



EVALUATIE DELEGATIEBESLUIT ZUID-HOLLANDSE OMGEVINGSVERORDENING

15/09/2026

BELEIDSONDERZOEK EVALUEREN EN MONITOREN

Provincie Zuid-Holland
Krachtig Zuid-Holland

Adres: [Zuid-Hollandplein 1, 2596 AW, Den Haag](#)

Telefoon: [070-4416611](#)

E-mail: Zuidholland@pzh.nl

Website: [Provincie Zuid-Holland](#)

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
HOOFDBEELD	3
AANLEIDING EN AANPAK.....	3
BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN.....	4
PRAKTISCHE AANBEVELINGEN	6
MOGELIJKE VERVOLGSTAPPEN	6
SLOTBEELD	7
AFKORTINGENTABEL	8
1. INTRODUCTIE.....	9
1.1. AANLEIDING EN OPDRACHT.....	9
1.1.1. BELEIDS- EN VERANTWOORDINGSGCONTEXT.....	9
1.1.2. AANLEIDING	9
1.1.3. DOELSTELLING VAN DE EVALUATIE	10
1.2. LEESWIJZER	11
2. OVERZICHT VAN HET DELEGATIEBESLUIT.....	11
2.1. WAT IS HET DELEGATIEBESLUIT (POSITIE IN HET STELSEL)	11
2.1.1. WELKE ONDERDELEN KUNNEN OP GROND VAN HET HUIDIGE DELEGATIEBESLUIT ZHOV DOOR GS WORDEN GEWIJZIGD?.....	12
2.2. WAT IS HET DOEL VAN DELEGATIE (EN WAT LEVERT HET OP?)	15
2.3. WAT BETEKENIT DIT IN DE PRAKTIJK (ROLLEN, PROCES EN TOEPASSING)	16
2.3.1. ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN: PS KADERSTELLEND, GS UITVOEREND BINNEN KADERS.....	16
2.3.2. HOE VERLOOPT EEN GEDELEGEERDE WIJZIGING IN DE PRAKTIJK (VAN BESLUIT TOT PUBLICATIE)	17
2.4. HOE IS HET TOEGEPAST SINDS 1 JANUARI 2024?	19
2.4.1. AANPALENDE DELEGATIEPRAKTIJK: GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS	20
2.4.2. EERSTE BEELD UIT DE DOCUMENTANALYSE.....	21
3. BEVINDINGEN SINDS 1 JANUARI 2024: PRAKTIJKTOETS EN VERDIEPING.....	22
3.1. HET DELEGATIEBESLUIT IS BEPERKT TOEGEPAST, MAAR WEL BINNEN DE BEDOELDE REIKWIJDTE ...	22
3.2. DE ERVAREN MEERWAARDE VERSCHILT PER TYPE TOEPASSING	23
3.3. BEPERKT GEBRUIK IS MEDE GEVOLG VAN PROGRAMMERING EN BUNDELING HERZIENINGEN OMGEVINGSBELEID	24
3.4. BEKENDHEID, VINDBAARHEID EN INZET VRAGEN PRAKTISCHE DUIDING	25
3.5. GERICHTE VERBREIDING IS DENKBAAR, MAAR BEGRENZING IS ESSENTIEEL.....	27
3.6. SPOED EN VOORBESCHERMING FUNCTIONEREN VOORAL ALS ACHTERVANG.....	29
3.7. DELEGATIE IS ÉÉN INSTRUMENT BINNEN EEN BREDERE PS-GS-ROLVERDELING	30

3.8. SAMENVATTEND RESULTATENBEELD.....	31
4. VERGELIJKENDE CONTEXT: DELEGATIE BIJ ANDERE PROVINCIES	33
4.1. DOEL EN AFBAKENING VAN DE BENCHMARK.....	33
4.2. ALGEMEEN BEELD: TECHNISCHE DELEGATIE, BUNDELING MET PS-BESLUITVORMING EN NNN- HERBEGRENTZING.....	33
4.3. SOMMIGE PROVINCIES REGELEN DELEGATIE BREDER DAN ZUID-HOLLAND	35
4.4. GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS: VERSCHILLENDE MODELLEN NAAST ELKAAR	35
4.5. WAARBORGEN EN INFORMATIEVOORZIENING RICHTING PS.....	37
4.6. BETEKENIS VOOR ZUID-HOLLAND	38
5. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN.....	38
5.1. HOOFDCONCLUSIE	38
5.2. CONCLUSIE 1: HET DELEGATIEBESLUIT WERKT BINNEN DE HUIDIGE BEPERKTE REIKWIJDTE	39
5.3. CONCLUSIE 2: ALHOEWEL BEPERKT TOEGEPAST HEEFT DELEGATIE MEERWAARDE, MAAR NOG NIET IN DE VORM VAN SNELHEID.....	40
5.4. CONCLUSIE 3: BEKENDHEID DELEGATIEMOGELIJKHEDEN, VINDBAARHEID EN INZET VRAGEN VERBETERING	40
5.5. CONCLUSIE 4: GERICHTE VERBREIDING IS DENKBAAR, MET DUIDELIJKE KADERS VAN PS	41
5.6. CONCLUSIE 5: SPOED VIA VOORBESCHERMING DOOR GS BLIJKT NUTTIG	42
5.7. CONCLUSIE 6: DELEGATIE IS EEN (KLEIN) ASPECT BINNEN EEN BREDERE PS-GS-ROLVERDELING...	43
5.8. CONCLUSIE 7: DE GPP-BESLUITVORMING EN ANDERE PROVINCIES BIEDEN LEERPUNTEN VOOR TOEKOMSTIGE ACTUALISATIE	43
BIJLAGEN	45
I. AFBAKENING EN UITVOERING	45
I.I. AFBAKENING EN REIKWIJDTE	45
I.II. UITVOERING, BRONNEN EN KWALITEITSBORGING	45
II. BUREAU-REVIEWLIJST (BRONVERMELDING).....	47
II.I. WET- EN REGELGEVING/ZUID-HOLLAND.....	47
II.II. PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS EN ALGEMENE TOELICHTING	47
II.III. DELEGATIEBESLUITEN EN STUKKEN ANDERE PROVINCIES	48
II.IV. AANVULLENDE BRONNEN HERZIENING OMGEVINGSBELEID 2025.....	49
COLOFON.....	50

MANAGEMENTSAMENVATTING

HOOFDBEELD

Deze evaluatie gaat over het Delegatiebesluit Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. Met dit delegatiebesluit hebben Provinciale Staten (PS) aan Gedeputeerde Staten (GS) afgebakende bevoegdheden gedelegeerd om specifieke onderdelen van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) vast te stellen of te wijzigen. Het gaat dus niet om een algemene overdracht van beleidsruimte, maar om gerichte overdrachten binnen vooraf door Provinciale Staten gestelde kaders. Delegatie kan bijdragen aan het versnellen en verbeteren van besluitvorming en aan een actieve en flexibele aanpak voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.

Het hoofdbeeld van deze evaluatie is dat het Delegatiebesluit ZHOV binnen de huidige beperkte reikwijdte functioneert zoals beoogd. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is besluitvorming op grond van het delegatiebesluit enkele keren toegepast, vooral voor technische, geometrische of administratieve wijzigingen. Deze toepassingen passen bij de huidige invulling van het delegatiebesluit, gericht op uitvoeringsgerichte, administratie en beheergerichte wijzigingen. Tegelijk laat de evaluatie zien dat de inrichting van het delegatiemodel niet als vanzelfsprekend hoeft te worden beschouwd.

De kernopgave voor het vervolg is daarom niet om “meer delegeren” als doel op zichzelf te zien, maar om het bestuurlijke gesprek tussen PS en GS te voeren over de vraag of de huidige reikwijdte nog steeds passend is, of bepaalde technische, terugkerende of (eenmalige) beleidsrijke categorieën gericht onder delegatie kunnen worden gebracht, en welke begrenzings, proces- en informatieafspraken daarbij passend zijn.

AANLEIDING EN AANPAK

De evaluatie is uitgevoerd naar aanleiding van de toezegging, gedaan tijdens het totstandkomingsproces van de ZHOV, om het Delegatiebesluit ZHOV twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. De evaluatie ziet op de periode vanaf 1 januari 2024 en is inhoudelijk afgerond in het tweede kwartaal van 2026. Gelet op het beperkte aantal toepassingen en de korte periode sinds de inwerkingtreding, is gekozen voor een kwalitatieve aanpak op basis van documentanalyse, een reflectiebijeenkomst en schriftelijke input. Het rapport is daarna aangevuld met de laatste inzichten rond de Herziening Omgevingsbeleid 2025 en de implementatie van de Wet en het Besluit versterking regie volkshuisvesting.

De evaluatie beoordeelt de werking van het delegatiebesluit aan de hand van de doelen die in de Omgevingswet en de Zuid-Hollandse inrichting van delegatie centraal staan: snellere en betere besluitvorming binnen PS-kaders, inzichtelijkheid en gebruiksgemak, en een actieve en flexibele aanpak voor technische actualisaties, uitvoeringsgerichte, administratieve en beheermatige wijzigingen en eventuele spoedsituaties. Ter duiding van de Zuid-Hollandse praktijk is bekeken hoe enkele andere provincies omgaan met delegatie onder de Omgevingswet (benchmark). Tegelijkertijd is de casuïstiek te beperkt

en te technisch van aard om harde uitspraken te doen over de werking van delegatie bij beleidsrijkere wijzigingen.

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het Delegatiebesluit ZHOV beperkt toegepast. GS hebben in de onderzochte periode drie wijzigingen vastgesteld op grond van het delegatiebesluit: twee herbegrenzings van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en één technische wijziging rond de publicatie in het Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) en het herstel van kennelijke verschrijvingen. Dit zijn geen beleidsrijke koerswijzigingen geweest.

De meerwaarde van delegatie verschilt per type toepassing. Delegatie verkort vooral het interne bestuurlijke besluitvormingsproces: GS kunnen besluiten zonder dat het besluit via PS hoeft te lopen. Andere stappen, zoals voorbereiding, afstemming, terinzagelegging, bekendmaking en technische publicatie, blijven in veel gevallen bestaan. Bij NNN-herbegrenzings was de procedure arbeidsintensief en werd de doorlooptijd mede bepaald door externe afhankelijkheden. Bij de DSO-publicatie lag de meerwaarde vooral in het soepel afhandelen van een technische beheer handeling en het niet belasten van PS met niet-beleidsrijke besluitvorming.

De aanpalende besluitvorming over geluidproductieplafonds (GPP's) laat juist zien dat delegatie duidelijke tijdwinst kan opleveren wanneer het beleidskader vooraf helder is en de resterende besluitvorming technisch en gegevensintensief is. GS hebben op 7 juli 2026 het besluit vastgesteld voor de GPP's langs provinciale wegen. Dit betreft geen toepassing van het Delegatiebesluit ZHOV, maar een specifieke delegatie voor dit besluit. De werking van delegatie moet daarom niet alleen worden beoordeeld op snelheid, maar ook op proportionaliteit, uitvoerbaarheid en rolverdeling.

Beperkt gebruik is niet automatisch problematisch. Niet iedere wijziging die juridisch via GS zou kunnen verlopen, hoeft ook via de GS-route te worden vastgesteld. Soms is het logischer om een wijziging mee te nemen in een bredere PS-herziening, bijvoorbeeld om parallelle procedures te voorkomen en wijzigingen voor gebruikers en betrokkenen navolgbaar te houden. Daarnaast zijn sommige gedelegeerde bevoegdheden vooral beschikbaar voor toekomstige onderhoudsmomenten die nog niet hebben plaatsgevonden. Beperkt gebruik kan daarom ook wijzen op selectieve en proportionele inzet.

Het algemene beeld is dat Zuid-Holland niet afwijkt van de bredere provinciale praktijk door delegatie vooral te gebruiken voor technische, uitvoeringsgerichte of administratieve wijzigingen. De benchmark en de aanpalende GPP-praktijk zijn daarbij vooral bruikbaar als inspiratie voor mogelijke aanvullende delegaties en informatieafspraken en waarborgen richting PS.

Eind 2026 worden diverse wijzigingen opgestart waarbij delegaties een rol (kunnen) spelen. De vastlegging en actualisering van de vaarwegprofielen en de opname van wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN worden opgestart door GS. Hiermee

worden nog ontbrekende delen in de ZHOV ingevuld. Ook zal er weer een aanpassing van de begrenzing van het NNN gaan lopen. Daarnaast kan delegatie een rol spelen bij de besluitvorming over de implementatie van de Wet en het Besluit versterking regie volkshuisvesting.

Praktische herkenning en toepasbaarheid van het delegatiebesluit vragen ook aandacht. Voor betrokkenen die ermee werken is het besluit in beginsel vindbaar, maar in concrete gevallen is het soms zoeken naar het juiste artikel, de juiste grondslag, de grens tussen beleidsarm en beleidsrijk en de algemenere vraag welk instrument het meest passend is: een ZHOV-wijziging, een (aangepaste) toelichting, een beleidsregel, een (beleids)programma, een zelfstandig GS-besluit of inzet van delegatie.

De Statenbehandeling van de Herziening Omgevingsbeleid 2025 benadrukt dit punt. Daar lagen de Omgevingsvisie, de ZHOV en het Delegatiebesluit gelijktijdig voor. Tijdens de herziening 2025 van het Omgevingsbeleid is delegatie niet toegepast, maar is naast de wijziging van de ZHOV ook door PS besloten over kleine aanpassingen aan het delegatiebesluit. Leerpunt was dat bij statenleden (en griffie) nog niet voldoende duidelijk was dat delegaties in het aparte delegatiebesluit ZHOV moeten landen. De technische inpassing van amendement 1040 over collectieve energievoorzieningen is achteraf gecorrigeerd. De les hierbij is dat bij Statenvoorstellen en amendementen een expliciete instrumentcheck nodig is: hoort de wijziging in de ZHOV, in het delegatiebesluit, of in beide?

Gerichte uitbreiding van delegatiemogelijkheden is denkbaar, maar alleen met duidelijke kaders van PS, heldere voorwaarden en afspraken over informatievoorziening. De behoefte ziet niet op het in zijn algemeenheid overhevelen van beleidsrijke of politiek gevoelige keuzes naar GS, maar op technische, terugkerende of af te bakenen (eenmalige) beleidsrijke wijzigingen binnen kaders die PS (al) hebben gesteld. Het gaat daarbij om situaties waarin de beleidsmatige keuze al door PS is gemaakt of uit hogere regelgeving volgt, terwijl de resterende wijziging vooral bestaat uit uitwerking, actualisatie, nadere geometrische begrenzing of technische verwerking. Nieuwe beleidsmatige koerswijzigingen, systeemkeuzes en politiek gevoelige onderwerpen zijn passend bij PS.

De spoed- en voorbeschermingsroute functioneert vooral als achtervang. Dat het instrument in de onderzochte periode niet is gebruikt, is daarom niet zonder meer problematisch.

In september 2026 is een wijziging van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening opgestart voor de implementatie van de Wet en het Besluit versterking regie volkshuisvesting. In deze procedure wordt door GS gevraagd om delegatie te verkrijgen voor het tijdig kunnen vaststellen van deze verordeningswijziging. Door de krappe implementatietijdspaden die met deze regelgeving gegeven zijn door het Rijk, kan delegatie een rol spelen bij het tijdig in lijn brengen van provinciale regels met rijksregels, met het oog op inwerkingtreding vóór 1 januari 2027.

PRAKTISCHE AANBEVELINGEN

Voor het vervolg ligt de eerste winst in betere praktische duiding. Het delegatiebesluit is niet in alle domeinen binnen de ambtelijke organisatie even bekend. Een korte interne handreiking of beslisboom voor de organisatie, inclusief PS en de griffie, kan helpen om bij voorgenomen wijzigingen van de ZHOV vroegtijdig te bepalen of sprake kan zijn van delegatie, van PS-besluitvorming of van een ander passend instrument. Daarbij is het ook mogelijk om vast te leggen waarom in een concreet geval wordt gekozen voor gedelegeerde besluitvorming door GS. Daarmee wordt besluitvorming beter navolgbaar en wordt ook de informatiepositie van PS versterkt.

Vragen over politieke grip, informatievoorziening en bevoegdheidsverdeling gaan niet altijd over delegatie. Soms gaat het om bevoegdheden die GS al rechtstreeks hebben. In die gevallen is het delegatiebesluit niet het juiste instrument en liggen andere instrumenten meer voor de hand, zoals instructieregels, beleidskaders, generieke sturings- en informatieafspraken tussen PS en GS of de verantwoording via de reguliere planning-en-controlecyclus. Bezie delegatie dus altijd binnen de grotere context van de verhoudingen tussen PS en GS.

MOGELIJKE VERVOLGSTAPPEN

Op basis van de evaluatie ligt het voor de hand om het Delegatiebesluit ZHOV als afgebakend instrument voor technische, administratieve, geometrische en uitvoeringsgerichte wijzigingen te behouden. Daarnaast ligt het voor de hand om bij iedere voorgenomen ZHOV-wijziging een korte afweging te maken over de aard van de wijziging, de vraag of de beleidsmatige keuze al door PS is gemaakt en de eventuele meerwaarde van gedelegeerde GS-besluitvorming.

