



Omgevingsdienst NL

Visitaties omgevingsdiensten

Rode draden rapportage

oktober 2022 – december 2023

Visitaties omgevingsdiensten

Rode draden rapportage

oktober 2022 – december 2023

Versie:	Definitief
Datum:	30 april 2024

Voorwoord

Aanleiding

De maatschappij staat voor grote opgaven voor de fysieke leefomgeving: de energietransitie, de stikstofopgave, Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), de woningbouwopgave, de bescherming van natuurwaarden, klimaatadaptatie en circulariteit. Omgevingsdiensten hebben een belangrijke rol in deze maatschappelijke opgaven en een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel om een schone, veilige en gezonde omgeving zeker te stellen.

Commissie Van Aartsen en het IBP-VTH

In het rapport *'Om de leefomgeving; de omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur'* d.d. maart 2021, constateert de Commissie Van Aartsen dat het stelsel (nog steeds) wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid, waardoor de omgevingsdiensten hun rol nog niet kunnen invullen zoals bedoeld. De commissie wijst op tekortkomingen ten aanzien van onafhankelijkheid, robuustheid (schaal, wijze van financiering en diversiteit in het takenpakket), informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling, interbestuurlijk toezicht en regie door het Rijk (stelselverantwoordelijkheid).

De commissie heeft aanbevelingen gedaan die als basis hebben gediend voor de inrichting van het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel. De pijlers van het IBP-VTH zijn:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering;
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging;
3. Informatievoorziening VTH;
4. Kennisinfrastructuur;
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving;
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht.

Inrichten visitiestelsel

Omgevingsdienst NL heeft in 2022 het initiatief genomen om, als reactie op de bevindingen van de Commissie Van Aartsen, een visitiestelsel in te richten dat omgevingsdiensten stimuleert tot het continu leren en verbeteren van de processen van VTH. Omgevingsdienst NL heeft zich, in samenspraak met het IBP, voor de eerste visitatiecyclus ten doel gesteld in de periode oktober 2022 - december 2024 alle 28 omgevingsdiensten te visiteren. De visitaties van de omgevingsdiensten maken deel uit van pijler 6 van het IBP-VTH. Deze pijler geeft invulling aan het eerste deel van aanbeveling 9 van de commissie.

Governance

Het visitatie instrument en de visitaties worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van Omgevingsdienst NL. De governance van de visitaties is vastgelegd in een governance notitie¹. Omgevingsdienst NL betreft de

¹ Omgevingsdienst NL - 'Governance Visitatie Omgevingsdiensten - De Kracht van Binnenste Buiten', d.d. 7 maart 2024.

volgende partijen in de governance van het visitatiestelsel:

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
- Ministerie van Justitie en Veiligheid;
- Inspectie Infrastructuur en Transport (voor de ILT onderzoeken);
- Interprovinciaal Overleg;
- Vereniging Nederlandse Gemeenten;
- Provincies;
- Gemeenten;
- Omgevingsdiensten.

Hun rollen zijn beschreven in bovengenoemde governance notitie.

Visitatiedoelstellingen en methodiek

De Rode draden rapportage die nu voor u ligt is gebaseerd op de visitatierapporten uitgebracht over de 15 visitaties die in de periode oktober 2022 tot en met december 2023 zijn uitgevoerd. Het geeft dus inzicht in de bevindingen halverwege de eerste visitatiecyclus.

De visitatiedoelstellingen zijn beschreven in bovengenoemde governance notitie. De visitatierapporten die in het kader van de visitaties zijn uitgebracht dienen naast het bevorderen van continu leren en verbeteren ook om openheid en transparantie te bieden aan bestuur en (bestuurlijke) ketenpartners over de kwaliteit van uitvoering van VTH-taken door de omgevingsdiensten. Jaarlijks wordt een Rode draden rapportage opgesteld. Deze wordt vastgesteld door het bestuur van Omgevingsdienst NL en vervolgens aangeboden aan de staatssecretaris, IPO en VNG en via de website van Omgevingsdienst NL openbaar gemaakt. Rode draden rapportages zijn ook input voor de Staat van VTH.

De visitatiemethodiek is eveneens beschreven in genoemde governance notitie. De visitatiecommissies staan onder onafhankelijk voorzitterschap en bestaan uit een secretaris, visitatoren en een rapporteur. De visitatoren zijn directeuren, (VTH-) managers, directiesecretarissen, strategisch adviseurs en kwaliteitsmanagers van omgevingsdiensten. Door hun deelname wordt geprofiteerd van zowel gezonde distantie als branche-eigen kennis.

Visitatiekader

De visitatiecommissies hebben voor de uitvoering van de visitaties gebruik gemaakt van een visitatiekader dat is gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen. Dit kader is, in opdracht van het bestuur van Omgevingsdienst NL, opgesteld door het adviesbureau TwynstraGudde en SPPS. Hiervoor is overleg gevoerd met vertegenwoordigers van omgevingsdiensten en het ministerie van IenW. Het visitatiekader is vastgesteld in de ledenvergadering van Omgevingsdienst NL. Het kader vormt de leidraad voor de visitaties, maar is zeker geen keurslijf. Het kader is met name gericht op de VTH-processen. Echter, de visitatiecommissies hebben de ruimte genomen om ook te kijken naar de generieke kwaliteit van de organisatie, aangezien deze mede bepaalt hoe de VTH-processen worden uitgevoerd en of er waarde voor belanghebbenden wordt geleverd. Visitaties zijn geen audits. Dat wil onder meer zeggen dat door de visitatiecommissies geen dossiers zijn gelicht om te

verifiëren of de praktijkinformatie uit dossiers overeenkomt met wat de omgevingsdienst heeft gesteld.

