

Groningen, 8 december 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan de burgemeester

Samenstelling van de commissie:

Mevrouw	5.1.2e	voorzitter
De heer	5.1.2e	lid
Mevrouw	5.1.2e	lid/secretaris

Bezwaarschriftnr.:

159596-2024 en 198876-2024

Indiener:

Mevrouw 5.1.2e h.o.d.n. Café Madam
Gemachtigde: de heer 5. 5.1.2e van Defenz Advocaten

Onderwerp:

- Het besluit van 11 april 2024, waarin de burgemeester een exploitatievergunning voor horeca-inrichting Café Madam aan de Nieuwstad 19 in Groningen heeft geweigerd en geen goedkeuring heeft verleend voor het ingediende veiligheidsplan (159596-2024);
- Het besluit van 14 juni 2024, waarin de burgemeester de alcoholwetvergunning, aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten en de terrasvergunning van Café Madam heeft ingetrokken (198876-2024).

Datum van de hoorzitting:

22 oktober 2024

Advies van de commissie:

De bezwaren ongegrond verklaren en de bestreden besluiten, met overname van de motivering uit dit advies, in stand laten

Bijlage: wettelijk kader

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over twee bezwaarschriften van mevrouw **5.1.2e** h.o.d.n. Café Madam (hierna: bezwaarde), ingediend door de heer **5.1.2e** van Defenz Advocaten (hierna: gemachtigde) op 22 mei 2024 en 1 juli 2024.

Het bezwaar van 22 mei 2024 is gericht tegen het besluit van 11 april 2024, waarin de burgemeester de gevraagde exploitatievergunning voor horeca-inrichting Café Madam aan de Nieuwstad 19 in Groningen heeft geweigerd en geen goedkeuring heeft verleend aan het ingediende veiligheidsplan (kenmerk 159596-2024).

Het pro forma bezwaar van 1 juli 2024 is gericht tegen het besluit van 14 juni 2024, waarin de burgemeester de alcoholwetvergunning, aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten en de terrasvergunning van Café Madam heeft ingetrokken (kenmerk 198876-2024). De gronden van bezwaar zijn ingediend op 6 augustus 2024.

De hoorzitting over het bezwaarschrift tegen de geweigerde exploitatievergunning was eerst gepland op 25 juli 2024. Op 23 juli 2024 heeft gemachtigde laten weten in te stemmen met een gevoegde behandeling van de twee bezwaren. Daarom is de zitting uitgesteld.

De commissie heeft op 22 oktober 2024 een hoorzitting gehouden, waar gemachtigde en bezwaarde een toelichting op de bezwaren hebben gegeven. Gemachtigde heeft een pleitnotitie overgelegd, die is toegevoegd aan het dossier. Namens de burgemeester waren de heren **5.1.2e** en **5.1.2e** aanwezig. De heer **5.1.2e** was als toehoorder aanwezig. Van de hoorzitting is een geluidsopname gemaakt, die desgevraagd aan partijen kan worden verstrekt.

2. Feitenverloop

Op 8 oktober 2022 hebben de politie en de gemeentelijke toezichthouders gezamenlijk een controle uitgevoerd bij Café Madam, na diverse meldingen dat in en nabij het café werd gedeald in drugs door bepaalde vaste gasten en personeel.

Op 13 oktober 2022 heeft een toezichthouder van de gemeente een boeterapport opgesteld. Daaruit blijkt dat er geen leidinggevende aanwezig was bij Café Madam. Dat is een overtreding op grond van de Alcoholwet. Op 10 november 2022 heeft de burgemeester per brief aangegeven af te zien van het opleggen van een boete.

Op 20 oktober 2022 heeft de politie, eenheid Noord-Nederland een bestuurlijke rapportage uitgebracht aan de burgemeester over activiteiten in en nabij Café Madam.

Op 29 november 2022 heeft mevrouw **5.1.2e** een gesprek gevoerd met medewerkers van de gemeente over de constatering van de controle op 8 oktober 2022.

Op 12 december 2022 heeft de burgemeester bezwaarde een voornemen gestuurd, waarin hij heeft aangegeven dat hij voornemens is verdere exploitatie van Café Madam alleen toe te staan na het verlenen van een exploitatievergunning en een goedgekeurd veiligheidsplan.

Op 2 februari 2023 heeft de toenmalige gemachtigde van bezwaarde daarover een zienswijze ingediend.

Op 15 maart 2023 heeft de politie, Eenheid Noord-Nederland, opnieuw een bestuurlijke rapportage uitgebracht aan de burgemeester.

Op 29 maart 2023 heeft de burgemeester alsnog een bestuurlijke boete opgelegd op grond van de Alcoholverwet, nadat op 4 maart 2023 werd geconstateerd dat er weer geen leidinggevende in Café Madam aanwezig was.

Bij besluit van 30 maart 2023 heeft de burgemeester bezwaarde schriftelijk gevraagd om uiterlijk 28 april 2023 een exploitatievergunning aan te vragen en een veiligheidsplan in te dienen. Hij verplicht bezwaarde daarbij om specifieke maatregelen in het veiligheidsplan op te nemen, waaronder het aanwezig hebben van een gecertificeerde beveiliging bij de toegangsdeur vanaf 17:00 tot aan sluitingstijd. Tegen het besluit van 30 maart 2023 heeft de toenmalige gemachtigde van bezwaarde bezwaar ingediend.

Op 1 mei 2023 heeft bezwaarde een exploitatievergunning aangevraagd.

Op 29 juni 2023 heeft de burgemeester de behandeling van de aanvraag voor een exploitatievergunning aangehouden, omdat er nog geen veiligheidsplan was ingediend.

Op 3 juli 2023 en op 13 juli 2023 heeft de politie, Eenheid Noord-Nederland, opnieuw bestuurlijke rapportages uitgebracht aan de burgemeester.

Op 2 september 2023 is bij een nieuwe controle van toezichthouders opnieuw geconstateerd dat er geen leidinggevende bij Café Madam aanwezig was, waarop een voornemen voor een bestuurlijke boete is verstuurd.

Per brief van 25 september 2023 heeft de burgemeester aangegeven dat uit een bestuurlijke rapportage van de politie is gebleken dat er op 30 juni 2023 bij een klant van Café Madam een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen. Hij is bevoegd om over te gaan tot sluiting, maar geeft in plaats daarvan een officiële waarschuwing.

Op 16 oktober 2023 heeft de burgemeester het bezwaar van bezwaarde tegen het besluit van 30 maart 2023 niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van gronden. Tegen dat besluit heeft bezwaarde beroep ingediend.