Het is verstandig om de mogelijkheden voor ondergeschikte, uitvoeringstechnische of administratieve aanpassingen voor alle onderdelen van de ZHOV beschikbaar te hebben, zodat dit soort wijzigingen snel door GS besloten kunnen worden. Ook bij juridisch-redactioneel herstel in geval van conflicten met hogere regelgeving, nieuwe wetgeving of rechtspraak kunnen gedelegeerde mogelijkheden meerwaarde hebben.

Verken of het Delegatiebesluit ZHOV gericht kan worden aangevuld voor technische, (voorwaardelijke) beleidsrijke en herstelgerichte delegaties. Werk dit verder uit voor situaties waarin geen zelfstandige beleidsmatige of politiek-bestuurlijke afweging meer openstaat. Leg daarbij duidelijke afbakeningscriteria (voorwaarden) van PS en afspraken over informatievoorziening aan PS vast. Bij beleidsrijke onderwerpen waar snelheid(swinst) gewenst is kunnen bij eenmalige delegatie voorwaarden meegegeven worden.

Geef GS ruimere mogelijkheden om het voorbereidingsbesluit in te zetten. Ook bij reguliere beleidsontwikkeling in casussen waar snel ingrijpen noodzakelijk is kan een voorbereidingsbesluit in beeld komen. Vaak is het dan gewenst dat de voorbereiding tot het moment dat het besluit is genomen geheim blijft. Bij (reguliere) GS-vergaderingen is

het eenvoudiger om de voorbereiding geheim te houden, aangezien deze vergaderingen altijd besloten zijn. PS kunnen via (geheime) informatievoorziening betrokken worden.

SLOTBEELD

De rode draad uit deze evaluatie is dat het huidige delegatiemodel in de praktijk werkbaar en verdedigbaar is, maar dat de inrichting ervan niet als vanzelfsprekend hoeft te worden beschouwd. De belangrijkste opgave voor het vervolg ligt daarom in een combinatie van bestuurlijke reflectie op een mogelijke bredere inzet, scherpere criteria en betere praktische duiding. Zo kan delegatie ook in de komende periode worden ingezet waar dat binnen PS-kaders toegevoegde waarde heeft.

AFKORTINGENTABEL

Afkortingen	Uitgeschreven
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOPA	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit
DSO	Digitaal stelsel Omgevingswet
GPP	Geluidproductieplafond
GS	Gedeputeerde Staten
KIJK	Krachtige IJsseldijken
LTA	Lange Termijn Agenda
LVBB	Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaarstellen
NNN	Natuurnetwerk Nederland
NvB	Nota van beantwoording
Ow	Omgevingswet
PB	Provinciaal blad
P&C	Planning & control
PS	Provinciale Staten
STOP/TPOD	Standaard voor officiële publicaties/Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten
TAM-IMRO	Tijdelijke alternatieve maatregel – informatiemodel ruimtelijke ordening
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
ZHOV	Zuid-Hollandse Omgevingsverordening

1. INTRODUCTIE

Deze evaluatie betreft het Delegatiebesluit¹ bij de [Zuid-Hollandse Omgevingsverordening](#) (ZHOV). De evaluatie is intern uitgevoerd. Sinds de inwerkingtreding van de [Omgevingswet](#) (Ow) zijn bevoegdheden op grond van het delegatiebesluit een aantal keer toegepast en is er geen behoefte geweest bij Gedeputeerde Staten (GS) om dit inhoudelijk te veranderen². Daarom ligt de nadruk in deze evaluatie op de doelen van de Omgevingswet waaraan delegatie kan bijdragen: snellere en betere besluitvorming, inzichtelijkheid en gebruiksgemak, en een actieve en flexibele aanpak voor het bereiken van doelen in de fysieke leefomgeving. Aanvullend is gekeken naar de praktische werking, de helderheid van de bevoegdheidsverdeling en de eventuele inzet als spoed- of voorbeschermingsmechanisme, aan de hand van beschikbare besluitvorming, documentatie en een reflectiebijeenkomst.

1.1. AANLEIDING EN OPDRACHT

1.1.1. BELEIDS- EN VERANTWOORDINGSGCONTEXT

Evaluatie is het verzamelen, interpreteren en presenteren van informatie om de waarde van een resultaat of proces te bepalen. Een evaluatie dient om kritisch terug te kijken op processen en resultaten en daarvan te leren, zodat verbetering mogelijk is. Deze evaluatie is gevraagd door Provinciale Staten (PS) bij de totstandkoming van het nieuwe Delegatiebesluit Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (delegatiebesluit) in het kader van de voorbereiding van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening in 2021 voor de komst van de Ow. Evaluaties worden geprogrammeerd met de [Lange Termijn Agenda](#) (LTA), die invulling geeft aan de [verordening beleidsevaluaties Provincie Zuid-Holland](#) en inzicht geeft in de planning van evaluatiemomenten.

1.1.2. AANLEIDING

Met de inwerkingtreding van de Ow op 1 januari 2024 moesten PS één omgevingsverordening vaststellen. De Zuid-Hollandse Omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. De Ow maakt het mogelijk om de bevoegdheid tot het vaststellen of wijzigen van delen van de omgevingsverordening te delegeren aan GS, mits PS dit vastleggen in een afzonderlijk delegatiebesluit.

Tijdens de besluitvorming over de ZHOV en het bijbehorende delegatiebesluit is in de Integrale Statencommissie van 24 november 2021 toegezegd het delegatiebesluit twee jaar na inwerkingtreding van de Ow te evalueren. Deze evaluatie geeft invulling aan die toezegging en is afgerond in het tweede kwartaal van 2026. De uitkomsten kunnen worden benut in de reguliere bestuurlijke cyclus (en moeten worden gezien als

¹ Provinciale Staten van Zuid-Holland, Delegatiebesluit Zuid-Hollandse Omgevingsverordening, vastgesteld op 15 december 2021, kenmerk 7416, gelet op art. 2.8, art. 4.15, vierde lid, en art. 4.16, vierde lid, Omgevingswet, considerans en art. 1.2, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

² Wel is er ten tijde van deze evaluatie een technisch- administratieve aanvulling op het delegatiebesluit in procedure (geweest) in het kader van de herziening 2025 van het Omgevingsbeleid.

informatievoorziening aan PS over toepassing van delegatie waarna eventuele bijstelling van reikwijdte/voorwaarden kan plaatsvinden als daar aanleiding voor is).

Het delegatiebesluit, dat met de komst van de Ow en ZHOV is vastgesteld, is grotendeels een beleidsneutrale omzetting geweest van delegaties die al vóór de Ow bestonden. De belangrijkste verandering zit in de juridische vormgeving: waar delegatie vóór de Ow vaak “onderdeel was van of meeliep” in een verordening(sregels), vereist de Ow dat de bevoegdheidsverdeling separaat wordt vastgelegd in een zelfstandig delegatiebesluit (naast de omgevingsverordening).

1.1.3. DOELSTELLING VAN DE EVALUATIE

(Beleids)evaluaties binnen de provincie zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van beleid en uitvoering, én op de vraag hoe verbetering mogelijk is. Evalueren gaat daarmee niet alleen over “werkt het?”, maar ook over “hoe kan het beter?” en is gekoppeld aan resultaatgerichte sturing.

Na de inhoudelijke afronding van het onderzoek hebben zich ontwikkelingen voorgedaan rond delegatie bij de Herziening Omgevingsbeleid 2025 en bij de implementatie van de Wet en het Besluit versterking regie volkshuisvesting. Het rapport is in vijf kaders aangevuld met de inzichten die op 15 september 2026 beschikbaar waren. Ook de latere besluitvorming over GPP's is verwerkt.

Kader 1

De doelstelling van deze evaluatie is om te beoordelen of het Delegatiebesluit ZHOV sinds de inwerkingtreding van de Ow functioneert zoals beoogd, en om – waar nodig – concrete verbeterpunten te formuleren voor de opzet en toepassing. Met andere woorden: zijn PS en GS tevreden over de mogelijkheden die het delegatiebesluit biedt?

Tegen die achtergrond richt deze evaluatie zich op de vraag of het Delegatiebesluit ZHOV functioneert zoals beoogd én of het bijdraagt aan de doelen die de wetgever met de Omgevingswet heeft beoogd. Daarbij gaat het met name om snellere en betere besluitvorming, inzichtelijkheid en gebruiksgemak, en een actieve en flexibele aanpak voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.

- Snellere (en betere) besluitvorming binnen PS-kaders: ondersteunt het delegatiebesluit dat technische, uitvoeringsgerichte, administratieve of beheergerichte wijzigingen van de ZHOV sneller of doelmatiger kunnen worden vastgesteld, terwijl PS vooraf de reikwijdte, voorwaarden en kaders bepalen en beleidsrijke of politiek-bestuurlijk gevoelige keuzes bij PS blijven?
- Inzichtelijkheid, gebruiksgemak en toepasbaarheid: is voor PS, GS, de ambtelijke organisatie en externe partijen voldoende duidelijk welke onderdelen van de ZHOV op grond van het delegatiebesluit door GS kunnen worden vastgesteld of gewijzigd, onder welke voorwaarden dat kan en hoe in concrete gevallen wordt bepaald of besluitvorming door GS mogelijk en wenselijk is?
- Actieve en flexibele aanpak, inclusief spoed en voorbescherming: biedt het delegatiebesluit voldoende ruimte om binnen vooraf gestelde kaders tijdig te

reageren op technische actualisaties, uitvoeringsvragen of spoedsituaties, en is duidelijk wanneer de spoed- of voorbeschermingsroute kan worden ingezet, welke waarborgen daarbij gelden en hoe PS worden geïnformeerd?

Een uitgebreid impactonderzoek heeft door de beperkte toepassing van delegatie beperkte toegevoegde waarde. Een gerichte beoordeling van werking, toepassing, randvoorwaarden en mogelijke verbeteringen helpt wel om de toepassing van delegatie inzichtelijk te maken en om te bepalen of verduidelijking of bijstelling wenselijk is.

1.2. LEESWIJZER

Deze evaluatie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft het Delegatiebesluit Zuid-Hollandse Omgevingsverordening: de positie van het besluit binnen het stelsel van de Ow, het doel van delegatie, de rolverdeling tussen PS en GS en de wijze waarop gedelegeerde wijzigingen in de praktijk tot stand komen. Ook wordt in dit hoofdstuk weergegeven hoe het delegatiebesluit sinds 1 januari 2024 is toegepast en hoe de aanpalende besluiten rond geluidproductieplafonds (GPP's) zich daartoe verhouden.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen uit de documentanalyse, de reflectiebijeenkomst en de schriftelijke input. Daarbij wordt ingegaan op de feitelijke toepassing van het delegatiebesluit, de ervaren meerwaarde, herkenning, mogelijke verbreding, de functie van spoed en voorbescherming en de bredere rolverdeling tussen PS en GS.

Hoofdstuk 4 plaatst de Zuid-Hollandse praktijk in vergelijkend perspectief door te kijken naar de wijze waarop andere provincies met delegatie onder de Ow omgaan. Deze benchmark is bedoeld als context en inspiratiebron, niet als zelfstandig normenkader voor de beoordeling van de Zuid-Hollandse situatie.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. Daarin wordt beoordeeld of het Delegatiebesluit ZHOV binnen de huidige reikwijdte functioneert zoals beoogd, welke verbeterpunten uit de evaluatie naar voren komen en welke vervolgstappen prioriteit verdienen. De bijlagen bevatten een beschrijving van de afbakening, uitvoering en kwaliteitsborging, en de gebruikte bronnen.

2. OVERZICHT VAN HET DELEGATIEBESLUIT

Dit hoofdstuk beschrijft het object van evaluatie: het Delegatiebesluit ZHOV. Daarmee wordt een basis gelegd voor de daaropvolgende hoofdstukken.

2.1. WAT IS HET DELEGATIEBESLUIT (POSITIE IN HET STELSEL)

Met de inwerkingtreding van de Ow op 1 januari 2024 moesten PS één omgevingsverordening vaststellen. PS kunnen de bevoegdheid om delen daarvan vast te stellen of te wijzigen delegeren aan GS, mits dit is vastgelegd in een afzonderlijk delegatiebesluit.

Zuid-Holland heeft dit vormgegeven met het Delegatiebesluit ZHOV. Daarmee regelen PS dat bepaalde bevoegdheden voor het vaststellen of wijzigen van specifieke onderdelen van de ZHOV overgaan naar GS.

Het delegatiebesluit legt precies vast welke onderdelen GS mogen vaststellen/wijzigen en onder welke voorwaarden. Daardoor wordt voor PS, GS, de ambtelijke organisatie en externe partijen duidelijk wie welke delen van de ZHOV mag vaststellen/wijzigen.

Belangrijk is dat het delegatiebesluit onder de Ow een zelfstandig besluit is en geen onderdeel vormt van de omgevingsverordening. Deze scheiding is ook de kern van “wat er veranderd is” ten opzichte van de situatie vóór de Ow. De regels die golden vóór de Ow waren in Zuid-Holland al samengevoegd in de Omgevingsverordening Zuid-Holland, inclusief bepalingen over delegatie. Onder de Ow mochten die delegatiebepalingen niet langer in de ZHOV zelf worden opgenomen, maar moesten ze worden ondergebracht in een apart delegatiebesluit.

Delegatie gaat nadrukkelijk om een afgebakend deel van de bevoegdheid; PS dragen dus niet hun volledige beslissingsruimte over. PS blijven daarmee kaderstellend (door reikwijdte en voorwaarden vooraf vast te leggen), terwijl GS binnen die begrenzungen uitvoeringsgericht kunnen handelen.

2.1.1. WELKE ONDERDELEN KUNNEN OP GROND VAN HET HUIDIGE DELEGATIEBESLUIT ZHOV DOOR GS WORDEN GEWIJZIGD?

Het Delegatiebesluit ZHOV bepaalt voor welke onderwerpen en onder welke voorwaarden GS delen van de ZHOV kunnen vaststellen of wijzigen. Het gaat dus niet om een algemene bevoegdheid om de ZHOV te wijzigen, maar om specifiek aangewezen onderdelen en situaties. Delegaties zijn gericht op ondergeschikte, uitvoeringstechnische of administratieve aanpassingen aan geometrische begrenzungen. Ook kunnen GS de zones vaarstrook, veiligheidsstrook, veiligheidszone of overige delen van de provinciale vaarweg aanpassen.

Voor alle gereguleerde activiteiten in de ZHOV kunnen de in te dienen gegevens en bescheiden opgenomen of aangevuld worden. Voor activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden kan de lijst met schadelijke stoffen aangepast worden. Nadere regels kunnen worden gesteld over activiteiten op en rond provinciale wegen en vaarwegen en het onderhoud van oevers. Daarnaast kunnen er uitvoeringsregels over tijdstippen en monitoring bij omgevingswaarden voor regionale waterkeringen en wateroverlast worden gesteld door GS.

Daarnaast kunnen detailleringen en uitwerkingen bij instructieregels door GS worden vastgesteld, zoals de vaarwegprofielen en wezenlijke kenmerken en waarden van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Ook de kwaliteitscriteria voor uitvoering en handhaving kunnen door GS in de ZHOV gewijzigd worden. Daarnaast is het in spoedsituatie mogelijk dat GS het voorbereidingsbesluit inzetten. De onderstaande tabel 1 geeft, op hoofdlijnen, een indicatie van de onderwerpen die in het huidige

Delegatiebesluit ZHOV aan GS zijn gedelegeerd. De tabel is bedoeld als samenvatting; de exacte juridische reikwijdte volgt uit het Delegatiebesluit ZHOV zelf.

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens uitgewerkt waarom de huidige opzet van het delegatiebesluit is gekozen, wat dat praktisch betekent voor de rollen van PS en GS en het besluitvormingsproces, en wanneer delegatie sinds 1 januari 2024 daadwerkelijk is toegepast.

Onderwerp	Korte duiding
Geometrische begrenzingen van locaties, waaronder bijlage II	Relevant voor kleine wijzigingen van geometrische begrenzingen, zoals NNN-herbegrenzingen.
Provinciale vaarwegen en zones	Aanpassing van geometrische begrenzingen van vaarstrook, veiligheidsstrook, veiligheidszone en overige delen binnen provinciale vaarwegen.
In te dienen gegevens en bescheiden bij activiteiten	Nadere regels over in te dienen gegevens en bescheiden bij activiteiten.
Schadelijke stoffen in grondwaterbeschermingsgebieden	Aanvullen of aanwijzen van schadelijke stoffen, mengsels, materialen of producten.
Nadere regels activiteiten rond provinciale vaarwegen en provinciale wegen	Regels over beperkingengebiedactiviteiten, vergunningvrije gevallen, meldingsplichten, gegevens, maatwerk en gelijkwaardige maatregelen.
Nadere regels onderhoudsplichten oevers	Nadere regels over omvang en inhoud van onderhoudsplichten.
Omgevingswaarden regionale waterkeringen en regionale wateren (inclusief monitoring en verslaglegging)	Termijnen, nadere regels, monitoring en verslaglegging rond omgevingswaarden.
Detallering bij instructieregels over bebording bij stilte- en grondwaterbeschermingsgebieden, vaarwegprofielen, de lijst van detailhandelscentra en de NNN-wezenlijke kenmerken- en waarden.	Vastleggen of aanpassen van (lijsten in) bijlagen en uitvoeringsdetails.
Procedures	Regels over Voortgangsrapportage uitvoering waterbeheerprogramma, gegevensverstrekking wateronttrekkingsactiviteit, aanvraaggegevens luchthavenbesluit of -regeling
Kwaliteitscriteria handhaving en uitvoering	De landelijk voorgestelde kwaliteitscriteria kunnen door GS als ze zijn geactualiseerd in de regelgeving worden opgenomen.
Vorbereidingsbescherming	GS kunnen onder voorwaarden een voorbereidingsbesluit nemen wanneer snelle bescherming nodig is en PS niet tijdig kunnen besluiten.

