

Apeldoorn, ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4101, over detailhandel te Dui-ven en ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:972 en ECLI:NL:RVS:2020:973, over branchevreemde detailhandel bij een tuin- en agridetailhandelsformule te Schijndel respectievelijk aan auto's gerelateerde detailhandel te Maastricht. Mocht een initiatiefnemer zich richten tot de gemeenteraad met een verzoek om herziening van het bestemmingsplan, dan is evenwel goed om te weten dat deze rechtspraak laat zien dat als een gemeenteraad echt serieus werk maakt van zijn motiveeringsplicht – al dan niet met externe deskundigenrapporten – artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn geen onneembare horde behoeft te zijn. Een gemeenteraad moet dan wel (beter) zijn best doen dan een college bij een weigering van een aanvraag om omgevingsvergunning om af te mogen wijken van brancheringsregels in een onherroepelijk bestemmingsplan voor (perifere) detailhandel (zie 1). Deze laatste constateringen sluiten overigens goed aan bij hetgeen Nijmeijer in TO 2018/1, par. 4.4.4, heeft voorspeld aan het begin van de discussie nog voor de tussenuitspraak Ap-pingedam: de toetsing van de onderzoeksgegevens over de Dienstenrichtlijn zal lijken op de toetsing van onderzoeken in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6 lid 2 Bro). Als er kortgezegd geen reden is om te twijfe-len aan de juistheid van de door een gemeenteraad overgelegde 'gegevens', dan vindt de Afdeling het al vrij snel goed en mag de gemeenteraad zich daarop bij de besluitvorming baseren.

T. Groot en J. Langer

## AB 2021/156

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

2 december 2020, nr. 201908762/1/R3  
(Mrs. A. ten Veen, D.A. Verburg, J.M.L. Niederer)  
m.nt. T. Groot en J. Langer\*

Art. 15 lid 3 Dienstenrichtlijn; art. 3.1.2 lid 2 on-derdeel b Bro; art. 3.1 Wro

ECLI:NL:RVS:2020:2863

### Dienstenrichtlijn, exceptieve toetsing en wei-gering herziening bestemmingsplan voor re-

\* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advoca-ten. J. Langer is hoofd van het Hofcluster bij de Afdeling Europees recht van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'agent' voor de Nederlandse regering bij het Hof van Justitie van de Europese Unie en hoogleraar Europees recht en de nationale rechtsorde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

### guliëre detailhandel op Winkelpark Hooge-zand te Midden-Groningen.

*Niet in geschil is dat artikel 9.1 van de regels van het bestemmingsplan een eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn bevat. Dit betekent dat het besluit van de raad om niet mee te werken aan een herziening van deze planregel om op de gronden waaraan de bestemming "Detailhandel – Win-kelpark" is toegekend alsnog meer vormen van detailhandel planologisch mogelijk te maken, in over-eenstemming moet zijn met de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Dien-stenrichtlijn. De Afdeling moet "vol" toetsen of het besluit van de raad aan deze voorwaarden voldoet en beperkt zich dus niet tot een toets aan het zoge-heten evidentie criterium. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraken van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624, en 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2002.*

*Over de door de raad aan de orde gestelde be-wijslastverdeling overweegt de Afdeling dat het op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Dat heb-ben appellante en Woonplein Hoogezand gedaan. Het ligt vervolgens op de weg van de raad om bij de beslissing over de vaststelling van een bestem-mingsplan dan wel over de vraag of een planregel moet worden herzien, te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Het is dus in de eerste plaats aan de raad om met speci-fieke gegevens te onderbouwen waarom de in het plan neergelegde beperkingen gerecht-vaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dien-stenrichtlijn gestelde eisen.*

Uitspraak in het geding tussen:

Appellante en Woonplein Hoogezand B.V., beide gevestigd te Sappemeer, gemeente Midden-Groningen, appellanten,  
en

De raad van de gemeente Midden-Groningen, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2018 heeft de raad het verzoek van appellante en Woonplein Hooge-zand om het bestemmingsplan "Woongebieden" te herzien door de daarin opgenomen branche-beperking die geldt voor het Winkelpark Hooge-zand op te heffen, afgewezen.