Op 31 oktober 2023 heeft bezwaarde per mail een veiligheidsplan ingediend.

Op 10 november 2023 heeft de burgemeester per brief aangegeven dat het door bezwaarde ingediende veiligheidsplan niet voldoet. De burgemeester geeft bezwaarde tot en met 27 november 2023 de gelegenheid om een nieuwe versie van het veiligheidsplan in te dienen.

Op 5 december 2023 heeft de burgemeester aangegeven de behandeling van de aanvraag voor een exploitatievergunning niet aan te houden in afwachting van de beroepsprocedure, zoals gemachtigde van bezwaarde heeft verzocht.

Per brief van 26 februari 2024 heeft de burgemeester het voornemen tot afwijzing van de gevraagde exploitatievergunning en het voornemen om handhavend op te treden wegens het exploiteren van een horecabedrijf zonder exploitatievergunning aan bezwaarde kenbaar gemaakt. Bezwaarde krijgt de gelegenheid om tot 6 maart 2024 een zienswijze kenbaar te maken, en ook om nog een veiligheidsplan in te dienen dat aan de gestelde eisen voldoet.

Op 7 maart 2024 heeft de toenmalige gemachtigde van bezwaarde per mail een zienswijze ingediend.

Op 11 april 2024 heeft de burgemeester de gevraagde exploitatievergunning geweigerd en het ingediende veiligheidsplan niet goedgekeurd.

Op 29 april 2024 heeft de burgemeester aan bezwaarde het voornemen kenbaar gemaakt om de aan haar toegekende de alcoholwetvergunning, aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten en terrasvergunning in te trekken.

Gemachtigde heeft op 22 mei 2024 bezwaar ingediend tegen het bestreden besluit van 11 april 2024.

Op 27 mei 2024 heeft gemachtigde een zienswijze ingediend tegen de door de burgemeester voorgenomen intrekking van de alcoholwetvergunning, aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten en terrasvergunning.

Op 12 juni 2024 heeft de burgemeester een verweerschrift ingediend inzake het bezwaar tegen de geweigerde exploitatievergunning en het niet goedkeuren van het veiligheidsplan.

Bij besluit van 14 juni 2024 heeft de burgemeester de alcoholwetvergunning, aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten en terrasvergunning van bezwaarde ingetrokken.

Gemachtigde heeft op 1 juli 2024 pro forma bezwaar ingediend tegen het bestreden besluit van 14 juni 2024.

Gemachtigde heeft op 8 juli 2024 de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland verzocht een voorlopige voorziening te treffen inzake de bestreden besluiten van 11 april 2024 en 14 juni 2024.

Op 16 juli 2024 heeft de heer **5.1.2e** van TRIP advocaten namens de burgemeester een verweerschrift ingediend bij de rechtbank in het kader van de voorlopige voorziening.

Op 23 juli 2024 heeft gemachtigde per mail laten weten akkoord te zijn met een gevoegde behandeling van de bezwaren tegen de bestreden besluiten van 11 april 2024 en 14 juni 2024, en met uitstel van de hoorzitting die op 25 juli 2024 was gepland.

Op 26 juli 2024 is het beroep tegen het besluit van 16 oktober 2023 door de Rechtbank Noord-Nederland ongegrond verklaard. Daarmee is het besluit van 30 maart 2023 onherroepelijk geworden.

Op 31 juli 2024 heeft de voorzieningenrechter het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening afgewezen.

Op 6 augustus 2024 heeft gemachtigde de gronden het bezwaar tegen het bestreden besluit van 14 juni 2024 ingediend.

Op 4 september 2024 heeft de burgemeester een verweerschrift ingediend inzake het bezwaar tegen het bestreden besluit van 14 juni 2024 (intrekking alcoholwetvergunning, aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten en terrasvergunning).

Op 22 oktober 2024 vond de hoorzitting plaats over beide bestreden besluiten. Tijdens de hoorzitting heeft gemachtigde een pleitnotitie overgelegd.

3. Beoordeling van de zaak

3.1. Inleiding

Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De commissie zal hierna achtereenvolgend de bezwaren tegen de weigering van de exploitatievergunning (besluit van 11 april 2024) en tegen de intrekking van diverse vergunningen (besluit van 14 juni 2024) inhoudelijk beoordelen.

De commissie merkt daarbij op dat het besluit van de burgemeester van 30 maart 2023, waarin de burgemeester Café Madam heeft aangewezen als inrichting die over een goedgekeurd veiligheidsplan moet beschikken, inmiddels onherroepelijk is geworden. Hiertegen kan dus geen bezwaar of beroep meer worden ingediend. Dat betekent ook dat in deze bezwaarprocedure van de juistheid van het besluit van 30 maart 2023 kan worden uitgegaan.

3.2. Heeft de burgemeester de exploitatievergunning terecht geweigerd?

Bij besluit van 11 april 2024 heeft de burgemeester de gevraagde exploitatievergunning voor horeca-inrichting Café Madam op het adres Nieuwstad 19 in Groningen geweigerd op grond van artikel 2:26, derde lid onder a, van de APVG 2021. Hij heeft daarbij aangegeven geen goedkeuring te verlenen aan het door bezwaarde ingediende veiligheidsplan. De burgemeester wijst er in het bestreden besluit op dat in het gebied waar Café Madam zich bevindt, sprake is van overlast voor omwonenden en voorbijgangers. In dit gebied concentreren zich raamprostitutie en een aantal coffeeshops en kroegen die een bepaalde aantrekkingskracht hebben op criminelen en drugsdealers. Het exploiteren van een café in dit gebied vraagt volgens de burgemeester om extra maatregelen vanuit het horecabedrijf om incidenten te voorkomen en om te voorkomen dat drugsdealers het café gebruiken als uitvalsbasis of klanten bediend worden door onder meer dealers.

De burgemeester heeft geconcludeerd dat, mede door de aanwezigheid van Café Madam, de woon- en leefsituatie in de omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed. Daarbij wijst de burgemeester erop dat er meerdere incidenten hebben plaatsgevonden en verschillende meldingen zijn geweest over drugsgelateerde praktijken vanuit het café, waardoor de verdenking is ontstaan dat in/vanuit het café harddrugs wordt verstrekt. Dit blijkt uit bestuurlijke rapportages van de politie. Volgens de burgemeester trekt Café Madam drugsdealers uit de omgeving aan, die het café gebruiken om zich daar op te houden en/of contact te leggen met klanten en/of als schuilplaats voor de politie te gebruiken. Daarbij komt dat er niet altijd een leidinggevende aanwezig is. Dat blijkt mede uit de

boetes die zijn opgelegd op grond van de Alcoolwet wegens het niet aanwezig hebben van een leidinggevende.