Tabel 1: Indicatie van onderwerpen die in het huidige Delegatiebesluit ZHOV aan GS zijn gedelegeerd

2.2. WAT IS HET DOEL VAN DELEGATIE (EN WAT LEVERT HET OP?)

Delegatie is een vorm van bevoegdheidstoedeling waarbij een bestaande bevoegdheid door het ene bestuursorgaan wordt overgedragen aan een ander bestuursorgaan. De ontvangende partij oefent die bevoegdheid vervolgens onder eigen verantwoordelijkheid uit³. Delegatie verschilt daarmee van:

- *Attributie*: het in het leven roepen en toekennen van een nieuwe bevoegdheid (dit gebeurt via wetgeving).
- *Mandaat*: het laten uitoefenen van een bevoegdheid namens het bevoegde bestuursorgaan (dus onder diens verantwoordelijkheid).

In het kader van de (totstandkoming van de) Ow is ook de rol van delegaties aan de orde geweest⁴. Dit hangt mede samen met de doelen van de Ow. Met de Ow en bijbehorende uitvoeringseisen streeft de regering vier verbeterdoelen na:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Delegatie kan bijdragen aan het versnellen van de besluitvorming, het gebruiksgemak en een actieve en flexibele aanpak voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Het aparte delegatiebesluit zorgt ook voor een vergrote inzichtelijkheid. Voor decentrale regels is in de totstandkoming van de Ow stilgestaan bij het doel van delegatie. De wetgever wijst erop dat delegatie ruimte biedt voor toedeling van bevoegdheden op maat:

“De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening via delegatie in of aan te vullen of te wijzigen, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kunnen deze bestuursorganen er immers voor zorgen dat de uitvoering van het beleid, ook als dat een aanpassing van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening betreft, bij het uitvoerende orgaan neergelegd wordt. Ook vanuit het oogpunt van [efficiëntie] kan delegatie wenselijk zijn.”⁵

³ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, *Delegatie van een bevoegdheid*, Beleidskompas, par. 1 “Wat is delegatie van een bevoegdheid?” en par. 3 “Achtergrondinformatie”, laatst gewijzigd op 1 mei 2025, geraadpleegd via kcbbr.nl; zie ook art. 10:13 Algemene wet bestuursrecht.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, p. 18 en p. 292, geraadpleegd via officiëlebezoekingen.nl.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 402

Daarbij benadrukt de wetgever dat delegatie een bewuste keuze blijft van de democratisch meest gelegitimeerde organen: *“Het is aan de democratisch meest gelegitimeerde organen – de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap – om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie.”*⁶

Een belangrijke reden voor delegatie is daarnaast flexibiliteit en versnelling:

*“De flexibiliteit is verder gewaarborgd door de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan en de verordeningen te delegeren. Zo kan de uitwerking van bepaalde onderdelen van het omgevingsplan aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap worden overgelaten en kunnen gedelegeerde onderdelen snel worden gewijzigd naar aanleiding van actuele inzichten of omstandigheden, terwijl het uitgangspunt – één integrale regeling per gemeente, waterschap en provincie – behouden blijft.”*⁷

Als illustratie wordt daarbij een provinciale casus genoemd: *“Provinciale staten kunnen in de provinciale omgevingsvisie nieuw beleid over het realiseren van windenergie formuleren. Bij delegatiebesluit kunnen zij gedeputeerde staten opdragen om de omgevingsverordening met dit beleid in overeenstemming te brengen.”*⁸

De ruimte voor delegatie onder de Ow kan bovendien voorwaardelijk worden ingericht. Dat betekent dat PS in het delegatiebesluit kunnen bepalen dat GS een bevoegdheid pas in of voor bepaalde gevallen mogen gebruiken. Dit past bij het karakter van delegatie als bevoegdheidstoedeling op maat: PS bepalen vooraf de grenzen, terwijl GS binnen die grenzen kunnen handelen wanneer de aangewezen situatie zich voordoet.

2.3. WAT BETEKENT DIT IN DE PRAKTIJK (ROLLEN, PROCES EN TOEPASSING)

2.3.1. ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN: PS KADERSTELLEND, GS UITVOEREND BINNEN KADERS

Delegatie verandert welk bestuursorgaan de wijziging van (een deel van) de omgevingsverordening vaststelt. PS blijven verantwoordelijk voor de keuze om te delegeren en voor de vooraf gestelde kaders; GS zijn verantwoordelijk voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid en nemen het besluit binnen die kaders. Richtinggevende of politiek gevoelige keuzes blijven in beginsel bij PS. In dergelijke gevallen zal er vaak geen delegatie plaatsvinden.

Mocht er wel delegatie plaatsvinden kan dat ook met behoud van een kaderstellende rol. Die rol kan niet alleen worden ingevuld door te bepalen welke onderdelen van de ZHOV

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 402

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 76

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 404

aan GS worden gedelegeerd, maar ook door voorwaarden, begrenzingen of uitvoeringseisen aan die delegatie te verbinden. PS kunnen in het delegatiebesluit vastleggen binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden GS de gedelegeerde bevoegdheid mogen (of moeten) gebruiken. Ook kunnen PS, voor zover passend bij de gedelegeerde bevoegdheid, beleidsregels vaststellen over de wijze waarop GS die bevoegdheid toepassen. Daarmee blijft delegatie een vorm van uitvoering binnen vooraf door PS bepaalde kaders, en in de basis geen algemene overdracht van beleidsruimte, tenzij PS heel ruim delegeren. GS kunnen binnen die reikwijdte uitvoerend versnellen: wijzigingen kunnen sneller tot stand komen (minder doorlooptijd dan een PS-traject) en er kan sneller worden ingespeeld op actualiteiten.

2.3.2. HOE VERLOOPT EEN GEDELEGEERDE WIJZIGING IN DE PRAKTIJK (VAN BESLUIT TOT PUBLICATIE)

Met de inwerkingtreding van de Ow is het delegatiebesluit een zelfstandig besluit naast de ZHOV geworden. De Ow bepaalt in artikel 2.6 dat er één omgevingsverordening is met alle regels over de fysieke leefomgeving. Wanneer GS op grond van dat delegatiebesluit een wijziging vaststellen, blijft juridisch sprake van een wijziging van de ZHOV. Er ontstaat dus geen afzonderlijke regeling (nadere regels) naast de ZHOV. De gedelegeerde wijziging wordt onderdeel van de ZHOV zelf; het verschil zit in het bestuursorgaan dat de wijziging vaststelt. De reden volgt uit de verbeterdoelen van de Omgevingswet (gebruiksgemak, inzichtelijkheid, samenhangende benadering): de regels blijven in één regeling ((omgevings)verordening).

In de praktijk verloopt een gedelegeerde wijziging volgens een aantal stappen. Eerst wordt ambtelijk en bestuurlijk beoordeeld of de voorgenomen GS-wijziging binnen de reikwijdte van het delegatiebesluit valt. Vervolgens stellen GS een ontwerp-wijzigingsbesluit vast. Ook bij een door GS vast te stellen wijziging geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb): het ontwerp wordt bekendgemaakt in het Provinciaal Blad (PB), de bijbehorende stukken worden ter inzage gelegd en eenieder kan gedurende zes weken een zienswijze indienen (Artikel 16.32, Ow).

Na afloop van de zienswijzentermijn worden de ingediende zienswijzen behandeld en verwerkt in een Nota van Beantwoording (NvB) en, waar nodig, wordt het definitieve wijzigingsbesluit daarop aangepast. Daarna stellen GS het definitieve wijzigingsbesluit vast. Het besluit wordt vervolgens met een specifieke applicatie volgens de standaard voor officiële publicaties/Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten (STOP/TPOD) aan de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaarstellen (LVBB) aangeleverd. De LVBB zorgt voor bekendmaking in het Provinciaal Blad, verwerking in de geconsolideerde regeling (ZHOV) en doorlevering aan het Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO), zodat de gewijzigde omgevingsverordening zichtbaar wordt in onder meer lokaleregelgeving.overheid.nl en *regels op de kaart* in het omgevingsloket.

Tegen een wijziging van de omgevingsverordening staat in beginsel geen beroep open, omdat het doorgaans gaat om algemeen verbindende voorschriften (artikel 8:3, eerste lid, onder a, Awb). Of rechtsbescherming openstaat, hangt af van de aard van het

concrete besluit; delegatie verandert dat niet. Een gedelegeerde wijziging moet aan dezelfde inhoudelijke en procedurele eisen voldoen als een wijziging die PS vaststellen. Alleen bij herstel van kennelijke verschrijvingen kan de toepassing van afdeling 3.4 Awb achterwege blijven (artikel 16.24, tweede lid, Ow). Ook dan blijft sprake van een wijzigingsbesluit.

Processchema voor inzet van GS-bevoegdheid tot wijziging van de ZHOV (zie figuur 1 hieronder):

- 1) Toets delegatiegrondslag: valt de wijziging binnen de mogelijkheden die het Delegatiebesluit ZHOV geeft?
- 2) Ontwerp-wijzigingsbesluit GS: GS stellen het ontwerp vast; ontwerp wordt voorbereid voor publicatie.
- 3) Bekendmaking ontwerp + kennisgeving via LVBB/STOP-TPOD: publicaties in PB; stukken ter inzage; zes weken termijn zienswijzen.
- 4) Beantwoording en verwerking: zienswijzen worden behandeld; eventuele aanpassingen worden verwerkt.
- 5) Definitief GS-besluit: GS stellen de wijziging van de ZHOV vast.
- 6) Bekendmaking definitief wijzigingsbesluit via LVBB/STOP-TPOD: definitief besluit wordt via publicatie applicatie aangeleverd.
- 7) Bekendmaking en consolidatie: publicatie in PB; verwerking in geconsolideerde ZHOV; doorlevering aan DSO/Regels op de kaart.

Processchema gedelegeerde wijziging ZHOV

Praktische route voor een GS-wijziging op grond van het delegatiebesluit



Figuur 1: illustratie processchema delegatie.

2.4. HOE IS HET TOEGEPAST SINDS 1 JANUARI 2024?

Sinds de inwerkingtreding van de Ow is het delegatiebesluit beperkt toegepast. In deze evaluatie zijn drie wijzigingsbesluiten die gebaseerd zijn op het delegatiebesluit geïdentificeerd (twee NNN-herbegrenzingen en de technische verzamelwijziging/publicatie 'DSO-publicatie en reparatie'). Zie hiervoor tabel 2.

Toepassing/wijziging	Datum GS-besluit	Officiële publicatie (PB)	Delegatiegrondslag (in besluit)	Kern van de wijziging	Proces & inwerkingtreding
Herbegrenzing NNN Bodegraven Noord	21 mei 2024	PB 2024 nr. 8585 (12 juni 2024)	Ow art. 2.22 lid 2 + art. 2.1 Delegatiebesluit ZHOV	Aanpassing van de geometrische begrenzing van het NNN in bijlage II ten behoeve van de natuurinrichting Bodegraven Noord.	Ontwerpbesluit ter inzage gelegd; vastgesteld als GS-wijziging van de ZHOV. Bekendmaking en publicatie via Tijdelijke alternatieve maatregel – informatiemodel ruimtelijke ordening (TAM-IMRO). Inwerkingtreding: dag na bekendmaking.
Herbegrenzing NNN KIJK (krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard)	21 mei 2024	PB 2024 nr. 8812 (14 juni 2024) Rectificatie: PB 2024 nr. 9145 (20 juni 2024)	Ow art. 2.22 lid 2 + art. 2.1 Delegatiebesluit ZHOV	Aanpassing van de geometrische begrenzing van het NNN in bijlage II ten behoeve van compensatie in het kader van KIJK Krimpenerwaard.	Ontwerpbesluit ter inzage gelegd; geen zienswijzen ingediend. Vastgesteld als GS-wijziging van de ZHOV. Bekendmaking en publicatie via TAM-IMRO. Inwerkingtreding: dag na bekendmaking. De bekendmaking is gerectificeerd. De rectificatie zag op herstel van een onjuiste datum van ondertekening.
DSO-publicatie en reparatie	19 november 2024	PB 2024 nr. 19597 (31 december 2024)	Ow art. 2.8 + art. 2.1 Delegatiebesluit ZHOV	Technische publicatie en verwerking van de ZHOV in het DSO, gecombineerd met herstel van enkele kennelijke verschrijvingen en technische onvolkomenheden.	Geen ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Vastgesteld als technische GS-wijziging van de ZHOV. Inwerkingtreding: dag na bekendmaking.

Tabel 2: Toepassingen van het delegatiebesluit sinds 1 januari 2024

In september 2026 is een wijzigingsprocedure voor de ZHOV gestart voor de implementatie van de Wet en het Besluit versterking regie volkshuisvesting. GS vragen in deze procedure om delegatie om de verordeningswijziging tijdig te kunnen vaststellen. Gezien de korte implementatietermijnen van het Rijk kan delegatie helpen om provinciale regels tijdig met de rijksregels in overeenstemming te brengen. Daarbij wordt gestreefd naar inwerkingtreding van de verordeningswijziging vóór 1 januari 2027.

Voor eind 2026 zijn verschillende wijzigingen voorzien die onder delegatie vallen. GS starten de vastlegging en actualisering van de vaarwegprofielen en de opname van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN. Ook is een nieuwe herbegrenzing van het NNN voorzien. Hiermee worden nog ontbrekende onderdelen van de ZHOV ingevuld.

Bij de Herziening Omgevingsbeleid 2025 hebben PS naast de ZHOV ook het delegatiebesluit gewijzigd. Zij namen tevens amendementen aan die betrekking hebben op delegatie. Een van de wijzigingen geeft GS de bevoegdheid om de lijst met adviesplichtige BOPA-gevallen in een bijlage van de ZHOV op te nemen en deze later binnen de gedelegeerde grondslag aan te passen. Deze ontwikkelingen betreffen de inrichting van delegatie en vormen geen toepassing van het Delegatiebesluit ZHOV door GS. De paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5 gaan hierop nader in.

Kader 2

2.4.1. AANPALENDE DELEGATIEPRAKTIJK: GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS

Ter aanvulling wordt hier ook gewezen op de toegepaste delegatie bij de eerste vaststelling van GPP's voor provinciale wegen onder de Omgevingswet. Het vaststellen van GPP's is een bevoegdheid van PS. De concrete GPP's worden niet als wijziging van de ZHOV vastgesteld. Het gaat om een zelfstandig besluit waarin afzonderlijke geluidwaarden op referentiepunten nabij de geluidbron worden vastgesteld die vervolgens in het geluidregister worden opgenomen. Tegen een besluit tot vaststelling van GPP's staat beroep open en tegen een besluit tot wijziging van de ZHOV (in principe) niet. Dit is de reden waarom GPP's niet in de ZHOV mogen worden opgenomen.

De bevoegdheid tot het vaststellen van de eerste GPP's is door PS via een apart Delegatiebesluit geluidproductieplafonds Omgevingswet Zuid-Holland (eenmalig) aan GS gedelegeerd. Dit betreft geen toepassing van het Delegatiebesluit ZHOV. Alhoewel dit dus buiten de scope van het delegatiebesluit ZHOV valt, is het wel relevant voor deze evaluatie omdat de bedoeling van de wetgever en de beoogde werking vergelijkbaar zijn.

Gerelateerd aan de GPP's worden in de ZHOV overigens wel de provinciale wegen aangewezen waarvoor de GPP's als omgevingswaarden moeten worden vastgesteld.

In Zuid-Holland is de afzonderlijke (eerste) GPP-vaststelling inmiddels gedaan. GS hebben op 7 juli 2026 het besluit vastgesteld voor de GPP's langs provinciale wegen. GS hadden ook over het ontwerp besloten op 3 maart 2026. Daarmee is de delegatie niet alleen formeel ingericht, maar ook daadwerkelijk benut in de besluitvormingsprocedure.

Voor deze evaluatie worden de GS-besluiten over de GPP's niet meegenomen als toepassing van het Delegatiebesluit ZHOV zelf. De wettelijke grondslag, het besluitobject en het uitvoeringsspoor verschillen te veel van de gedelegeerde wijzigingen van de ZHOV. Wel zijn besluiten over GPP's relevant als aanpalende praktijk, omdat zij laten zien dat delegatie onder de Ow in Zuid-Holland niet alleen wordt gebruikt voor beperkte technische of corrigerende wijzigingen, maar ook voor een omvangrijke uitvoeringsopgave. Daarmee kan deze besluitvorming in het volgende hoofdstuk worden benut bij de bredere duiding van delegatie: niet als vierde ZHOV-casus, maar als vergelijkingsmateriaal op het gebied van inhoudelijke afbakening, (beoogde) snelheidswinst, rolverdeling tussen PS en GS en informatievoorziening aan PS.