Bij besluit van 17 oktober 2019 heeft de raad het door appellante en Woonplein Hoogezand hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellante en Woonplein Hoogezand beroep ingesteld.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Visser heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 november 2020, waar appellante en Woonplein Hoogezand, vertegenwoordigd door gemachtigden en mr. I. Haverkate, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door H. de Muinck en mr. I.J. Wind-Middel, advocaat te Groningen, zijn verschenen. Aan de zijde van de raad is ook verschenen ing. R.G.M. Louwes, werkzaam bij Rho adviseurs voor leefruimte.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Woonplein Hoogezand is eigenaar van het Winkelpark Hoogezand. Appellante voert het beheer over vastgoed op het Winkelpark.

2. Op de gronden van het Winkelpark rust in gevolge het bestemmingsplan "Woongebieden" de bestemming "Detailhandel - Winkelpark". Op grond van artikel 9.1 van de regels van dit plan zijn naast horeca alleen grootschalige detailhandel binnen de thema's wooninrichting en bouwmarkten en tuinrichtingsbedrijven toegestaan.

Volgens appellante en Woonplein Hoogezand heeft het Winkelpark te maken met structurele en toenemende leegstand. Volgens hen belemmert het bestemmingsplan "Woongebieden" hen ernstig bij het vinden van nieuwe huurders. Appellante en Woonplein Hoogezand hebben de raad verzocht om artikel 9.1 van de planregels te wijzigen in die zin dat de daarin opgenomen branchebeperking voor het Winkelpark wordt opgeheven en alle of aanzienlijk meer vormen van detailhandel mogelijk worden gemaakt.

### Relevante regelgeving

3. De relevante bepalingen van het bestemmingsplan en de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PG 2006, L 376/36; hierna: de Dienstenrichtlijn) zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

### Toetsingskader

4. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht.

### Beoordeling van het beroep

5. Appellante en Woonplein Hoogezand betogen dat de raad ten onrechte heeft geweigerd het bestemmingsplan te herzien. Zij voeren aan dat artikel 9.1 van de planregels een beperking bevat die als eis in de zin van artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn is aan te merken. Volgens appellante en Woonplein Hoogezand is de weigering om mee te werken aan een herziening van artikel 9.1 van de planregels onevenredig. Volgens hen heeft de raad niet met concrete gegevens en een deugdelijke analyse onderbouwd dat deze eis gerechtvaardigd is als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

5.1. Tijdens de zitting hebben appellante en Woonplein Hoogezand aangegeven dat hun beroep alleen gaat over de vraag of artikel 9.1 van de planregels in strijd is met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling zal hierna daarom alleen daarop ingaan en niet op wat appellante en Woonplein Hoogezand in hun beroepschrift voor het overige nog hadden aangevoerd.

5.2. De raad stelt in de eerste plaats dat [appellante] en Woonplein Hoogezand de bewijslast dragen van de door hen gestelde strijd met artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. De raad wijst in dat verband op de uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3471.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat de weigering om de bestreden planregel te herzien in overeenstemming is met de voorwaarden als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft de raad in beroep het rapport 'Midden-Groningen, Effectanalyse detailhandelsvisie' van 9 juli 2020 van Rho adviseurs voor leefruimte (hierna: het rapport van Rho) overgelegd.

5.3. Niet in geschil is dat artikel 9.1 van de regels van het bestemmingsplan een eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn bevat. Dit betekent dat het besluit van de raad om niet mee te werken aan een herziening van deze planregel om op de gronden waaraan de bestemming "Detailhandel - Winkelpark" is toegekend alsnog meer vormen van detailhandel planologisch mogelijk te maken, in overeenstemming moet zijn met de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling moet "vol" toetsen of het besluit van de raad aan deze voorwaarden voldoet en beperkt zich dus niet tot een toets aan het zogeheten evidentie criterium. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraken van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624, en 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2002.

5.4. Over de door de raad aan de orde gestelde bewijslastverdeling overweegt de Afdeling dat het op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Dat hebben appellante en Woonplein Hoogezand gedaan. Het ligt vervolgens op de weg van de raad om bij de beslissing over de vaststelling van een bestemmingsplan dan wel over de vraag of een planregel moet worden herzien, te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Het is dus in de eerste plaats aan de raad om met specifieke gegevens te onderbouwen waarom de in het plan neergelegde beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen.

5.5. De raad heeft in het besluit op bezwaar van 17 oktober 2019 en in het primaire besluit van 20 december 2018 zijn standpunt dat de brancheringsregeling in artikel 9.1 van de planregels voldoet aan artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn niet onderbouwd. Hij heeft ter onderbouwing van zijn standpunt pas in beroep het rapport van Rho overgelegd. In zijn verweerschrift en ter zitting van de Afdeling heeft de raad een verdere toelichting gegeven. Gelet hierop is het besluit in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. Om die reden slaagt het betoog van [appellante] en Woonplein Hoogezand.

#### *Geschiktheid*

6. Appellante en Woonplein Hoogezand betogen dat de weigering om mee te werken aan een herziening van artikel 9.1 van de planregels niet geschikt is om de door de raad nagestreefde doelen te bereiken.

#### *— Coherent en systematisch*

6.1. Appellante en Woonplein Hoogezand betogen dat de raad de maatregelen om de door hem nagestreefde doelen te bereiken niet coherent en systematisch doorvoert. Zij hebben er ter zitting op gewezen dat de winkelformule Welkoop zich ook buiten de aangewezen winkelgebieden mag vestigen en dat leegstaande winkelpanden, anders dan in het detailhandelsbeleid is aangegeven, niet worden gesaneerd.

6.1.1. De raad betwist dat de maatregelen om de door hem nagestreefde doelen te bereiken niet coherent en systematisch worden doorgevoerd. Onder verwijzing naar het rapport van Rho wijst de raad erop dat al jaren een detailhandelsbeleid wordt gevoerd dat is gericht op ruimtelijke concentratie. De raad wijst verder op de stappen die

binnen de gemeente worden gezet om dat beleid uit te voeren.

6.1.2. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie (bijvoorbeeld het arrest van 10 maart 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH, ECLI:EU:C:2009:141, en het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

6.1.3. In het rapport van Rho staat over het gevoerde detailhandelsbeleid het volgende. De voormalige gemeente Hoogezand-Sappemeer voerde sinds 1996 een detailhandelsbeleid dat gericht was op het opheffen van de versnipperde detailhandelsstructuur en het aanwijzen van afgebakende winkelgebieden. Er werd onderscheid gemaakt tussen de verschillende winkelgebieden, zoals het hoofdwinkelgebied met een multifunctioneel karakter en buurtwinkelcentra voor de dagelijkse boodschappen. Van 1999 tot 2002 zijn in die gemeente stimuleringsregelingen opgezet, waarmee door het bieden van financiële compensatie concentratie van detailhandel in de daarvoor aangewezen gebieden werd bevorderd. In 2013 heeft de raad van de voormalige gemeente Hoogezand-Sappemeer de Beleidsnota Detailhandelsbeleid 2012-2017 vastgesteld. Eén van de beleidsdoelen van dat beleid was dat vestiging en uitbreiding van detailhandel alleen zijn toegestaan in de aangewezen winkelgebieden, waarbij werd vastgehouden aan de detailhandelsstructuur, zoals neergelegd in het beleid uit 1996. Voor het Winkelpark is aangegeven dat ook winkels in de zogeheten ABC-goederen (auto's, boten, caravans) zijn toegestaan. In het beleid staat dat de gemeente niet actief kiest voor het opheffen van detailhandels- of centrumbestemmingen, maar wel in gesprek gaat indien eigenaren een bestemming willen wijzigen. Na de gemeentelijke herindeling, zo staat in het rapport, heeft de raad van de gemeente Midden-Groningen het detailhandelsbeleid geactualiseerd en in 2019 de "Gemeentelijke detailhandelsvisie met uitvoeringsagenda" vastgesteld. Ook in dat beleid wordt de begrenzing van winkelgebieden behouden. Verder staat in het beleid dat de gemeente Midden-Groningen te maken heeft met een fors overaanbod aan winkelmeters, waardoor het gewenst en noodzakelijk is om zoveel mogelijk het aantal meters terug te dringen, zodat de leegstand op een acceptabel niveau blijft. In het beleid is, aldus het rapport, beschreven dat een aantal mogelijkheden bestaat om dit te bereiken. Hierbij wordt gewezen op het wijzigen van de detailhandelsbestemming als de desbetreffende winkelpanden leegstaan, het transformeren van leegstaande

winkelpanden naar een passende andere functie en het verplaatsen van solitaire winkels naar de begrensde winkelgebieden. Uit het rapport van Rho blijkt dat in de gemeente tussen 2010 en 2020 weliswaar het aantal winkels is gedaald, maar dat tegelijkertijd ook de leegstand is gedaald (zowel in aantallen winkels als in meters). De in het rapport hiervoor gegeven verklaring is dat in die periode verkooppunten "uit de markt zijn gehaald" en getransformeerd naar andere gebruiksfuncties.

