

# Het omgevingsplan en een register

## Factsheet

### 1. Doel van deze factsheet

Het omgevingsplan is een belangrijk kerninstrument van de Omgevingswet. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.<sup>1</sup> Bij een omgevingsplan kunnen door de gemeenteraad met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.<sup>2</sup> Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.<sup>3</sup> De wetgever geeft een gemeenteraad een grote mate van beleidsruimte om zelf te bepalen welke regels en welke regeltypen met het oog op de doelen van de Omgevingswet in een omgevingsplan worden opgenomen. Hierbij mogen de regels niet in strijd zijn met (instructie)regels van het rijk en de provincie.

Voor een goede toepassing van deze regels is veelal feitelijke informatie nodig. Dit kan algemene of concrete informatie zijn waarover een adressant van een regel zelf beschikt of kan beschikken, maar ook informatie welke buiten zijn macht ligt en waar de gemeente zicht op heeft of kan hebben. In geval van het laatste is het wenselijk dat een gemeente de voor de toepassing van de regel vereiste informatie op een overzichtelijke en samenhangende wijze voor eenieder verzamelt, bijhoudt en beschikbaar stelt en openbaar deelt. Dit kan via een register.

Deze factsheet gaat in op de wijze waarop een register in de regels van een omgevingsplan kan worden opgenomen. Voordat dit wordt gedaan, wordt in het volgende hoofdstuk eerst aangegeven wat in deze factsheet onder een register wordt verstaan. Afgesloten wordt met het noemen van een aantal voor- en nadelen van het werken met een register en met een korte slotbeschouwing over het inzetten van een register bij een omgevingsplan. Deze factsheet hoopt hiermee gemeenten en andere geïnteresseerden vanuit juridisch perspectief inzicht te geven in het werken met een register bij een omgevingsplan. Net als veel andere onderdelen van het omgevingsplan vereist ook het wel of niet opnemen van een register in de planregels een zorgvuldige afweging. Het is goed dat een gemeente zich hiervan bij het voorbereiden van een omgevingsplan bewust is.

1 Art. 2.4 Ow.

2 Art. 4.1 Ow.

3 Art. 4.2 Ow.

## 2. Register

### 2.1. Algemeen

Een register kan worden gedefinieerd als een verzameling van geordende informatie over een onderwerp (bijvoorbeeld gebied, thema of activiteit). In de memorie van toelichting van de Omgevingswet wordt een register omschreven als een openbare bron met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving.<sup>4</sup> Een register kan een bijdrage leveren aan de motivering van het wijzigen van het omgevingsplan, aan de kwaliteit van de besluitvorming op basis van het omgevingsplan en aan het informeren van belanghebbenden over de toepassing van regels van het omgevingsplan. In een register kan informatie zijn opgenomen over bijvoorbeeld het aantal horecagelegenheden in een gebied, de in een gebied aanwezige geluids- of geurruimte, de bodemkwaliteit of bomen met een bepaalde kwaliteit. In beginsel kan alle informatie over de fysieke leefomgeving in een register worden opgenomen. Het begrip register is niet voor bepaalde soorten informatie, thema's, objecten of gebieden gereserveerd. Hierbij is het goed om op te merken dat via een register niet de rol van het omgevingsplan kan overnemen bij het aanwijzen van locaties of objecten waaraan juridische gevolgen verbonden zijn. Dit kan alleen door middel van het omgevingsplan.<sup>5</sup> Een register is informatief van aard.

Gemeenten hebben de vrijheid om een register naar eigen goeddunken in te richten. Een register heeft geen vaste opbouw en is vormvrij. De inhoud van een register is veelal gebaseerd op en gerelateerd aan een norm in een planregel, maar kan ook voortvloeien uit vrijwillige monitoring of monitoring in het kader van een omgevingswaarde of een programma. Binnen een gemeente kunnen meerdere registers voorkomen. Ook is het mogelijk dat een register verschillende soorten informatie bevat.

Een register is daarbij niet gekoppeld aan een specifieke soort regel van het omgevingsplan. Zo kan een register worden ingezet bij een specifieke zorgplicht, algemene regel, meldplicht, informatieplicht, vergunningplicht, beoordelingsregel, verbod, gebod en bij een bevoegdheidsregel voor het kunnen stellen van maatwerkvoorschriften. Een register behoeft geen verwijzing in de planregels. Ook een register waarnaar niet in de planregels wordt verwezen kan een rol spelen bij het toetsen van activiteiten. Hierop wordt in paragraaf 3.7 nader ingegaan.

