herstructurering van de gemeentelijke organisatie. Hieraan wordt binnen



de gemeente vanuit breder perspectief gewerkt, waarbij ook aandacht is voor de aanscherping van rollen en posities.

Doorontwikkeling van de sturingsinformatie en control

De (financiële) controlfunctie robuuster en meer intern beleggen kan bijdragen aan het doorontwikkelen van de control en het vergroten van de voorspelbaarheid en het inzicht in de werkelijke kosten. Doorontwikkeling naar begroten op kostenplaatsniveau kan daarnaast bijdragen aan meer inzicht in de realisatie op bestekniveau. Meer tactische en strategische sturingsinformatie toevoegen aan de analyse van reguliere rapportages kan eveneens bijdragen aan de kwaliteit en effectiviteit van sturing, zowel voor het Groenbedrijf zelf als voor de gemeente.

Reguliere en maatschappelijke bekostiging zuiver scheiden

De kosten van de inzet vanuit de sociale opgave (zoals de intensievere begeleiding en de verminderde productiviteit van doelgroepen) zijn bij het Groenbedrijf in beeld. Door deze maatschappelijke bekostiging binnen de gemeentelijke budgetten inzichtelijk te maken, krijgt de gemeente de kans om het reguliere bedrijfsresultaat objectief te beoordelen. Tegelijkertijd kan ze haar sociale participatiedoelen scherper in beeld houden en blijven realiseren. Door de kosten en het effect van sociale inzet inzichtelijk te maken binnen de bestaande DVO-systematiek, kan hier ook politiek en bestuurlijk op gestuurd worden.

Eigen omzet uitbreiden

Het is voor het Groenbedrijf toegestaan om maximaal 10% van de omzet te genereren vanuit opdrachten op de markt, buiten de opdracht van de gemeente. Deze marktdeelname geeft het Groenbedrijf de kans om zijn verdien capaciteit te vergroten, door gezonde marges te realiseren op deze opdrachten. Met de uitbreiding van de opdracht van de gemeente aan het Groenbedrijf met de reinigingstaken is de totale omzet van het Groenbedrijf gegroeid, wat ook kansen biedt om de omzet vanuit andere opdrachten binnen de toegestane 10% uit te breiden.

Arbeidsvoorwaarden harmoniseren

Binnen de huidige constructie kan gekozen worden voor de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden. Hieraan zijn naar verwachting wel hogere kosten verbonden.

3.4 Bedreigingen (Threats)

Persoonsafhankelijkheid

Het huidige vertrouwen en de rust leunen sterk op de professionaliteit, organisatiesensitiviteit en kwaliteiten van een beperkt aantal sleutelfiguren aan zowel de kant van het Groenbedrijf als aan de kant van de gemeente. Bij wisselingen van de wacht bestaat het risico dat deze stabiliteit plaatsmaakt voor frictie. Het is mogelijk hiervoor beheersmaatregelen te nemen om de rol als werkgever en toezichthouder, en daarmee de 'checks and balances', te versterken, zodat het niet alleen van personen afhangt. Zie daartoe ook onze aanbeveling hierover in hoofdstuk 5.

Spanning tussen vertrouwen en het minimum-interventiebeginsel

De Kadernota verbonden partijen van de gemeente Deventer benoemt het minimum-interventiebeginsel als een leidend beginsel bij de regievoering (het sturen en beheersen) op verbonden partijen. Dit principe is vervolgens als vast kader overgenomen in de Uitvoeringsnota verbonden partijen van de gemeente. Het doel van dit beginsel is voorkomen dat de positieve effecten van het uitbesteden van taken aan een verbonden partij teniet worden gedaan door een bovenmatige zware governancelast.



Het minimum-interventiebeginsel houdt concreet het volgende in:

1. De mate van sturing wordt afgestemd op de te bereiken beleidsmatige doelstellingen.
2. De gemeente pleegt of claimt niet meer inbreng of interventiemogelijkheden dan noodzakelijk is om de afgesproken doelen te realiseren

Dit blijft passend zolang 'alles goed gaat' bij de verbonden partij. Bij een opeenstapeling van externe signalen of incidenten, bijvoorbeeld op het gebied van integriteit, transparantie of financieel, is de gemeente vanuit het publieke belang genoodzaakt dit principe los te laten. Ze moet dan afhankelijk van de aanleiding en vanuit de eigenaarsrol een grote noodzaak voelen om (tijdelijk) in te grijpen en dichter op de organisatie te gaan zitten. Dit is het geval vanwege de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de publieke taak, die in dit geval door het Groenbedrijf uitgevoerd wordt. Deze interventies staan daarbij dan wel op gespannen voet met het minimum-interventiebeginsel. Pas als het vertrouwen hersteld is, kan de sturing weer op afstand geplaatst worden.