2.4.2. EERSTE BEELD UIT DE DOCUMENTANALYSE

De documentanalyse laat zien dat het Delegatiebesluit ZHOV sinds 1 januari 2024 beperkt is toegepast. De aangetroffen besluiten hebben betrekking op afgebakende, uitvoeringsgerichte wijzigingen: twee herbegrenzings van het NNN in bijlage II bij de ZHOV en een eenmalige technische wijziging rond de eerste DSO-publicatie en het herstel van kennelijke verschrijvingen. Het gaat daarmee niet om beleidsrijke koerswijzigingen, maar om wijzigingen die passen binnen de reikwijdte van het delegatiebesluit waarin technische, geometrische of administratieve wijzigingen aan GS zijn gedelegeerd.

De vaststelling door GS blijkt duidelijk uit de besluitdocumenten. Bij de herbegrenzing KIIK Krimpenerwaard heeft een ontwerpbesluit ter inzage gelegen en er zijn geen zienswijzen ingediend. Dat ondersteunt het beeld dat het in deze toepassing ging om een afgebakende, technische en niet-politiek gevoelige wijziging. Ook bij de technische DSO-publicatie en het herstel van kennelijke verschrijvingen ging het om een niet-beleidsrijke verwerking van de ZHOV. Gezamenlijk bevestigen deze toepassingen dat delegatie in de onderzochte periode vooral is benut voor wijzigingen met een administratief, technisch of uitvoeringsgericht karakter.

Uit de documentanalyse volgt daarmee een eerste beeld: het delegatiebesluit is toepasbaar gebleken voor concrete onderhouds- en uitvoeringshandelingen, maar de feitelijke toepassing is beperkt en technisch van aard. Op basis van alleen deze besluitdocumenten kunnen daarom nog geen brede conclusies worden getrokken over de werking van delegatie.

De aanpalende besluitvorming voor GPP's wordt in deze evaluatie niet als toepassing van het Delegatiebesluit ZHOV aangemerkt. Wel is deze casus relevant voor de verdere duiding, omdat zij laat zien hoe delegatie onder de Omgevingswet in Zuid-Holland ook wordt gebruikt bij een (eenmalige) omvangrijke technische uitvoeringsopgave. De betekenis daarvan wordt in hoofdstuk 3 betrokken bij de bespreking van meerwaarde, rolverdeling en informatievoorziening.

3. BEVINDINGEN SINDS 1 JANUARI 2024: PRAKTIJKTOETS EN VERDIEPING

Hoofdstuk 2 beschrijft het beeld uit de documentanalyse: welke toepassingen van het Delegatiebesluit ZHOV zijn aangetroffen, hoe deze formeel zijn verlopen en hoe de aanpalende besluitvorming over GPP's zich daartoe verhoudt. In dit hoofdstuk wordt dat beeld getoetst en verdiept aan de hand van de reflectiebijeenkomst en de schriftelijke input.

De reflectiebijeenkomst en schriftelijke reacties zijn niet gebruikt als representatieve meting, maar als praktijktoets op de documentanalyse en als ervaringen voor de snellere en betere besluitvorming, inzichtelijkheid/gebruiksgemak/toepasbaarheid en mogelijke verbeterpunten.

3.1. HET DELEGATIEBESLUIT IS BEPERKT TOEGEPAST, MAAR WEL BINNEN DE BEDOELDE REIKWIJDTE

Het eerste beeld uit de documentanalyse wordt in hoofdzaak bevestigd door de reflectiebijeenkomst en de schriftelijke input. Het Delegatiebesluit ZHOV is sinds de inwerkingtreding van de Ow beperkt toegepast, en het aangetroffen gebruik past binnen de bedoelde reikwijdte. De opbrengst uit de praktijk bevestigt dat het daarbij niet gaat om beleidsrijke wijzigingen van de ZHOV, maar om afgebakende uitvoerings- en administratieve wijzigingen: herbegrenzings van het NNN en een technische wijziging rond de DSO-publicatie en het herstel van kennelijke verschrijvingen.

De schriftelijke input brengt bij de NNN-herbegrenzings een relevante nuancering aan. De mogelijkheid om de begrenzing van het NNN te wijzigen berust inhoudelijk (ook) op het eerder vastgestelde “aangepast handelingskader realisatie NNN”. Dat laat onverlet dat de concrete wijziging van de ZHOV formeel via het Delegatiebesluit ZHOV is verlopen. De NNN-casus laat daarmee zien hoe een eerder beleidsmatig afgewogen kader via een gedelegeerde wijzigingsbevoegdheid uitvoering krijgt in de omgevingsverordening.

Ook de reflectie op de technische DSO-publicatie bevestigt het beeld van het delegatiebesluit als mogelijkheid voor GS om technische wijzigingen door te voeren. Dit wijzigingsbesluit was niet gericht op beleidsmatige wijziging, maar op correcte digitale beschikbaarstelling van de ZHOV en herstel van technische onvolkomenheden. Naast het delegatiebesluit ZHOV berustte het besluit ook op specifieke (delegatieachtige) bepalingen in de eerdere statenbesluiten. Daarmee laat deze casus vooral zien dat delegatie kan worden gebruikt om niet-beleidsrijke, beheergerichte wijzigingen passend bij GS te beleggen.

Samengevat bevestigt de praktijkinput het beeld uit de documentanalyse: het Delegatiebesluit ZHOV functioneert tot nu toe vooral als relatief beperkte mogelijkheid voor uitvoeringstechnische en administratieve wijzigingen.

3.2. DE ERVAREN MEERWAARDE VERSCHILT PER TYPE TOEPASSING

De praktijkinput nuanceert het verwachte versnellingseffect van delegatie. Delegatie verkort vooral de besluitvormingsprocedure: GS hoeven een wijziging niet via PS te laten vaststellen. De feitelijke doorlooptijd wordt echter mede bepaald door voorbereiding, afstemming, terinzagelegging, verwerking van reacties, bekendmaking en technische publicatie.

Bij de NNN-herbegrenzingsen is de meerwaarde van delegatie daarom beperkt gebleken in termen van versnelling. Hoewel deze wijzigingen via het Delegatiebesluit ZHOV door GS konden worden vastgesteld, zijn zij in de praktijk niet als licht of snel ervaren. In de schriftelijke input is de toepassing als bewerkelijk omschreven. Daarbij speelde mee dat de besluitvorming afhankelijk was van inhoudelijke voorbereiding, precieze projectuitvoering en onderliggende afspraken. Als zulke inhoudelijke of uitvoeringsafhankelijke stappen bepalend zijn voor de planning, levert delegatie op zichzelf weinig versnelling op.

De technische DSO-publicatie laat een ander type meerwaarde zien. Deze toepassing was niet primair bedoeld om sneller beleid te maken, maar om de ZHOV technisch beschikbaar te maken in het DSO met een duidelijk (en benodigd) besluit en enkele kennelijke verschrijvingen te herstellen. In de reflectiebijeenkomst is aangegeven dat deze wijziging zonder terinzagelegging is gedaan en geen problemen of vragen heeft opgeleverd, maar dat vooral de timing ten opzichte van de bredere herzieningenplanning aandacht vroeg. Het besluit leunde echter ook op delegatie(achtige) bepalingen uit eerdere statenbesluiten over de ZHOV. De mogelijkheden voor GS om ondergeschikte, uitvoeringstechnische of administratieve aanpassingen door te voeren zijn beperkt tot de geometrische begrenzingen. Geopperd wordt dat het misschien verstandig is om mogelijkheden voor ondergeschikte, uitvoeringstechnische of administratieve aanpassingen voor alle onderdelen van de ZHOV beschikbaar te hebben, zodat dit soort wijzigingen snel door GS vastgesteld kunnen worden. Deze casus laat zien dat delegatie soms vooral praktisch en beheersmatig van waarde is: het voorkomt dat PS belast worden met een niet-beleidsrijke technische wijziging, zonder dat sprake hoeft te zijn van substantiële tijdswinst.

De aanpalende besluitvorming voor de GPP's laat juist zien dat delegatie onder omstandigheden wel duidelijke tijdswinst kan opleveren. In de reflectiebijeenkomst is aangegeven dat bij de GPP's twee à drie maanden zijn gewonnen, doordat processen parallel konden lopen en doordat de besluitvorming niet via PS hoefde te verlopen. Daarbij speelde mee dat het ging om een technisch en gegevensintensief onderwerp, met een groot aantal berekende geluidswaarden, waarvoor de beleidsmatige uitgangspunten vooraf al waren bepaald. In die situatie kon delegatie bijdragen aan snelheid én aan een passende rolverdeling: PS hoefden niet te besluiten over omvangrijke technische materie, terwijl GS de uitvoering binnen de gestelde kaders konden verzorgen.

Ook is in de reflectiebijeenkomst positief teruggekeken op het verloop van de besluitvorming over GPP's. Het traject is afgestemd met betrokken teams en domeinen

en werd, ondanks de technische omvang van het onderwerp, als relatief overzichtelijk ervaren. Dat bevestigt dat delegatie vooral goed kan werken wanneer het beleidskader vooraf helder is. Verder is het behulpzaam als de technische voorbereiding parallel kan lopen en de betrokken rollen tijdig zijn afgestemd.

De conclusie is dat delegatie vooral versnelt wanneer drie voorwaarden samenkomen: het kader is helder, de wijziging is technisch of uitvoeringsgericht van aard, en de bestuurlijke route via PS vormt daadwerkelijk een vertragende schakel. Als de bepalende zaken voor de planning vooral zitten in externe afhankelijkheden is de tijdwinst beperkt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen versnelling van de interne bestuurlijke besluitvorming en versnelling van procedures richting de gebruikers en betrokkenen. Delegatie grijpt primair in op de interne bevoegdheidsverdeling tussen PS en GS en lost vertraging in externe afstemming, uitvoering of verplichte wettelijke procedurestappen niet op.

3.3. BEPERKT GEBRUIK IS MEDE GEVOLG VAN PROGRAMMERING EN BUNDELING HERZIENINGEN OMGEVINGSBELEID

De beperkte toepassing van het Delegatiebesluit ZHOV moet mede worden gezien in het licht van de manier waarop wijzigingen van de ZHOV worden geprogrammeerd. In de praktijk lopen via PS doorlopend bredere en/of modulaire herzieningen van het Omgevingsbeleid en de ZHOV. Als een wijziging die op zichzelf binnen de gedelegeerde bevoegdheid van GS zou kunnen vallen ook kan worden meegenomen in zo'n bredere herziening, kan daarvoor bewust worden gekozen⁹. Dat voorkomt parallelle procedures en maakt wijzigingen voor gebruikers en betrokkenen beter navolgbaar.

Artikel 1.2, tweede lid, van het Delegatiebesluit ZHOV bepaalt dat het besluit niet van toepassing is als PS de ZHOV wijzigen en daarbij gelijktijdig regels wijzigen waarop het delegatiebesluit ziet. Binnen deze regeling kan een wijziging dus worden meegenomen in een bredere PS-herziening. Dit is een keuze in de programmering en afstemming, geen intrekking van het delegatiebesluit. GS zijn doorgaans betrokken via het Statenvoorstel dat zij aan PS voorleggen. Bij een lopende herziening kan het voordeel van bundeling in één herkenbaar wijzigingsbesluit zwaarder wegen dan de mogelijke tijdwinst van afzonderlijke besluitvorming door GS.

De reflectiebijeenkomst bevestigt deze nuancering. Daar werd opgemerkt dat gedelegeerde wijzigingen, juist doordat zij niet meelopen in een grotere herziening, soms hun eigen bestuurlijke aandacht krijgen. Een afzonderlijk GS-besluit kan daardoor zichtbaarder worden dan een technische wijziging die onderdeel is van een bredere herziening. Meer delegatie betekent dus niet automatisch minder bestuurlijke belasting of minder aandacht; de vraag is steeds of een afzonderlijk besluit door GS op basis van delegatie proportioneel is ten opzichte van de aard en urgentie van de wijziging.

⁹ Zie ook artikel 1.2, tweede lid van het Delegatiebesluit ZHOV: Dit besluit is niet van toepassing indien provinciale staten de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening wijzigen en daarbij gelijktijdig regels als bedoeld in dit besluit wijzigen.

Het delegatiebesluit kan ook betekenis krijgen bij onderdelen van de ZHOV die nog nadere invulling nodig hebben of periodieke bijwerking vragen. In de schriftelijke input is gewezen op zogenoemde omhangbepalingen in de ZHOV: onderdelen die nu nog zijn geregeld in zelfstandige GS-besluiten van vóór de inwerkingtreding van de Ow en op een later moment mogelijk in de ZHOV moeten worden verwerkt. De delegatiebevoegdheid kan daarbij relevant worden wanneer zich een inhoudelijke wijziging voordoet of een onderhoudsmoment aan de orde is. Op dat moment kan de nu nog losstaande regelgeving ook in de ZHOV worden ondergebracht zoals de Omgevingswet(gever) beoogt.

Daarnaast kan een gedelegeerde bevoegdheid waarde hebben als beschikbare mogelijkheid. Bij provinciale vaarwegen is in de evaluatieperiode geen gebruikgemaakt van het delegatiebesluit, maar wordt de mogelijkheid om geometrische begrenzingen aan te passen wel nuttig gevonden. Ook bij NNN-begrenzingen wordt vanuit de praktijk verwacht dat de bevoegdheid opnieuw nodig kan zijn, juist omdat het aanpassen van de omgevingsverordening onder de Ow als minder eenvoudig wordt ervaren dan het aanpassen van de regelgeving van vóór de Ow.

Zoals toegelicht in kader 2 zijn vanaf eind 2026 procedures voorzien waarin GS de ZHOV op grond van delegatie wijzigen. Het gaat om het actualiseren en vastleggen van vaarwegprofielen (artikel 6.4 van het Delegatiebesluit ZHOV) en het vastleggen van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN (artikel 6.6). Hiermee worden nog ontbrekende onderdelen van de ZHOV ingevuld.

Kader 3

Het beperkte gebruik lijkt vooral te wijzen op selectief gebruik. Besluitvorming op basis van het delegatiebesluit wordt niet als standaardroute voor alle ZHOV-wijzigingen ingezet, maar als optie voor situaties waarin GS besluitvorming inhoudelijk en procedureel passend is. Dat past bij het karakter van het delegatiebesluit ZHOV: het is bedoeld om uitvoeringsgerichte wijzigingen mogelijk te maken binnen door PS gestelde kaders, niet om de reguliere PS-herziening van de ZHOV structureel te vervangen.

3.4. BEKENDHEID, VINDBAARHEID EN INZET VRAGEN PRAKTISCHE DUIDING

Uit de reflectiebijeenkomst en schriftelijke reacties komt naar voren dat besluitvorming op grond van het Delegatiebesluit ZHOV in algemene zin bekend is als optie, maar dat de praktische herkenning van toepassingsmomenten verschilt per beleidsdomein en per type wijziging. Voor betrokkenen die regelmatig met wijziging of beheer van de ZHOV werken, is in beginsel duidelijk waar zij moeten kijken om te beoordelen of GS een wijziging mogen vaststellen: in het Delegatiebesluit ZHOV. Tegelijkertijd is het in concrete gevallen soms zoeken naar het juiste artikel met de juiste grondslag of het juiste aanknopingspunt. In de reflectiebijeenkomst is dit samengevat als: het doel van het delegatiebesluit is duidelijk, maar de toepassingsmogelijkheden zijn beperkt en het is niet altijd vanzelfsprekend hoe ruim een bepaling mag worden gelezen.

De input over regionale waterkeringen illustreert dat delegatie niet in alle wijzigingsprocessen vanzelfsprekend of tijdig in beeld komt. Bij dit type onderwerp kan behoefte bestaan aan snellere of doelmatiger verwerking van technische wijzigingen, terwijl niet altijd direct wordt herkend of besluitvorming door GS op grond van het delegatiebesluit daarvoor juridisch mogelijk en bestuurlijk wenselijk is. Dat is relevant, omdat juist technische of uitvoeringsgerichte wijzigingen in aanmerking kunnen komen voor versnelling.

Ook wanneer het delegatiebesluit wel in beeld is, bestaat behoefte aan nadere duiding. In de schriftelijke reactie over provinciale vaarwegen wordt aangegeven dat de reikwijdte en randvoorwaarden in beginsel bruikbaar zijn, maar dat termen als “uitvoeringstechnisch” en “administratief” op verschillende manieren uitlegbaar zijn. Dat sluit aan bij de reflectiebijeenkomst, waarin eveneens naar voren kwam dat de grens tussen beleidsarm en beleidsrijk niet altijd scherp is. Deze begrippen zijn nodig om de ruimte voor GS af te bakenen, maar vragen in de praktijk om interpretatie.

Een aanvullend aandachtspunt is dat de inzetbaarheidsvraag niet alleen ziet op het delegatiebesluit zelf, maar ook op de keuze tussen verschillende instrumenten. De reflectie over stiltegebieden laat dat zien. Daar bestaat behoefte om regels of toelichtingen te verduidelijken voor onder meer vergunningverlening en uitvoeringspartners, maar het is niet vanzelfsprekend waar zo’n verduidelijking moet landen: in de ZHOV, in een toelichting, in een beleidsregel of via een ander besluit. Mede omdat het delegatiebesluit daarvoor nu geen duidelijk aanknopingspunt biedt, wordt uitgeweken naar een beleidsregel. Dat kan in de uitvoering werkbaar zijn, maar maakt het instrumentarium minder overzichtelijk.