6.1.4. Uit het rapport van Rho, zoals dat hiervoor is weergegeven, blijkt dat het detailhandelsbeleid van de gemeente er al jaren op is gericht om de versnippering van detailhandelsstructuur tegen te gaan, de vestiging van winkels in de aangewezen winkelgebieden te bevorderen en het overaanbod aan winkelmeters terug te dringen. De argumenten die appellante en Woonplein Hoogezand aanvoeren, leiden de Afdeling niet tot de conclusie dat de raad zijn doelen niet coherent en systematisch nastreeft. De Afdeling betreft daarbij dat de raad ter zitting heeft verklaard, dat de gemeente de afgelopen jaren medewerking heeft verleend aan de transformatie van leegstaande winkelpanden. Dat dat in de periode 2010–2020 effectief is geweest, blijkt uit het rapport van Rho. De Afdeling betreft bij dit oordeel verder dat er een voorbereidingsbesluit in de maak is op grond waarvan leegstaande panden niet opnieuw kunnen worden gebruikt voor detailhandel. Dit hebben appellante en Woonplein Hoogezand niet bestreden. De enkele omstandigheid dat, zoals appellante en Woonplein Hoogezand ter zitting hebben aangevoerd, Welkoop zich wel buiten de aangewezen winkelgebieden mag vestigen, leidt niet tot het oordeel dat de raad zijn doelen niet coherent en systematisch nastreeft.

Het betoog faalt in zoverre.

– *Effectiviteit regeling om nagestreefde doelen te bereiken*

6.2. Appellante en Woonplein Hoogezand betogen dat de raad niet heeft aangetoond dat de weigering om artikel 9.1 van de planregels te herzien een zinvolle bijdrage levert aan de door de raad nagestreefde doelen. Zij wijzen er in dit verband op dat het rapport van Rho verschillende onjuistheden bevat en de raad het daarom niet aan zijn standpunt ten grondslag heeft mogen leggen.

6.2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de brancheringsregeling effectief bijdraagt aan de door hem nagestreefde doelen. Volgens de raad is het winkelaanbod in het winkelcentrum De Hooge Meeren de laatste jaren sterk afgenomen. Er trad leegstand op. De komende jaren zal die

tendens zich sterker manifesteren, aldus de raad. In het belang van het behoud van de vitaliteit van het winkelcentrum moeten reguliere winkels, veelal kleiner dan 1.000 m<sup>2</sup>, worden behouden voor met name De Hooge Meeren. Daarmee blijft het onderscheidend vermogen en de aantrekkingskracht van dat winkelcentrum behouden en blijft het Winkelpark complementair. Ter onderbouwing van zijn standpunt heeft de raad gewezen op het rapport van Rho.

6.2.2. De Afdeling stelt voorop dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie een maatregel al voor de evenredigheidstoets slaagt indien hij kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en dat deze niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling hoeft te verwezenlijken. De Afdeling verwijst naar het arrest van het Hof van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49. Dit betekent dat de raad niet door middel van een analyse met specifieke gegevens aannemelijk hoeft te maken dat de weigering om voor appellante en Woonplein Hoogezand op het Winkelpark een planologische mogelijkheid voor de vestiging van meer vormen van detailhandel op te nemen op zichzelf tot een gunstig leefklimaat en het voorkomen van leegstand in de centrumgebieden leidt. De raad hoeft ook niet door middel van een analyse met specifieke gegevens aannemelijk te maken dat het alsnog opnemen van deze planologische mogelijkheid op zichzelf tot een ongunstig leefklimaat en leegstand in de centrumgebieden leidt. Wel moet aannemelijk worden dat de weigering om voor appellante en Woonplein Hoogezand die planologische mogelijkheid op te nemen, een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen. Dat wil zeggen dat er een voldoende verband moet zijn tussen het onderdeel en het hele pakket aan maatregelen. De Afdeling verwijst naar de uitspraak van 19 december 2018,

ECLI:NL:RVS:2018:4195, onder 13.12. Appellante en Woonplein Hoogezand hebben tijdens de zitting betoogd dat de Afdeling het hierboven genoemde oordeel niet kan baseren op punt 49 van het arrest Deutscher Naturschutzring, omdat de verhouding tot het recht van de Unie in die zaak als het ware omgekeerd is ten opzichte van deze zaak. Dat punt 49 maakt duidelijk dat het daar gaat om een algemene regel die volgens vaste rechtspraak geldt. Anders dan zij menen staat hier dus juist niet een oordeel dat van die specifieke situatie afhangt. Het is daarmee duidelijk dat geen ruimte bestaat voor hun lezing van dit deel van het arrest.