De informatie van een register is voor eenieder toegankelijk.<sup>6</sup> Voor de betrouwbaarheid en toetsbaarheid van een register dient in een register te zijn aangegeven waarop de informatie is gebaseerd. Een register is in zijn geheel openbaar en voor eenieder makkelijk benaderbaar.

### 2.2. Register en Digitaal Stelsel Omgevingswet

Dit laatste zou logischerwijs en idealiter via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) kunnen. Het DSO is echter (nog) niet ingericht op het werken met een register. Een register is geen omgevingsdocument en voor een register zijn ook nog geen standaarden ontwikkeld.<sup>7</sup> Dat betekent dat een register niet automatisch via Regels op de Kaart, de Vergunningcheck en de aanvraagmodule van het Omgevingsloket is te raadplegen. Dit is slechts anders als een register onderdeel uitmaakt van of bijlage is bij een artikelsgewijze of algemene toelichting. Gelet op de aard en de functie van een register zullen registers in zijn algemeenheid echter niet opgenomen zijn in genoemde toelichtingen. In de toelichtingen kan wel met een link naar een register worden verwezen. Een dergelijke link kan ook in een regel van een omgevingsplan worden opgenomen. Via een klik op de link wordt het register ontsloten.

4 *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33962, nr. 3 p. 389.

5 Denk hierbij bijvoorbeeld aan gemeentelijke monumenten of beschermenswaardige bomen. Deze dienen via het omgevingsplan te worden aangewezen. Het register heeft ook niet de functie van een zogeheten concretiserend besluit van algemene strekking. Het is niet mogelijk om na de vaststelling van een wijzigingsbesluit nog een besluit te nemen waarin een planregel wordt geconcretiseerd. Als er als gevolg van planregels locaties of objecten moeten worden aangewezen dan moet dat in het omgevingsplan zelf gebeuren. Dit waarborgt een consistent en goed raadpleegbaar omgevingsplan.

6 Aanwijzing 3.50 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft aan waarbij rekening moet worden gehouden bij de verwijzing naar informatie op internet als deze onderdeel uitmaakt van de normstelling. Hierbij kan worden gedacht aan de tijdige en permanente beschikbaarheid en leesbaarheid.

7 Omgevingsdocumenten zijn besluiten en andere rechtsfiguren die via de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) gepubliceerd respectievelijk bekendgemaakt moeten worden en in het DSO ontsloten moeten worden. Wat omgevingsdocumenten zijn wordt aangegeven in bijlage 4 en 5 bij de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet. Deze Regeling is gebaseerd op artikel 16.4a van de Omgevingsregeling.

### 2.3. Statisch of dynamisch register

Een register kan afhankelijk van het doel van een planregel statisch of dynamisch zijn. Een statisch register legt de situatie c.q. informatie op een bepaald moment vast, terwijl een dynamisch register continu gewijzigd kan worden en daarmee de actuele situatie en de actuele informatie op enig moment kan weergeven.

Welk soort register wordt gebruikt is afhankelijk van de regel van het omgevingsplan en in het verlengde daarvan van het doel van het register. Zo kan bijvoorbeeld van een statisch register gebruik worden gemaakt als het register op basis van een planregel enkel tot doel heeft een bepaald gebruik of de aanwezigheid van een bestaand gebouw op een bepaald moment weer te geven zoals bijvoorbeeld welke gebouwen ten tijde van een betreffend wijzigingsbesluit voor studentenhuisvesting worden gebruikt.

Een voorbeeld van een dynamisch register is een register waarin naar aanleiding van een planregel het aantal gebruiksmogelijkheden (bijvoorbeeld aantal studentenwoningen of supermarkten) of de geluidsruimte op het moment van het indienen van een initiatief is opgenomen. De informatie in een dynamisch register wijzigt door besluiten of feitelijke ontwikkelingen. Een dynamisch register beweegt in tegenstelling tot een statisch register mee met de ontwikkelingen binnen een gemeente of een aangewezen gebied.

### 2.4. Register: vrijwillig of verplicht

Een gemeente kan in beginsel zelf bepalen of bij een omgevingsplan met een register wordt gewerkt. Een gemeente heeft vanuit het decentrale karakter van de Omgevingswet een grote mate van beleidsvrijheid bij het opnemen van regels in een omgevingsplan.<sup>8</sup> Zo ook ten aanzien van een register. De beleidsvrijheid van een gemeente kan echter vanuit het beginsel van rechtszekerheid en via het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties overgaan in een verplichting om naast de planregels informatie te verstrekken die vereist is voor een juiste toepassing van de regel en voor de vereiste inzichtelijkheid van de regel.