De aanpassing van het delegatiebesluit bij de Herziening Omgevingsbeleid 2025 voor de lijst van adviesplichtige BOPA-gevallen (zie kader 2) verbindt deze door GS vast te stellen lijst duidelijker met de bijbehorende provinciale instructieregels in de ZHOV. Dit voorbeeld laat zien dat wijzigingen rond delegatie niet altijd voortkomen uit een inhoudelijke behoefte om bevoegdheden te verruimen, maar ook uit de wens om beheer en vindbaarheid van regels voor gebruikers consequenter te organiseren.

Een vindbaarheidspunt speelt bij de lijst van adviesplichtige omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA’s). In de schriftelijke input is aangegeven dat aanpassing van het delegatiebesluit in het kader van de Herziening Omgevingsbeleid 2025 is doorgevoerd om deze door GS vast te stellen lijst duidelijker te verbinden met de bijbehorende provinciale instructieregels in de ZHOV. Dit voorbeeld laat zien dat wijzigingen rond delegatie niet altijd voortkomen uit een inhoudelijke behoefte om bevoegdheden te verruimen, maar ook uit de wens om beheer en vindbaarheid van regels voor gebruikers consequenter te organiseren.

Er is een onderscheid tussen vindbaarheid en praktische toepasbaarheid. Het delegatiebesluit bestaat als afzonderlijk besluit en is voor betrokkenen die ermee werken in beginsel te vinden. De vraag is vooral of medewerkers in verschillende domeinen tijdig herkennen wanneer besluitvorming op grond van delegatie relevant kan zijn, hoe begrippen als “administratief”, “uitvoeringstechnisch”, “beleidsrijk” en

“beleidsarm” moeten worden uitgelegd, en welk besluitvormingsproces past bij een voorgenomen wijziging.

Een interne werkinstructie, beslisboom of vaste check bij ZHOV-wijzigingen kan helpen om het delegatiebesluit consequenter in beeld te brengen zonder de reikwijdte ervan inhoudelijk te verruimen. Daarbij moet ook duidelijk worden gemaakt dat een gedelegeerde wijziging geen aparte regelingslaag vormt, maar na vaststelling onderdeel wordt van de ZHOV zelf. De vindbaarheidsvraag zit dus niet zozeer in de juridische plaats van de regel, maar in het tijdig herkennen van de juiste bevoegdheidsgrondslag in het aparte delegatiebesluit en het passende besluitvormingsproces.

De Statenbehandeling van de Herziening Omgevingsbeleid 2025 laat zien dat de vindbaarheid van het delegatiebesluit niet alleen in de ambtelijke voorbereiding, maar ook bij amendementen relevant is. In die behandeling lagen de Omgevingsvisie, de ZHOV en het Delegatiebesluit gelijktijdig voor. Bij amendementen bleek vervolgens dat inhoudelijke regels in de ZHOV en de bevoegdheid om nadere regels, criteria of bijlagen later door GS te laten invullen dicht tegen elkaar aan kunnen liggen.

Amendement 1040 over collectieve energievoorzieningen in het landelijk gebied stelde een ZHOV-regel voor waarin GS binnen twaalf maanden nadere locatie- en milieucriteria zouden moeten vaststellen. De delegatieopdracht was daarbij aanvankelijk niet in het afzonderlijke Delegatiebesluit ZHOV ondergebracht. De technische inpassing is uiteindelijk opgelost met behulp van de correctievoorziening in artikel IV van Statenbesluit 7823.

Bij het onderwerp collectieve energievoorzieningen op bedrijventerreinen is de instrumentkeuze na ambtelijke advisering gesplitst: amendement 1054 op de ZHOV bevatte de materiële regel, terwijl het afzonderlijke amendement 1055 op het Delegatiebesluit GS de bevoegdheid gaf om locatie- en milieucriteria in de bijlage vast te stellen.

Een leerpunt was dat bij Statenleden en de griffie nog niet voldoende duidelijk was dat delegaties in het aparte Delegatiebesluit ZHOV moeten worden vastgelegd. Zodra een amendement inhoudelijk ruimte laat voor latere GS-uitwerking in de ZHOV, moet expliciet worden getoetst of naast wijziging van de ZHOV ook wijziging van het Delegatiebesluit nodig is. Dat vraagt om een vaste instrumentcheck bij Statenvoorstellen en amendementen, met aandacht voor objectieve begrenzing van de gedelegeerde bevoegdheid, tijdpad, informatievoorziening en de vraag of de beleidsmatige keuze al door PS is gemaakt.

Kader 4

3.5. GERICHTE VERBREIDING IS DENKBAAR, MAAR BEGRENZING IS ESSENTIEEL

Naast de ervaringen met concrete toepassingen is in de reflectiebijeenkomst en schriftelijke input ook verkend of het Delegatiebesluit ZHOV voldoende ruimte biedt voor

toekomstige (of gewenste) wijzigingen. Daaruit komt geen algemeen pleidooi naar voren om meer beleidsruimte van PS naar GS over te dragen. Wel bestaat er behoefte om te bezien of bepaalde technische, terugkerende of (eenmalige) beleidsrijke wijzigingen gericht onder delegatie kunnen worden gebracht. Het gaat daarbij om situaties waarin de beleidsmatige keuze al door PS is gemaakt of uit hogere regelgeving volgt, terwijl de resterende wijziging vooral bestaat uit uitwerking, actualisatie, nadere geometrische begrenzing of technische verwerking.

Regionale waterkeringen vormen hiervan een concreet voorbeeld. In de schriftelijke input is aangegeven dat wijzigingen van omgevingswaarden of geometrische begrenzingen voor regionale keringen nu via het reguliere herzieningsproces van het Omgevingsbeleid verlopen. Dat kan lang duren, terwijl waterschappen soms al weten welke aangepaste waarde eraan komt en daar in hun uitvoering rekening mee willen houden. Tegelijk is juridisch verduidelijkt dat het huidige delegatiebesluit GS niet de mogelijkheid geeft om de omgevingswaarde zelf vast te stellen of aan te passen. De bestaande delegatie ziet onder meer op geometrische begrenzing, termijnen en methoden of frequenties voor beoordeling, maar niet op de omgevingswaarde zelf. Als hiervoor in de toekomst besluitvorming door GS wenselijk wordt gevonden, vraagt dat dus om een bewuste aanpassing van het delegatiebesluit door PS. Daarbij moet worden bedacht dat ook bij een eventuele gedelegeerde wijziging de formele wijzigingsprocedure in belangrijke mate blijft bestaan; de mogelijke versnelling zit vooral in het besluitvormende orgaan en het vervallen van de procedures bij PS voor die specifieke wijziging.

In de reflectiebijeenkomst zijn voorbeelden genoemd waarin een ruimere of meer generieke technische delegatie behulpzaam zou kunnen zijn. Bij zwembaden (juridisch: gelegenheid bieden tot zwemmen en baden) speelt bijvoorbeeld dat door rijksregels en uitvoeringsproblemen behoefte kan ontstaan aan verduidelijkende bepalingen over de manier waarop plannen van aanpak worden aangeleverd. Voor zo'n beperkte toevoeging wordt een reguliere wijzigingsprocedure als weinig proportioneel ervaren. Bij stiltegebieden bestaat eveneens behoefte om regels of toelichtingen te verduidelijken voor de uitvoering. De beleidsmatige hoofdkeuze zou aan PS kunnen worden voorgelegd, terwijl de technische uitwerking, zoals geometrische begrenzingen of uitvoeringsdetails, mogelijk beter bij GS passen. Deze voorbeelden laten zien dat verbreding niet per se hoeft te betekenen dat GS beleidsruimte krijgen; het kan ook gaan om het vooraf scheiden van (majeure) inhoudelijke keuzes en technische uitwerking.

Daarnaast is gewezen op situaties waarin bestaande regels evident moeten worden aangepast vanwege (nieuwe) hogere regelgeving of rechterlijke uitspraken. In zulke gevallen is de beleidsruimte beperkt: de provincie moet de regel in lijn brengen met hogere normen of aanpassen om juridische duidelijkheid te geven. In de reflectiebijeenkomst is daarom de gedachte geopperd om meer ruimte te creëren voor redactionele of juridische herstelwijzigingen wanneer sprake is van evidente strijd met hogere regelgeving. Ook hier geldt dat de afbakening belangrijk is: het moet gaan om herstel of actualisatie waarbij geen zelfstandige nieuwe majeure politieke keuzes meer openstaan.

Dit vraagstuk speelt bij de wijziging van de ZHOV voor de implementatie van de Wet en het Besluit versterking regie volkshuisvesting. Gezien de korte implementatietermijnen van het Rijk kan delegatie helpen om de provinciale regels tijdig met de rijksregels in overeenstemming te brengen. Daarbij wordt gestreefd naar inwerkingtreding van de verordeningwijziging vóór 1 januari 2027.

Kader 5

Tegelijkertijd is de grens bij beleidsrijke en politiek gevoelige keuzes verschillend te interpreteren. In de schriftelijke input over regionale waterkeringen is expliciet aangegeven dat een nieuwe systematiek voor het bepalen van omgevingswaarden — de nieuwe veiligheidsbenadering — wél aan PS moet worden voorgelegd. Ook in de reflectiebijeenkomst is benoemd dat onderwerpen met een duidelijke politieke afweging, zoals windlocaties, niet voor de hand liggen om te delegeren. Zulke onderwerpen vragen om openbare politieke afweging en kaderstelling door PS, ook als onderdelen van de latere uitwerking technisch zouden kunnen zijn.

De resultaten wijzen daarom op een genuanceerde lijn. Een eventuele verbreding van het delegatiebesluit vraagt niet om een open norm waarbij GS breed kunnen bepalen wat zij passend vinden. Nodig zijn duidelijke categorieën, begrenzingsen en waarborgen. Denk aan technische actualisaties, terugkerende onderhoudswijzigingen, geometrische begrenzingsen (waaronder herbegrenzingsen van het NNN), redactioneel-juridisch herstel of uitvoeringsdetails binnen door PS vastgestelde kaders. Ook een beperkte eenmalige delegatie is een optie. Daarmee blijft de kaderstellende rol van PS behouden, terwijl GS meer ruimte kunnen krijgen om uitvoeringsgerichte wijzigingen doelmatig (en sneller) af te handelen.

3.6. SPOED EN VOORBESCHERMING FUNCTIONEREN VOORAL ALS ACHTERVANG

Een afzonderlijk aandachtspunt in de evaluatie is de mogelijke inzet van het delegatiebesluit bij spoed via zogenaamde voorbescherming. Uit de reflectiebijeenkomst komt naar voren dat deze optie in de praktijk vooral wordt gezien als een noodvoorziening: het wordt niet vaak gebruikt, maar het is wel wenselijk dat het beschikbaar is wanneer zich een situatie voordoet waarin snel handelen noodzakelijk is. De waarde van het instrument ligt daarmee niet in frequent gebruik, maar in het bestaan van een vooraf geregelde bevoegdheid voor uitzonderlijke situaties.

In de reflectiebijeenkomst is benadrukt dat een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels niet voor elk type wijziging geschikt is. Het moet gaan om een situatie waarin sprake is van zodanige tijdsdruk dat niet op besluitvorming door PS kan worden gewacht en ook geen andere passende route beschikbaar is. Daarnaast is het toepassingsbereik inhoudelijk beperkt: het instrument kan niet worden gebruikt voor instructieregels, maar alleen voor (tijdelijke) activiteitenregels. Daarbij is opgemerkt dat voorbescherming niet uitsluitend hoeft te zien op het tegenhouden van activiteiten (die nog niet worden verricht), maar in theorie ook kan worden ingezet om iets (op een

bepaalde manier) mogelijk te maken. Tegelijk werd daarbij aangegeven dat dit weinig voorkomt.

Uit de schriftelijke input blijkt dat een spoedroute of een GS-voorbereidingsbesluit in ieder geval ambtelijk in beeld kan komen. Genoemd is een casus waarin na een rechterlijke uitspraak bleek dat provinciale regels niet voldoende duidelijk waren. In die situatie is overwogen om met een snel voorbereidingsbesluit vooruit te lopen op een uiteindelijke wijziging van de ZHOV. Uiteindelijk is bestuurlijk gekozen om de betreffende regel deels los te laten in plaats van deze via een spoedroute te repareren. Deze casus laat zien dat het instrument niet alleen relevant is wanneer het daadwerkelijk wordt toegepast, maar ook als optie in de bestuurlijke afweging over hoe snel en proportioneel op een juridisch knelpunt kan worden gereageerd.

Voor de evaluatie betekent dit dat het nog niet gebruikt hebben van het spoed- en voorbeschermingsinstrument niet zonder meer als tekortkoming moet worden gezien. Bij een noodvoorziening is het juist logisch dat toepassing weinig voorkomt. Wel vraagt de werking ervan om bekendheid binnen de organisatie en duidelijke criteria voor het moment waarop inzet passend is. Als medewerkers pas in een acute situatie moeten uitzoeken of een GS voorbereidingsbesluit mogelijk is, gaat een deel van de beoogde wendbaarheid verloren. De evaluatie wijst daarom vooral op het belang van praktische inzetbaarheid: wanneer is sprake van echte spoed, welk type regel kan ermee worden beschermd of voorbereid, en hoe worden PS geïnformeerd als GS van deze bevoegdheid gebruikmaken?

Ook is aangedragen dat het, vanwege de geheimhouding die vaak rond een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels speelt en om het instrument effectief te kunnen inzetten, misschien handiger is om alle voorbereidingsbesluiten door GS te kunnen laten nemen. PS kunnen via (geheime) informatievoorziening betrokken worden. Dit is wenselijker dan een geheime PS-vergadering te beleggen omdat het wel bekend moet worden dat PS over een geheim onderwerp vergaderen.

3.7. DELEGATIE IS ÉÉN INSTRUMENT BINNEN EEN BREDERE PS-GS-ROLVERDELING

De reflectiebijeenkomst en schriftelijke input laten zien dat het Delegatiebesluit ZHOV niet los kan worden gezien van de bredere rolverdeling tussen PS en GS. Tegelijk moet worden voorkomen dat alle vragen over die rolverdeling aan het delegatiebesluit worden gekoppeld. Delegatie ziet specifiek op de overdracht van een bevoegdheid van PS aan GS om onderdelen van de ZHOV vast te stellen of te wijzigen. Veel bestuurlijke vragen over de verhouding tussen PS en GS gaan echter over bevoegdheden die GS al rechtstreeks hebben op grond van wetten of andere besluiten. Voor die vraagstukken is het delegatiebesluit niet altijd de juiste plek.

In de schriftelijke input is dit onderscheid expliciet benoemd. PS stellen soms vragen over de bevoegdheidsverdeling tussen PS en GS en over de manier waarop PS invloed kunnen houden op het handelen van GS. Dat raakt aan de bredere bestuurlijke

verhoudingen, maar gaat vaak niet over delegatie. Als GS een bevoegdheid al zelfstandig hebben, is sturing via het delegatiebesluit niet aan de orde, omdat het dan niet gaat om een door PS overgedragen bevoegdheid. In zulke gevallen liggen andere instrumenten meer voor de hand, zoals instructieregels in de ZHOV, beleidskaders in de Omgevingsvisie, betrokkenheid bij programma's van GS, informatieafspraken of verantwoording via de reguliere P&C-cyclus.

De aanpalende besluitvorming over GPP's illustreert hoe delegatie kan bijdragen aan efficiënte scheiding van rollen wanneer de beleidsmatige kaders vooraf duidelijk zijn. PS bepalen vooraf de kaders en GS verzorgen binnen die kaders een technisch en gegevensintensief besluitvormingsproces. Daarmee worden PS ontlast van behandeling van een omvangrijk technisch besluit, terwijl de kaderstellende rol van PS behouden blijft doordat zij een delegatiebesluit vaststelden en via informatievoorziening betrokken kunnen blijven. Delegatie kan daarmee ook bestuurlijke duidelijkheid geven: wanneer PS vooraf expliciet bepalen binnen welke grenzen GS mogen handelen, geeft dat GS bestuurlijke zekerheid om een technisch of uitvoeringsgericht besluitvormingstraject op te pakken.

Tegelijkertijd vraagt die rolverdeling om vertrouwen en duidelijke informatievoorziening. In de reflectiebijeenkomst is benoemd dat de vraag niet alleen is wat juridisch mogelijk is, maar ook welke ruimte PS bestuurlijk willen bieden en welke ruimte GS verantwoord achten om te benutten. Een gerichte verbreding van gedelegeerde bevoegdheden kan bijdragen aan snelheid en ontlasting van PS, maar alleen als helder is welke onderwerpen politiek-bestuurlijk gevoelig blijven en op welke manier PS worden geïnformeerd over toepassing door GS. Zonder die duidelijkheid kan verbreding juist leiden tot discussie over controle en betrokkenheid.

De resultaten wijzen daarom op een belangrijke begrenzing van deze evaluatie. Het Delegatiebesluit ZHOV kan worden beoordeeld als optie voor uitvoeringsgerichte wijzigingen van de ZHOV, maar het is niet bedoeld als oplossing voor alle vragenstukken over provinciale sturing, politieke grip of de verhouding tussen PS en GS. Voor die bredere vragenstukken is het delegatiebesluit één instrument naast andere sturings- en verantwoordingsinstrumenten. Dat onderscheid is van belang om de werking van het delegatiebesluit te beoordelen en om eventuele verbeteringen op het juiste niveau te formuleren.