6.2.3. Vlakbij het Winkelpark ligt het winkelgebied De Hooge Meeren, dat het hoofdwinkelge-

bied van Hoogezand, de grootste kern in de gemeente, is en een regionale functie heeft.

6.2.4. In het rapport van Rho is het huidige functioneren van de detailhandel in de verschillende grote kernen in de gemeente uiteengezet, waarbij is gekeken naar de verzorgingsfunctie, het aanbod en de ontwikkeling van het winkelaanbod in de gemeente gedurende de laatste tien jaar.

Vervolgens is in het rapport, aan de hand van de distributieplanologische marktanalyses die in de "Gemeentelijke detailhandelsvisie met uitvoeringsagenda" uit 2019 zijn opgenomen, onderzocht wat de uitbreidingsruimte is voor detailhandel in de grotere kernen van de gemeente, waarbij ook rekening is gehouden met landelijke en lokale, demografische, ontwikkelingen. Over de kern Hoogezand is in het rapport vermeld dat er een relatief groot winkelaanbod is, groter althans dan zou mogen worden verwacht op basis van de omvang van de kern. Voor de dagelijkse goederensector is er een overschot van 1.900 m<sup>2</sup> wvo en voor de niet-dagelijkse goederensector 8.000 m<sup>2</sup> wvo. Hierdoor heeft de niet-dagelijkse goederensector te maken met een lage vloerproductiviteit. In het rapport wordt in zoverre geconcludeerd dat forse kwantitatieve toevoegingen aan winkelmeters niet gewenst zijn, tenzij dit gepaard gaat met een kwalitatieve versterking van het aanbod en/of de winkelstructuur als geheel. Rekening moet worden gehouden met een afname van winkelaanbod en dus een toename van leegstand of potentiële transformatieobjecten. Uit de analyse van alle grotere kernen in de gemeente volgt dat er deels sprake is van overaanbod en deels van een evenwicht tussen vraag en aanbod, aldus het rapport.

In het rapport is vervolgens een analyse gemaakt van de ontwikkeling van leegstand in de afzonderlijke grotere kernen van de gemeente.

Concluderend is in het rapport vermeld dat er geen uitbreidingsruimte bestaat. De leegstand is de afgelopen jaren weliswaar afgenomen, maar dit is omdat er relatief veel panden uit de markt zijn gehaald. Volgens het rapport laat de analyse zien dat de kans op leegstand nog steeds groot is. Het functioneren van De Hooge Meeren staat onder druk en de toename van leegstand dreigt. Uitbreiding van de branchering naar reguliere detailhandel op het Winkelpark is niet gewenst. Voor de toekomst wordt de noodzakelijkheid van de vestigingsbeperking nog groter, gezien de te verwachten ontwikkelingen binnen de detailhandel in het algemeen en de detailhandelstructuur van Midden-Groningen in het bijzonder.

6.2.5. Louwes, werkzaam bij Rho, heeft ter zitting gereageerd op het betoog van appellante en Woonplein Hoogezand dat in het rapport van Rho

andere percentages zijn gehanteerd voor de koopkrachtbinding en -toevloeiing in het centrumgebied van Hoogezand dan in het 'Koopstromenonderzoek' van de provincie Groningen, waarop het rapport zou zijn gebaseerd. Louwes heeft overtuigend toegelicht dat het in het rapport gehanteerde percentage voor de koopkrachtbinding hetzelfde is als het percentage waarmee in het koopstromenonderzoek is gerekend. Het verschil tussen het in het koopstromenonderzoek en het rapport van Rho vermelde percentage van koopkrachtoevloeiing is slechts 2 en leidt niet tot een relevante andere uitkomst. Wat betreft het betoog van appellante en Woonplein Hoogezand dat de afbeeldingen in het rapport een vertekend beeld geven van de omvang van de winkelgebieden en dat ook leegstaande panden bij de berekening zijn betrokken, heeft Louwes aangegeven dat voor de gemaakte analyses alleen naar de daadwerkelijke winkels is gekeken en leegstaande panden niet zijn meegenomen.

De Afdeling ziet, gelet op de reactie van Louwes op de kanttekeningen die appellante en Woonplein Hoogezand bij het rapport hebben gemaakt, geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad het rapport van Rho niet aan zijn standpunt ten grondslag heeft mogen leggen. De Afdeling betreft daarbij ook dat appellante en Woonplein Hoogezand geen tegenadvies hebben overgelegd om de conclusies in het rapport van Rho te weerleggen.

6.2.6. Gelet op de in het rapport beschreven bestaande en verwachte toekomstige detailhandelstructuur in de gemeente, de ligging van De Hooge Meeren vlakbij het Winkelpark en de in het rapport beschreven gevolgen die het toestaan van alle vormen van detailhandel op het Winkelpark met zich brengen voor de andere winkelgebieden in de gemeente, met name voor De Hooge Meeren, acht de Afdeling een merkbare invloed op de leegstand en de leefbaarheid in de winkelgebieden aanmerkelijk wanneer op het Winkelpark in een planologische mogelijkheid voor meer vormen van detailhandel zou worden voorzien. De raad heeft daarom redelijkerwijs kunnen concluderen dat de weigering om mee te werken aan het verzoek van appellante en Woonplein Hoogezand een zinvolle bijdrage levert aan het totale pakket aan maatregelen.

*Niet verder dan nodig; geen andere, minder beperkende maatregelen*

7. Appellante en Woonplein Hoogezand betogen dat dat de raad niet heeft aangetoond dat niet met minder beperkende maatregelen kan worden volstaan.

7.1. De raad stelt zich onder verwijzing naar het rapport van Rho op het standpunt dat de brancheringsregeling in artikel 9.1 van de planre-

gels niet verder gaat dan nodig is om de beoogde doelen te bereiken en dat niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden volstaan. Zonder deze branchebeperking voor reguliere detailhandel op het Winkelpark kan de doelstelling voor ruimtelijke concentratie niet behaald worden en zal de leegstand toenemen doordat winkelgebieden verder onder druk komen te staan. Er worden volgens de raad ook andere maatregelen getroffen, zoals de stimulering van de concentratie van winkels en de transformatie van leegstaande panden, maar met alleen deze flankerende maatregelen kunnen de gestelde doelstellingen niet worden bereikt. De raad benadrukt verder dat het bestemmingsplan in artikel 9.5 al ruimte biedt voor de vestiging van andere bedrijven, maar dan wel beperkt tot bedrijven die naar aard en invloed op de omgeving gelijk zijn te stellen met de op grond van artikel 9.1 toegelaten detailhandelsbedrijven.

7.2. Gelet op de gegeven toelichting heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om de met de regeling beoogde doelen te bereiken en dat er evenmin andere, minder beperkende maatregelen zijn voor het bereiken van deze beoogde doelen.

8. De conclusie is dat de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat het besluit om niet mee werken aan het verzoek van appellante en Woonplein Hoogezand geschikt is om het daarmee beoogde doel te bereiken, niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

9. Gelet op het voorgaande is aan de voorwaarde van evenredigheid (artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn) voldaan.

#### Conclusie

10. Het beroep is gegrond. Het besluit van 17 oktober 2019 dient wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb te worden vernietigd. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen ervan in stand blijven.

11. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Midden-Groningen van 17 oktober 2019, kenmerk 2019-004506;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Midden-Groningen tot vergoeding van bij appellante en Woonplein Hoogezand B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Midden-Groningen aan appellante en Woonplein Hoogezand B.V. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345 (zegge: driehonderdvijfveertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

#### Noot

Zie annotatie onder AB 2021/155.  
T. Groot en J. Langer

#### AB 2021/157

##### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

15 april 2021, nr. 20/1836 AW  
(Mr. H. Lagas)  
m.nt. R. Ortlep

Art. 3:4 Awb; art. 9a lid 5 Besluit bezoldiging politie

ABkort 2021/292

ECLI:NL:CRVB:2021:847

#### Ongefundeerd beroep op risico van precedentwerking. Strijd met vertrouwensbeginsel.

*De korpschef heeft zich in hoger beroep op het standpunt gesteld dat het beroep van betrokkene op het vertrouwensbeginsel, gelet op alle betrokken belangen, niet gehonoreerd hoefde te worden. Daartoe heeft hij gewezen op het risico van precedentwerking, het onvrijwillige karakter van de herplaatsing, het uitgangspunt dat gelijke arbeid gelijk beloond wordt en het financiële belang van betrokkene. De korpschef heeft verder verwezen naar de rechtspraak van de Raad dat gemaakte fouten hersteld mogen worden. Ten slotte heeft de korpschef gesteld dat de rechtbank tot matiging, compensatie of een afbouwregeling had moeten besluiten.*