De ontwikkeling van het visitatieproces

Gedurende de visitaties van oktober 2022 tot en met december 2023 is het visitatieproces aangescherpt om in de beschikbare tijd een zo goed mogelijk beeld van de betreffende omgevingsdiensten te krijgen. Daarin is in de beginfase een steile leercurve doorlopen. Elke stap in het proces draagt nu bij aan het eindresultaat. Zo is na de pilotfase de bespreking van complexe cases met betrokken medewerkers in verschillende functies geïntroduceerd. Deze besprekingen leverden een goed beeld op hoe de betreffende dienst complexe cases oppakt en wat de kwaliteit van de in- en externe samenwerking is. Daarnaast hebben de visitatiecommissies zich gebogen over het bestuurlijk-ambtelijk samenspel en zijn gesprekken met ambtelijk opdrachtgevers en (keten)partners van de omgevingsdienst in het visitatieprogramma opgenomen. Door dit te doen kunnen de visitatiecommissies zich een beter beeld vormen van de samenwerking die de omgevingsdienst weet te realiseren.

(Bestuurlijke) Context omgevingsdiensten

De visitatiecommissies hebben een grote diversiteit aangetroffen in de positionering en taakuitoefening van de omgevingsdiensten (soms nog regionale uitvoeringsdiensten). Dat is niet zo verwonderlijk als men bedenkt dat het hier gaat om verlengd lokaal bestuur. De bestuurlijke context van de omgevingsdienst is een belangrijke factor van invloed gebleken bij de positionering en taakuitoefening van de dienst. De visitatiecommissies hebben overwegingen gewijd aan het bestuurlijk-ambtelijk samenspel en op deze wijze die invloed geduid.

Invoering van de Omgevingswet

Alle gevisiteerde omgevingsdiensten waren drukdoende zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. De wet kent een brede taak toe aan omgevingsdiensten bij het waarborgen van veiligheid en bescherming van gezondheid en milieu. Daarbij zullen de diensten hun adviesrol moeten versterken. Opmerkelijk is dat de perceptie van de impact die de Omgevingswet op het werk van de omgevingsdiensten zal hebben sterk uiteenloopt. In de komende periode zullen de omgevingsdiensten uit moeten vinden hoe nieuwe efficiënte manieren van samenwerken met gemeenten, provincies en partners vorm kunnen krijgen en hoe zij een rol kunnen spelen bij het leveren van input op en programmering en monitoring van beleid.

Robuustheid: geen statisch gegeven

De rode draden die geschetst worden in deze rapportage, zijn te beschouwen als ontwikkelpunten of dilemma's die vragen om verdere doorontwikkeling of versterking om beter voorbereid te zijn op de toekomst en als robuuste omgevingsdienst te staan voor een schone, veilige en gezonde omgeving. Robuustheid is namelijk geen statisch gegeven, maar dient door de dienst en zijn bestuur voortdurend bewaakt te worden om zorg te dragen dat deze overeind blijft, ook bij zich wijzigende omstandigheden.

Opstelling omgevingsdiensten: open en transparant

De omgevingsdiensten hebben zich open en transparant opgesteld. Zij hebben op zorgvuldige wijze op basis van het visitatiekader hun organisatie en de relatie met hun bestuur en partners beschreven. Zij hebben de visitatiecommissies in de gelegenheid gesteld om in gesprek te gaan met een breed scala aan gesprekspartners. Dat is een compliment waard. De visitaties worden dan ook als waardevol gezien en reiken de omgevingsdiensten verbeterpunten aan voor hun verdere ontwikkeling.

We willen dan ook elke gevisiteerde omgevingsdienst bedanken voor het hartelijk ontvangen van de visitatiecommissies en de voorzitters van de visitatiecommissies, Mr. Ruud Stassen en Dr. Ronald Stevens, voor het opstellen van deze rapportage.

Schiedam, 30 april 2024

Bestuur Omgevingsdienst NL

Inhoudsopgave

Visitaties omgevingsdiensten	2
Voorwoord	3
Inhoudsopgave	7
Rode draden oktober 2022 - december 2023	8
1. De toekomst in het vizier	8
2. Bestuurlijk-ambtelijk samenspel	9
3. Ketensamenwerking	10
4. Uitvoering (basis)taken en mandaat	12
4.1 Mandaat	12
4.2 Basistakenpakket	12
4.3 Beleid en uitvoering	14
4.4 Risicogericht werken	14
5. Professionaliteit	16
6. Organisatieontwikkeling – bedrijfsvoering	17
6.1. Robuustheid	17
6.3. Innovatie	18
6.4. Informatiegestuurd werken	18
6.5. Resultaat gestuurd werken	19
7. Knelpunten wet- en regelgeving	20
8. Vervolg	20
Bijlage	21
Gevisiteerde omgevingsdiensten	21
Verantwoording totstandkoming Rode draden rapportage	21

1. De toekomst in het vizier

De toekomstgerichte vraagstukken op het gebied van milieu en de Omgevingswet vragen om robuuste omgevingsdiensten; omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur en de regio². Uit de visitaties blijkt dat de omgevingsdiensten samen met bestuur, medewerkers en ketenpartners op zoek zijn naar een invulling van die nieuwe rol.

Omgevingsdiensten zijn met bestuur en ketenpartners in gesprek over het herijken van hun ambities, missies en visies en over strategische prioriteiten. Er worden toekomstagenda's (koersplannen en meerjaren ontwikkelprogramma's) opgesteld en er wordt nagedacht over hoe deze te vertalen naar regionaal VTH-beleid en concrete uitvoeringsprogramma's VTH. Over een paar beelden is men eensgezind, namelijk dat:

- er een gezonde bestuurlijke distantie ten opzichte van de uitvoerende activiteiten van de dienst moet zijn;
- een dienst dient te beschikken over een flexibele en dynamische regionale, risicogerichte aanpak;
- een dienst gezien dient te worden als deskundige kennispartner;
- een dienst informatie dient te verstrekken op basis van betrouwbare data inclusief de analyse daarvan in combinatie met een informatiegerichte sturing.

We zien echter ook dat bij besturen verschillende visies en opvattingen leven over de toekomstige rol van de omgevingsdienst. In welke mate moet deze rol bijvoorbeeld specialistisch zijn? Dient de omgevingsdienst strategisch sparringpartner of een regionaal kenniscentrum te zijn of gewoon uitvoerder?

We constateren ook dat de gesprekken hierover zich in verschillende stadia bevinden. De mate waarin de meningen in het bestuur uiteenlopen, de kwaliteit van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel, de voortrekkersrol van het dagelijks bestuur en de mate waarin de directeur hierin zijn³ positie claimt zijn bepalende factoren bij het op gang komen van het gesprek.