3.8. SAMENVATTEND RESULTATENBEELD

De documentanalyse, reflectiebijeenkomst en schriftelijke reacties geven gezamenlijk een genuanceerd beeld van de werking van het Delegatiebesluit ZHOV. Besluitvorming op grond van het delegatiebesluit is sinds de inwerkingtreding van de Ow beperkt toegepast en vooral gebruikt voor technische wijzigingen, geometrische begrenzingen of corrigerende wijzigingen. Die toepassingen passen bij de huidige reikwijdte van het besluit en bevestigen dat GS binnen de door PS gestelde kaders besluiten kunnen nemen. Tegelijkertijd is de casuïstiek te beperkt en te technisch van aard om harde uitspraken te doen over de werking van delegatie bij beleidsrijkere wijzigingen.

De meerwaarde van delegatie verschilt per type toepassing. Bij NNN-herbegrenzings was de procedure arbeidsintensief en werd de doorlooptijd mede bepaald door externe afhankelijkheden. Bij de DSO-publicatie lag de meerwaarde vooral in efficiëntie bij technisch beheer en het niet belasten van PS met een niet-beleidsrijke wijziging. Bij de aanpalende besluitvorming over GPP's is juist duidelijke tijdwinst ervaren, omdat het ging om een technisch en gegevensintensief traject waarin processen parallel konden lopen. Daarmee laat de praktijk zien dat delegatie niet alleen moet worden beoordeeld op snelheid, maar ook op proportionaliteit, uitvoerbaarheid en rolverdeling.

De beperkte toepassing heeft meerdere verklaringen. Niet iedere wijziging die juridisch via GS zou kunnen verlopen, hoeft ook afzonderlijk via GS te worden vastgesteld. Soms is het logischer om een wijziging mee te nemen in een bredere PS-herziening, bijvoorbeeld om parallelle procedures te voorkomen en wijzigingen voor gebruikers en betrokkenen navolgbaar te houden. Ook zijn sommige delegaties vooral beschikbaar voor toekomstige (periodieke) onderhoudsmomenten. Beperkt gebruik is daarom niet automatisch een teken dat het instrument geen waarde heeft; het kan ook wijzen op selectieve en proportionele inzet of een eerste inzet moet simpelweg nog plaatsvinden.

Wel vragen de praktische bekendheid en toepasbaarheid van het delegatiebesluit aandacht. Voor betrokkenen die met het instrument werken is het besluit in beginsel vindbaar, maar in concrete gevallen is het soms zoeken naar het juiste artikel met de juiste grondslag of de grens tussen beleidsarm en beleidsrijk. Ook is het delegatiebesluit niet in alle domeinen even bekend. Dat kan ertoe leiden dat mogelijke toepassingen pas laat of niet in beeld komen.

De rode draad uit deze bevindingen is dat het huidige delegatiemodel in de praktijk werkbaar en verdedigbaar is, maar dat de inrichting ervan niet als vanzelfsprekend hoeft te worden beschouwd. Juist omdat de toepassing beperkt is en de meerwaarde per type wijziging verschilt, ligt het voor de hand dat PS en GS het gesprek voeren over de vraag of de huidige reikwijdte nog steeds passend is, of bepaalde technische, terugkerende of beleidsrijke categorieën aan de gedelegeerde bevoegdheden zouden moeten worden toegevoegd, en welke begrenzings-, proces- en informatieafspraken daarbij nodig zijn.

Tot slot laten de opbrengsten zien dat gerichte verbreding denkbaar is, maar alleen met duidelijke begrenzing. De behoefte ziet niet op het in zijn algemeenheid overhevelen van beleidsrijke of politiek gevoelige keuzes naar GS, maar op technische, terugkerende of af te bakenen (eenmalige) beleidsrijke wijzigingen binnen kaders die PS (al) hebben gesteld. Daarmee wijzen de resultaten niet op een fundamenteel andere of verminderde inzet van de delegatiemogelijkheden, maar wel op het belang van scherpere criteria, betere praktische duiding en duidelijke informatievoorziening over wanneer delegatie passend is.

4. VERGELIJKENDE CONTEXT: DELEGATIE BIJ ANDERE PROVINCIES

4.1. DOEL EN AFBAKENING VAN DE BENCHMARK

Ter duiding van de Zuid-Hollandse praktijk is bekeken hoe enkele andere provincies omgaan met delegatie onder de Ow. Deze benchmark is niet bedoeld als volledige landelijke inventarisatie of als beoordeling van welke provincie delegatie het “beste” hanteert. De vergelijking dient vooral om de Zuid-Hollandse keuzes in context te plaatsen: zijn de relatief beperkte delegaties uitzonderlijk, hoe breed of smal regelen andere provincies delegatie, en hoe gaan zij om met aanpalende onderwerpen zoals de vaststelling van GPP's?

De benchmark richt zich op openbaar beschikbare delegatiebesluiten, toelichtingen en provinciale stukken van onder meer Utrecht, Flevoland, Fryslân, Overijssel, Noord-Holland, Noord-Brabant, Limburg en Zeeland. Daarbij is vooral gekeken naar vier punten: de reikwijdte van het delegatiebesluit, de mate waarin technische of beleidsrijke wijzigingen zijn gedelegeerd, de positie van GPP's en eventuele waarborgen of informatieafspraken richting PS. De benchmark wordt daarom niet gebruikt als normenkader, maar als vergelijkende context voor de beoordeling van de Zuid-Hollandse praktijk in de conclusies en aanbevelingen.

4.2. ALGEMEEN BEELD: TECHNISCHE DELEGATIE, BUNDELING MET PS-BESLUITVORMING EN NNN-HERBEGRENTZING

Het algemene beeld is dat Zuid-Holland niet afwijkt van de bredere provinciale praktijk door delegatie vooral te gebruiken voor technische, uitvoeringsgerichte of administratieve wijzigingen. Ook andere provincies regelen delegatie als instrument om onderdelen van de omgevingsverordening eenvoudiger of sneller te kunnen wijzigen, zonder dat PS hun kaderstellende rol volledig overdragen.

Zo vermeldt Utrecht in het Delegatiebesluit Omgevingsverordening provincie Utrecht 2025 dat het wenselijk is om bevoegdheden tot het vaststellen van delen van de omgevingsverordening aan GS te delegeren met het oog op het vereenvoudigen en versnellen van wijzigingen. Daarmee sluit Utrecht aan bij dezelfde bestuurlijke ratio als Zuid-Holland: PS stellen vooraf de grenzen, GS kunnen binnen die grenzen uitvoeringsgericht handelen.

Relevant voor Zuid-Holland is dat Utrecht ook expliciet regelt dat het delegatiebesluit niet van toepassing is wanneer PS zelf de omgevingsverordening wijzigen en daarbij gelijktijdig regels of gebieden wijzigen die onder het delegatiebesluit vallen. Daarmee wordt voorkomen dat een gedelegeerd GS-besluit en een PS-besluit door elkaar gaan lopen. Dit ondersteunt de observatie dat het in sommige gevallen logisch kan zijn om

wijzigingen die op zichzelf gedelegeerd zouden kunnen worden, toch mee te nemen in een bredere PS-herziening¹⁰.

Ook Flevoland kent een vergelijkbare systematiek. Het Delegatiebesluit provinciale omgevingsverordening Flevoland bepaalt dat het besluit niet van toepassing is wanneer PS de omgevingsverordening wijzigen en daarbij regels wijzigen die onder het delegatiebesluit vallen. Daarnaast bevat Flevoland een voorhangachtige waarborg: bekendmaking van een gedelegeerde wijziging vindt niet eerder plaats dan veertien dagen nadat het ontwerp, de inspraakreacties en de antwoordnota aan PS zijn overgelegd. Flevoland is daarmee relevant voor twee punten uit deze evaluatie: het bewust kunnen laten meelopen van wijzigingen in een PS-besluit én het organiseren van informatievoorziening aan PS bij gedelegeerde besluitvorming¹¹.

Fryslân heeft eveneens een Delegatiebesluit Omgevingsverordening, waarin de bevoegdheid wordt gedelegeerd tot het vaststellen van delen van de Omgevingsverordening Fryslân 2022 en voorbereidingsbesluiten met het oog op toekomstige regels in de verordening. Dit laat zien dat delegatie ook elders wordt verbonden met zowel reguliere beheerwijzigingen als het spoedinstrument/voorbescherming.

Fryslân is daarnaast een nuttig vergelijkingspunt voor de Zuid-Hollandse NNN-casuïstiek. Het Friese delegatiebesluit bevat een bevoegdheid voor GS om de begrenzing van het NNN aan te passen, onder meer ten behoeve van ontwikkelingen of herbegrenzings die nodig zijn voor realisatie van het NNN. Voor bepaalde gedelegeerde wijzigingen, waaronder NNN, geldt bovendien een voorhangprocedure van vier weken richting PS. Fryslân laat daarmee zien dat NNN-herbegrenzing ook elders als gedelegeerde, uitvoeringsgerichte wijziging is ingericht, maar dan met een expliciete betrokkenheid van PS vooraf¹². Ook in de praktijk is deze bevoegdheid zichtbaar: GS van Fryslân hebben in 2026 een ontwerpkaart voor actualisatie van het NNN vastgesteld¹³.

¹⁰ Provinciale Staten van Utrecht, Delegatiebesluit Omgevingsverordening provincie Utrecht 2025, vastgesteld op 8 oktober 2025, kenmerk UTSP-1546707642-508, art. 1.2, tweede lid, bekendgemaakt in Provinciaal blad 2025, nr. 17651, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

¹¹ Provinciale Staten van Flevoland, Delegatiebesluit provinciale omgevingsverordening Flevoland, vastgesteld op 11 december 2024, geldend vanaf 21 december 2024, art. 1, tweede lid, art. 2 en art. 12, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

¹² Provinciale Staten van Fryslân, Delegatiebesluit Omgevingsverordening provincie Fryslân, vastgesteld op 25 september 2024, bekendgemaakt op 9 oktober 2024, bepalingen over wijziging van delen van de Omgevingsverordening Fryslân 2022, voorbereidingsbesluiten, NNN-herbegrenzing en voorhangprocedure, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

¹³ Provincie Fryslân, Actualisatie Natuurnetwerk Nederland 2026, kennisgeving ontwerpkaart; GS van Fryslân hebben de ontwerpkaart vastgesteld op 31 maart 2026, gepubliceerd op 11 april 2026, geraadpleegd via fryslan.frl.

4.3. SOMMIGE PROVINCIES REGELEN DELEGATIE BREDER DAN ZUID-HOLLAND

Tegelijk zijn er verschillen in breedte en systematiek. Overijssel lijkt delegatie relatief breed te hebben ingericht. Het Delegatiebesluit Omgevingsverordening Overijssel bevat onder meer bepalingen over GPP's voor provinciale wegen. GS kunnen daar wegen en lokale spoorwegen aanwijzen waarvoor GPP's moeten worden vastgesteld, en vervolgens ook GPP's als omgevingswaarden vaststellen. Daarmee zijn besluiten over GPP's in Overijssel opgenomen in het bredere delegatiebesluit bij de omgevingsverordening¹⁴.

Noord-Holland laat eveneens zien dat delegatie breder kan worden gebruikt voor nadere regels en uitwerking binnen door PS gestelde kaders. De toelichting bij het Delegatiebesluit Omgevingsverordening NH2022 vermeldt dat delegatie van regelgevende bevoegdheid binnen Noord-Holland een staande praktijk is en dat GS meestal uitvoeringseisen of nadere regels vaststellen die de kaders van PS verder uitwerken en detailleren¹⁵.

Deze voorbeelden laten zien dat Zuid-Holland met het Delegatiebesluit ZHOV relatief terughoudend en afgebakend opereert. Dat is geen tekortkoming op zichzelf; het is een bestuurlijke keuze. Wel laat de vergelijking zien dat er juridisch en bestuurlijk ruimte bestaat om delegatie op onderdelen breder of systematischer te organiseren, mits PS de reikwijdte, voorwaarden, informatievoorziening en eventuele betrokkenheid vooraf duidelijk bepalen.

4.4. GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS: VERSCHILLENDE MODELLEN NAAST ELKAAR

Voor GPP's bestaan verschillende provinciale modellen. Zuid-Holland heeft gekozen voor een afzonderlijk (eenmalig) delegatiebesluit voor GPP's. Dat is niet uniek. Flevoland heeft eveneens een afzonderlijk Delegatiebesluit geluidproductieplafonds, waarin GS de GPP's of de begrenzing van de geluidbelasting kunnen vaststellen en/of wijzigen¹⁶. Flevoland motiveert deze delegatie mede met het ontbreken van beleidsruimte bij de hoogte van de GPP's: de vaststelling vindt plaats op basis van feitelijke gegevens en wettelijke uitgangspunten. Dat sluit aan bij de Zuid-Hollandse motivering dat GPP's technisch en beleidsarm van aard zijn.

¹⁴ Provinciale Staten van Overijssel, Delegatiebesluit Omgevingsverordening Overijssel, vastgesteld op 8 november 2022, geldend vanaf 22 december 2023, art. 5.3 en art. 5.4, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

¹⁵ Provinciale Staten van Noord-Holland, Delegatiebesluit Omgevingsverordening NH2022, toelichting algemeen deel, over delegatie van regelgevende bevoegdheid en het vaststellen van uitvoeringseisen of nadere regels door GS binnen door PS gestelde kaders, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

¹⁶ Provinciale Staten van Flevoland, Delegatiebesluit geluidproductieplafonds Flevoland, geldend vanaf 1 januari 2025, art. 1 en art. 2, over delegatie aan GS van de bevoegdheid tot vaststellen, in-/aanvullen, wijzigen en naleven van geluidproductieplafonds langs provinciale wegen, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

Noord-Brabant heeft in 2025 eveneens een afzonderlijk Delegatiebesluit geluidproductieplafonds vastgesteld. PS besloten daar over de GPP's langs provinciale wegen en regelden daarnaast dat GS voortaan nieuwe plafonds kunnen vaststellen of bestaande plafonds kunnen aanpassen. Opvallend is dat het delegatiebesluit ook expliciete informatieafspraken bevat: PS worden geïnformeerd via de jaarlijkse begrotingscyclus, een jaarlijkse statenmededeling over de monitoring van GPP's en een statenmededeling over het vijfjaarlijkse openbare monitoringsverslag. Noord-Brabant laat daarmee zien dat afzonderlijke GPP-delegatie kan worden gecombineerd met structurele informatievoorziening aan PS¹⁷.

Limburg kent eveneens een afzonderlijk Delegatiebesluit geluidproductieplafonds provinciale wegen. Het besluit is beperkt tot provinciale wegen die in de Omgevingsverordening Limburg zijn aangewezen als wegen in beheer bij de provincie, en bepaalt dat onder vaststellen ook het wijzigen van eerder vastgestelde GPP's wordt verstaan. Daarnaast worden PS via de P&C-cyclus en, waar aan de orde, via een mededeling portefeuillehouder geïnformeerd over de eerste vaststelling, monitoring en naleving. Voorgenomen wijzigingen van al vastgestelde GPP's worden vooraf sonderend aan de betreffende Statencommissie voorgelegd. Daarmee combineert Limburg afzonderlijke GPP-delegatie met expliciete informatie- en betrokkenheidsafspraken richting PS¹⁸.

Daartegenover staat Overijssel, waar GPP's juist zijn opgenomen in het bredere Delegatiebesluit Omgevingsverordening. Dit laat zien dat provincies verschillend omgaan met de ordening van GPP-delegatie: afzonderlijke regeling en bundeling in een breder delegatiekader komen beide voor. Voor Zuid-Holland geldt daarbij een specifieke context. Het afzonderlijke Delegatiebesluit geluidproductieplafonds Omgevingswet Zuid-Holland is vooral bedoeld geweest om de eerste vaststelling van de GPP's voor provinciale wegen door GS mogelijk te maken. Het besluit heeft daarmee een meer specifieke en tijdelijk-functionele betekenis dan een algemene delegatiegrondslag voor toekomstige wijzigingen van de ZHOV.

Voor Zuid-Holland is het afzonderlijke GPP-delegatiebesluit daarom goed verdedigbaar: het sluit aan bij de specifieke wettelijke regeling voor GPP's en bij de omvangrijke technische uitvoeringsopgave van de eerste vaststelling. Tegelijk laat de vergelijking met andere provincies zien dat dit niet de enige mogelijke ordening is. Bij toekomstige actualisatie kan worden gezien of afzonderlijke delegatiebesluiten en het Delegatiebesluit ZHOV voldoende helder naast elkaar blijven functioneren, of dat meer harmonisatie in één breder delegatiekader wenselijk is. Die keuze is vooral een

¹⁷ Provinciale Staten van Noord-Brabant, Delegatiebesluit geluidproductieplafonds Noord-Brabant, bekendgemaakt op 14 november 2025, art. 1 en art. 2, over delegatie aan GS van de bevoegdheid tot het vaststellen en aanpassen van geluidproductieplafonds en informatievoorziening aan PS via begrotingscyclus, jaarlijkse statenmededeling en vijfjaarlijks monitoringsverslag, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

¹⁸ Provinciale Staten van Limburg, Delegatiebesluit geluidproductieplafonds provinciale wegen Limburg, geldend vanaf 12 november 2025, art. 1 en art. 2, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl; Provincie Limburg, Statenvoorstel Delegatiebesluit geluidproductieplafonds provinciale wegen Limburg, 26 augustus 2025, over informatievoorziening via P&C, mededeling portefeuillehouder en sondering van de Statencommissie.

bestuurlijke en juridische inrichtingskeuze, waarbij juridische helderheid, vindbaarheid voor gebruikers en informatievoorziening aan PS tegen elkaar moeten worden afgewogen¹⁹.