Deze verplichting kan zich bijvoorbeeld voordoen bij planregels die zonder over de betreffende informatie te beschikken onvoldoende duidelijk zijn om te kunnen bepalen welke en in welke mate activiteiten zijn toegestaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de ruimte die nog binnen geurcontouren aanwezig is. Hierover heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een regeling over geur waarbij een geur(ruimte)boekhouding ontbreekt niet transparant en daarmee in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is.<sup>9</sup>

Ander voorbeeld is te ontleen aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen een Chw-bestemmingsplan.<sup>10</sup> De regels van het betreffende plan waren mede rechtszeker omdat de gemeente de kaveluitgiften en verleende omgevingsvergunningen monitorde en deze bijhield in een openbaar systeem, zodat de ruimte voor bouwen en gebruiken voor eenieder inzichtelijk was. Het gaat hierbij om informatie die niet bij een adressaat van een regel bekend is en van hem in alle redelijkheid niet kan worden verlangd over die informatie te beschikken dan wel die informatie te achterhalen c.q. bij de gemeente aan te leveren. Dit geldt ook voor belanghebbenden.

Een gemeente dient aan de hand van de planregels te bezien of vanuit het vereiste van een voldoende mate van rechtszekerheid of vanuit het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een feiten- of informatieoverzicht verplicht is. Het al dan niet (moeten) werken met aanvullende feiten of informatie naast een planregel maakt onderdeel uit van de keuzes die een gemeente vanuit het beleid ten aanzien van de inzet van de soort regels moet maken. Als de vereiste feiten en informatie in een register zijn opgenomen, dan kan een gemeente dus verplicht worden in de planregels een verwijzing naar een register op te nemen.

### 2.5. Rechtsbescherming

Tegen het ambtshalve vullen en aanpassen van een register staat voor een belanghebbende geen bezwaar of beroep bij de bestuursrechter open. Het gaat hier niet om rechtshandelingen maar om feitelijke handelingen, in casu het registreren van een feitelijke situatie die aanwezig is of voortvloeit uit een planregel, een besluit, een berekening (bv. geur en geluid) of uit beleid.

<sup>8</sup> De Omgevingswet kent wel een artikel over een register dat van toepassing kan zijn op een gemeentelijk register. In art. 20.10 Ow is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over het opnemen van de resultaten van monitoring in een register en over het verstrekken van gegevens uit een register. Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld. Dergelijke regels zijn er niet.

<sup>9</sup> ABRvS, 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2753 (Utrecht – Lage Weide).

<sup>10</sup> ABRvS, 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1447 (Almere – Oosterwold).

Zoals uit paragraaf 3.3 mag blijken staat er mogelijk wel bezwaar en beroep open bij besluiten van burgemeester en wethouders op concrete verzoeken van belanghebbenden om de inhoud van een register te wijzigen. Dergelijke besluiten kunnen, afhankelijk van de wijze waarop een register in de planregels is opgenomen en bij de toetsing van een activiteit een rol speelt, immers rechtsgevolgen hebben en daardoor vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

De inhoud van een register komt aan de orde bij de toepassing van een regel van een omgevingsplan. Onjuiste informatie kan leiden tot een besluit in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin wordt aangegeven dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart.

## **2.6. Rijks- en provinciale registers**

Een register komt niet alleen op gemeentelijk niveau voor. Ook het Rijk en de provincies kunnen met registers werken. Voor het Rijk bevat de Omgevingswet in artikel 20.11 een verplichting om een aantal registers in te stellen. Het gaat hierbij over landelijke registers over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, externe veiligheidsrisico's en beschermde gebieden als bedoeld in de kaderrichtlijn water. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat bepalingen over beide laatstgenoemde registers, een geluidsregister en een register over omgevingsvergunningen voor een rijksmonumentenactiviteit. Voorbeelden van een provinciaal register zijn het Erfgoedregister van de provincie Noord-Holland en het Register van grondwateronttrekkingen van de provincie Fryslân.<sup>11</sup>

Registers van het Rijk en de provincie staan niet altijd geheel los van een omgevingsplan. Zo dient bij het opstellen van planregels waarbij geluid een rol speelt inhoudelijk gebruik te worden gemaakt van het Geluidregister en bij externe veiligheid van het Register Externe Veiligheidsrisico's.