De burgemeester acht het, gelet op het voorgaande, alleen nog mogelijk om een café op deze locatie te kunnen exploiteren, indien voldoende (veiligheids)maatregelen zijn getroffen. De inzet van een beveiliging vanaf 17:00 uur is volgens hem minimaal nodig om te voorkomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving en/of de openbare orde op nadelige wijze wordt beïnvloed door Café Madam. Op die manier kan een professionele toegangscontrole plaatsvinden, waarbij personen worden geweerd die drugs of wapens bij zich dragen of waarvan vermoed kan worden dat zij zorgen voor overlast. Het veiligheidsplan van bezwaarde voldoet niet aan deze eis, en zij heeft geen alternatieve maatregelen voorgedragen. Volgens de burgemeester lijkt zij de situatie te bagatelliseren.

De commissie bespreekt hieronder de bezwaargronden die door of namens bezwaarde zijn aangevoerd tegen de weigering van de exploitatievergunning.

3.2.1. Moet het Aanwijzingsbesluit buiten toepassing worden gelaten?

Gemachtigde heeft aangevoerd dat in het Aanwijzingsbesluit veiligheidsplan horeca inrichtingen (hierna: het Aanwijzingsbesluit) sprake is van een niet-toegestane subdelegatie van de bevoegdheid om een inrichting aan te wijzen als inrichting waarvoor een veiligheidsplan is vereist. Deze bevoegdheid wordt in het Aanwijzingsbesluit gedelegeerd van het college aan de burgemeester, terwijl de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen (APVG 2021) daar geen grondslag voor biedt. Daarom zou het Aanwijzingsbesluit buiten toepassing moeten worden gelaten. Om die reden zou de exploitatievergunning volgens gemachtigde niet kunnen worden geweigerd wegens het niet aanwezig hebben van een goedgekeurd veiligheidsplan. Ook inhoudelijk kan het Aanwijzingsbesluit volgens gemachtigde niet door de beugel, nu hierin strengere eisen worden gesteld dan de gemeenteraad heeft bedoeld bij vaststelling van de APVG 2021. De lat bij het weigeren van een exploitatievergunning (term 'ontoelaatbaar') ligt hoger dan bij het voorschrijven van een veiligheidsplan (term 'wenselijk').

De burgemeester heeft erop gewezen dat de burgemeester Café Madam in het besluit van 30 maart 2023 heeft aangewezen als een inrichting die over een goedgekeurd veiligheidsplan moet beschikken. Tegen dit besluit stond zelfstandig bezwaar en beroep open. De bezwaren hierover vallen buiten de reikwijdte van deze procedure. Bovendien merkt de burgemeester op dat de gevraagde exploitatievergunning niet is geweigerd wegens het ontbreken van een veiligheidsplan, maar omdat de woon- en leefsituatie, de openbare orde en veiligheid nadelig werden beïnvloed door de aanwezigheid van Café Madam. Een goedgekeurd veiligheidsplan waarin maatregelen worden genomen, zoals de aanwezigheid van een beveiliging, zou een positieve invloed kunnen hebben op de openbare orde en veiligheid. Het veiligheidsplan heeft dus meegewogen in de beoordeling, maar vormt niet op zichzelf de weigeringsgrond. Verder merkt de burgemeester nog, ten overvloede, op dat hij gemachtigde niet kan volgen in de stelling dat hij van een verdergaande bevoegdheid gebruikmaakt dan door de APVG 2021 aan hem is verstrekt.

De commissie is met de burgemeester eens dat de bezwaren die zich richten tegen het aanwijzingsbesluit buiten de reikwijdte van deze procedure vallen. De commissie sluit zich aan bij hetgeen de voorzieningenrechter hierover heeft overwogen in de uitspraak van 31 juli 2024 (r.o. 16). Bovendien is het besluit van 30 maart 2023 in rechte vast komen te staan, zoals de commissie onder 3.1 al heeft overwogen.

Verder merkt de commissie nog op dat gemachtigde er in het bezwaarschrift vanuit gaat dat de burgemeester de exploitatievergunning heeft geweigerd *omdat* er geen veiligheidsplan is. “*Nu Café Madam niet valt onder de wel geldige categorieën van inrichtingen in artikel 2:30 APV, kan het in bedrijf hebben van het café niet worden verboden om reden dat er geen veiligheidsplan is*”. De commissie hecht er waarde aan om het volgende te verduidelijken. Het is op grond van artikel 2:30, eerste lid van de APVG 2021 verboden een inrichting, die valt onder de door het college aangewezen categorie van inrichtingen, in bedrijf te hebben en te houden zonder dat de houder van de inrichting beschikt over een door burgemeester goedgekeurd veiligheidsplan. Deze bepaling is echter geen weigeringsgrond voor een exploitatievergunning als bedoeld in artikel 2:26 van de APVG 2021. Artikel 2:30 van de APVG 2021 is een op zichzelf staande verbodsbepaling.

De weigeringsgronden voor een exploitatievergunning staan (naast de algemene weigeringsgronden van artikel 1:10 van de APVG 2021) in artikel 2:26, derde lid, van de APVG 2021. De burgemeester heeft van één van deze gronden gebruik gemaakt, namelijk sub a: “*indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf*”. Het aanwezig hebben van een veiligheidsplan kan meewegen bij de beoordeling van de burgemeester over de mate waarin de aanwezigheid van het horecabedrijf de woon- en leefsituatie en de openbare orde nadelig beïnvloedt. Echter, het enkele ontbreken van het veiligheidsplan levert geen (losstaande) weigeringsgrond op.

3.2.2. Is er strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn?

Ter zitting heeft gemachtigde aangevoerd dat de uitvoering door de burgemeester van de APVG 2021 en het Aanwijzingsbesluit in strijd is met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt), nu er geen beleidsregel of beleidsstuk is waarin de beoordelingsruimte van de burgemeester nader wordt gespecificeerd. Daarmee ligt willekeur op de loer, aldus gemachtigde. De gemachtigde verwijst hierbij naar een uitspraak van de AbRvS van 7 december 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3620, r.o. 6).