Financiële effecten verschillende cao's/harmonisatie

Eventuele toekomstige trajecten om de (vier) verschillende cao's te harmoniseren, of de blijvende bekostiging van de zogenoemde 'sterfhuizenconstructies', kennen een substantiële financiële impact. Het is belangrijk heldere afspraken te maken over de keuzes en de bekostiging hiervan.

Weerstand tegen verandering

Zowel binnen het Groenbedrijf als binnen de gemeentelijke ambtelijke organisatie kan weerstand ontstaan tegen wijzigingen in de governance. Hoewel dit een menselijke reactie is, kan eventuele weerstand door middel van goede communicatie en verwachtingsmanagement wel verminderd worden.



Hoofdstuk 4 | Toekomstperspectief: inbesteden versus zelfstandig blijven

In het vorige hoofdstuk is op basis van de huidige situatie van het Groenbedrijf een SWOT-analyse beschreven. In dit hoofdstuk breiden we dit perspectief uit met de mogelijkheid om het Groenbedrijf (volledig) in te besteden, dus deel uit te laten maken van de gemeentelijke organisatie. Op basis van de SWOT-analyse van de huidige situatie schetsen we welke sterke en zwakke punten zouden ontstaan bij inbesteding en welke kansen en bedreigingen hiermee gepaard zouden gaan. Wanneer hierbij sprake is van kanttekeningen en/of als deze situatie niet uniek is voor inbesteden, dan hebben we dat als kanttekening cursief gemaakt.

4.1 Sterkten (Strengths)

De verantwoordingslijnen en P&C-cyclus vereenvoudigen

Door het Groenbedrijf in huis te halen, verdwijnt de noodzaak voor een getrapte governancestructuur met een separate AvA. De informatievoorziening loopt hierdoor synchroon met de reguliere gemeentelijke Planning & Control-cyclus, wat de bestuurlijke drukte en afstemmingsvraagstukken kan verminderen.

Een kanttekening hierbij is dat de gemeentelijke P&C-cyclus in de praktijk als complexer wordt ervaren dan die van het Groenbedrijf. Hoewel door inbesteding de informatievoorziening wijzigt, haalt de gemeente hiermee een ingewikkelde bedrijfsadministratie in huis, waardoor per saldo naar verwachting geen sprake is van een feitelijke administratieve vereenvoudiging. Er zullen dan ook specifieke bedrijfsadministratieve kennis en vaardigheden voor deze wijze van administreren en data-analyse nodig zijn, die momenteel bij de gemeente grotendeels ontbreken, omdat dit in het verleden is ge-outsourced.

Eenduidig en integraal werkgeverschap

Binnen het Groenbedrijf is nu sprake van meerdere cao's (vier), wat ongelijkheid op de werkvloer creëert. Inbesteding betekent dat alle medewerkers overgaan naar één gemeentelijke cao, wat de huidige ongelijkheid wegneemt en bijdraagt aan eenduidig en goed werkgeverschap.

Deze keuze kan ook gemaakt worden wanneer niet gekozen wordt voor inbesteden. Er kan in die situatie gekozen worden voor een ingroeipad. Bij inbesteden is sprake van een directe omzetting van alle werknemers naar de gemeentelijke cao (met naar verwachting bijbehorende hogere kosten). Eventuele harmonisatie hiervan is zeer complex en vraagt dan om specifiek en deskundig (projectmatig) onderzoek.

Directe borging van de controlfunctie en rechtmatigheid

Waar de sturingsinformatie op afstand soms als reactief wordt ervaren, brengt inbesteding de uitvoering direct onder het toezicht van de interne (business) control-lijnen. Dit vergroot de directe grip op de naleving van kaders en het vroegtijdig signaleren van financiële of integriteitsrisico's.

Dit voordeel is niet uniek voor inbesteding; binnen het huidige construct zijn eveneens oplossingen te bedenken om de financiële controlfunctie en rechtmatigheid robuuster in te richten.