De meeste omgevingsdiensten beschikken inmiddels over een koersdocument of plan van aanpak. Tegelijkertijd blijkt dat geen garantie voor een voortvarende implementatie daarvan. De doorontwikkeling van een omgevingsdienst is een proces dat vraagt om het 'goede bestuurlijke gesprek', dat adequaat moet worden gemanaged. De doorontwikkeling vraagt ook om het maken van zorgvuldige afwegingen over de veranderaanpak en het implementatietraject. Het vraagt van het bestuur van de omgevingsdienst dat zij hiervoor daadwerkelijk middelen en capaciteit beschikbaar moet stellen. Een succesvolle implementatie behoeft collectief bestuurlijk draagvlak.

² Rapport Commissie Van Aartsen, *Om de leefomgeving; Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, maart 2021*

³ Voor hij kan ook zij of die gelezen worden.

Samengevat

Een succesfactor om de aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen invulling te geven en om de nieuwe rol op te kunnen pakken is een door bestuur en directie gedragen toekomstvisie op de rol van de omgevingsdienst met betrekking tot een schone, veilige en gezonde omgeving. Als ook een bestuur en directie die zich hard maken om de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn te organiseren. De maatschappelijke opgaven zijn daarbij leidend, waarbij de focus verschuift van het belang van de individuele deelnemer naar een regionaal collectief belang. De 15 gevisiteerde omgevingsdiensten zijn allemaal bezig met een toekomstverkenning en met de vraag wat die toekomst betekent voor hun organisatie. Tegelijkertijd wordt het gesprek over de toekomst met regelmaat vertraagd door beperkte financiële middelen of capaciteit, door het soms (nog) ontbreken van het nemen van collectieve bestuurlijke verantwoordelijkheid, of door de terughoudendheid van directies.

2. Bestuurlijk-ambtelijk samenspel

Uit de visitaties blijkt dat de besturen (deelnemers) *zonder uitzondering* positief zijn over de deskundigheid van de omgevingsdiensten als uitvoerende organisatie van VTH-taken. Het bestuurlijk vertrouwen in 'hun' omgevingsdienst is de afgelopen jaren gegroeid. Deelnemers baseren hun oordeel vooral op de vraag of de VTH-taken die door hen zijn ingebracht ook adequaat en vakinhoudelijk goed worden uitgevoerd.

De werkrelatie tussen bestuur en directie over de uitvoerende taken is doorgaans te duiden als open en constructief. Tegelijkertijd constateren we dat de werkrelatie tussen bestuur en directie soms ook gevoelig ligt. Hiervan is sprake als perspectieven van de directie en het bestuur op de doorontwikkeling verschillen, of als het bestuur nog vooral op voortgang van de (reguliere) uitvoering van de VTH-taken en financiën monitort, en daarbij het inhoudelijke gesprek over de opgaven nog niet voert. Op een aantal plekken mag de directeur in samenspraak met het Dagelijks Bestuur duidelijker en scherper de agenda voeren over de doorontwikkeling van de omgevingsdienst. Kortom, we constateren een grote diversiteit aan interactie in het bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Deze diversiteit is deels verklaarbaar uit de verschillende ontstaansgeschiedenissen van de omgevingsdiensten.

De bestuurlijk-ambtelijke relatie is gebaat bij duidelijk onderscheid in eigenaarsrol en opdrachtgeversrol van de deelnemers (ten behoeve van de zogenaamde 'rolzuiverheid'). Nuttig kunnen ook gezamenlijke 'spelregels' binnen het bestuur en tussen bestuur en omgevingsdienst zijn. Deze spelregels waarborgen de handelingsruimte en onafhankelijkheid van de omgevingsdienst. Deelnemers en de omgevingsdienst kunnen elkaar ook op deze regels aanspreken.

In de visitaties komen de volgende thema's als aandachtspunten naar voren:

- rolzuiverheid;
- onderling aanspreken op afspraken;
- omgaan met bestuurlijke beïnvloeding;
- in gezamenlijkheid opereren;
- solidariteitsbeginsel;
- de invulling van de bestuurlijke rol (meer of minder inhoudelijke debat) en opvattingen over posities in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur.

De bestuurlijke overleggen zijn bij de meeste omgevingsdiensten gericht op de reguliere uitvoering van de taken en de inzet en verantwoording van de middelen. De overleggen zijn in de meeste gevallen veel minder gericht op het gesprek over gezamenlijke regionale risico's, beleid of toekomstverkenningen. Mede in het licht van de inmiddels van kracht geworden Omgevingswet is een interessante vraag hoe omgevingsdiensten en hun deelnemers hun (toekomstige) rol daadwerkelijk zullen invullen en in hoeverre het de besturen lukt om de huidige controlerende rol op de uitvoering vanuit een deelnemersbelang te veranderen in een proactieve, strategische rol.

We zien in een beperkt aantal gevallen dat de onafhankelijkheid bij het uitvoeren van de VTH-taken in het geding is en er sprake is van (pogingen tot) bestuurlijke beïnvloeding van de advisering door de omgevingsdienst. Indien zich dit voordoet, kan dat het vertrouwen in de overheid schaden. In een enkel geval vindt er nog discussie plaats over de interpretatie van wat onder het basistakenpakket valt.

Samengevat

De tevredenheid van de besturen betreft vooral de operationele uitvoering van de VTH-taken. In een aantal gevallen betreft het ook de strategische advisering en beleidsvoorbereiding. In de praktijk constateren we dat rolzuiverheid en duidelijke spelregels in de bestuurlijke-ambtelijke relatie de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en de doorontwikkeling van een omgevingsdienst bevorderen.

We zien ook dat er verschillen zijn tussen directies als het gaat om de mate waarin ze ruimte krijgen én nemen om de professionele, meer onafhankelijke positie ten opzichte van hun bestuur te claimen. Deze ruimte is nodig om hun organisatie door te ontwikkelen op het vlak van bedrijfsvoering, vergunningverlening, toezicht en handhaving.

3. Ketensamenwerking

De omgevingsdiensten vervullen een intermediaire en belangrijke positie in de keten. Deze keten bestaat uit alle belanghebbende organisaties die een rol vervullen in het fysieke domein. De omgevingsdiensten voeren steeds beter en vaker de dialoog met deze ketenpartners om samen (uitvoerings)beleid en werkafspraken te maken in en

voor de regio of complexe zaken samen op te lossen. Per omgevingsdienst verschilt het sterk met wie wordt samengewerkt en wat de aard en intensiteit is van de samenwerking.

Gericht beleid in de vorm van bijvoorbeeld een stakeholderanalyse hebben we niet aangetroffen. Van een structurele of expliciete stakeholdersbenadering is nog geen sprake. Samenwerking met ketenpartners wordt vaak nog gedomineerd door 'datgene wat zich aandient' en binnen de regio aandacht vraagt. Dat neemt niet weg dat ketenpartners de omgevingsdienst zien als een organisatie die beschikt over veel kennis over het fysieke domein en waar deskundige en toegewijde medewerkers werken.

Ketenpartners geven in veel visitaties aan dat het tijd is dat de omgevingsdienst vaker het initiatief neemt om de regionale vraagstukken op het gebied van veiligheid, natuurbescherming, bescherming van gezondheid en milieu te agenderen. En dus haar expertise verzilvert en zich meer profileert.

Voor de omgevingsdiensten ligt hier een kans om meer 'aan de voorkant' te investeren in de relaties met ketenpartners en zich te richten op de gemeenschappelijke ambities voor een schone, veilige en gezonde omgeving. Dit vraagt wel om financiering en personele capaciteit.

Uit de visitaties blijkt dat ketenpartners vaak op elkaar wachten om het initiatief te nemen, "tenzij een actuele casus of project zich voordoet". De omgevingsdienst is de geëigende partij om die regierol in te nemen en zo het overall toezicht op voortgang van belangrijke cases of maatschappelijke thema's in de regio vorm en inhoud te geven.

Meer specifiek zien we dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de omgevingsdiensten en het Functioneel Parket (Openbaar Ministerie) en politie structureel meer aandacht vraagt. Nu hangt de samenwerking nog te vaak af van enkele goedwillende personen en van de vraag of er voldoende capaciteit is om opvolging te geven aan opgestelde processen-verbaal of strafbeschikkingen.

Hoewel strafrechttoepassing geen doel op zich is en een aantal omgevingsdiensten andere beïnvloedingsmogelijkheden verkent om naleefgedrag te verbeteren, voelt het als een omissie als strafrechttoepassing niet wordt ingezet. Het zou goed zijn om daarover met deze partners in gesprek te gaan, ook op landelijk niveau.

In de meeste gevallen heeft de strafrechtketen te weinig capaciteit om de samenwerking goed door te ontwikkelen en om aan de omgevingsdiensten terug te koppelen over de opvolging en uitvoering van opgelegde maatregelen en aangebrachte zaken. De omgevingsdiensten hebben deze terugkoppeling nodig om strafrecht effectief in te zetten, zodat de potentie ervan beter kan worden benut.

De samenwerking en informatie-uitwisseling met andere ketenpartners, zoals waterschappen, Rijkswaterstaat, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Veiligheidsregio's, natuurorganisaties, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Arbeidsinspectie vindt veelal nog op ad hoc basis en op operationeel niveau plaats en krijgt slechts in een enkel geval een meer structurele vorm. De samenwerking met de GGD als ketenpartner verdient een stevigere rol in het netwerk van de omgevingsdienst, ook omdat gezondheid een meer

prominente rol heeft gekregen in de Omgevingswet. Tot slot valt op dat de samenwerking met de Veiligheidsregio, Arbeidsinspectie en de Seveso-omgevingsdiensten zich de afgelopen jaren bij alle omgevingsdiensten positief heeft ontwikkeld en deze is meestal goed te noemen.

Samengevat

In de visitaties zijn gesprekken gevoerd met diverse vertegenwoordigers van de ketenpartners. Soms op bestuurlijk niveau, soms op uitvoerend niveau. We concluderen dat de samenwerking met de ketenpartners weliswaar aandacht heeft van de omgevingsdiensten, maar dat deze nog sterk is gevoed door de actualiteit en vooral een ad-hoc karakter kent. Het heeft nog nauwelijks een structurele inbedding binnen de organisatie. Zelden is sprake van een bewust (en meer strategisch) 'stakeholdermanagement', waarbij een onderscheid gemaakt wordt naar aard en type ketenpartners. Wellicht is het zinvol om een vorm van accounthouderschap te ontwikkelen voor ketenpartners, zoals dat ook bij een aantal omgevingsdiensten is ontwikkeld voor deelnemers. Dit accounthouderschap kan bijdragen aan de samenwerking op strategisch en tactisch niveau.

Ketenpartners zijn in het algemeen tevreden over de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdienst. Deze mening is vaak gebaseerd op de persoonlijke relaties die men onderhoudt. Tegelijkertijd constateren we dat de capaciteit voor dergelijke structurele vormen van samenwerking direct onder druk komt te staan als capaciteit elders nodig is. Min of meer structurele vormen van samenwerking ontstaan op dit moment eigenlijk alleen rond specifieke projecten met bijbehorende middelen.

Tot slot: goed "stakeholdermanagement" biedt een kansrijke positie voor de omgevingsdiensten om een centrale regierol in te nemen binnen de regio.


4. Uitvoering (basis)taken en mandaat

4.1 Mandaat

In de visitaties hebben we gevraagd of er sprake is van een uniforme mandaatregeling. Er blijken toch nog vaak tussen deelnemers (kleine) verschillen in de mandaatregelingen te bestaan, voortvloeiend uit specifieke lokale bestuurlijke afspraken op deelnemer niveau. Feitelijke inning van dwangsommen is vaak geen onderdeel van het verstrekte mandaat. Wanneer gemeenten of provincies terughoudend zijn met inning kan dit het effect van het werk van de omgevingsdienst tenietdoen. Daarnaast zijn we de situatie tegengekomen dat op papier uniforme mandaten in de praktijk op verschillende wijze uitgevoerd worden. Omgevingsdiensten worden hierdoor gefrustreerd in hun streven om efficiënter en uniformer te werken.


4.2 Basistakenpakket

Het is wettelijk verplicht om het basistakenpakket in de omgevingsdienst in te brengen. Van de 15 gevisiteerde omgevingsdiensten hebben 13 diensten tijdens de



visitatie aangegeven dat de deelnemers per 1 januari 2024 de basistaken VTH volledig zullen hebben ingebracht. De situatie bij twee diensten waar dit nu nog niet zo is, kan mogelijk leiden tot onduidelijkheid in de praktijk over wie welke taken uitvoert en of de uitvoering plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de omgevingsdienst, dan wel de gemeenten. We merken eveneens op dat bij de omgevingsdiensten waar de basistaken door de deelnemers ingebracht zijn, er onderling nog wel verschillen kunnen zijn in het mandaat om op te treden door de directie van een omgevingsdienst (zie 4.1). Discussie over de vraag of een taak onder het basistakenpakket valt doet zich incidenteel ook voor (zie 4).

Naast het basistakenpakket worden bij de diensten steeds meer facultatieve plustaken belegd. Dat mag gezien worden als een blijk van vertrouwen. Een aantal diensten initieert daarnaast in samenspraak met het bestuur subsidieprojecten.




Meerdere omgevingsdiensten voeren voor alle deelnemers zowel basistaken als plustaken op milieugebied uit. In de gehele opzet van die omgevingsdiensten (begroting, jaarstukken, systemen, procedures, werkprocessen, functiehuis, producten- en dienstencatalogus, rapportages, verslagen etc.) wordt uitgegaan van een geïntegreerde taakuitvoering en is geen onderscheid gemaakt in basistaken en plustaken. Bij de omgevingsdiensten die ook plustaken uitvoeren is de strategie om over de volle breedte van het VTH-stelsel alle milieu gerelateerde taken uit te voeren. In een stelsel waarin alle omgevingsdiensten voldoende robuust zijn, zou dit de strategie van alle diensten moeten zijn, waarbij het logisch zou zijn, de brede milieutaken als generiek uitgangspunt te nemen.

Naast het taak- en uitvoeringsgericht werken, zien we dat het aantal complexe cases toeneemt (samenhang tussen natuur, milieu, water, langdurige zaken in samenwerking met strafrechtketen, en projecten met vele ketenpartners). Dat vraagt aandacht voor:

- signaleren van complexiteit;
- projectmatige uitvoering en projectleiderschap;
- regie en sturing;
- evaluatie van leerpunten.

We zien een aantal omgevingsdiensten hier goed in acteren en complexe cases projectmatig en multidisciplinair oppakken.



Verder blijkt dat de beschikbare (financiële) middelen die de deelnemers toekennen om de ingebrachte basistaken en eventuele plustaken uit te voeren, leidend zijn in de uitvoering. Dat brengt het risico met zich mee dat de uniformiteit in prioritering wordt 'verstoord' (zie 4.3). Bovendien raakt door de beperkte capaciteit in een aantal gevallen de toekomstgerichte focus op belangrijke thema's op de achtergrond. Zo blijkt bij de meeste omgevingsdiensten de actualisatie van vergunningen achter te blijven, vanwege beperkte capaciteit (deels door beperkte financiële middelen) en blijkt bij toezicht en handhaving steeds vaker dat scherper moet worden geprioriteerd.

Er zijn tot nu toe 2 van de 6 Seveso-omgevingsdiensten gevisiteerd. Zodra alle Seveso-diensten zijn gevisiteerd, zal in de Rode draden rapportage bij de Seveso-taakuitvoering worden stilgestaan.

4.3 Beleid en uitvoering

In de 'Big 8', die de samenhang tussen beleid en uitvoering visualiseert, is bij een aantal omgevingsdiensten de beleidscyclus onvoldoende verbonden met de uitvoeringscyclus ('Big 8 or double zero'). Er is vaak wel een goed onderbouwd beleid geformuleerd (regionale VTH-beleidskader, risicoanalyse, contextanalyse). We constateren echter dat de waarde van dit 'mooie' beleid in de praktijk beperkt is, als de middelen ontoereikend zijn om er in de uitvoeringsprogramma's adequaat invulling aan te geven (er moet vaker geprioriteerd worden). Daarbij komt dat bij de vertaling van regionaal beleid naar uitvoeringsprogramma's lokale prioriteiten het in een aantal gevallen winnen van het regionale perspectief.

4.4 Risicogericht werken

Omgevingsdiensten werken steeds vaker risicogericht op basis van een regionale risicoanalyse, opgesteld en vastgesteld met betrokken deelnemers. Soms is deze aangevuld met een contextanalyse. We zien hierin voorlopers en omgevingsdiensten die hier een begin mee maken. De voorlopers rapporteren niet alleen meer over aantallen (vergunningen, controles), maar proberen meer integrale rapportages op te stellen met plaats voor maatschappelijke effecten (outcome) en thema-analyses. We zien in toenemende mate dat omgevingsdiensten hun risico-aanpak evalueren en dynamische risicomodellen introduceren, met een gerichtere sturing op regionale risico's.

De risicoanalyse, steeds vaker opgesteld met de deelnemers en afgestemd met ketenpartners, maakt onderdeel uit van het beleidskader VTH en vormt in beginsel de basis van het uitvoeringsprogramma. Echter, in een aantal gevallen zijn lokale afwegingen en beschikbaarheid van middelen meer bepalend bij het opstellen van uitvoeringsprogramma's dan de risico's.

Samengevat

In een aantal gevallen is er geen sprake van een uniform mandaat, of wordt een op papier uniform mandaat niet uniform uitgevoerd. Dit frustriert de omgevingsdiensten in hun streven om efficiënter en uniformer te werken.

Het basistakenpakket is nog niet in alle gevallen ingebracht door deelnemers, wat betekent dat (delen van) basistaken nog worden uitgevoerd door de deelnemer zelf. Per 1 januari 2024 wordt hier wel weer een stap in gemaakt. De situatie dat er nog gediscussieerd wordt over de vraag of een taak onder het basistakenpakket valt of niet, doet zich ook voor. We hebben geen voorbeelden waargenomen van beoordeling van de omgevingsdienst op het uitvoeren van de brede milieutaken en ook geen dialoog daarover onder de deelnemers.

Bij zowel de mandaatregeling als het inbrengen van het basistakenpakket is het de vraag wie landelijk extern toezicht houdt op de daadwerkelijke naleving daarvan door

de deelnemers en hoe zich die rol verhoudt tot de provinciale verantwoordelijkheid over het Interbestuurlijk Toezicht (IBT). Dit is nog niet wettelijk bepaald.

We zien dat de beleidscyclus steeds beter ingeregeld is binnen de omgevingsdiensten en op inhoud kan rekenen op commitment van het bestuur. Tegelijkertijd merken we op dat de beleidscyclus (Big 8), die de samenhang tussen beleid en uitvoering visualiseert, bij een aantal omgevingsdiensten onvoldoende is verbonden met de risicoanalyse, een eventuele contextanalyse en de uitvoeringsprogramma's. Door beperkte financiële middelen ligt de uitvoering nog onvoldoende in lijn met de beleidsdoelstellingen en plannen. Een terugkoppeling op de mate van realisatie van de beleidsdoelstellingen komt slechts zelden voor.

Omgevingsdiensten stellen steeds vaker een regionale risicoanalyse op met de deelnemers, die is afgestemd met ketenpartners. Echter, in de doorvertaling naar uitvoeringsprogramma's zijn lokale afwegingen en beschikbaarheid van middelen soms meer bepalend. De risicoanalyse gaat doorgaans vooral uit van "het bestaande en bekende" en nog minder van "het mogelijke, onverwachte, nieuwe en gewenste".

5. Professionaliteit

Medewerkers van de omgevingsdiensten worden gezien als vakkundig, betrouwbaar, collegiaal en bevoegen. Er zijn veelal voldoende mogelijkheden voor professionele, vakinhoudelijke ontwikkeling. Tegelijkertijd constateren we in de visitaties dat professionele ontwikkeling vaak ten koste gaat van de overeengekomen uitvoering-productie (vaak te weinig capaciteit, hoge werkdruk) en dat de (senior) uitvoering nog vaak kwetsbaar is omdat deze sterk rust op één persoon (of enkele personen).

De meeste omgevingsdiensten geven aan dat ze te weinig capaciteit en middelen hebben om de noodzakelijke taken uit te voeren en tegelijkertijd de organisatie te versterken om aan de robuustheidscriteria⁴ te kunnen voldoen. Regelmatig staan de uitvoering en ontwikkeling van de organisatie onder druk en veel omgevingsdiensten zijn kwetsbaar. Niet alleen qua capaciteit (krapte op de arbeidsmarkt), maar ook in vakdeskundigheid (senioriteit), door uitstroom van expertise en afhankelijkheid van een beperkt aantal sleutelpersonen. Aangezien de huidige personele capaciteit noodzakelijk is om de afgesproken taken uit te voeren, geven veel omgevingsdiensten aan dat ook de capaciteit en tijd om actief deel te nemen aan de landelijke ontwikkelingen, voorbereiding op wet- en regelgeving en landelijke kennisuitwisseling (bijvoorbeeld over best practices) onder druk staan. Daarbij constateren we dat de meeste omgevingsdiensten, hoewel ze dat graag zouden willen, in de praktijk weinig tot geen tijd hebben voor kalibreersessies (werken aan meer uniforme behandeling van vergelijkbare zaken) of reflectie op complexe casuïstiek.

De omgevingsdiensten beschikken in veel gevallen wel over de middelen om te professionaliseren en aandacht te besteden aan kennisontwikkeling, maar hoge werkdruk belemmert de ruimte voor (verdere) deskundigheidsbevordering, opleiding en training. Diverse omgevingsdiensten proberen nu wel zodanige keuzes te maken in de verdeling van de beschikbare capaciteit, dat startende medewerkers aan hun vereiste competentieniveau kunnen werken. Om voldoende nieuwe medewerkers aan zich te binden, hebben bijvoorbeeld de Noordelijke omgevingsdiensten en de omgevingsdiensten in Zuid-Holland een gezamenlijke arbeidsmarktbenadering ontwikkeld. De eerste resultaten van deze aanpak zijn positief. In een aantal omgevingsdiensten zijn organisatieconcepten als zelforganisatie ingevoerd om meer ruimte te geven aan professionals.

De cultuur binnen de omgevingsdiensten wordt vaak geduid als een familiecultuur, waarbij men beseft dat het soms zakelijker mag op het vlak van interne verantwoording: het sturen op 'afpraak is afspraak'. In enkele gevallen vraagt de samenwerking tussen teams aandacht.

Samengevat

Omgevingsdiensten monitoren steeds beter de kwaliteit van de professionele uitvoering. Er worden creatieve oplossingen gevonden om medewerkers op te leiden

⁴ Robuustheidscriteria zijn ontwikkeld in het kader van het IBP. Omgevingsdiensten hebben gerapporteerd in hoeverre zij voldoen, moeten een plan van aanpak indienen om in 2026 te voldoen.

en te ontwikkelen, bijvoorbeeld door een zich naar landelijke schaal ontwikkelende academie en door gerichte arbeidsmarktbenadering. Daarnaast constateren we ook dat het versterken van de professionele deskundigheid van medewerkers bij alle omgevingsdiensten sterk afhankelijk is van de ruimte die resteert na de uitvoering van de VTH-taken. Er zijn wel gereserveerde budgetten voor professionalisering, maar ze worden niet altijd benut vanwege een tekort aan capaciteit. Ook verschilt de hoogte van de budgetten sterk per omgevingsdienst (gemiddeld 1 – 4% van het totale budget).

6. Organisatieontwikkeling – bedrijfsvoering

6.1. Robuustheid

Omgevingsdiensten zijn in het licht van de landelijke robuustheidscriteria gestart met het inventariseren van de mate waarin hun organisatie voldoet aan die criteria. Het beeld is divers. Zo zien we dat van de 15 gevisiteerde omgevingsdiensten 8 diensten aangeven (op basis van zelfevaluatie) te voldoen aan het criterium met betrekking tot de omvang. De 7 diensten die aangeven nog niet aan dit criterium te voldoen ondernemen stappen, waarbij gedacht wordt aan bovenregionale samenwerking. Een andere optie is om te fuseren, maar dat is geen vanzelfsprekendheid.

6.2. Financiering

Het merendeel van de diensten werkt op basis van outputfinanciering ($P \times Q$). Per deelnemer wordt een uitvoeringsprogramma overeengekomen met de in dat jaar te leveren productie en de kosten daarvan. Uitvoeringsprogramma's zijn als het goed is afgeleid van een regionale risicoanalyse en het op basis daarvan geformuleerde regionaal VTH-beleidskader. Bij sommige omgevingsdiensten is als onderdeel van dat beleidskader een minimum uitvoeringsniveau vastgesteld. Bij andere is dat niet het geval. Het risico hiervan is dat het geformuleerde beleid weliswaar ambitieus is, maar dat de uiteindelijk beschikbare budgetten de feitelijke uitvoering en realisatie bepalen.

Vaak wordt op basis van feitelijk geleverde diensten en producten afgerekend. De fluctuaties in budgetten die daarvan het gevolg kunnen zijn, worden vaak gemitigeerd door te werken met geaccepteerde (over- en onderschrijdings-) marges per deelnemer of door fluctuaties in budgetten met vertraging door te laten werken, dan wel te middelen over meerdere jaren. Deze oplossingen creëren rust voor bestuur en organisatie.

De wens van vele omgevingsdiensten is dat een financieringsvorm gevonden wordt die meer handelingsruimte biedt voor de nieuwe rol voor de omgevingsdienst én het mogelijk maakt om meer zelfstandig en dynamisch in te kunnen spelen op de prioriteiten op basis van de risicoanalyse en lokale ontwikkelingen. Zonder dat die vooraf contractueel vastgelegd hoeven te zijn. Of de $P \times Q$ financiering voldoende ruimte biedt aan de omgevingsdiensten om de organisatie door te ontwikkelen richting de toekomst en scherper te koppelen aan regionale risico's, prioriteiten en innovaties is dan de vraag.

6.3. Innovatie

De mate waarin de financiering ook aandacht voor ontwikkel- en innovatieruimte laat zien, verschilt nog sterk per omgevingsdienst. Bij een kleine meerderheid van de gevisiteerde omgevingsdiensten is een structureel innovatiebudget beschikbaar. In een aantal gevallen vormen enkel geormerkte subsidies of SPUK-gelden⁵ de basis om innovatie aan te jagen en moet de capaciteit voor ontwikkeling worden bevochten op de dagelijkse operatie. Niet-structurele financiering van innovatie wordt als belemmerend ervaren voor een goede invulling ervan. De redenering, binnen een enkel bestuur, lijkt te zijn dat innovatie eigenlijk geen kerntaak is van de omgevingsdienst als uitvoeringsorganisatie.

Over het algemeen spreken de diensten die een innovatie- en ontwikkelbudget ter beschikking hebben met hun besturen expliciet over welke innovatie nodig is en wat daarvan de opbrengsten moeten zijn. In een enkel geval is dit een vervolgstap die bij het beschrijven van een toekomstagenda of koers wordt gezet. Dit expliciet bespreken of vastleggen in een toekomstige agenda of koers is van belang om innovatie beter te borgen als onderdeel van de taak van de omgevingsdiensten. Het formuleren van doelen en het monitoren daarvan hoort bij een volwassen aanpak van innovatie.

6.4. Informatiegestuurd werken

Alle omgevingsdiensten en besturen zien de waarde van informatie gestuurd werken in en dat sturing op data onmisbaar is in de toekomst. Er zijn gelden ter beschikking gesteld om informatie gestuurd werken door te ontwikkelen. De datakwaliteit is bij veel diensten een aandachtspunt. Gezien de investeringen en de hoge verwachtingen over informatie gestuurd werken is er een groot belang om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van data wordt verbeterd. Bij enkele diensten ontbreekt zelfs het beeld wat de huidige datakwaliteit is. Betrouwbare data zijn noodzakelijk voor het opstellen van risicoanalyses en uitvoeringsprogramma's en zijn het fundament voor verdere doorontwikkeling.

De meeste diensten zijn op dit moment doende om het functioneren van hun zaakstelsel te verbeteren of te vervangen. Deze systemen worden minder vrijblijvend ingericht. Enkele diensten werken aan het verder ontwikkelen van dashboards voor sturing. Hierbij is naast een kwantitatieve benadering een ontwikkeling wenselijk naar sturing op kwalitatieve informatie in relatie tot strategische ontwikkeldoelen.

Niet alle werkafspraken zijn goed vastgelegd of centraal opgeslagen en vindbaar. Een betere vastlegging van afspraken en processen (werk-instructies) en een meer inhoudelijke en meer uitgebreide monitoring kunnen een kwaliteitsimpuls geven. Onderkend wordt dat heldere definities, uniforme werkwijzen en beoordelingscriteria helpen om verbetering van datakwaliteit te bereiken. Ook moet de verantwoordelijkheid voor het opbouwen van betrouwbare data in de gehele organisatie worden gevoeld. Het verkrijgen van betrouwbare data begint bij een

⁵ Specifieke Uitkering

consistente en consequente invoer van gegevens. Daarvan is nu lang niet bij iedere omgevingsdienst altijd sprake. In een aantal gevallen wordt bovenregionaal samengewerkt aan digitalisering en het verbeteren van datakwaliteit. Wellicht zou dit nog op grotere schaal kunnen gebeuren. Landelijke informatiesystemen (zoals Inspectieview Milieu) worden wisselend gebruikt. De diensten zijn (indirect) betrokken bij de activiteiten van pijler 3 van het IBP gericht op verbetering van de informatievoorziening ten behoeve van de VTH-taakuitvoering.

We concluderen dat informatie gestuurd werken binnen de omgevingsdiensten nog in de kinderschoenen staat. Het gaat daarbij zowel om het intern (door)ontwikkelen van de informatiesystemen en datakwaliteit als om het gebruik van landelijke informatiesystemen zoals Inspectieview Milieu, het Kennisnet van de Omgevingsdienst NL en de informatiedeling met ketenpartners. Geconstateerd wordt dat landelijke standaarden, landelijke expertise en brede kennisdeling op dit moment nog ontbreken.