De commissie overweegt dat uit de rechtspraak waar gemachtigde naar verwijst, blijkt dat het feit dat de burgemeester beoordelingsruimte heeft in het vergunningstelsel voor de exploitatie van horecabedrijven, niet betekent dat alleen al daarom moet worden gevreesd voor een willekeurige bevoegdheidsuitoefening die in strijd zou zijn met artikel 10, eerste lid van de Dienstenrichtlijn. Dat artikel bepaalt dat vergunningstelsels moeten zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. De uitspraak van 7 december 2022 ziet op een vergunning die is ingetrokken wegens ‘slecht levensgedrag’. In die zaak lag de vraag voor of in algemene zin en vooraf kenbaar was onder welke omstandigheden het levensgedrag werd tegengeworpen en hoe de burgemeester dit beoordeelt. Daarbij heeft de AbRvS overwogen dat de specificatie van criteria die van belang zijn kunnen worden vastgelegd in de wettelijke regeling van het vergunningstelsel, maar ook in een beleidsregel of beleidsstuk. Als er geen specificatie heeft plaatsgevonden en de burgemeester wil in een concreet geval slecht levensgedrag tegenwerpen, moet hij (kort gezegd) motiveren waarom de feiten en omstandigheden in dat concrete geval relevant zijn voor de exploitatie van het horecabedrijf, en moet hij motiveren hoe de betrokkene van tevoren had kunnen weten dat hij niet aan de voorwaarden voldoet.

De commissie merkt ten eerste op dat de vraag of het vergunningstelsel uit de APV al dan niet onverbindend is wegens strijd met de Dienstenrichtlijn, is voorbehouden aan de (bestuurs)rechter. Los daarvan, is de commissie niet met gemachtigde eens dat de APV tezamen met het Aanwijzingsbesluit in strijd zou zijn met de Dienstenrichtlijn. De commissie overweegt ten eerste dat het in dit geval niet gaat om een weigering wegens slecht levensgedrag, maar om een weigering wegens nadelige beïnvloeding van het horecabedrijf op de woon- en leefomgeving en de openbare orde (artikel 2:26, derde lid onder a van de APVG 2021). Hierbij is van belang dat Café Madam is aangewezen als een inrichting die moet beschikken over een goedgekeurd veiligheidsplan. Uit het vijfde lid van artikel 2:26 van de APVG 2021 volgt dat er niet (positief) wordt beslist op een aanvraag voor een exploitatievergunning, als voor het horecabedrijf een veiligheidsplan is vereist op grond van artikel 2:30 van de APVG 2021 en een dergelijk plan nog niet is goedgekeurd. De weigeringsgrond van artikel 2:26, derde lid onder a van de APVG 2021 wordt dus ‘ingekleurd’ door het vijfde lid, in samenhang met artikel 2:30 APVG 2021.

Dit wordt nader gespecificeerd door het Aanwijzingsbesluit en de Nadere regels veiligheidsplan horeca inrichtingen (hierna: de Nadere regels). Uit artikel 4 van de Nadere regels volgt dat de burgemeester de exploitant kan verplichten tot het opnemen van specifieke maatregelen in het veiligheidsplan. In de artikelsgewijze toelichting van de Nadere regels staat daarover het volgende: *“Bij het bepalen welke maatregelen instructies verplicht worden gesteld, wordt onder andere gekeken naar de wijze van exploitatie, de ligging en de grootte van de inrichting, het karakter van de buurt of de aard van de bezoekers”*. In het besluit van 3 maart 2023 heeft de burgemeester specifieke eisen gesteld aan het veiligheidsplan, waaronder het aanwezig hebben van een gecertificeerde beveiliging. Daarmee was naar het oordeel van de commissie vooraf duidelijk welke criteria zouden worden meewogen bij de beoordeling van de aanvraag voor een exploitatievergunning. Volgens de commissie was er dan ook geen strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn. Dat de burgemeester enige beleidsruimte heeft bij de beoordeling of er zijn inziens sprake is van een nadelige beïnvloeding van de woon- en leefomgeving en de openbare orde, doet daar niet aan af.

3.2.3. Zijn de incidenten voldoende aanleiding om de exploitatievergunning te weigeren?
 Gemachtigde heeft gesteld dat op grond van artikel 2:26 van de APVG 2021 sprake moet zijn van een nadelige invloed die *op ontoelaatbare wijze* de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde beïnvloedt. Volgens hem vormt de zinnssede “op ontoelaatbare wijze” een hoge drempel, en heeft de burgemeester niet aangetoond dat hier sprake van is. Gemachtigde geeft aan dat niet het café, maar de prostitutie in Nieuwstad de drugsdealers in de omgeving aantrekt. De klantenkring van bezwaarde bestaat daarnaast voornamelijk uit personen die in de Eemshaven werken, en niet uit drugsdealers. Ook merkt hij op dat in de weken dat het café inmiddels gesloten is, de situatie op straat weinig is veranderd.

Gemachtigde heeft ter zitting aangevoerd dat uit de bestuurlijke rapportages niet blijkt dat er sprake is van het structureel ophouden van drugsdealers in Café Madam, zoals de voorzieningenrechter heeft overwogen. Verder komt de stelling dat er drugs wordt verhandeld in het café van een anonieme melder. Bezwaarde vermoedt dat deze meldingen worden gedaan door een kennis van haar, die haar hiermee dwars wil zitten. Verder hebben er alleen geweldsincidenten *om* het café, maar niet *in* het café plaatsgevonden. Daarnaast heeft gemachtigde opgemerkt dat de voorzieningenrechter er ten onrechte vanuit gaat dat er meerdere malen (handelshoeveelheden) drugs zijn aangetroffen in het café. Dit is

onjuist. Eén keer is in de kleding van een bezoeker 7 gram hasjiesj aangetroffen, maar niet in het café zelf.

De commissie overweegt dat tussen partijen niet in geschil is dat in de omgeving van Café Madam veel (drugs)overlast is. Waar partijen over van mening verschillen, is de rol die Café Madam hierin speelt. Volgens de burgemeester wordt de overlast in de omgeving inderdaad door meerdere factoren veroorzaakt, waaronder prostitutie, maar volgens hem is uit de bestuurlijke rapportages gebleken dat de aanwezigheid van Café Madam een negatieve invloed heeft op de omgeving.