4.2 Zwakten (Weaknesses)

Toename van organisatorische gelaagdheid in de aansturing

Het Groenbedrijf kent momenteel een vrij platte en wendbare ('lean') organisatiestructuur. Inbedding binnen het gemeentelijk apparaat betekent aansluiting bij de recent ingevoerde hiërarchische managementlagen, wat gevolgen heeft voor besluitvormingsprocessen, en de directe focus op de uitvoering kan verminderen. De rol van de huidige directeur van het Groenbedrijf verschuift hierbij naar die van een gemeentelijke afdelingsmanager of



teamleider. De ervaring leert dat deze functionarissen binnen de gemeente betrokken zijn bij een grote diversiteit aan interne overleggen, wat ten koste kan gaan van de focus op de 'core business' van het Groenbedrijf.

De rollen en posities van de contractmanager, teamleider en afdelingsmanager van de afdeling Inrichting en Beheer Leefomgeving (IBL) worden ten tijde van dit onderzoek gezien in het kader van de doorontwikkeling van de afdeling. Dit kan dan ook als een kans worden gezien voor een meer efficiënte en integrale aansturing. Daarbij kan bijvoorbeeld een meer integrale sturing op de openbare ruimte ingericht worden, met bijvoorbeeld één contractmanager voor een externe en verbonden partij.

Risico op afnemend inzicht in de kostprijs op productniveau

De B.V. is momenteel een transitie aan het doormaken naar een heldere begroting op bestek- en kostenplaatsniveau. Onze ervaring bij andere gemeenten is dat interne gemeentelijke (groen)afdelingen van nature minder scherp sturen op dit gedetailleerde niveau van integrale kostprijzen. Paradoxaal genoeg kan daardoor een deel van de huidige financiële transparantie over de operatie verloren gaan. Inzicht in bestekken zal waarschijnlijk verloren gaan en de motivatie om inzicht te houden in de (opbouw van de) kosten kan mogelijk lager.

Vervaging van de zakelijke klant-leverancier-relatie en verlies van flexibiliteit

Het huidige zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemerschap wordt door een meerderheid van de personen met wie we gesproken hebben, gezien als een fundamentele kracht die zorgt voor scherpte. Bij inbesteding vervalt deze zuivere relatie. De verwachting is bovendien dat de hoeveelheid afstemming niet zal afnemen, aangezien nog steeds inhoudelijke prestatieafspraken met de uitvoering moeten worden gemaakt. Daarnaast dreigt het verlies van de huidige operationele flexibiliteit, zoals het snel en zonder directe extra kosten kunnen opvangen van spoedklussen, zoals recent bij het project 'Groene Binnenstad'. Verder dreigt het verlies van de cultuur van resultaatgerichtheid die de afgelopen jaren succesvol is opgebouwd.

4.3 Kansen (Opportunities)

Zuivere bekostiging van en sturing op de maatschappelijke (sociale) opgave

De huidige governancestructuur leidt soms tot spanning: er wordt een bedrijfsmatige benadering nagestreefd, terwijl een groot deel van de formatie bestaat uit sociale arbeid (SW) met een lagere productiviteit. Bij interne positionering kan deze sociale doelstelling directer vanuit het brede gemeentelijke sociaal domein worden aangestuurd en gefinancierd, zonder dat dit botst met bedrijfsmatig werken. Uiteindelijk moet het met name het publieke belang dienen.

Dit kan overigens ook worden versterkt binnen de huidige governancestructuur. Zie hierover onze aanbeveling in hoofdstuk 5.

Koppeling met gemeentelijke data en innovatie

Een interne positionering neemt systeem-barrières weg en vergemakkelijkt de integratie met gemeentelijke ICT- en innovatietrajecten. Hierdoor kan het datagestuurde en gebiedsgericht werken in de openbare ruimte versneld worden gekoppeld aan bredere gemeentelijke opgaven en databronnen. Dit biedt de kans om (nog) scherper te sturen.

Hiertoe kunnen ook nadere stappen worden gezet binnen de huidige governancestructuur, maar deze ontwikkeling is naar verwachting kansrijker als deze onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie na inbesteding.



Inbedding van de kwetsbare bedrijfsvoering

et Groenbedrijf is als zelfstandige eenheid relatief kwetsbaar op vitale bedrijfsvoeringsonderdelen (zoals ICT, HR en control), waarvoor het nu (te) afhankelijk is van KonnecteD. Door investering kan het Groenbedrijf direct meeliften op de schaalgrootte en professionele kwaliteitsstandaarden van het gemeentelijke concern.

Op dit vlak zijn echter ook andere scenario's mogelijk, die ook vanuit de huidige governancestructuur onderzocht en geïmplementeerd kunnen worden. Zie hierover onze aanbeveling in hoofdstuk 5.

4.4 Bedreigingen (Threats)

Financiële impact gemeentelijke cao

Het overbrengen van medewerkers vanuit de huidige cao's naar de gemeentelijke cao brengt naar verwachting substantiële structurele meerkosten met zich mee. Dit kan een direct opdrijvend effect op de kostprijs voor het beheer van de leefomgeving hebben en vergt dan extra middelen vanuit de gemeentebegroting.

Afvlakken van de doelmatigheidsprikkels en verlies van marktkennis

Momenteel verricht het Groenbedrijf ook werkzaamheden (tot circa 10%) voor externe bedrijven en instellingen, wat zorgt voor een gezonde 'ondernemersprikkels' en additionele marge. Bij investering wordt deze mogelijkheid als overheidsorganisatie in verband met mogelijke concurrentievervalsing in de markt naar verwachting lastiger, wat kan leiden tot een meer introverte afdeling die minder wordt uitgedaagd door marktconforme benchmarks. Een risico is dat met investering 'het beste van twee werelden' verloren dreigt te gaan: de scherpste en doelmatigheid van een zelfstandige B.V., gecombineerd met de sturingsmechanismen die de gemeente als 100%-aandeelhouder al in handen heeft.



Hoofdstuk 5 | Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De evaluatie van de sturing en zeggenschap van het Groenbedrijf laat zien dat de sturing en professionalisering in de basis de goede kant op bewegen. Sinds 1 januari 2026 is de gemeente Deventer met 100% eigenaarschap rechtstreeks aandeelhouder. Hiermee is de eerdere bestuurlijke complexiteit rondom de getrapte eigendomsconstructie via KonnecteD succesvol weggenomen, wat heeft geleid tot een eenduidiger speelveld. De komst van de interim-directeur (medio 2025) heeft in combinatie met de rol van de operationeel managers van het Groenbedrijf gezorgd voor noodzakelijke rust, structuur en een duidelijke gesprekspartner voor de gemeente. Dit bouwt voort op het vertrouwen in de operatie van het Groenbedrijf dat in de afgelopen jaren is gegroeid. Samen met de operationeel managers vormt de interim-directeur een stevige basis. De professionaliseringsslag van de afgelopen jaren heeft gezorgd voor een betere onderbouwing van de prijzen, en meer sturing en controle op resultaten, waarmee de transparantie vergroot is. Dit heeft het vertrouwen in het management en de operatie van het Groenbedrijf doen toenemen.

Desondanks kennen de huidige governance en sturing als zelfstandige organisatie een aantal punten die de effectiviteit en de efficiëntie van de huidige sturing en zeggenschap in de praktijk kwetsbaar maken:

- *Een expliciete rol als werkgever en toezichthouder ontbreekt:* het Groenbedrijf heeft geen Raad van Commissarissen (RvC), hoewel deze bij de oprichting van de B.V. wel voorzien was. Deze is echter nooit ingevuld. Daardoor ontbreekt de expliciete invulling van de werkgeversrol en mist een onafhankelijk toezichthoudend orgaan. Dit brengt ook extra (bestuurlijke) risico's met zich mee voor de positie van de wethouder in de rol als eigenaar. Er ontbreekt immers een onafhankelijke buffer om deze rol zuiver te scheiden van de politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid.
- *Rolvervaging:* de rollen van eigenaar en opdrachtgever liggen beide bij de gemeente. Op ambtelijk niveau zijn deze gescheiden. Het is het beleid van de gemeente om deze ook op bestuurlijk niveau te scheiden, maar door omstandigheden zijn deze rollen nu als een bewuste tijdelijke keuze belegd bij één wethouder. Die wethouder is in persoon heel duidelijk over welke 'pet' hij op heeft, maar dit is wel persoonsgebonden. De intentie is dat deze rollen na de vorming van het nieuwe college weer strikt gescheiden worden.
- *Kwetsbaarheid in de ondersteunende bedrijfsvoering:* het Groenbedrijf is voor cruciale ondersteunende functies (HR, IT, Financiën) afhankelijk van een externe partij (KonnecteD). Dit maakt de continuïteit van de bedrijfsvoering kwetsbaar. Het beperkt de uitvoeringsorganisatie in gewenst inzicht in de financiële positie en doorontwikkeling van de controlfunctie.
- *Ongelijke arbeidsvoorwaarden:* binnen de organisatie is sprake van diverse cao's, die afwijkende voorwaarden kennen. Dit creëert ongelijkheid op de werkvloer, waar medewerkers met dezelfde functie niet dezelfde arbeidsvoorwaarden hebben.

Bij de afweging naar de toekomst toe, tussen het behouden van de zelfstandige B.V.-structuur en volledig inbesteden, blijkt dat inbesteding weliswaar voordelen kan bieden voor integraal werkgeverschap, maar tegelijkertijd grote operationele en financiële risico's introduceert. Inbesteding leidt mogelijk tot extra organisatorische gelaagdheid. Bovendien dreigt het gedetailleerde inzicht in de kostprijzen op productniveau verloren te gaan, evenals de opgebouwde cultuur van resultaatgerichtheid en operationele flexibiliteit, bijvoorbeeld om snel spoedklussen op te vangen. Tot slot brengt de overgang naar de gemeentelijke cao, naast benodigd specifiek en deskundig (projectmatig) onderzoek, naar verwachting substantiële structurele meerkosten met zich mee.



Eindconclusie

De belangrijkste eindconclusie is dat de governancestructuur en sturingsinformatie die horen bij de huidige situatie van de zelfstandige B.V. met 100% eigenaarschap van de gemeente in de basis krachtig genoeg zijn om de gemeentelijke belangen effectief en efficiënt te behartigen. Het is daarom niet noodzakelijk om over te gaan tot een ingrijpende organisatiewijziging zoals inbesteden om de huidige knelpunten op te lossen. De geconstateerde zwakten kunnen uitstekend, gericht en zelfstandig binnen de huidige governance worden doorontwikkeld. Hierop zijn dan ook onze aanbevelingen gericht.

5.2 Aanbevelingen

Om de governance, sturing en bedrijfsvoering te optimaliseren zonder de voordelen van de zelfstandige B.V. te verliezen, adviseren we de volgende maatregelen te nemen. Deze aanbevelingen kunnen los van elkaar en binnen de huidige governancestructuur worden opgepakt:

1. Richt een passende expliciete toezichts- en werkgeversrol in

Het structurele gebrek aan invulling van de rol als werkgever en de rol als toezichthouder zorgt ervoor dat de gemeente momenteel tegelijkertijd aandeelhouder, opdrachtgever én toezichthouder/werkgever is. Er kan overwogen worden om dit in te richten via de aanstelling van een slanke RvC. Vanwege de aard en de omvang van de organisatie, lijkt dit instrument echter relatief zwaar en is het de vraag of de afstand die bestaat tussen de betrokken commissarissen en het Groenbedrijf kan leiden tot een effectieve rolinvulling.

Een aantrekkelijk alternatief kan zijn deze rollen in te laten vullen vanuit de directie (of het afdelingsmanagement) van de gemeentelijke organisatie. Zo kan een escalatiemogelijkheid geborgd worden, zowel vanuit de ambtelijke eigenaarsrol (en dus niet direct richting de wethouder in de eigenaarsrol) als vanuit de operatie van het Groenbedrijf (buiten de eigen directie en niet direct binnen de bestuurslaag van de gemeente). Deze constructie faciliteert de mogelijkheid voor informeel contact en 'een vinger aan de pols houden', terwijl de formele toezichthoudende en werkgeversrol verankerd wordt binnen de bestaande gemeentelijke kaders en overlegorganen. Op deze manier worden de noodzakelijke 'checks and balances' beter geborgd, wordt het gemeentelijk bestuur ontlast en worden de bestuurlijke risico's voor de positie van de wethouder in de rol als eigenaar verlaagd. Dit kan op korte termijn binnen de huidige governancestructuur worden opgepakt en geïmplementeerd.

2. Herstel de strikte scheiding tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrol op bestuurlijk niveau

De intentie is dat de rollen als eigenaar en opdrachtgever op bestuurlijk niveau na de vorming van het nieuwe college weer strikt gescheiden ingericht zullen zijn. We onderschrijven het belang hiervan met dit advies: zorg ervoor dat bij een eerstvolgende politieke gelegenheid (nu na de verkiezingen) de rol van eigenaar (gericht op governance en financiële gezondheid) en de rol van opdrachtgever (gericht op maatschappelijke prestaties) weer strikt over verschillende wethouders worden verdeeld. Dit vermindert de persoonsafhankelijkheid en borgt dat de beoogde autonomie en rolzuiverheid bewaard blijven. Dit vergt een interne bestuurlijke mutatie en staat los van inbesteding. De verwachting is dus dat dit bij de coalitievorming en de vorming en verdeling binnen het nieuwe college, nu na de verkiezingen, ook zo zal worden ingericht.

3. Bed integraal contractmanagement in voor het Groenbedrijf

De rollen en posities van de contractmanager, teamleider en afdelingsmanager van de afdeling Inrichting en Beheer Leefomgeving (IBL) worden ten tijde van dit onderzoek gezien in het kader van de doorontwikkeling van de afdeling. Overweeg daarbij een efficiëntere en meer integrale sturing op de openbare ruimte in te richten, door integraal contractmanagement in te richten met één contractmanager voor een externe of verbonden partij. Voor het Groenbedrijf is er nu een contractmanager voor het groen en een voor reiniging (doordat de reinigingstaken voorheen bij Circulus waren belegd).



Concreet adviseren we in het kader van dit onderzoek toe te werken naar één contractmanager voor het Groenbedrijf. Dit bevordert de efficiëntie en de integrale sturing op de taken van het Groenbedrijf.

4. Versterk de interne controlfunctie en ontwikkel de sturingsinformatie verder door

Beleg de (financiële) controlfunctie robuuster intern binnen het Groenbedrijf om de operationele kwetsbaarheid en afhankelijkheid van KonnecteD af te bouwen. Ontwikkel de sturingsinformatie verder door naar een systematiek van begroten op kostenplaats- en bestekniveau. Dit vergroot de voorspelbaarheid, voegt analytische diepgang toe aan de rapportages en zorgt ervoor dat het waardevolle detailinzicht in de werkelijke operationele kosten behouden blijft. Deze professionaliseringsslag versterkt de huidige zelfstandige organisatie.

5. Onderzoek alternatieve mogelijkheden voor de ondersteunende bedrijfsvoeringsfuncties

De huidige situatie waarin het Groenbedrijf voor de ondersteunende bedrijfsvoeringsfuncties zoals HR, ICT en Financiën afhankelijk is van KonnecteD, vormt een structurele kwetsbaarheid voor de zelfstandige slagkracht en de financiële control. Start daarom een vervolgonderzoek om in kaart te brengen waar deze taken elders het beste kunnen worden ondergebracht. Onderzoek hierbij verschillende scenario's, zoals:

- A. het inkopen van deze diensten bij de gemeente Deventer (of een andere overheidsinstelling, zoals een samenwerkingsverband);
- B. het (al dan niet deels) zelfstandig opbouwen van deze functies binnen het Groenbedrijf;
- C. het (al dan niet deels) extern aanbesteden aan een marktpartij.

Dit onderzoek en de uiteindelijke keuze kunnen losstaand en zelfstandig binnen de huidige governancevorm worden opgepakt.

6. Maak de specifieke bekostiging van de maatschappelijke opgave in het DVO inzichtelijk

De kosten van de inzet vanuit de sociale opgave (zoals de intensievere begeleiding en de verminderde productiviteit van doelgroepen) zijn bij het Groenbedrijf in beeld. Door deze maatschappelijke bekostiging binnen de gemeentelijke budgetten inzichtelijk te maken, krijgt de gemeente de kans om het reguliere bedrijfsresultaat objectief te beoordelen. Tegelijkertijd kan ze haar sociale participatiedoelen scherper in beeld houden en blijven realiseren. Overweeg om deze wijziging rond de bekostiging in de DVO-systematiek te integreren. Mogelijk vraagt dit dan ook een doorontwikkeling ten aanzien van de monitoring en sturingsinformatie.

7. Onderzoek stapsgewijze harmonisatie van de uiteenlopende arbeidsvoorwaarden

Start binnen de context van het Groenbedrijf een gericht onderzoek op om de ongelijkheid tussen de verschillende cao's en historische 'sterfhuiscconstructies' in kaart te brengen. De harmonisatie hiervan is zeer complex en vraagt om specifiek en deskundig (projectmatig) onderzoek. Breng de financiële impact hiervan vooraf in kaart en maak heldere, meerjarige afspraken tussen de gemeente en het Groenbedrijf over de dekking van deze kosten en het beoogde ingroeipad. Heb hierbij ook aandacht voor de communicatie hierover naar medewerkers en manage hun verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen rond hun arbeidsvoorwaarden. Hiermee geeft de organisatie invulling aan eenduidig en goed werkgeverschap zonder dat alle medewerkers overgaan naar de, naar verwachting, duurdere gemeentelijke cao. De arbeidsvoorwaarden kunnen ook binnen de huidige governancestructuur worden gelijkgetrokken.



Samen
naar beter



BMC
BY RANDSTAD

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Namen adviseurs

Richard Journée
Tamar Kinkel