6.5. Resultaat gestuurd werken

Sturen op maatschappelijk rendement (outcome) is voor alle diensten nog een zoektocht. De diensten zijn gewend om op input en output te sturen (zie 6.2. Financiering). In enkele gevallen zijn maatschappelijke doelen geformuleerd, maar blijkt het vervolgens lastig om concreet te rapporteren in hoeverre deze zijn gerealiseerd. De diensten zijn zoekende naar kritische prestatie-indicatoren die het maatschappelijk rendement kunnen vaststellen.

Het gesprek over outcome heeft naast het meetbaar maken van de bijdrage van de omgevingsdienst ook een andere functie: outcome is vaak het product van een samenwerking tussen meerdere organisaties, of tussen organisaties en hun opdrachtgevers. Een dialoog over outcome verschaft de ruimte om het over *ieders* bijdrage te hebben en om de waargenomen effecten van de taakuitvoering kwalitatief te beschrijven. Naleefgedrag is door enkele diensten genoemd als voorbeeld van sturing op outcome. Verder wordt aangegeven dat binnen het thema energie outcome-sturing wordt toegepast. De bijdrage van energietoezicht wordt gemonitord door in elke controle in te schatten tot welke besparing de maatregelen leiden.

Samengevat

De omgevingsdiensten voeren hun basistaken deskundig uit en proberen informatie- en risicogericht te werken bij het uitvoeren van de VTH-taken. Tegelijkertijd neemt de complexiteit van de vraagstukken landelijk en in de regio (schone, veilige en gezonde omgeving) toe, waardoor hun opdracht wezenlijk complexer wordt. De bedrijfsvoering zal zich daarop moeten aanpassen. Het ontbreken van een stevige landelijke kennisinfrastructuur en landelijke expertise op het gebied van datakwaliteit en informatievoorziening zorgt voor versnippering en remt de doorontwikkeling.

7. Knelpunten wet- en regelgeving

Tijdens de visitaties is door de omgevingsdiensten naar voren gebracht dat zij in hun functioneren worden belemmerd door wet- en regelgeving. De volgende zaken worden breed als knelpunten ervaren:

- Alleen het Basistakenpakket is wettelijk verplicht ondergebracht bij omgevingsdiensten. Daardoor is de VTH-taakuitvoering versnipperd. Zowel omgevingsdiensten als (grote) marktpartijen hebben daar last van. Het belemmert een robuuste taakuitvoering.
- Veel gemeenten voeren dus zelf ook VTH-taken uit. Echter, de kwaliteitscriteria waaraan de taakuitvoering moet voldoen, gelden alleen voor omgevingsdiensten en niet voor gemeenten. Dit kan leiden tot een ongelijk niveau van de uitvoeringskwaliteit.
- Het ontbreekt aan een landelijke rapportage met de resultaten van toetsing van de wijze waarop de deelnemers hun rol als eigenaren dan wel opdrachtgevers van omgevingsdiensten invullen. Omgevingsdiensten ontvangen van hun deelnemers veelal onvoldoende middelen die zij nodig hebben om de deelnemers te ondersteunen bij een goede invulling van de maatschappelijke opgaven.

Ten slotte is door diverse betrokkenen bij het visitatieprogramma van Omgevingsdienst NL de suggestie gedaan om voor sturing van het VTH-stelsel invulling te geven aan visitatie van de andere spelers in het stelsel. Omgevingsdienst NL wil hieraan graag bijdragen, maar ziet zich niet als de geëigende partij om hiervoor de verantwoordelijkheid op zich te nemen.

8. Vervolg

In 2024 zullen de andere 13 omgevingsdiensten worden gevisiteerd. Daarna wordt de eerste volledige visitatiecyclus afgerond met een evaluatie.

Omgevingsdienst NL geeft in elk visitatierapport mee dat van de omgevingsdienst een verbeterplan wordt verwacht. Daarin moet de opvolging van de aanbevelingen in het visitatierapport uitgewerkt zijn. Op de website van Omgevingsdienst NL staat een overzicht van de voortgang van de visitaties en verbeterplannen⁶. Ten aanzien van de publicatie van verbeterplannen is het beeld dat de meeste gevisiteerde omgevingsdiensten hebben gekozen voor het opstellen van een integraal plan voor de opvolging van de visitatie en robuustheidsbeoordeling (resp. pijler 6 en 1 IBP-VTH).

Nadat de eerste visitatiecyclus een feit is, wordt in het kader van de reguliere cyclus (2025 e.v.) bij de volgende visitatie de opvolging van de aanbevelingen c.q. uitvoering van het verbeterplan geagendeerd en besproken.

⁶ <https://www.omgevingsdienst.nl/programmas/interberstuurlijk-programma-versterking-vth-ibp-vth/>

Bijlage

Gevisiteerde omgevingsdiensten

Deze Rode draden rapportage heeft betrekking op de volgende visitaties:

1. Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek (17 en 18 oktober 2022)
2. Omgevingsdienst De Vallei (8 en 9 november 2022)
3. Omgevingsdienst Brabant Noord (21 en 22 november 2022)
4. Omgevingsdienst Haaglanden (31 januari en 1 februari 2023)
5. Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (3 en 4 april 2023)
6. FUMO (25 en 26 april 2023)
7. Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (16 en 17 mei 2023)
8. Omgevingsdienst Midden-Holland (6 en 7 juni 2023)
9. Omgevingsdienst IJmond (27 en 28 juni 2023)
10. Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (29 en 30 augustus 2023)
11. Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (19 en 20 september 2023)
12. Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (10 en 11 oktober 2023)
13. Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (31 oktober en 1 november 2023)
14. Omgevingsdienst West-Holland (22 en 23 november 2023)
15. Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord (12 en 13 december 2023)

Verantwoording totstandkoming Rode draden rapportage

- Deze Rode draden rapportage is opgesteld op basis van de in het eerste hoofdstuk van de visitatierapporten genoemde sterke punten en aanbevelingen. Hieruit zijn de dominante thema's gedestilleerd.
- De dominante thema's zijn daarna vergeleken met de specifieke bevindingen op het visitatiekader (weergegeven in hoofdstuk A-F van de visitatierapporten).
- De Rode draden rapportage is opgesteld aan de hand van de procesbeschrijving voor de rode draden rapportage (zie Governance notitie bijlage 1.3).