De commissie merkt ten eerste op dat de burgemeester in beginsel mag uitgaan van de juistheid van de bestuurlijke rapportages. Dit volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS). De feiten worden door gemachtigde ook niet zozeer betwist. Hij stelt echter wel dat het verband met Café Madam niet uit deze rapportages blijkt. De commissie overweegt dat in de bestuurlijke rapportage van 20 oktober 2022, 15 maart 2023, 3 juli 2023 en 13 juli 2023 – onder meer – de volgende feiten zijn opgenomen:

- Op 9 juli 2022 heeft buiten Café Madam een mishandeling plaatsgevonden. De man die is geslagen, werd eerder die avond door twee mannen Café Madam uit gedragen;
- Bij de bestudering van camerabeelden heeft de politie geconstateerd dat meerdere ambtshalve bekende drugsdealers zich ophielden in en bij het café, en vanuit het café naar een bekende verkoopplek voor drugs liepen. Eén van hen kwam uit Café Madam lopen naar de hoek van de Nieuwstad en de Haddingestraat, waarvan de politie weet dat daar vaak drugs wordt verstopt. Daar heeft de politie later drie bolletjes harddrugs (cocaïne en heroïne) aangetroffen;
- Op 11 september 2022 heeft één van de leidinggevendenden van Café Madam, de **5.1.2e** tegen de politie verklaard dat drugsdealers zijn café in komen als de politie hen wil controleren. Tijdens dit bezoek zag de politie ook meerdere personen in het café die in de politiesystemen voorkomen wegens drugsgerelateerde feiten;
- Er is op 30 september 2022 een anonieme melding gedaan, waarin wordt aangegeven dat bij Café Madam drugs wordt gedeald door vaste gasten van het café. Ook zou er openlijk drugs worden gebruikt door gasten en barpersoneel;
- Op 1 oktober 2022 is nog een melding gedaan van het dealen van drugs in het café, waaronder door barpersoneel;
- Op 8 oktober 2022 heeft de politie een “instap” gedaan bij Café Madam. Bij de instap zijn twee personen aangetroffen die een gebruikershoeveelheid drugs bij zich hadden, twee personen die ambtshalve bekend zijn als drugsdealers en veertien personen waar geen bijzonderheden mee waren. De politie heeft opgemerkt dat de barman onder invloed van drugs leek te zijn. In het café trof de politie verder een tasje aan met 4 gram softdrugs, 4 viagrapillen en een leeg gripzakje met daarin een witte restsubstantie mogelijke cocaïne. Verder heeft de politie een groot vleesmes aangetroffen onder de kassa;
- Op 24 februari 2023 heeft de politie een waarschuwingsschot gelost in **5.1.2e** nadat een man die werd gezocht wegens een bedreiging, zich in Café Madam bevond;
- Op 30 juni 2023 is in Café Madam een persoon aangehouden. Deze persoon was in het bezit van 23 bolletjes en 5 ponypacks harddrugs (cocaïne),

- Op 7 juli 2023 werd in Café Madam een persoon aangehouden wegens een zware mishandeling die kort daarvoor in de Herestraat had plaatsgevonden. Het slachtoffer was daarbij meermaals op zijn hoofd geslagen en liep een gebroken enkel op. Bij de aanhouding trof de politie een mes aan en 7 bolletjes met een witte substantie;
- Op 9 juli 2023 heeft een vechtpartij plaatsgevonden bij Café Madam;
- Op 12 juli 2023 ondervroeg en fouilleerde de politie een man die zich in Café Madam bevond wegens vermoedelijke drugsdeal die daarvoor zou hebben plaatsgevonden. Bij de man troffen ze een mes aan, dat in beslag werd genomen. De politie kon niet bewijzen dat deze man bij de aangetroffen drugs betrokken was.

In de bestuurlijke rapportage van 3 juli 2024 stelt de politie: *“Het vrijelijk gebruik van een horecapand door criminelen (dealers) biedt hun de gelegenheid ongestoord en ongezien criminele activiteiten te ontplooiën. Het sociaal – en professioneel toezicht wordt hierdoor ernstig beperkt, zeker wanneer het beheer van een pand en/of directe omgeving slecht wordt uitgevoerd”*;

De commissie overweegt dat, gelet op de feiten uit de bestuurlijke rapportages, de burgemeester heeft kunnen oordelen dat, door de aanwezigheid van Café Madam, de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed. De commissie kan bezwaarde niet volgen in de stelling dat er slechts één keer in de kleding van een bezoeker een kleine hoeveelheid drugs is aangetroffen. Daarbij wijst de commissie op de feiten van 30 juni 2023, waarbij in Café Madam een persoon is aangehouden met een grote hoeveelheid harddrugs (23 bolletjes en 5 ponypacks cocaïne). Bovendien heeft de politie geconstateerd, onder meer aan de hand van camerabeelden, dat ambtshalve bekende drugsdealers zich structureel bij Café Madam ophouden. Ook heeft een leidinggevende van Café Madam hierover tegen de politie verklaard, waarbij hij heeft aangegeven dat drugsdealers in het café komen als de politie controles houdt. Dat er twee anonieme meldingen zijn gedaan die volgens mevrouw 5.1.2e zijn gedaan om haar dwars te zitten, doet aan deze constatering niet af.

Verder overweegt de commissie dat bepaalde geweldsincidenten inderdaad buiten het café hebben plaatsgevonden, zoals gemachtigde heeft gesteld. Dat neemt echter niet weg dat Café Madam een bepaalde aantrekkingskracht lijkt te hebben op (onder meer) de personen die bij geweldsincidenten betrokken zijn: zo is de persoon die op 9 juli 2022 buiten Café Madam werd mishandeld eerder die avond uit het café gedragen, en op 7 juli 2023 werd iemand die vlak daarvoor een zware mishandeling had gepleegd in Café Madam aangehouden. Daarnaast is op 8 oktober 2022 een vleesmes onder de kassa van Café Madam aangetroffen, en werd op 12 juli 2023 een mes aangetroffen bij een man die zich in Café Madam bevond.

Voor zover bezwaarde heeft opgemerkt dat de overlast niet (alleen) wordt veroorzaakt door Café Madam, maar door de prostitutie en de aantrekkingskracht die dat heeft op drugsdealers, merkt de commissie het volgende op. De commissie is van oordeel dat, juist in een omgeving waar veel (drugs)overlast is, mede door prostitutie, het aan de exploitant van een horecagelegenheid is om gepaste maatregelen te nemen om de veiligheid in het café te kunnen waarborgen. De commissie zal daar hieronder verder op ingaan in het kader van het veiligheidsplan.

3.2.4. Heeft de burgemeester terecht meegewogen dat er geen beveiliging in het veiligheidsplan is opgenomen?

De burgemeester acht het, gelet op de incidenten in en nabij Café Madam, alleen nog mogelijk om een café op deze locatie te kunnen exploiteren, indien voldoende (veiligheids)maatregelen zijn getroffen. De burgemeester heeft in de brief van 30 maart 2023 het volgende aangegeven over het aanvragen van een veiligheidsplan: *“Hierbij is van belang dat ik minimaal van u vraag om tijdens de openingstijden vanaf 17 00 uur tot aan sluitingstijd een gecertificeerde beveiliging in te gaan zetten, om toegangscontrole te gaan toepassen bij de toegangsdeur van het horecabedrijf. Deze beveiliging dient te voldoen aan de eisen die de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Whpr) stelt. Van de beveiliging mag worden verwacht dat deze kan inschatten wanneer zich een overlastsituatie voordoet of dreigt voor te doen. Als een klant overlast veroorzaakt en als is gebleken dat het aanspreken van de klant onvoldoende is om de overlast te beëindigen, dan dient de toegang tot de horecagelegenheid te worden ontzegd. Ik zal voldoende vertrouwen moeten hebben in de maatregelen die worden ingezet. Wij vragen om op dit punt niet alleen het vakje in het veiligheidsplan in te vullen, maar uitvoerig uit te werken hoe u denkt bovenstaande in te vullen. Zonder goedgekeurd veiligheidsplan kan de exploitatievergunning horeca niet verleend worden en daarmee kunt u uw zaak niet verder exploiteren”*.

De burgemeester heeft geconstateerd dat het veiligheidsplan niet voldoet aan het eis van de gecertificeerde beveiliging, en geeft daarnaast aan dat bezwaarde geen alternatieve maatregelen heeft voorgedragen die zouden kunnen bijdragen aan het verminderen van (drugs)overlast. Dit ondanks het feit dat de burgemeester bezwaarde meerdere keren in de gelegenheid heeft gesteld om het veiligheidsplan aan te vullen en maatregelen aan te dragen. Uit het veiligheidsplan (waarin veelal ‘n.v.t.’ is opgenomen) blijkt dat geen enkele moeite is genomen om maatregelen voor te stellen om de veiligheid te verbeteren. De burgemeester heeft verder opgemerkt dat bezwaarde de situatie lijkt te bagatelliseren.

Gemachtigde heeft hierover aangevoerd dat de burgemeester er ten onrechte vanuit gaat dat een beveiliging “werkt”. Hij heeft erop gewezen dat een beveiliging beperkte bevoegdheden heeft, en de burgemeester niet heeft onderbouwd op welke manier een beveiliging kan bijdragen aan een veiligere situatie.

De burgemeester heeft hierover aangegeven dat de aanwezigheid van een beveiliging wel degelijk werkt. In de praktijk werkt dit preventief en neemt het aantal incidenten af. De burgemeester heeft in het bestreden besluit verder aangegeven dat een beveiliging kan inschatten wanneer zich een overlastsituatie dreigt voor te doen. Ook kan de beveiliging een professionele toegangscontrole doen, waarbij personen die drugs of wapens bij zich dragen, of die vermoedelijk overlast zullen veroorzaken, worden geweerd.

Gelet op de feiten uit de bestuurlijke rapportages van de politie, kan de commissie begrijpen dat de burgemeester een beveiliging bij de deur noodzakelijk acht voor het kunnen exploiteren van het café. De commissie kan de burgemeester volgen zijn uitleg dat een beveiliging personen kan weren die overlast veroorzaken, of drugs en wapens bij zich dragen. De commissie is dan ook niet met bezwaarde eens dat de inzet van beveiliging de veiligheid niet zou verbeteren. De burgemeester heeft naar het oordeel van de commissie in dit kader terecht opgemerkt dat bezwaarde deze verantwoordelijkheid niet heeft genomen, door niet mee te denken over alternatieve maatregelen. In het ingediende veiligheidsplan heeft bezwaarde veelal personeel “NVT” ingevuld bij mogelijke maatregelen.

Verder heeft bezwaarde bij “Leren van incidenten” in het veiligheidsplan het volgende opgemerkt: *“Er is in ons cafe gelukkig bijna nooit iets aan de hand. De sfeer is altijd goed en de klanten gedragen zich netjes. Ik heb daarom nog geen logboek van incidenten”*. Gelet hierop kan de commissie de opmerking van de burgemeester, dat bezwaarde de situatie bagatelliseert, wel volgen. De commissie begrijpt voorts dat de burgemeester er geen vertrouwen in heeft dat op deze manier (zonder goedgekeurd veiligheidsplan met gepaste maatregelen) een gezonde woon- en leefomgeving, de openbare orde en veiligheid in de omgeving van Café Madam kan worden gewaarborgd. De bezwaren hierover slagen niet.

3.2.5. Is de weigering van de exploitatievergunning onevenredig?

Gemachtigde heeft aangevoerd dat het financieel niet mogelijk is voor bezwaarde om een beveiliging in te huren. Het is een kleinschalig café met een klein aantal bezoekers per dag, waardoor deze maatregel voor bezwaarde financieel niet uit kan. Verder heeft bezwaarde in de aanvullende gronden van 6 augustus 2023 aangegeven dat de “sluiting van het café” een te zwaar middel is, gelet op de doorsnee clientèle van het café. Dat zijn overwegend arbeiders uit de Eemshaven, en geen drugsgebruikers. Bezwaarde wijst erop dat de burgemeester het café ook voor beperkte tijd had kunnen sluiten. Daarnaast had de gemeente ruimtelijke instrumenten kunnen inzetten, als zij horecafunctie op deze plek kwijt wil.

De commissie overweegt dat door bezwaarde slechts is gesteld, maar niet met stukken is onderbouwd dat het financieel onmogelijk is om een beveiliging in te huren. In het bezwaar en tijdens de zitting is genoemd wat ongeveer de omzet van bezwaarde zou zijn, maar daarmee is de financiële situatie van bezwaarde niet inzichtelijk gemaakt. Dit is, gelet op vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), onvoldoende om aan te nemen dat het bestreden besluit onevenredig is.

De commissie overweegt voorts dat het bestreden besluit geen “sluiting” van het café betreft. Het gaat om een weigering van de gevraagde exploitatievergunning. Daarbij merkt de commissie nogmaals op dat het besluit van 30 maart 2023, waarin bezwaarde is gevraagd een exploitatievergunning en is besloten dat bezwaarde over een goedgekeurd veiligheidsplan moet beschikken, al onherroepelijk is geworden. In deze bezwaarprocedure staat de vraag centraal of de gevraagde vergunning terecht is geweigerd, en niet (meer) de vraag of de burgemeester een veiligheidsplan heeft mogen eisen. De burgemeester moet de aanvraag voor een exploitatievergunning beoordelen aan de hand van de weigeringsgronden in de APVG 2021. De vraag of de burgemeester (ook) andere handhavinginstrumenten had kunnen inzetten, is naar het oordeel van de commissie dan ook niet relevant voor de vraag of de exploitatievergunning terecht is geweigerd.

Overigens heeft de burgemeester in het bestreden besluit uitgebreid uiteengezet waarom het in het gebied “de Gele Loper” noodzakelijk is om maatregelen te nemen om de openbare orde te bewaren. Hij houdt daarbij rekening met de drugsdeals en incidenten, in een wijk waar ook kwetsbare functies zitten, zoals een kinderopvang. De bewoners in dit gebied maken zich zorgen over hun veiligheid. Gelet op de rol van horeca in dit gebied, die als ‘uitvalsbasis’ voor drugsdealers wordt gebruikt, heeft de burgemeester de regels voor alle horecabedrijven in de buurt aangescherpt. De burgemeester heeft dan ook horecabedrijven, niet alleen Café Madam, actief aangeschreven om een exploitatievergunning aan te vragen en een veiligheidsplan in te dienen.

De commissie overweegt dat de burgemeester de gevraagde exploitatievergunning heeft geweigerd met het oog op de bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving. De commissie is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die maken dat de weigering van de exploitatievergunning in dit geval onevenredig is in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (artikel 3:4, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht).

3.2.6. Is er strijd met het gelijkheidsbeginsel?

Gemachtigde doet namens bezwaarde een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Hij stelt in het bezwaarschrift en ter zitting dat er een aantal horecagelegenheden zijn waar “hetzelfde volk” rondloopt als bij Café Madam, die geen beveiliging behoeven. Hij noemt specifiek Kip Piri Piri aan het Gedempte Zuiderdiep en Café Luna, Café Buckshot en Chaplin’s Pub aan het Zuiderdiep.

De burgemeester heeft daarop aangegeven dat er geen sprake is van gelijke gevallen. Over de genoemde horecagelegenheden zijn volgens de burgemeester niet of nauwelijks meldingen en constatering gedaan als het gaat om overlast of verstoringen van de openbare orde. Er geldt geen algemene plicht in Groningen voor het aanwezig hebben van een beveiliging om een toegangscontrole of andere beveiligingswerkzaamheden te kunnen doen. Of dit nodig is, wordt beoordeeld door de omstandigheden van het geval. De burgemeester heeft ter zitting aangegeven dat er horecagelegenheden zijn, bijvoorbeeld in het uitgaansgebied in de Peperstraat, waar ook (al dan niet op verzoek van de burgemeester) een beveiliging is opgenomen als maatregel in het veiligheidsplan.

De commissie kan de burgemeester hierin volgen. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen op gelijke wijze moeten worden behandeld. Café Madam zit op een unieke locatie, midden in het prostitutiegebied. Dit is niet vergelijkbaar met de genoemde horecagelegenheden aan het (Gedempte) Zuiderdiep. Daarnaast bestaat bij deze zaken volgens de burgemeester geen beeld van overlast, zoals dit wel geldt voor Café Madam. De commissie is dan ook van oordeel dat er geen sprake is van gelijke gevallen, en dat daarom het beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt.

3.3. Heeft de burgemeester diverse vergunningen terecht ingetrokken?

Bij besluit van 14 juni 2024 heeft de burgemeester de aan bezwaarde toegekende alcoholwetvergunning, aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten en de terrasvergunning ingetrokken.

In het bestreden besluit heeft de burgemeester gewezen op dezelfde feiten en omstandigheden die ook van belang waren voor de weigering van de exploitatievergunning. De commissie heeft dit hiervoor (onder 3.2.3.) al uitgebreid besproken, en zal de feiten niet herhalen. De burgemeester heeft op basis van de incidenten geconcludeerd dat Café Madam een aantrekkende werking heeft voor het criminele circuit en dat dit een gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid en/of zedelijkheid. De concrete feiten die zich hebben voorgedaan, maken het volgens de burgemeester aannemelijk dat die feiten zich zullen herhalen als de vergunningen niet worden ingetrokken.

3.3.1. Is de Alcoholwetvergunning terecht ingetrokken?

De burgemeester trekt de Alcoholwetvergunning in, omdat door de lange tijd van incidenten de vrees is gewettigd dat het van kracht blijven van de Alcoholwetvergunning een gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid (artikel 31, eerste lid onder c

van de Alcoolwet). De burgemeester wijst erop dat artikel 31, eerste lid onder c van de Alcoolwet een dwingende bepaling is (de vergunning “wordt” ingetrokken).

Gemachtigde bestrijdt dat er zich geen relevante feiten *in* de inrichting hebben voorgedaan, zoals artikel 31 van de Alcoolwet vereist. Verder voert de gemachtigde aan dat, als er al relevante feiten zijn, deze de vrees moeten wettigen dat het van kracht blijven van de *Alcoholwetvergunning* een gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid. Dat gevaar moet volgens gemachtigde verband houden met het schenken van alcohol. In de feiten die de burgemeester noemt, speelt alcohol echter geen rol. Gemachtigde stelt dat daarmee de intrekking van deze vergunning wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze bevoegdheid is gegeven. Verder merkt gemachtigde op dat de niet-aanwezigheid van een leidinggevende, waar bezwaarde een aantal keren voor is beboet, geen grond is voor intrekking van de vergunning.

De commissie heeft bij de bespreking van het bezwaar over de geweigerde exploitatievergunning (onder 3.2.3.) de incidenten uit de bestuurlijke rapportages besproken die zich in en nabij Café Madam hebben voorgedaan. De commissie zal deze bespreking niet herhalen. Kort gezegd, is naar het oordeel van de commissie voldoende gebleken dat de aanwezigheid van Café Madam de woon- en leefsituatie en de openbare orde nadelig beïnvloedt. De stelling van gemachtigde, dat zich geen relevante feiten in de inrichting hebben plaatsgevonden, kan de commissie niet volgen. De commissie wijst onder meer op de aanhouding van een persoon met een grote hoeveelheid harddrugs in Café Madam op 30 juni 2023, het aantreffen van een vleesmes onder de kassa van Café Madam op 8 oktober 2023 en de constatering van de politie aan de hand van camera-beelden dat ambtshalve bekende drugsdealers zich structureel bij het café ophouden.

De burgemeester heeft in het bestreden besluit toegelicht dat de drugscriminaliteit in deze omgeving een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormt. Daarbij heeft hij ook toegelicht welke rol Café Madam daarin speelt: het gaat dan om het aantreffen van harddrugs in het café, het faciliteren van drugsdealers, de meldingen over drugsgerelateerde praktijken in en vanuit het café, en de aantrekkingskracht die het café heeft op drugsdealers (die zich daar ophouden en/of contacten leggen/het café als schuilplaats gebruiken). Daarbij is opvallend dat er niet altijd een leidinggevende aanwezig is. Deze vaststellingen wettigen volgens de commissie de vrees dat de voortzetting van het horecabedrijf een gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid.