Zeeland laat nog een andere variant zien. Daar wordt in 2026 aangegeven dat de bevoegdheid voor het vaststellen van GPP's bij PS ligt en dat de GPP's voor alle Zeeuwse provinciale wegen aan PS worden voorgelegd. Tegelijk wordt voor de nieuwe Randweg N656 Oud-Vossemeer een afzonderlijk delegatiebesluit voorgesteld, zodat GS kort na afloop van de terinzagelegging een definitief besluit kunnen nemen. Dat wijst op een meer casusgerichte toepassing van delegatie bij GPP's²⁰. Ook deze casusgerichte variant bevat informatieafspraken, onder meer via openbaarmaking van jaarlijkse monitoringsresultaten en het vijfjaarlijkse monitoringsverslag.

4.5. WAARBORGEN EN INFORMATIEVOORZIENING RICHTING PS

De benchmark laat zien dat provincies delegatie op verschillende manieren combineren met waarborgen richting PS. Die waarborgen kunnen vooraf liggen, bijvoorbeeld via een voorhangprocedure of toezending van ontwerpbesluit, inspraakreacties en antwoordnota aan PS. Flevoland en Fryslân bieden daarvan voorbeelden. Bij Flevoland wordt gewerkt met een korte periode waarin PS kennis kunnen nemen van de stukken voordat bekendmaking of inwerkingtreding plaatsvindt. Fryslân kent voor bepaalde gedelegeerde wijzigingen, waaronder NNN en stiltegebieden, een voorhangprocedure van vier weken. Deze voorbeelden laten zien dat delegatie aan GS kan worden gecombineerd met een vooraf ingebouwd moment van informatievoorziening of betrokkenheid van PS. Een dergelijke aanvullende waarborg laat de formele delegatie onverlet en berust vooral op goede bestuurlijke verhoudingen tussen PS en GS. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat kaderstelling zoveel mogelijk vooraf plaatsvindt.

Bij GPP's ligt het accent vaker op structurele informatievoorziening gedurende de beheer- en monitoringsfase. Noord-Brabant en Limburg koppelen GPP-delegatie bijvoorbeeld aan monitoring, statenmededelingen, de P&C-cyclus of betrokkenheid van een Statencommissie. Daarmee wordt de kaderstellende rol van PS niet zozeer geborgd door afzonderlijke besluitvorming per technisch onderdeel, maar door vooraf vastgelegde informatie- en verantwoordingsmomenten. De informatievoorziening wordt ook gedekt door de normale verhoudingen tussen GS en PS.

Voor Zuid-Holland is vooral van belang dat waarborgen niet alleen juridisch hoeven te zijn, maar ook procedureel en informatief kunnen worden ingericht. Denk aan duidelijke criteria voor toepassing, transparante verwachtingen tussen GS en PS, informatievoorziening aan PS en vindbare uitleg voor externe gebruikers. De benchmark

¹⁹ Zie voetnoot 8.

²⁰ Provincie Zeeland, Delegatiebesluit geluidproductieplafonds nieuwe Randweg N656 Oud Vossemeer, ontwerpbesluit behorend bij GS-voorstel van 24 maart 2026, kenmerk 818739; zie ook het ontwerpbesluit met bepalingen over openbaarmaking van jaarlijkse monitoringsresultaten en het vijfjaarlijkse monitoringsverslag, geraadpleegd via zeeland.nl.

ondersteunt daarmee de lijn uit deze evaluatie dat delegatie niet alleen draait om snelheid, maar ook om rolzuiverheid, transparantie en vertrouwen.

4.6. BETEKENIS VOOR ZUID-HOLLAND

Voor de beoordeling van het Zuid-Hollandse delegatiebesluit ondersteunt de vergelijking met andere provincies vier observaties. Ten eerste past de Zuid-Hollandse inrichting binnen een bredere provinciale praktijk waarin delegatie vaak wordt gebruikt voor technische, uitvoeringsgerichte of administratieve wijzigingen. Ten tweede komt ook elders voor dat wijzigingen die op zichzelf gedelegeerd zouden kunnen worden, bewust meelopen in een bredere PS-besluitvorming. Ten derde bestaan voor GPP's verschillende modellen: afzonderlijke delegatiebesluiten, opname in een breder delegatiebesluit of casusgerichte delegatie. Ten vierde kunnen delegatiebevoegdheden worden gecombineerd met waarborgen richting PS, zoals voorhangprocedures, monitoring of statenmededelingen.

Voor Zuid-Holland betekent dit dat de huidige inrichting goed verdedigbaar is, maar niet de enige denkbare inrichting. De benchmark geeft geen aanleiding om delegatie fundamenteel te wijzigen. Wel biedt zij aanknopingspunten voor een toekomstige actualisatie van het delegatiebesluit ZHOV. Vooral op het gebied van gerichte technische categorieën, correctie van kennelijke onjuistheden en de inzet bij voorbeschermingsregels.

De benchmark moet daarom vooral dienen ter inspiratie. Zij laat zien welke varianten bestaan, maar schrijft niet voor welke opties Zuid-Holland moet kiezen. De keuze voor behoud, verbreding of harmonisatie van delegatiebevoegdheden moet worden gemaakt op basis van de eigen Zuid-Hollandse praktijk, de behoefte van PS en GS, juridische helderheid, uitvoerbaarheid en vindbaarheid voor gebruikers.

5. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

5.1. HOOFDCONCLUSIE

Het Delegatiebesluit ZHOV functioneert binnen de huidige, beperkte reikwijdte zoals beoogd: het is gebruikt voor technische, geometrische en administratieve wijzigingen binnen vooraf door PS gestelde kaders. De toepassing is beperkt, maar past bij het karakter van de huidige invulling van het delegatiebesluit gericht op terugkerende onderhoudswijzigingen en uitvoeringsaspecten. De evaluatie geeft geen aanleiding voor een fundamenteel andere inrichting of vermindering van de delegaties als PS en GS tevreden zijn over die invulling. Wel laten de documentanalyse, de reflectiebijeenkomst en schriftelijke input zien dat de praktische toepassing kan worden verbeterd en dat een gerichte verbreding voor meer terugkerende of bepaalde beleidsrijke wijzigingen door GS het overwegen waard is.

Geconstateerd is dat delegatie niet automatisch leidt tot versnelling. De meerwaarde verschilt per type toepassing: bij NNN-herbegrenzingen was de procedure bewerkelijk en de voortgang afhankelijk van uitvoeringsfactoren; bij de DSO-publicatie lag de waarde vooral in het versimpelen van een technisch uitvoeringsproces en niet in tijdwinst. Bij de qua delegatiesystematiek vergelijkbare besluitvorming over GPP's is juist duidelijke tijdwinst ervaren doordat het beleidskader vooraf helder was (het betreft een zo beleidsneutraal mogelijke implementatie van de nieuwe systematiek van GPP's). Na de technische voorbereiding kon de vaststelling van de besluiten voor de GPP's snel plaatsvinden.

De kernopgave voor het vervolg is daarom niet om “meer delegeren” als doel op zichzelf te zien, maar om het bestuurlijke gesprek tussen PS en GS te voeren over de gewenste inrichting van het delegatiemodel. Daarbij gaat het om de vraag of de huidige, beperkte reikwijdte nog steeds passend is, of PS bepaalde technische, terugkerende of (eenmalige) beleidsrijke categorieën aan de gedelegeerde bevoegdheden willen toevoegen, en welke ruimte GS verantwoord en uitvoerbaar achten om te benutten. Een eventuele verbreding vraagt om duidelijke begrenzing, transparante verwachtingen tussen GS en PS en passende waarborgen voor de kaderstellende en controlerende rol van PS. Hiermee kan de provincie slagvaardiger (en sneller) worden en beter bijdragen aan de doelen van de Omgevingswet.

5.2. CONCLUSIE 1: HET DELEGATIEBESLUIT WERKT BINNEN DE HUIDIGE BEPERKTE REIKWIJDTE

Het delegatiebesluit is sinds 1 januari 2024 beperkt toegepast. De toepassingen betreffen twee NNN-herbegrenzingen en een technische DSO-publicatie/reparatie. De technische DSO-publicatie had daarbij een ander karakter dan de NNN-herbegrenzingen. Deze toepassing was vooral een eenmalige technische overgangsactie om de ZHOV correct beschikbaar te maken in het DSO en enkele kennelijke verschrijvingen te herstellen. De meerwaarde lag daarom minder in procedurele versnelling en meer in het ordelijk en doelmatig kunnen afronden van een technisch uitvoeringsproces. De toepassingen passen bij de huidige opzet van het Delegatiebesluit ZHOV.

Aanbeveling 1

Behoud de basisstructuur van het delegatiebesluit

Het ligt voor de hand het Delegatiebesluit ZHOV als afgebakend instrument voor technische, administratieve, geometrische en uitvoeringsgerichte wijzigingen binnen door PS gestelde kaders te behouden. Er is op basis van de evaluatie geen aanleiding om huidige delegatiemogelijkheden fundamenteel anders in te richten of te verminderen.

5.3. CONCLUSIE 2: ALHOEWEL BEPERKT TOEGEPAST HEEFT DELEGATIE MEERWAARDE, MAAR NOG NIET IN DE VORM VAN SNELHEID

Delegatie verkort vooral het interne bestuurlijke besluitvormingsproces: GS kunnen besluiten zonder dat het besluit via PS hoeft te lopen. Andere stappen, zoals voorbereiding, afstemming, terinzagelegging, bekendmaking en technische publicatie, blijven in veel gevallen bestaan. Snelheidswinst treedt vooral op wanneer de inhoudelijke keuzes al vaststaan, zijn gemaakt of er politiek geen verschillende inzichten zijn, de wijziging technisch of uitvoeringsgericht is, en de vaststelling door PS of de mogelijkheid voor bundeling in een bredere PS-herziening daadwerkelijk een vertragende factor vormt.

Het beperkte aantal GS-besluiten op grond van het delegatiebesluit betekent niet dat het instrument geen waarde heeft. Wijzigingen kunnen bewust meelopen in bredere PS-herzieningen om parallelle procedures te voorkomen en de navolgbaarheid voor externe gebruikers te vergroten. Ook zijn sommige gedelegeerde bevoegdheden vooral beschikbaar voor toekomstige (verplichte) onderhouds- of periodieke updatemomenten voor de regelgeving, zoals invulling geven aan de omhangbepalingen of regelmatige wijzigingen/bijwerkingen van geometrische begrenzingen.

Aanbeveling 2

Beoordeel delegatiemogelijkheden vaker op de meerwaarde (snelheidswinst) per geval

Neem bij iedere voorgenomen ZHOV-wijziging een afweging op:

- Is de wijziging technisch, administratief, geometrisch of beleidsarm?
 - Is de inhoudelijke keuze al door PS gemaakt of vraagt de wijziging juist om bredere politieke behandeling?
 - Is afzonderlijke GS-besluitvorming sneller of doelmatiger dan het meenemen in een bredere PS-herziening?
- Zijn de kaderstellende en controlerende rol van PS en de informatievoorziening aan PS voldoende geborgd?

5.4. CONCLUSIE 3: BEKENDHEID DELEGATIEMOGELIJKHEDEN, VINDBAARHEID EN INZET VRAGEN VERBETERING

De mogelijkheden van delegatie zijn in de organisatie nog niet altijd even bekend. Het delegatiebesluit is voor enkele betrokkenen die met de Omgevingswet regelgeving en de ZHOV werken in beginsel vindbaar, maar het inschatten van de bruikbaarheid van de praktische toepassingsmomenten verschilt per beleidsdomein en per type wijziging. In concrete gevallen is het soms zoeken naar het juiste artikel met de juiste grondslag of is de vraag of de ZHOV überhaupt wel het passende instrument is. De voorbeelden rond regionale waterkeringen, stiltegebieden, BOPA's en provinciale vaarwegen laten zien dat

het vraagstuk niet alleen is of GS bevoegd zijn, maar ook welk instrument het meest passend is: überhaupt een ZHOV-wijziging (al dan niet via delegatie), een aparte beleidsregel, opname in beleid op het niveau van de omgevingsvisie (PS) of een programma (GS), de inzet van andere instrumenten uit de Omgevingswet of andersoortige besluiten of mogelijkheden.

Aanbeveling 3

Maak de organisatie (inclusief PS en de griffie) bekender met de mogelijkheden van delegatie

Stel een korte interne handreiking op voor toepassingsmogelijkheden van delegatie en het Delegatiebesluit ZHOV. Deze kan bevatten:

- Wanneer delegatie of het delegatiebesluit in beeld kan komen
- Hoe begrippen als “administratief”, “uitvoeringstechnisch”, “geometrisch”, “beleidsarm” en “beleidsrijk”/“politiek relevant of niet” worden geduid
- Welk besluitvormingsproces past bij welk type wijziging

Neem daarin ook een vaste amendementencheck op. Bij wijzigingen die via amendement worden voorgesteld, moet worden beoordeeld of het amendement alleen de ZHOV wijzigt, of ook een delegatiegrondslag nodig maakt. Dat geldt met name wanneer GS nadere regels, criteria, bijlagen of werkingsgebieden in de ZHOV moeten kunnen vaststellen of aanpassen.

5.5. CONCLUSIE 4: GERICHTE VERBREIDING IS DENKBAAR, MET DUIDELIJKE KADERS VAN PS

De evaluatie geeft geen aanleiding voor een brede overdracht van regelruimte van PS naar GS. Wel laten de bevindingen zien dat het zinvol kan zijn om bepaalde technische, terugkerende of beleidsrijke wijzigingen via al dan niet eenmalige delegatie te versnellen.

Het ‘permanente’ delegatiebesluit ZHOV is nu één samenhangend pakket van mogelijkheden voor technische actualisaties, wijzigingen van geometrische begrenzingen en terugkerende onderhouds- en actualisatiegerichte wijzigingen. Dit zou aangevuld kunnen worden met mogelijkheden voor het uitwerken, al dan niet onder voorwaarden, van uitvoeringsdetails binnen een door PS vastgesteld beleidskader. Bij een voorwaardelijke delegatie kunnen GS pas handelen wanneer de vooraf omschreven situatie zich voordoet.

Het is verstandig om de mogelijkheden voor ondergeschikte, uitvoeringstechnische of administratieve aanpassingen voor alle onderdelen van de ZHOV beschikbaar te hebben, zodat dit soort wijzigingen snel door GS besloten kunnen worden. Ook bij juridisch-redactioneel herstel in geval van conflicten met hogere regelgeving, nieuwe wetgeving of rechtspraak kunnen gedelegeerde mogelijkheden meerwaarde hebben.

Een nuttige begrenzing daarbij blijft de voorwaarde dat geen zelfstandige beleidsmatige of politiek-bestuurlijke afweging meer openstaat. Nieuwe beleidsmatige koerswijzigingen, systeemkeuzes en politiek gevoelige onderwerpen zijn passend bij PS. Een eventuele uitbreiding vraagt daarom om duidelijke categorieën, afbakeningscriteria (voorwaarden) van PS en afspraken over informatievoorziening aan PS.

Aanbeveling 4

Breid de mogelijkheden van (eenmalige) delegatie en de voorwaarden daarbij uit

Verken of het Delegatiebesluit ZHOV gericht kan worden aangevuld voor technische, (voorwaardelijke) beleidsrijke en herstelgerichte delegaties. Werk dit verder uit voor situaties waarin geen zelfstandige beleidsmatige of politiek-bestuurlijke afweging meer openstaat. Leg daarbij duidelijke afbakeningscriteria (voorwaarden) van PS en afspraken over informatievoorziening aan PS vast. Bij beleidsrijke onderwerpen waar snelheid(swinst) gewenst is kunnen bij eenmalige delegatie voorwaarden meegegeven worden.

5.6. CONCLUSIE 5: SPOED VIA VOORBESCHERMING DOOR GS BLIJKT NUTTIG

Het met spoed via voorbeschermingsregels door GS kunnen ingrijpen is in de onderzochte periode niet toegepast. Dat komt omdat het gaat om een noodvoorziening. De waarde zit hem in de beschikbaarheid wanneer snel handelen nodig is bij het voorkomen van nieuwe ongewenste activiteiten.

Dat de spoed- en voorbeschermingsroute niet is toegepast, betekent niet dat deze in de praktijk geen rol heeft gespeeld. In enkele gevallen is ambtelijk verkend of een snelle route via voorbescherming met een GS voorbereidingsbesluit passend kon zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak of een mogelijke reparatie van regels. Dat uiteindelijk een andere bestuurlijke keuze is gemaakt om de regels te versoepelen doet niet af aan het feit dat verdere ongewenste activiteiten daarmee wel voorkomen hadden kunnen worden. Dit benadrukt dat deze mogelijkheid nuttig is.

Aanbeveling 5

Geef GS ruimere mogelijkheden om het voorbereidingsbesluit in te zetten

Ook bij reguliere beleidsontwikkeling in casussen waar snel ingrijpen noodzakelijk is kan een voorbereidingsbesluit in beeld komen. Vaak is het dan gewenst dat de voorbereiding tot het moment dat het besluit is genomen geheim blijft. De bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen ligt standaard bij PS. Deze kunnen in het geheim besluiten, maar een geheime vergadering is vaak wel bekend. Bij (reguliere) GS-vergaderingen is het eenvoudiger om de voorbereiding geheim te houden, aangezien deze vergaderingen altijd besloten zijn.

