

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:1414

Datum uitspraak

11 maart 2026

Inhoudsindicatie

Op 23 april 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem besloten om het aanwijzingsbesluit voor de containerlocatie aan de Torontostraat in te trekken (lees: het college heeft besloten om deze locatie niet aan te wijzen als containerlocatie). [appellant] heeft in de nieuwe woonwijk De Kwekerij in Doetinchem bouwkegel A20 gekocht, waarop hij zijn woonhuis wenst te bouwen. Nabij deze kegel is bij besluit van 12 september 2023 een locatie voor een ondergrondse restafvalcontainer (ORAC) aangewezen, zijnde de locatie zuidzijde. Het college is dus niet overgegaan tot aanwijzing van een locatie voor een ORAC aan de Torontostraat, in de wijk De Hoop, aan de noordzijde van de woonwijk De Kwekerij op geruime afstand van de kegel van [appellant]. [appellant] kan zich niet verenigen met de beslissing van 23 april 2024, omdat de ORAC-locatie nabij zijn kegel (de locatie zuidzijde) nu de enige ORAC-locatie in de woonwijk is. [appellant] vreest hierdoor veelvuldig gebruik van de ORAC-locatie nabij zijn kegel en daarmee voor zijn toekomstig woon- en leefklimaat.

Volledige tekst

202404809/1/R1.

Datum uitspraak: 11 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in Gaanderen, gemeente Doetinchem,

appellant,

en

het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem,  
verweerder.

#### Procesverloop

Op 23 april 2024 heeft het college besloten om het aanwijzingsbesluit voor de containerlocatie aan de Torontostraat in te trekken (lees: het college heeft besloten om deze locatie niet aan te wijzen als containerlocatie).

[appellant] heeft beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van 23 april 2024 om de locatie aan de Torontostraat niet aan te wijzen als containerlocatie.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 juni 2025, waar het college, vertegenwoordigd door T.T.J. Jansen, L.A.H.G. Everdij en C. van Leeuwe, is verschenen.

De Afdeling heeft na het sluiten van het onderzoek ter zitting het onderzoek heropend om partijen in de gelegenheid te stellen nadere inlichtingen te verstrekken.

Het college heeft inlichtingen verstrekt. [appellant] heeft daarop gereageerd. De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek gesloten.

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. [appellant] heeft in de nieuwe woonwijk De Kwekerij in Doetinchem bouwka­vel A20 gekocht, waarop hij zijn woonhuis wenst te bouwen. Nabij deze kavel is bij besluit van 12 september 2023 een locatie voor een ondergrondse restafvalcontainer (ORAC) aangewezen, zijnde de locatie zuidzijde (hierna: locatie zuidzijde). Tegen dit besluit heeft [appellant] destijds geen beroep ingesteld. De geschiktheid van die locatie ligt in deze procedure ook niet ter beoordeling voor. Beroepsgronden die tegen die locatie gericht zijn, laat de Afdeling daarom buiten beschouwing.

2. Op 23 april 2024 is het college niet overgegaan tot aanwijzing van een locatie voor een ORAC aan de Torontostraat, in de wijk De Hoop, aan de noordzijde van de woonwijk De Kwekerij (hierna: locatie noordzijde) op geruime afstand van de kavel van [appellant]. [appellant] kan zich niet verenigen met de beslissing van 23 april 2024, omdat de ORAC-locatie nabij zijn kavel (de locatie zuidzijde) nu de enige ORAC-locatie in de woonwijk is. [appellant] vreest hierdoor veelvuldig gebruik van de ORAC-locatie nabij zijn kavel en daarmee voor zijn toekomstig woon- en leefklimaat. Hij heeft daarom beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van 23 april 2024 om de ontwerplocatie aan de Torontostraat niet als ORAC-locatie aan te wijzen.

##### Brief college 24 juni 2024

3. [appellant] is ervan uitgegaan dat de brief van het college van 24 juni 2024 een besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) waartegen beroep openstond. De Afdeling stelt echter vast dat - hoewel in de brief niet expliciet naar de beslissing van het college van 23 april 2024 wordt verwezen - het college

[appellant] middels deze brief op de hoogte heeft willen stellen van de beslissing van het college van 23 april 2024. De brief van 24 juni 2024 is als zodanig dus geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, omdat het niet op rechtsgevolg is gericht. Dat de brief van het college van 24 juni 2024 een rechtsmiddelenclausule bevat, is niet doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of die brief een besluit is in de zin van de Awb (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3514](#), onder 3.2).

3.1. De Afdeling heeft de brief van [appellant] van 1 augustus 2024 daarom opgevat als een beroep tegen de beslissing van het college van 23 april 2024.

De beslissing van 23 april 2024

4. De Afdeling ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of de beslissing van het college van 23 april 2024 om het ontwerpaanwijzingsbesluit niet vast te stellen een besluit betreft als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De Afdeling beantwoordt die vraag ontkennend en licht hierna toe hoe zij tot dat oordeel komt.

4.1. Bij beantwoording van de vraag of de beslissing van het bestuursorgaan een besluit is, is bepalend of de beslissing van het bestuursorgaan gericht is op een rechtsgevolg. Dat is het geval als een bestuursorgaan een verandering beoogt in een bevoegdheid, recht, verplichting of status van een persoon of zaak. Van een op rechtsgevolg gerichte beslissing is verder sprake als een bestuursorgaan beoogt een bevoegdheid, recht, verplichting of status van een persoon of zaak bindend vast te stellen.

4.2. Het college heeft op eigen initiatief - en niet op verzoek - met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb een ontwerpaanwijzingsbesluit ter inzage gelegd voor een ORAC-locatie aan de Torontostraat. Tot en met 27 oktober 2023 konden zienswijzen tegen dit voornemen worden ingediend. De beslissing van het college van 23 april 2024 om het ontwerpaanwijzingsbesluit vervolgens niet vast te stellen, betreft geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, omdat deze niet op rechtsgevolg is gericht. De locatie aan de Torontostraat was al niet aangewezen als ORAC-locatie en dat zo blijft. De conclusie is daarom dat de beslissing van het college van 23 april 2024 niet kan worden aangemerkt als besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Voor zover [appellant] nog heeft gewezen op de uitspraak van de Afdeling waarin wel een locatie aan de orde was die in het ontwerpbesluit wel, maar in het vastgestelde aanwijzingsbesluit uiteindelijk niet als zodanig was aangewezen, overweegt de Afdeling dat het in die uitspraak ging over de opheffing van een bestaande ORAC-locatie. In een situatie zoals in die uitspraak aan de orde bestond, had de beslissing dus wel rechtsgevolg, zodat het om die reden kan worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

5. De Afdeling ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of de negatieve beslissing van het college van 23 april 2024 kan worden gelijkgesteld met een besluit als bedoeld in artikel 6:2, aanhef en onder a, van de Awb waartegen beroep openstaat. Deze vraag beantwoordt de Afdeling bevestigend. Hiertoe overweegt zij het volgende. Het besluit waarbij het college het plaatsingsplan met concrete locaties voor de plaatsing van ORAC's vaststelt, is geen algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel als bedoeld in artikel 8:3, eerste lid, van de Awb, maar een concretiserend besluit van algemene strekking (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2504](#), r.o. 2.1). Tegen een dergelijk besluit staan rechtsmiddelen open. Artikel 6:2 aanhef en onder a, van de Awb gaat blijkens de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr. 3, blz. 119) niet alleen over de weigering van een bestuursorgaan om een besluit te nemen, maar heeft ook betekenis

indien een bijzondere wet wel beroep openstelt tegen een positief besluit, maar niet tegen een negatief besluit. Daaruit leidt de Afdeling af dat de in voormelde bepaling voorziene gelijkstelling ook geldt voor de inhoudelijk afwijzende beslissing van 23 april 2024 - die de tegenhanger vormt van een (positief) besluit waarbij locaties voor ORAC's worden aangewezen - en waartegen geen in een bijzondere wet vastgelegde beroepsmogelijkheid openstaat.

5.1. De conclusie is daarom dat de negatieve beslissing van het college van 23 april 2024 op grond van artikel 6:2, onder a, van de Awb kan worden gelijkgesteld met een besluit, zodat daartegen beroep kan worden ingesteld.

Toetsingskader voor de aanwijzing van een ORAC-locatie

6. Bij de keuze van een locatie voor een ORAC moet het bestuursorgaan een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het besluit. Daarbij heeft het bestuursorgaan beleidsruimte. De Afdeling beoordeelt, aan de hand van de beroepsgronden, of de nadelige gevolgen van de aanwijzing van de locatie niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarbij beoordeelt zij of het bestuursorgaan de locatie geschikt heeft mogen achten voor de plaatsing van de ORAC.

Het beroep

7. In dit geval heeft het college de locatie aan de Torontostraat juist niet geschikt geacht voor de plaatsing van een ORAC. [appellant] kan zich met die beslissing niet verenigen. Allereerst is de formele procedure volgens hem niet goed doorlopen. Voorts betoogt hij dat het niet aanwijzen van de locatie Torontostraat in strijd is met het Besluit over het integrale plan voor de openbare ruimte (hierna: IPOR) van nieuwbouwwijk De Kwekerij. De redenen die het college geeft voor het niet aanwijzen, zijn volgens [appellant] niet afdoende. Het besluit zal ertoe leiden dat het aantal opstelplaatsen van ORAC's in De Kwekerij ontoereikend zal zijn.

De procedure

8. Over het betoog van [appellant] dat de procedure niet goed is doorlopen, overweegt de Afdeling het volgende. De beslissing van 23 april 2024 is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Niet gebleken is dat het college op onjuiste wijze toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in die afdeling. Het ontwerp van het locatieplan is ter inzage gelegd en tot en met 27 oktober 2023 is er gelegenheid geweest om daartegen zienswijzen naar voren te brengen. [appellant] heeft van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt. Voor zover hij stelt dat hij niet persoonlijk op de hoogte is gesteld van de terinzagelegging van het ontwerp, overweegt de Afdeling dat het (ontwerp)locatieplan niet gericht is tot een of meer belanghebbenden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2504](#), onder 2.2). De Awb noch enig andere wettelijke regeling verplicht het college er dan toe om bij besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, omwonenden persoonlijk bij brief op de hoogte te stellen van een (ontwerp)besluit (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 31 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:3033](#)). Evenmin voorziet afdeling 3.4 van de Awb in een verplichting voor het college om omwonenden op de hoogte te stellen van een voorgenomen wijziging van een locatie ten opzichte van het ontwerp-plaatsingsplan (vergelijk onder andere de uitspraken van de Afdeling van 18 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1848](#), onder 7.1 en van 25 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1900](#), onder 4.1). In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de procedure niet goed is verlopen.

Dit betoog slaagt niet.

## IPOR en geschiktheid locatie

9. Voor zover [appellant] betoogt dat het besluit in strijd met het IPOR is vastgesteld en dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het niet is overgegaan tot definitieve aanwijzing van de locatie aan de Torontostraat, overweegt de Afdeling het volgende. Het college heeft toegelicht dat het IPOR, dat op 10 mei 2022 door het college is vastgesteld, een integraal inrichtingsplan is dat als uitgangspunt dient voor de inrichting van de openbare ruimte van de nieuwbouwwijk de Kwekerij. Niet in geschil is dat in het IPOR, inderdaad wordt uitgegaan van twee locaties voor een ORAC in de woonwijk De Kwekerij. Het college wenst de tweede locatie voor een ORAC niet in de aanpalende wijk De Hoop aan de Torontostraat te voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college op deugdelijke wijze gemotiveerd waarom het college deze locatie niet geschikt acht. Bij dit oordeel neemt de Afdeling in aanmerking de toelichting van het college dat de locatie Torontostraat in de aanpalende wijk De Hoop ligt. Het betreft dus een locatie gelegen buiten woonwijk De Kwekerij, die daardoor niet direct een behoefte van woonwijk De Kwekerij dient. Dat het college bij de beoordeling van de locatie gewicht heeft toegekend aan de belangen van de bewoners van de aanpalende woonwijk De Hoop - die uit vrees voor overlast tegen de plaatsing van een ORAC in hun woonwijk zijn - acht de Afdeling dan ook niet onredelijk. Verder heeft het college toegelicht dat de locatie aan de Torontostraat aan de rand van het park 'de stadskwekerij' ligt en dat voor aantasting van het park wordt gevreesd. Ook om die reden acht het college de aanwijzing van de locatie niet wenselijk, hetgeen de Afdeling evenmin onredelijk acht. Dat hierdoor vooralsnog - al dan niet in strijd met het uitgangspunt van het IPOR - slechts één ORAC-locatie in de woonwijk De Hoop is aangewezen, maakt nog niet dat het college gehouden was een locatie aan te wijzen die het ongeschikt acht en gelet op het voorgaande ook ongeschikt mocht achten. In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling dan ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het college niet heeft mogen afzien van de aanwijzing van de locatie aan de Torontostraat als een ORAC-locatie.

Het betoog slaagt niet.

10. Het vorenstaande laat overigens onverlet dat wellicht een geschikte tweede ORAC-locatie in de woonwijk De Kwekerij aanwezig is, maar welke locatie dat is en of het college tot aanwijzing van die alternatieve locatie mocht overgaan, kan in deze procedure niet aan de orde komen. In deze procedure gaat het alleen om de vraag of het college bij beslissing van 23 april 2024 mocht afzien van het aanwijzen van de locatie aan Torontostraat als ORAC-locatie. Beroepsgronden van [appellant] over een alternatieve locatie laat de Afdeling daarom verder buiten beschouwing. Ditzelfde geldt voor zijn beroepsgronden over de voorgestane verkeersontsluitingen van woonwijk De Kwekerij.

## Conclusie

11. Het beroep is ongegrond.

## Proceskosten

12. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid

van mr. M. van Eck, griffier.  
w.g. Ten Veen  
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Eck  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2026

1186