## **3. Het opnemen van een register in regels van een omgevingsplan**

### **3.1. Algemeen**

Een register kan in ieder geval op vijf manieren in de regels van een omgevingsplan worden opgenomen. Dit zijn:

- regels over het instellen en het beheren van een register;
- regels waarbij voor de toetsing van een activiteit verwezen wordt naar een register;
- regels waarbij een register onderdeel is van een norm;
- regels waarbij een register het toepassingsbereik bepaalt;
- regels waarbij een register onderdeel uitmaakt van een op te stellen beleidsregel.

De hiervoor genoemde regels worden in de volgende paragrafen toegelicht. Hierbij wordt opgemerkt dat in de voorbeeldregels een register geen bijlage bij de planregels is en daarmee geen onderdeel vormt van deze regels. Een register is een op zichzelf staand instrument dat gezien zijn doel en functie buiten de planregels om wordt geactualiseerd en beheerd. Een wijziging van een register is dan ook geen wijziging van regels van het omgevingsplan, waarbij het omgekeerde ook het geval is.

Tegen het besluit tot wijziging van een omgevingsplan staat voor belanghebbenden beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.<sup>12</sup> Dit geldt ook voor regels over een register. Belanghebbenden die het niet eens zijn met in een wijzigingsbesluit opgenomen regels over de inzet en het beheer van een register kunnen de betreffende regels in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvechten.

### **3.2. Regels over het instellen en het beheren van een register**

Voorbeeld:

#### **Artikel X**

1. Er is een register van panden waar studentenhuysvesting plaatsvindt.
2. Het register wordt beheerd door burgemeester en wethouders.
3. Het register is voor eenieder langs elektronische weg beschikbaar.

<sup>11</sup> Het Grondwaterregister van de Provincie Fryslân sluit aan bij het Landelijk Grondwater Register.

<sup>12</sup> Artikel 2 Bijlage 2 Awb.

4. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de informatie in het register altijd actueel is.
5. Burgemeester en wethouders doen jaarlijks verslag aan de gemeenteraad van de in het register aangebrachte wijzigingen.

Dit artikel heeft betrekking op het instellen, beheren en actueel houden van een gemeentelijk register. De regels hebben tot doel dat het register actuele informatie bevat waardoor tot een juiste toepassing van een planregel kan worden gekomen. Daarbij kunnen regels over de exacte inhoud van het register worden opgenomen waardoor voorkomen kan worden dat registers elkaar inhoudelijk gaan overlappen en dat registers onderling met elkaar in strijd zijn. Per register, per activiteit of per thema kunnen specifieke regels worden opgenomen.

Belangrijk is dat de informatie van een register nauw aansluit bij een planregel. De informatie dient helder, feitelijk en concreet te zijn en zonder interpretatie of afweging, toepasbaar te zijn. Bij een register gaat het immers om registreren en niet om normeren.

In het voorbeeld zijn burgemeester en wethouders belast met het beheer van een register. In de praktijk zal deze taak c.q. bevoegdheid waarschijnlijk veelal worden gemandateerd aan een daartoe aangewezen ambtelijk medewerker. De uiteindelijke bestuurlijke en juridische verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en toepasbaarheid van een register ligt echter bij burgemeester en wethouders. Dit college kan worden aangesproken op de juistheid en volledigheid van een register. Op het moment dat er gewerkt wordt met een register dienen burgemeester en wethouders er alles aan te doen om het register juist en actueel te houden.

### **3.3. Regels waar bij de toetsing van een activiteit verwezen wordt naar een register**

Voorbeeld:

#### **Artikel X**

1. Binnen de gemeente mogen maximaal 50 panden in gebruik zijn voor studentenhuisvesting.
2. Bij de toepassing van deze regel wordt het aantal aanwezige panden met studentenhuisvesting bepaald aan de hand van het register studentenhuisvesting.

De onder 2 genoemde regel houdt in dat een register feitelijk bepalend is voor de inhoudelijke toepassing van de planregel. Het register maakt geen onderdeel uit van de regels van het omgevingsplan, maar is wel van doorslaggevende betekenis bij de uitvoering hiervan. Een dergelijke regel over de toepassing van een register stelt de nodige (juridische en kwalitatieve) eisen aan een register. De hierin opgenomen informatie dient vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel betrouwbaar, volledig, juist en actueel te zijn. Het opnemen van regels in het omgevingsplan over het beheren en actueel houden van een register als hiervoor beschreven in paragraaf 3.2 ligt bij een regel als deze dan ook in de rede. Dergelijke regels zorgen ervoor dat een register op een goede wijze is ingericht en wordt beheerd en daardoor juridisch toepasbaar en aanvaardbaar is.

Het register in de regel is een voorbeeld van een dynamisch register. Het register moet immers op het moment van toepassing van de regel de meest actuele informatie bevatten. Een statisch register zou waarschijnlijk niet tot een goede toepassing van de planregel leiden. In het kader van het actueel houden van het dynamische register kan het gewenst zijn om het gebruik van een pand voor studentenhuisvesting te koppelen aan bijvoorbeeld een vergunningplicht of meldingsplicht. Vereist is dit echter niet. Het register kan ook actueel worden gehouden door feitelijke controles of door andere bronnen te raadplegen.

Het ambtshalve wijzigen van een register als hiervoor bedoeld is, zoals in paragraaf 2.5 is opgemerkt, een feitelijke handeling. Aanpassingen van een register vinden door of namens burgemeester en wethouders veelal plaats op basis van een feitelijke constatering, nieuwe informatie, een melding of een genomen besluit. Een besluit op een concreet verzoek om een register aan te passen is in dit geval mogelijk wel voor bezwaar en beroep vatbaar. Door de koppeling van een register aan de uitvoering van de planregel heeft de inhoud van het register immers rechtsgevolg. Een niet actueel register zou tot een voor belanghebbende onjuiste toepassing van de planregel kunnen leiden. Zo zou in het onderhavige geval een niet bijgehouden register tot gevolg kunnen hebben dat een pand niet, of wellicht juist wel, gebruikt kan worden voor studentenhuisvesting.

Dit is anders als de planregel anders had geluid. Als er bijvoorbeeld niet gesproken wordt van 'bepaald aan de hand van het register' maar van 'wordt het register betrokken' dan is er ruimte voor burgemeester en

wethouders om bij het nemen van een besluit andere c.q. nieuwere informatie in beschouwing te nemen. Het register alleen is dan niet meer bepalend waardoor het besluit op een concreet verzoek van een belanghebbende geen rechtsgevolg heeft. De vraag of er wel of geen rechtsbescherming open staat bij een concreet verzoek om aanpassing van een register is dus mede afhankelijk van de wijze waarop in de planregels een relatie wordt gelegd met een register.

### **3.4. Regels waarbij een register onderdeel uitmaakt van een norm**

Voorbeelden:

#### **Artikel X**

1. Het is verboden om een pand te gebruiken voor studentenhuisvesting, tenzij het pand is opgenomen in het register studentenhuisvesting 2025.

Of:

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een pand te gebruiken voor studentenhuisvesting.

2. De omgevingsvergunning wordt verleend als het pand is opgenomen in het register studentenhuisvesting 2025.

In deze regels maakt het register onderdeel uit van een in de planregel opgenomen norm. In het eerste voorbeeld gaat het om een algemene regel in de vorm van een verbod en in het tweede voorbeeld om een beoordelingsregel. De inhoud van het register bepaalt in beide gevallen of er wel of geen studentenhuisvesting is toegestaan en of er wel of geen omgevingsvergunning kan worden verleend. Vanuit het oogpunt van een voldoende mate van rechtszekerheid kan een dergelijke regel in beginsel alleen worden opgenomen met een verwijzing naar een statisch register. Voor een belanghebbende (eigenaar of derde) moet het op het moment van het vaststellen van een wijziging van een (tijdelijk) omgevingsplan duidelijk zijn om welke panden het gaat.<sup>13</sup> Een verandering in een register na het wijzigen van het (tijdelijke) omgevingsplan kan er niet toe leiden dat er meer of minder panden voor studentenhuisvesting mogen worden gebruikt of dat voor meer of minder panden een omgevingsvergunning kan worden verleend. Dergelijke veranderingen dienen te geschieden via de met waarborgen omringde procedure van een wijziging van het omgevingsplan. Een wijziging van een register kan een regel van het omgevingsplan niet wijzigen.

Vanwege het statische karakter van het register zal het vraagstuk wat betreft de juridische status van een verzoek om een aanpassing van een register zich hier niet vaak voordoen. Als een register naar de mening van een belanghebbende niet juist is, dan kan deze dit in het kader van een beroep tegen de betreffende wijziging van het omgevingsplan aanvoeren. In dit geval hoeft het omgevingsplan ook geen regels te bevatten over het register. Het register moet immers al aanwezig zijn op het moment dat de wijziging van het (tijdelijke) omgevingsplan wordt vastgesteld. Dit laat onverlet dat een gemeente natuurlijk wel binnen of buiten het omgevingsplan regels kan stellen over bijvoorbeeld de totstandkoming een dergelijk register. Buiten het omgevingsplan kan dit bijvoorbeeld via een besluit van burgemeester en wethouders. Duidelijk mag zijn dat een juist, volledig, actueel en betrouwbaar register ook hier essentieel is.

### **3.5. Regels waarbij een register het toepassingsbereik van een regel bepaalt**

Voorbeeld:

#### **Artikel X**

Het is verboden om een pand dat is opgenomen in het register bestaande panden studentenhuisvesting 2025 te gebruiken voor studentenhuisvesting zonder dit voor het begin ervan aan burgemeester en wethouders te melden.

#### **Artikel Y**

Het is verboden om zonder omgevingsvergunning een pand dat niet is opgenomen in het register bestaande panden studentenhuisvesting 2025 te gebruiken voor studentenhuisvesting.

Artikel X bevat geen norm voor het wel of niet toestaan van een activiteit maar geeft aan dat voor het gebruiken van een bestaand pand voor studentenhuisvesting een melding noodzakelijk is. Het register bepaalt hierbij wanneer een melding voor het gebruik verplicht is. De regel koppelt de meldingsplicht aan de

---

<sup>13</sup> Vanuit gebruiksgemak kan in een dergelijke situatie wellicht beter worden gewerkt door de locaties voor studentenhuisvesting op te nemen in het omgevingsplan zelf. Dan kan meteen worden gezien of studentenhuisvesting is toegestaan.

inhoud van het register. Voor het gebruik van niet opgenomen panden voor studentenhuysvesting is via artikel Y een omgevingsvergunningplicht verplicht.

Bij een register als hier bedoeld gaat het in beginsel om een statisch register waarin de op het moment van de wijziging aanwezige panden zijn opgenomen. Bestaand kan echter ook betrekking hebben op het moment dat een activiteit zich aandient. Bestaand ten tijde van de vaststelling van een wijzigingsbesluit en bestaand ten tijde van een activiteit hoeven niet gelijk te zijn. Na de vaststelling van een wijziging kunnen er (legaal) nieuwe panden voor studentenhuysvesting zijn gebouwd of kunnen panden dit gebruik (legaal) hebben gekregen. Als deze panden ook onder bestaand vallen en in het register worden opgenomen is er sprake van een dynamisch register.<sup>14</sup> Het register wijzigt het omgevingsplan hiermee inhoudelijk niet. Het geeft enkel aan wat vereist is om de betreffende activiteit te kunnen uitvoeren. Het is in dit geval wenselijk dat een gemeente bij een dergelijke regeling helder aangeeft wat onder bestaand wordt verstaan en welke panden in het register worden opgenomen.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat een register als hier bedoeld ook juist, volledig, betrouwbaar, actueel en openbaar moet zijn en dat er binnen of buiten het omgevingsplan regels gesteld kunnen worden over het register.

### **3.6. Regels waarbij een register onderdeel uitmaakt van een op te stellen beleidsregel**

Voorbeeld

#### **Artikel X**

1. Een beleidsregel van burgemeester en wethouders om de beoordelingscriteria van lid x in te vullen of te verduidelijken bevat in ieder geval een afweging van de gevallen waarin op basis van de aspecten geluid, overlast, parkeren en aanwezigheid van bestaande studentenwoningen sprake is van onaanvaardbare hinder voor omwonenden, waarbij wat betreft bestaande studentenwoningen wordt uitgegaan van het register bestaande panden studentenhuysvesting 2025.

Een register en een beleidsregel zijn twee verschillende instrumenten. Bij een register gaat het om het gebruik van feitelijke informatie en bij een beleidsregel om de wijze waarop door burgemeester en wethouders uitvoering wordt gegeven aan een planregel met veelal een open norm. Een register registreert en een beleidsregel geeft invulling aan normen van een planregel.<sup>15</sup> Verschil is ook dat een beleidsregel een wettelijke grondslag heeft en een register bij een omgevingsplan niet.<sup>16</sup>

Een register en een beleidsregel kunnen ondanks de verschillen wel een relatie met elkaar hebben. Zo kan, zoals in de voorbeeldregel is aangegeven, in een beleidsregel naar een register worden verwezen en worden aangegeven dat bij de toepassing van de beleidsregel wat betreft de feiten moet worden uitgegaan van de in een register opgenomen informatie. Beide instrumenten sluiten elkaar niet uit.

Een register en een beleidsregel kunnen ook tot eenzelfde soort resultaat leiden. Zo kan een omgevingsplan bijvoorbeeld een beoordelingsregel bevatten waarin bepaald is dat een omgevingsvergunning voor de huysvesting van studenten alleen kan worden verleend als er geen sprake is van hinder, waarbij wordt aangegeven dat de vraag wanneer er sprake is van hinder beantwoord wordt aan de hand van beleidsregel X. In deze beleidsregel kunnen aan de hand van een aantal hindercriteria panden worden aangewezen waar voor de omgeving geen hinder is te verwachten. De panden waar studentenhuysvesting is toegestaan, staan dan niet in een register, maar in een beleidsregel.

De verwijzing in een planregel naar een beleidsregel kan op basis van de rechtszekerheidseisen die de bestuursrechter stelt in beginsel zowel statisch als dynamisch zijn.<sup>17</sup> In deze zin biedt een beleidsregel wat meer juridische mogelijkheden om met een wisselende lijst te werken. In dit kader kan ook nog worden verwezen naar de inherente afwijkingsbevoegdheid bij beleidsregels.<sup>18</sup> Een bevoegd gezag kan in bijzondere omstandigheden van een beleidsregel afwijken als de gevolgen daarvan onevenredig zijn in verhouding met de beleidsregel te dienen doelen. Bij een register geldt dit niet tenzij dit expliciet in de planregels is aangegeven.

<sup>14</sup> Een voorbeeld hiervan is te vinden in artikel 5.268 van de VNG Staalkaart.

<sup>15</sup> Bij een beleidsregel gaat het om een uitleg van de planregels. Beleidsregels kunnen ook planregels interpreterende regels inhouden. Deze interpreterende regels dienen in overeenstemming te zijn met de planregel.

<sup>16</sup> De beleidsregel is geregeld in Titel 4.3 Awb.

<sup>17</sup> ECLI:NL:RVS:2021:2388.

<sup>18</sup> Art. 4:84 Awb.

Een gemeente moet bij het opstellen van planregels een afweging maken of het juridisch mogelijk en praktisch is te werken met een beleidsregel of met een register. Hierbij spelen raadpleegbaarheid, duidelijkheid en rechtszekerheid een belangrijke rol.

### 3.7. Register los van regels van een omgevingsplan

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, hoeft een register niet expliciet in de planregels te zijn vermeld om bij een toetsing van een activiteit te kunnen worden toegepast.<sup>19</sup> Ook zonder koppeling met planregels kan een register worden ingezet. Bij het nemen van een besluit over de toelaatbaarheid van een activiteit moeten burgemeester en wethouders immers alle relevante feiten vergaren en in beschouwing nemen.<sup>20</sup> Dus ook relevante informatie die in een register los van het omgevingsplan is opgenomen.

Het mag duidelijk zijn dat een register waarnaar niet in de planregels wordt naar verwezen ook actueel, betrouwbaar, juist, volledig en openbaar moet zijn. Burgemeester en wethouders kunnen in een afzonderlijk besluit hierover regels stellen.

Belangrijk verschil tussen beide registers is dat bij een register dat niet in de planregels is opgenomen het bevoegd gezag vrij is om ook andere (nieuwe) informatie bij de besluitvorming te betrekken. Op het moment dat in planregels bindend naar een register wordt verwezen is deze vrijheid er niet, tenzij de planregel aangeeft dat naast het register ook andere informatie in beschouwing kan worden genomen

## 4. Voor- en nadelen van een register

Een gemeente moet per regel, gebied en per activiteit van een omgevingsplan een zorgvuldige afweging maken of en zo ja op welke wijze zij gebruik wil of moet maken van een register. In paragraaf 2.4 zijn mogelijke gevallen aangegeven wanneer het vanuit het rechtszekerheidsbeginsel verplicht kan zijn om met een register te werken. Bij de afweging om wel of niet met registers te werken kunnen de volgende algemene voor- en nadelen van een register worden genoemd. De concrete voor- en nadelen van een register zijn afhankelijk van de betreffende activiteit en van de inhoud en wijze waarop een register bij de toepassing van een planregel een rol speelt. De voor- en nadelen kunnen daarbij verschillend zijn vanuit de optiek van regelgeving, de toepassing daarvan of de handhaving.

Voordeel	Nadeel
(Snel) beschikken over juiste en actuele informatie ten behoeve van de toepassing van regels van een omgevingsplan (toetsen van activiteiten en handhaving), het opstellen van een wijziging van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit	Verrichten van (extra) werkzaamheden wat betreft het instellen, aanpassen en beheren van een register
(Beter) kunnen informeren van initiatiefnemers en belanghebbenden over planregels en de toepassing daarvan en daarmee het geven van transparantie en inzicht in de besluitvorming	De kosten van het inrichten en het bijhouden van een register
Voorhanden hebben van een geschikte plaats voor monitoringsinformatie	Het gebruik van registers kan tot complexiteit leiden wat betreft de bruikbaarheid en nuttige raadpleegbaarheid van het omgevingsplan in het DSO. Daar waar mogelijk kan beter direct via de planregel duidelijkheid worden geboden.
Beschikken over de vereiste informatie voor een beleidsevaluatie	Mogelijk bezwaar en beroep tegen besluiten op concrete verzoeken van belanghebbenden om een register te wijzigen

<sup>19</sup> Het gaat hier om de vraag of het voor een gebruik van een register vereist is dat het register in planregels is opgenomen. Dit is wat anders dan de vraag of een register in de planregels moet worden opgenomen. Zie paragraaf 2.4.

<sup>20</sup> Art. 3:2 Awb.

Voordeel	Nadeel
Voorkomen van vragen van initiatiefnemers en derden over de uitvoering of het toepassingsbereik van een planregel	Gebonden zijn aan c.q. het niet kunnen afwijken van een register
Leveren van een bijdrage aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.	
Leveren van een bijdrage aan rechtszekerheid van planregels als de feitelijke situatie medebepalend is voor de inhoud c.q. toepassing van de planregel	

Zoals in paragraaf 3.7 is aangegeven, kan er ook los van de regels van een omgevingsplan met een register worden gewerkt. In dit geval komen de laatste twee genoemde voor- en nadelen te vervallen. Ook dan heeft het werken met een register echter nog de nodige voor- en nadelen. Zowel een register met een verwijzing in de planregels als een register zonder verwijzing vragen om een zorgvuldige gemeentelijke afweging.

## 5. Slot

De Omgevingswet staat het toe om bij een omgevingsplan te werken met een register. Een register bevat feitelijke informatie die nodig is voor een zorgvuldige toepassing van een planregel. Een register kan statisch of dynamisch zijn. De informatie uit een register is actueel, juist, betrouwbaar, openbaar en voor eenieder raadpleegbaar. In de regels van een omgevingsplan kan worden verwezen naar een register. Tegen een besluit tot wijziging van het omgevingsplan waarbij regels met en over een register worden gesteld kan door een belanghebbende beroep worden ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het inrichten, het invullen en het aanpassen van een register zijn in beginsel feitelijke handelingen. Dit is mogelijk anders bij een besluit op een concreet verzoek van een belanghebbende om een register aan te passen als de inhoud van een register door de redactie van de planregel bepalend is voor de uitvoering van een planregel. Tegen een dergelijk besluit zou vanwege het rechtsgevolg mogelijk bezwaar en beroep kunnen worden aangetekend.

Bij het opstellen en het vaststellen van een wijziging van het (tijdelijke) omgevingsplan is het aan de gemeenteraad (of bij delegatie aan burgemeester en wethouders) te bepalen of het met het oog op het gemeentelijk beleid zinvol is een verwijzing naar een register in de regels van een omgevingsplan op te nemen. Hierbij kunnen zij diverse voor- en nadelen tegen elkaar afwegen. De eisen van rechtszekerheid en het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kunnen er echter toe leiden dat een gemeente verplicht is te werken met een register waarnaar in de planregels wordt verwezen als dit register informatie bevat die vereist is voor het kunnen beoordelen van de mate van rechtszekerheid en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze eisen kunnen er ook toe leiden dat het niet mogelijk is om met een register te werken.

Bij het opnemen van een verwijzing naar een register in een planregel gaat het om maatwerk. Voorkomen moet worden dat een wijziging van het register leidt tot een wijziging van het omgevingsplan. Dit is juridisch niet mogelijk. Het is wenselijk om een verwijzing naar een register te onderbouwen in de motivering van een wijzigingsbesluit of in de algemene of artikelsgewijze toelichting. Voor eenieder moet het duidelijk zijn waarom met een register wordt gewerkt en op welke wijze een register juridisch is verankerd in de planregels en bij de beoordeling van een activiteit wordt ingezet.

Een register brengt gezien het vorenstaande het nodige voor gemeenten met zich mee. Het register is een instrument dat voor gemeenten en belanghebbenden de nodige voordelen kan bieden maar weloverwogen moet worden ingezet. Net als bij veel andere onderdelen van het omgevingsplan is ook hier een zorgvuldige afweging vereist. Deze kan per gebied, activiteit en register verschillen.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

april 2026