De kans dat de voorbereiding van het besluit in de buitenwereld bekend wordt is kleiner op het moment dat de besluitvorming door GS gedaan kan worden (waarbij PS natuurlijk wel geïnformeerd kunnen worden).

5.7. CONCLUSIE 6: DELEGATIE IS EEN (KLEIN) ASPECT BINNEN EEN BREDERE PS-GS-ROLVERDELING

Vragen over politieke grip, informatievoorziening en bevoegdheidsverdeling gaan niet altijd over delegatie. Soms gaat het om bevoegdheden die GS al rechtstreeks hebben. In die gevallen is het delegatiebesluit niet het juiste instrument en liggen andere instrumenten meer voor de hand, zoals instructieregels, beleidskaders, generieke sturings- en informatieafspraken tussen PS en GS of de P&C-verantwoording.

Aanbeveling 6

Maak onderscheid tussen delegatievragen en bredere PS-GS-sturingsvragen

Maak bij inhoudelijke onderwerpen onderscheid tussen:

- Bevoegdheden die PS aan GS delegeren
- Bevoegdheden die GS al zelfstandig hebben
- Sturingsinstrumenten waarmee PS richting kunnen geven aan GS
- Informatieverplichtingen en verantwoordingsafspraken van GS richting PS

Zo wordt voorkomen dat het delegatiebesluit wordt gebruikt als antwoord op vragen waarvoor andere instrumenten passender zijn.

5.8. CONCLUSIE 7: DE GPP-BESLUITVORMING EN ANDERE PROVINCIES BIEDEN LEERPUNTEN VOOR TOEKOMSTIGE ACTUALISATIE

De besluitvorming over GPP's is geen toepassing van het Delegatiebesluit ZHOV, maar vormt wel een relevant aanpalende delegatiepraktijk onder de Ow. De casus laat zien dat delegatie meerwaarde kan hebben bij technisch omvangrijke uitvoeringsopgaven, mits het beleidskader vooraf helder is, de technische voorbereiding goed is ingericht en PS via informatievoorziening betrokken blijven. Daarmee bevestigt de besluitvorming over GPP's de bredere lijn uit deze evaluatie: delegatie werkt vooral goed wanneer PS vooraf de kaders stellen en GS binnen die kaders technische of uitvoeringsgerichte besluitvorming kunnen verzorgen.

De besluitvorming met GPP's laat tegelijk zien dat de delegatiesystematiek bewust moet worden geordend. Naast het Delegatiebesluit ZHOV kunnen afzonderlijke (eenmalig inzetbare) delegatiebesluiten bestaan, bijvoorbeeld wanneer sprake is van besluiten met een eigen/andere wettelijke grondslag, een specifiek inhoudelijk onderwerp. Tegelijk

kan het voor gebruikers, PS en de ambtelijke organisatie minder overzichtelijk worden als niet helder is welk delegatiebesluit waarvoor geldt.

De benchmark ondersteunt dit beeld. De vergelijking met andere provincies laat vooral zien dat verschillende opties mogelijk zijn: afzonderlijke GPP-delegatie, bredere delegatiebesluiten, casusgerichte delegatie. Voor Zuid-Holland is daarom niet de vraag welke opties elders worden gebruikt, maar welke elementen bruikbaar zijn voor de eigen praktijk. Bij een toekomstige actualisatie van het Delegatiebesluit ZHOV of de bredere delegatiesystematiek kunnen de besluitvorming over GPP's en de benchmark worden benut als inspiratie.

BIJLAGEN

I. AFBAKENING EN UITVOERING

I.I. AFBAKENING EN REIKWIJDTE

Deze evaluatie richt zich op het **Delegatiebesluit ZHOV** als instrument onder de Ow. De volgende vragen staan centraal: hoe is delegatie vormgegeven, hoe wordt het toegepast, waar kunnen veranderingen van de gedelegeerde mogelijkheden van meerwaarde zijn, waar is de inzet van het delegatiebesluit overwogen, en draagt het Delegatiebesluit ZHOV bij aan de beoogde doelen van de wetgever?

Binnen de scope van deze evaluatie vallen de volgende onderdelen:

- De opzet en inhoud van het delegatiebesluit: welke onderwerpen zijn gedelegeerd, met welke randvoorwaarden en begrenzingsen.
- De toepassing in de praktijk sinds inwerkingtreding van de Ow: concrete GS-besluiten die gebruikmaken van de mogelijkheden van het delegatiebesluit.
- De vraag of de beoogde resultaten van de werking aannemelijk zijn (versnelling binnen kaders, transparantie, eventuele spoedinzet voor voorbescherming), gegeven de beperkte casuïstiek.

De evaluatie richt zich primair op de periode vanaf 1 januari 2024, de datum waarop de Ow in werking trad, tot de inhoudelijke afronding van het onderzoek in het tweede kwartaal van 2026. Het rapport is vervolgens geactualiseerd tot 15 september 2026. Deze latere ontwikkelingen zijn herkenbaar opgenomen in de kaders en in de bespreking van de GPP-besluitvorming.

I.II. UITVOERING, BRONNEN EN KWALITEITSBORGING

Deze evaluatie is intern uitgevoerd door team Omgevingsbeleid. In de opzet is aangesloten bij het format voor beleidsevaluaties, waarin de nadruk ligt op leren en het verbeteren van beleid en beleidsinstrumenten.

Gelet op het beperkte aantal toepassingen en de korte periode sinds de inwerkingtreding, mede in relatie tot de doorlooptijden van wijzigingsprocessen binnen de ZHOV, is gekozen voor een documentgedreven en kwalitatieve aanpak, uitgaande van de beschikbare gegevens en bronnen. De aanpak bestaat uit:

- Analyse van relevante GS-besluiten die op grond van het delegatiebesluit zijn genomen (aard van de wijziging, procedurele stappen)
- Analyse van het delegatiebesluit zelf (reikwijdte, voorwaarden, begrenzingsen)
- Waar relevant: openbaar beschikbare stukken rond terinzagelegging/zienswijzen bij gedelegeerde wijzigingen

Aanvullend op de documentanalyse is een reflectiebijeenkomst georganiseerd om ervaringen en reflecties op te halen bij medewerkers van de provincie die betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming, het beheer en/of de toepassing van delen van de ZHOV en aanpalende wijzigingsprocessen waarbij het delegatiebesluit mogelijk een rol speelt of kan spelen. De reflectiebijeenkomst was bedoeld om input te verzamelen langs de hoofdvragen snellere en betere besluitvorming, inzichtelijkheid/gebruiksgemak/toepasbaarheid en actieve/flexibele aanpak, inclusief spoed en voorbescherming, met als centrale invalshoek: wat werkte goed, waar zaten drempels, wordt met delegatie tijdswinst geboekt en wat moet beter?

De bijeenkomst kende een korte opening met een schets van het doel en de spelregels (praktijkgericht, geen herleidbaarheid naar personen), gevolgd door de thematische bespreking en een afronding met prioritering van de top 3 verbeterpunten en een check op “wat werkt goed genoeg en moet zo blijven” (zie tabel 3).

Reflectiebijeenkomst: thema's en richtinggevende vragen	
De reflectiebijeenkomst is gestructureerd aan de hand van vier thema's. Per thema zijn richtinggevende vragen gebruikt om de documentanalyse te verdiepen.	
Thema	Richtinggevende vragen
Begrip, vindbaarheid en rolverdeling	In hoeverre is duidelijk waarvoor het delegatiebesluit bedoeld is, op welke typen wijzigingen het ziet en waar in de praktijk wordt nagegaan of GS bevoegd zijn om een wijziging vast te stellen? Ook is besproken of de reikwijdte en randvoorwaarden voldoende bruikbaar zijn.
Toepassing en doorlooptijd	Is besluitvorming op basis van delegatie toegepast of overwogen? Waar zit in de praktijk de meeste tijd of complexiteit? Leidt delegatie daadwerkelijk tot versnelling of vooral tot een andere verdeling van werkzaamheden?
Spoed en voorbescherming	Is de spoed- en voorbeschermingsroute voldoende bekend? In welke situaties kan deze route passend zijn? Welke criteria of waarborgen zijn nodig voor een verantwoorde toepassing, waaronder communicatie, proportionaliteit en informatievoorziening richting PS?
Verbeterpunten	Welke verbeteringen verdienen prioriteit? Welke onderwerpen, bijlagen of lijsten vragen in de praktijk onderhoud? Zijn er onderdelen die met duidelijke begrenzing wel of juist niet voor delegatie in aanmerking zouden moeten komen?

Tabel 3: Reflectiebijeenkomst: thema's en richtinggevende vragen.

De uitkomsten van de reflectiebijeenkomst en de schriftelijke reacties zijn vastgelegd in een (geanonimiseerde) samenvatting met observaties per thema en belangrijkste verbeteropties, inclusief een top-3 prioritering.

Voor de reflectiebijeenkomst zijn medewerkers van de provincie uitgenodigd vanuit verschillende rollen en disciplines. Het ging om juridische expertise (beheer en regie van de ZHOV, Ow en Awb), digitale expertise (DSO en STOP/TPOD), inhoudelijke betrokkenheid bij NNN, mobiliteit en vaarwegen, GPP's en vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), inclusief de adviesketen voor het omgevingsplan en BOPA's, en

beleidscoördinatie en GS-PS-besluitvormingsprocessen. In totaal hebben 8 genodigden daadwerkelijk aan de reflectiebijeenkomst deelgenomen en zijn vier schriftelijke reacties ontvangen op de uitvraag.

De reflectiebijeenkomst en schriftelijke input hebben een aanvullend en verdiepend karakter en zijn niet bedoeld als representatieve meting. Deze zijn steeds in samenhang beschouwd met de uitkomsten van de documentanalyse. De samenvatting en het concepteindrapport zijn ter verificatie voorgelegd aan deelnemers.

Voor deze evaluatie van het delegatiebesluit ZHOV is een lichtere vorm van kwaliteitsborging passend, omdat:

- De evaluatie in belangrijke mate berust op verifieerbare besluitdocumenten;
- De toepassing tot nu toe beperkt is en het delegatiebesluit nog niet is aangepast;
- Het doel vooral is om de werking en randvoorwaarden scherp te krijgen.

Deze evaluatie is intern uitgevoerd en gebaseerd op documentanalyse, een reflectiebijeenkomst en schriftelijke input. Gelet op de beperkte toepassing van het Delegatiebesluit ZHOV en het overwegend technische karakter van de onderzochte toepassingen is gekozen voor een beperkte vorm van kwaliteitsborging. De bevindingen zijn intern getoetst.

De evaluatie mondt uit in (sub)conclusies en aanbevelingen die bijdragen aan: (a) inzichtelijkheid voor PS over de toepassing van delegatie, en (b) eventuele suggesties voor bijstelling van reikwijdte en voorwaarden als daar aanleiding voor is.

II. BUREAU-REVIEWLIJST (BRONVERMELDING)

II.I. WET- EN REGELGEVING/ZUID-HOLLAND

- Voetnoot 1: Provinciale Staten van Zuid-Holland, Delegatiebesluit Zuid-Hollandse Omgevingsverordening, vastgesteld op 15 december 2021, kenmerk 7416, gelet op art. 2.8, art. 4.15, vierde lid, en art. 4.16, vierde lid, Omgevingswet, considerans en art. 1.2, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

II.II. PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS EN ALGEMENE TOELICHTING

- Voetnoot 3: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, Delegatie van een bevoegdheid, Beleidskompas, par. 1 “Wat is delegatie van een bevoegdheid?” en par. 3 “Achtergrondinformatie”, laatst gewijzigd op 1 mei 2025, geraadpleegd via kcbr.nl; zie ook art. 10:13 Algemene wet bestuursrecht.
- Voetnoot 4: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, p. 18 en p. 292, geraadpleegd via officielebekendmakingen.nl.
- Voetnoot 5: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 402
- Voetnoot 7: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 76
- Voetnoot 8: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 404

II.III. DELEGATIEBESLUITEN EN STUKKEN ANDERE PROVINCIES

- Uit tabel 2: Provincie Zuid-Holland, Besluit van GS tot herbegrenzing NNN Bodegraven Noord, Provinciaal blad 2024, nr. 8585, 12 juni 2024.
- Uit tabel 2: Provincie Zuid-Holland, Besluit van GS tot herbegrenzing NNN KIJK Krimpenwaard, Provinciaal blad 2024, nr. 8812, 14 juni 2024; rectificatie Provinciaal blad 2024, nr. 9145, 20 juni 2024.
- Uit tabel 2: Provincie Zuid-Holland, Besluit van GS tot technische DSO-publicatie en reparatie ZHOV, Provinciaal blad 2024, nr. 19597, 31 december 2024.
- Voetnoot 10: Provinciale Staten van Utrecht, Delegatiebesluit Omgevingsverordening provincie Utrecht 2025, vastgesteld op 8 oktober 2025, kenmerk UTSP-1546707642-508, art. 1.2, tweede lid, bekendgemaakt in Provinciaal blad 2025, nr. 17651, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.
- Voetnoot 11: Provinciale Staten van Flevoland, Delegatiebesluit provinciale omgevingsverordening Flevoland, vastgesteld op 11 december 2024, geldend vanaf 21 december 2024, art. 1, tweede lid, art. 2 en art. 12, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.
- Voetnoot 12: Provinciale Staten van Fryslân, Delegatiebesluit Omgevingsverordening provincie Fryslân, vastgesteld op 25 september 2024, bekendgemaakt op 9 oktober 2024, bepalingen over wijziging van delen van de Omgevingsverordening Fryslân 2022, voorbereidingsbesluiten, NNN-herbegrenzing en voorhangprocedure, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.
- Voetnoot 13: Provincie Fryslân, Actualisatie Natuurnetwerk Nederland 2026, kennisgeving ontwerpkaart; GS van Fryslân hebben de ontwerpkaart vastgesteld op 31 maart 2026, gepubliceerd op 11 april 2026, geraadpleegd via fryslan.frl.
- Voetnoot 14: Provinciale Staten van Overijssel, Delegatiebesluit Omgevingsverordening Overijssel, vastgesteld op 8 november 2022, geldend vanaf 22 december 2023, art. 5.3 en art. 5.4, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.
- Voetnoot 15: Provinciale Staten van Noord-Holland, Delegatiebesluit Omgevingsverordening NH2022, toelichting algemeen deel, over delegatie van regelgevende bevoegdheid en het vaststellen van uitvoeringseisen of nadere regels door GS binnen door PS gestelde kaders, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.
- Voetnoot 16: Provinciale Staten van Flevoland, Delegatiebesluit geluidproductieplafonds Flevoland, geldend vanaf 1 januari 2025, art. 1 en art. 2, over delegatie aan GS van de bevoegdheid tot vaststellen, in-/aanvullen, wijzigen en naleven van geluidproductieplafonds langs provinciale wegen, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.
- Voetnoot 17: Provinciale Staten van Noord-Brabant, Delegatiebesluit geluidproductieplafonds Noord-Brabant, bekendgemaakt op 14 november 2025, art. 1 en art. 2, over delegatie aan GS van de bevoegdheid tot het vaststellen en aanpassen van geluidproductieplafonds en informatievoorziening aan PS via begrotingscyclus, jaarlijkse statenmededeling en vijfjaarlijks monitoringsverslag, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl.

- Voetnoot 18: Provinciale Staten van Limburg, Delegatiebesluit geluidproductieplafonds provinciale wegen Limburg, geldend vanaf 12 november 2025, art. 1 en art. 2, geraadpleegd via lokaleregelgeving.overheid.nl; Provincie Limburg, Statenvoorstel Delegatiebesluit geluidproductieplafonds provinciale wegen Limburg, 26 augustus 2025, over informatievoorziening via P&C, mededeling portefeuillehouder en sondering van de Statencommissie.
- Voetnoot 20: Provincie Zeeland, Delegatiebesluit geluidproductieplafonds nieuwe Randweg N656 Oud Vossemeer, ontwerpbesluit behorend bij GS-voorstel van 24 maart 2026, kenmerk 818739; zie ook het ontwerpbesluit met bepalingen over openbaarmaking van jaarlijkse monitoringsresultaten en het vijfjaarlijkse monitoringsverslag, geraadpleegd via zeeland.nl.

II.IV. AANVULLENDE BRONNEN HERZIENING OMGEVINGSBELEID 2025

- Provincie Zuid-Holland, GS-voorstel Wijziging ZHOV herziening 2025, PZH-2026-887469817, 10 maart 2026.
- Provinciale Staten Zuid-Holland, Wijziging Delegatiebesluit ZHOV herziening 2025, PZH-2026-887454085.
- Provincie Zuid-Holland/Notubiz, Vergadering Provinciale Staten 3 juni 2026, inclusief amendementen 1040, 1054, 1055 en 1079.
- Provincie Zuid-Holland, nieuwsberichten over Herziening Omgevingsbeleid, amendement 1040 en extra PS-vergadering 10 juni 2026.

COLOFON

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland
September 2026

Provincie Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
www.zuid-holland.nl

Opgesteld door: Team Omgevingsbeleid, deelopdracht Beleidsonderzoek Evalueren en Monitoren
Auteur en redactie:

