

# TBR 2026/82

Rechtbank Midden-Nederland, 23-4-2026, No. UTR 25/6831, [ECLI:NL:RBMNE:2026:1959](#) (Besluit tot vaststelling gebiedsvisie niet appellabel)

(Mr. E.M. van der Linde)

**Awb: art. 1:3 lid 1 en 4; Awb: art. 7:1; Awb: art. 8:1; Awb: art. 8:3 lid 1**

*Vaststelling beleid. Gebiedsvisie. Beleidsregel. Bestuursrechtelijke rechtsmiddelen. Stedenbouwkundig plan. Kavelpaspoort:*

**Met noot J. Wieland, Red.**

## *Samenvatting*

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen het bestreden besluit van de gemeenteraad van 25 september 2025 om het bezwaar van eiseres tegen het besluit van 27 mei 2025 tot vaststelling van de Gebiedsvisie en het Stedenbouwkundig plan, inclusief bijbehorende kavelpaspoorten, voor de [eiseres] niet-ontvankelijk te verklaren.

2. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het bezwaar van eiseres terecht niet-ontvankelijk is verklaard, omdat eiseres opkomt tegen een besluit van de gemeenteraad, waartegen niet bestuursrechtelijk kan worden opgekomen.

## *Beoordeling door de rechtbank*

### *Waar gaat deze zaak over?*

3. Op 27 mei 2025 heeft de gemeenteraad de Gebiedsvisie en het Stedenbouwkundig plan, inclusief de bijbehorende kavelpaspoorten, voor [eiseres] vastgesteld. Het besluit ziet naast het vaststellen van de Gebiedsvisie en het Stedenbouwkundig plan op het aanvragen van subsidie ter dekking van het financiële tekort en het beschikbaar stellen van een nieuw krediet voor de vervolgfase van de ontwikkeling. Daartegen heeft eiseres bezwaar gemaakt.

4. De gemeenteraad heeft met het besluit van 25 september 2025 (het bestreden besluit), onder verwijzing naar het advies van de commissie bezwaarschriften, het bezwaar van eiseres kennelijk niet-ontvankelijk verklaard.

5. Aan het bestreden besluit heeft de gemeenteraad ten grondslag gelegd dat het besluit van 27 mei 2025 geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat er geen sprake is van een rechtshandeling. De Gebiedsvisie en het Stedenbouwkundig plan zijn zelfbindend voor de gemeenteraad en hebben niet tot gevolg dat rechten, plichten, aanspraken, verplichtingen, een bevoegdheid en/of een juridische status wordt gecreëerd of tenietgedaan. Het besluit is dus niet gericht op een rechtsgevolg.

6. Eiseres is het er niet mee eens dat haar bezwaar niet-ontvankelijk is verklaard en heeft tegen het bestreden besluit beroep bij de rechtbank ingesteld.

7. De rechtbank heeft partijen laten weten dat zij een zitting niet nodig vindt en heeft gevraagd of zij het daarmee eens zijn. Omdat partijen hebben afgezien van een zitting, heeft de rechtbank het onderzoek gesloten en de zaak niet behandeld op een zitting.

*Wat zijn de gronden van het beroep?*

8. Eiseres voert aan dat de gemeenteraad ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De Gebiedsvisie vertoont volgens eiseres alle kenmerken van een omgevingsplan of een buitenwettelijk toetsingskader voor omgevingsvergunningaanvragen. In de kavelpaspoorten, waartegen eiseres zich met name richt, is onder meer per locatie de functie, het aantal woningen, het aantal vierkante meter aan werken, de bouwhoogte, de parkeernorm en de locatie van het verkeer vastgelegd. De kavelpaspoorten bevatten dus harde uitgangspunten. Mocht de rechtbank het standpunt van eiseres volgen, dan verzoekt eiseres het beroep door te sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). Verder zijn er volgens eiseres procedurele gebreken in het bestreden besluit. In dit kader voert eiseres aan dat geen hoorzitting is gehouden, geen inhoudelijke toets is uitgevoerd en geen jurisprudentie is betrokken.

*Wat beoordeelt de rechtbank?*

9. Het besluit van de gemeenteraad om het bezwaar van eiseres niet-ontvankelijk te verklaren, is het besluit wat de rechtbank in deze zaak moet beoordelen. Dit betekent dat rechtbank in deze zaak alleen kan toetsen of het bezwaar van eiseres terecht niet-ontvankelijk is verklaard. Eiseres heeft ook beroepsgronden aangevoerd tegen de zorgvuldigheid van het raadsbesluit, omdat de brief van 27 maart 2025 van de Provincie Utrecht en gemeenten niet zou zijn betrokken, maar daar kan de rechtbank niet op ingaan.

*De beoordeling van het bestreden besluit*

10. Een belanghebbende kan, na het instellen van bezwaar, tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Een beslissing heeft rechtsgevolg indien zij erop is gericht een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel de juridische status van een persoon of een zaak vast te stellen. Een besluit kan ook een algemeen verbindend voorschrift zijn. Hiertegen kan geen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Dat geldt ook voor beleidsregels.

11. De rechtbank is van oordeel dat de gemeenteraad het bezwaar van eiseres terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat het raadsbesluit geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en ook niet gelijk kan worden gesteld aan een omgevingsplan, waartegen beroep bij de Afdeling kan worden ingesteld. Zoals de gemeenteraad in het verweerschrift stelt heeft de Gebiedsvisie in de Omgevingswet geen formele juridische status als wettelijk instrument, maar fungeert het als niet-bindend beleidskader voor de gemeenteraad. De Gebiedsvisie bevat dus uitsluitend beleidsregels, waartegen geen bezwaar en beroep open staat. Het besluit van de gemeenteraad is enkel een politiek-bestuurlijke keuze over de door hem gewenste manier voor de verdere ontwikkeling van de [eiseres] in [plaats] en zal in de praktijk vertaald worden naar

bindende regels in een omgevingsplan, programma of projectbesluit. Omdat het raadbesluit niet is gericht op enig rechtsgevolg is het geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, zodat daartegen geen bezwaar en beroep open staat.

12. De verdere uitwerking van de [eiseres] zal waarschijnlijk resulteren in een omgevingsplan van de gemeenteraad of één of meerdere omgevingsvergunning(en) verleend door het college van burgemeester en wethouders, waartegen kan worden geprocedeerd. In die procedures kan eiseres de Gebiedsvisie aan de orde stellen. Vóór die tijd is er voor de bestuursrechter nog geen rol.

13. Van horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is.<sup>6</sup> De bezwaarschriftencommissie heeft de gemeenteraad geadviseerd om het bezwaar van eiseres kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren, omdat het raadsbesluit geen besluit is waartegen bezwaar kan worden gemaakt. De gemeenteraad heeft dit advies in het bestreden besluit overgenomen en gemotiveerd dat om deze reden is afgezien van een hoorzitting. De rechtbank volgt dat, omdat het besluit van de gemeenteraad geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, zodat daartegen geen bezwaar kon worden gemaakt.

#### *Conclusie en gevolgen*

14. De gemeenteraad heeft het bezwaar van eiseres terecht kennelijk niet-ontvankelijk verklaard. Het beroep is ongegrond. Eiseres krijgt daarom het griffierecht niet terug.

#### *Beslissing*

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

### **NOOT**

1. In deze uitspraak oordeelt de rechtbank dat een besluit van de gemeenteraad tot vaststelling van een gebiedsvisie en een stedenbouwkundig plan, inclusief kavelpaspoorten, geen besluit is waartegen bestuursrechtelijk kan worden opgekomen. Hoewel dat oordeel op zichzelf niet verrassend en ook juist is, is deze uitspraak toch een bespreking waard. De motivering die de rechtbank aan haar oordeel ten grondslag ligt, blinkt naar mijn smaak namelijk niet uit in helderheid. De rechtbank lijkt op twee gedachten te hinken, waardoor voor de lezer van de uitspraak niet helemaal duidelijk is *waarom* er niet bestuursrechtelijk kan worden opgekomen tegen een gebiedsvisie en een stedenbouwkundig plan.

2. De gemeenteraad van De Bilt heeft bij besluit van 27 mei 2025 een gebiedsvisie en een stedenbouwkundig plan, inclusief bijbehorende kavelpaspoorten, vastgesteld voor Spoorzone Bilthoven. Goed om te benadrukken is dat het hier om een *gebiedsvisie* gaat en niet om een *omgevingsvisie* in de zin van art. 3.1 en 3.2 van de Omgevingswet. Een omgevingsvisie is één van de zes verplichte kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Het betreft een integrale langetermijnvisie van de gemeenteraad voor de fysieke leefomgeving van het grondgebied van de hele gemeente. Tegen een omgevingsvisie kan op grond van art. 8:5 lid 1 Awb en de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb) geen beroep (en dus ook geen bezwaar) worden ingesteld. Hier is echter sprake van een gebiedsvisie. Dit betreft geen wettelijk verplicht instrument, zoals een omgevingsvisie, maar een door het gemeentebestuur opgesteld kader of overkoepelend plan voor een specifiek gebied of zone met als doel aan de hand van thema's als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, natuur en ecologie de ruimtelijke structuur van dat gebied of die zone te bepalen. Verder is sprake van een

stedenbouwkundig plan. Hierin schetst het gemeentebestuur aan de hand van tekeningen en beschrijvingen de toekomstige inrichting van het gebied. Ook het stedenbouwkundig plan heeft geen wettelijke basis in de Omgevingswet. Bij beide documenten gaat het om gemeentelijk beleid gebaseerd op de Gemeentewet.

3. Eiseres in deze zaak is het - naar ik aanneem - niet eens met de inhoud van de gebiedsvisie en het stedenbouwkundig plan en heeft daartegen bezwaar gemaakt. De raad heeft dit bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk verklaard omdat geen sprake is van besluiten in de zin van de Awb, waartegen bezwaar openstaat. Eiseres is het daar niet mee eens en gaat in beroep. Daar ligt wederom de vraag voor of het besluit van de raad vatbaar is voor bezwaar. Naar het - terechte - oordeel van de rechtbank is dat niet het geval. Daartoe zet de rechtbank allereerst in algemene zin het juridisch kader uiteen. Een belanghebbende kan, na het instellen van bezwaar, tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter (art. 8:1 en 7:1 Awb). Onder een besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (art. 1:3 lid 1 Awb). Een beslissing is gericht op rechtsgevolg indien zij erop is gericht een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel de juridische status van een persoon of een zaak vast te stellen. Een besluit kan ook een beleidsregel zijn. Hiertegen kan echter geen beroep (en op grond van art. 7:1 Awb dus ook geen bezwaar) worden ingesteld (art. 8:3 lid 1 aanhef en onder a Awb). Dit is een correcte en volledige weergave van het juridisch kader en tot zover heb ik dan ook niks aan te merken op de motivering van de rechtbank.

4. Interessant wordt het evenwel in overweging 11. Daar overweegt de rechtbank in de eerste plaats dat de gebiedsvisie uitsluitend beleidsregels bevat, waartegen geen bezwaar of rechtstreeks beroep openstaat. De rechtbank overweegt vervolgens echter ook dat het raadsbesluit niet is gericht op enig rechtsgevolg, zodat het geen besluit is in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb en daartegen dus geen bezwaar en beroep openstaat. Aldus liggen in deze overweging twee redeneringen besloten. Wat is het nu? Kan er geen bezwaar of rechtstreeks beroep worden ingesteld omdat geen sprake is van een besluit of kan er geen bezwaar of rechtstreeks beroep worden ingesteld omdat sprake is van een beleidsregel?

5. In art. 1:3 lid 4 Awb is bepaald dat een beleidsregel bij besluit wordt vastgesteld. Gelet op de in art. 1:3 lid 1 Awb gegeven definitie van een besluit betekent dit dat het vaststellen van een beleidsregel wordt geacht een publiekrechtelijke rechtshandeling in te houden. Het rechtsgevolg waarop de vaststelling van de beleidsregel is gericht, ligt besloten in art. 4:84 lid 1 Awb. Op grond van dit artikellid handelt een bestuursorgaan overeenkomstig de vastgestelde beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Een bestuursorgaan dat een beleidsregel vaststelt, beoogt dus om in standaardgevallen overeenkomstig deze beleidsregel te handelen.<sup>[1]</sup> Dit betekent dat als sprake is van een beleidsregel, daarmee ook sprake is van een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Het gevolg hiervan is dat niet kan worden geoordeeld dat tegen de beleidsregel niet bestuursrechtelijk kan worden opgekomen omdat geen sprake is van een besluit. Er is immers wel sprake van een besluit. Het is dan ook van tweeën één. Of er is sprake van een beleidsregel en daarmee dus ook van een besluit, maar daartegen staat geen bezwaar of rechtstreeks beroep open, omdat beleidsregels daarvan in art. 8:3 lid 1 aanhef en onder a van de Awb zijn uitgesloten. Of er is *geen* sprake van een beleidsregel (maar mogelijk wel van beleid), zodat er *geen* sprake is van een besluit en daarom op grond van art. 8:1 en 7:1 jo. art. 1:3 lid 1 Awb geen bezwaar of rechtstreeks beroep openstaat.

6. Waar het in deze uitspraak niet goed lijkt te gaan, is bij de duiding van de gebiedsvisie (en het stedenbouwkundig plan, inclusief de kavelpaspoorten, al worden die laatste twee in de uitspraak verder niet meer genoemd). Is hier nu sprake van (een) beleidsregel(s) en dus een besluit of is er geen sprake van (een) beleidsregel(s) en dus geen besluit? Een beleidsregel is in art. 1:3 lid 4 Awb gedefinieerd als een bij besluit vastgestelde algemene regel omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften *bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan*. In art. 4:81 lid 1 Awb is bepaald dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen *met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid*. Uit de door mij gecursiveerde passages volgt dat beleidsregels betrekking hebben op de uitoefening van min of meer concreet afgebakende bevoegdheden. Tollenaar spreekt daarom ook wel over 'besluitvormingsregels'.<sup>[2]</sup> Van dergelijke regels lijkt in dit geval geen sprake. Zoals onder 2 al opgemerkt bevat een gebiedsvisie een overkoepelend plan voor een bepaald gebied waarin het gemeentebestuur uitwerkt wat het met dat gebied wil. In een stedenbouwkundig plan schetst de gemeenteraad de toekomstige inrichting van het gebied. Beide documenten bevatten naar hun aard dus enkel richtlijnen en uitgangspunten die later nog worden uitgewerkt in gedetailleerdere plannen. Het gaat dus 'slechts' (ik kom daar onder 7 op terug) om niet-bindend beleidskaders voor de raad en het college bij toekomstige ruimtelijke besluitvorming. Het niet-bindende karakter van het beleidskader dat wordt gevormd door de gebiedsvisie (en het stedenbouwkundig plan en de kavelpaspoorten), vormt een cruciaal onderscheid met een beleidsregel, die op grond van art. 4:84 lid 1 Awb in beginsel wel bindend is. Er is in dit geval dus weliswaar sprake van beleid, maar niet van een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb. Met het vaststellen van de gebiedsvisie en het stedenbouwkundig plan is dan dus geen rechtsgevolg beoogd, zodat geen sprake is van een rechtshandeling en dus ook niet van een besluit. Dat maakt de conclusie van de rechtbank dat om die reden geen bezwaar of rechtstreeks beroep openstaat tegen de vaststelling van die documenten, correct.

7. Tot slot nog een opmerking. Hoewel ik het uiteindelijke oordeel van de rechtbank dus wel kan volgen, heeft het ook iets onbevredigends. Er is namelijk wel degelijk iets besloten: er zijn een gebiedsvisie en een stedenbouwkundig plan vastgesteld. De betekenis van deze documenten moet naar mijn idee niet worden onderschat. Deze documenten werpen immers een flinke schaduw vooruit op de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Ze vormen de basis voor verdere (ruimtelijke) besluitvorming. Tegen die achtergrond is participatie dan ook van wezenlijk belang bij de totstandkoming van documenten als een gebiedsvisie en een stedenbouwkundig plan. Te meer nu na vaststelling van een algemeen ruimtelijk beleidskader er doorgaans nog een verdere uitwerking volgt in een vaststelling of wijziging van het omgevingsplan en een verlening van een of meer omgevingsvergunningen. Die besluiten zijn wel appellabel (zie ook overweging 12 van de rechtbank). Door serieus werk te maken van participatie bij de voorbereiding van ruimtelijk beleid, kan in veel gevallen worden voorkomen dat bezwaar wordt gemaakt en/of beroep wordt ingesteld tegen die opvolgende ruimtelijke besluiten.

J. Wieland

---

1 H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht 1*, Den Haag: BJu 2022, p. 218-219.