Dat deze feiten niet per se gerelateerd zijn aan het gebruik van alcohol, doet daar niet aan af. Dit is op grond van artikel 31, eerste lid onder c van de Alcoolwet ook niet vereist. De commissie wijst bijvoorbeeld op een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 21 februari 2024, waarin een illegale gokinrichting in een horecabedrijf leidde tot intrekking van de alcoholwetvergunning (ECLI:NL:RBMNE:2024:2314).

De commissie merkt daarbij op dat, als is voldaan aan de “vrees” zoals bedoeld in artikel 31, eerste lid onder c van de Alcoolwet, de burgemeester gehouden is om de alcoholwetvergunning in te trekken. Het betreft namelijk, zoals de burgemeester terecht heeft gesteld, een dwingende bepaling.

3.3.2. Is de aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten terecht ingetrokken?

De burgemeester heeft aangegeven dat het intrekken van de alcoholwetvergunning gevolgen heeft voor de aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten. Om

kansspelslaving tegen te gaan, mogen kansspelautomaten alleen in hoogdrempelige gelegenheden staan, zie artikel 30c, lid 1, onder a van de Wet op de kansspelen (Wodk). Omdat de alcoholwetvergunning is ingetrokken, valt Café Madam niet langer onder de categorie hoogdrempelige inrichtingen. Daarom heeft de burgemeester de aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten ingetrokken.

Gemachtigde heeft in zijn bezwaargronden aangegeven dat de aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten is gekoppeld aan de alcoholwetvergunning. Hij geeft aan: *“By verval van de alcoholwetvergunning heeft de burgemeester geen beoordelingsruimte om de kansspelvergunning in stand te laten”*. De commissie merkt op dat partijen daarover niet van mening verschillen. Nu de commissie van oordeel is dat de alcoholwetvergunning terecht is ingetrokken, heeft de burgemeester de aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten terecht ook ingetrokken. De commissie merkt op dat gemachtigde geen andere gronden heeft aangevoerd tegen de intrekking van de aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten.

3.3.3. Is de terrasvergunning terecht ingetrokken?

De burgemeester geeft aan dat er sprake is van een herhaling van incidenten in of vanuit het horecabedrijf. Daardoor is de openbare orde en veiligheid in het geding. Daarnaast wijst de burgemeester erop dat een terras in de APVG 2021 gekoppeld is aan horeca (artikel 2:26 en 2:27). Aangezien de exploitatievergunning is ingetrokken, is er geen sprake meer van een horecaterras.

Gemachtigde heeft in het kader van de intrekking van de terrasvergunning wederom gesteld dat er geen sprake is van incidenten in of vanuit het horecabedrijf. Uit het bestreden besluit blijkt volgens gemachtigde niet op welke incidenten de burgemeester doelt, omdat hij alleen verwijst naar eerdere brieven. De commissie merkt op dat, voor zover dat al onduidelijk was in het bestreden besluit, dit in bezwaar voldoende is hersteld. De burgemeester gaat uit van de genoemde feiten uit de bestuurlijke rapportages, die de commissie hiervoor al uitgebreid heeft besproken (onder 3.2.3). De commissie is van mening dat wel degelijk is gebleken van een herhaling van incidenten die in of vanuit het horecabedrijf hebben plaatsgevonden, waarbij de openbare orde, veiligheid, zedelijkheids- of gezondheid in het geding zijn (artikel 2:33, onder b van de APVG 2021). De commissie is dan ook van oordeel dat ook de bezwaargronden tegen de intrekking van de terrasvergunning niet slagen.

3.3.4. Zijn deze intrekkingen onevenredig?

De commissie is van mening dat het bestreden besluit van 14 juni 2024 niet onevenredig is in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarbij verwijst de commissie naar hetgeen zij heeft overwogen (onder 3.2.6) over de evenredigheid van de weigering van de exploitatievergunning. Bezwaarde heeft geen bijzondere omstandigheden aangevoerd die maken dat het besluit van 14 juni 2024 onevenredig zou zijn.

Daarbij merkt de commissie nog op dat de alcoholwetvergunning, de aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten en de terrasvergunning niet gebruikt kunnen worden op het moment dat het horecabedrijf niet geopend mag zijn wegens het ontbreken van een exploitatievergunning. Nu de exploitatievergunning (terecht) is geweigerd, heeft bezwaarde geen reëel belang meer bij de andere vergunningen.

3.4. Conclusie

De commissie is van oordeel dat de burgemeester de gevraagde exploitatievergunning terecht heeft geweigerd (bestreden besluit van 11 april 2024), en de alcoholwetvergunning, de aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten en terrasvergunning terecht heeft ingetrokken (bestreden besluit van 14 juni 2024). De bezwaren daartegen slagen naar het oordeel van de commissie niet.

4. Advies

De commissie adviseert de burgemeester om de bestreden besluiten van 11 april 2024 en 14 juni 2024, met overneming van bovenstaande motivering, in stand te laten en de bezwaren van mevrouw 5.1.2e h.o.d.n. Café Madam, ongegrond te verklaren.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

5.1.2e

secretaris

5.1.2e

Bijlage: wettelijk kader

Relevante bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Relevante bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2021 (APVG 2021)

Artikel 1:10 Weigeringsgronden

1. Een vergunning of ontheffing kan door het daartoe bevoegde gezag worden geweigerd in het belang van:
 - a. de openbare orde;
 - b. de openbare veiligheid,
 - c. de volksgezondheid;
 - d. de bescherming van het milieu.
- (...)

Artikel 2:26 Exploitatie horecabedrijf

1. Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
- (...)
3. De burgemeester kan de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren:
 - a. indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf;
- (...)
5. De burgemeester houdt de beslissing op een aanvraag voor een vergunning aan indien voor het horecabedrijf een veiligheidsplan ingevolge artikel 2:30 is vereist en een dergelijk plan nog niet is goedgekeurd.

Artikel 2:27 Terrasvergunning

1. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een horecaterras te exploiteren.
- (...)

Artikel 2.30 Veiligheidsplan

1. Het is verboden een inrichting, die valt onder de door het college aangewezen categorie van inrichtingen, in bedrijf te hebben en te houden zonder dat de houder van de inrichting beschikt over een door burgemeester goedgekeurd veiligheidsplan.
2. Voor de opzet van een veiligheidsplan kan de burgemeester een model vaststellen.
3. De burgemeester kan van het bepaalde in het eerste lid geheel of ten dele ontheffing verlenen.

Artikel 2:33 Intrekkingsgronden

De burgemeester kan de vergunning bedoeld in artikel 2:26 van deze verordening en de vergunning bedoeld in artikel 2:27 en/of de vrijstelling als bedoeld in artikel 2:26, zeventende lid van deze verordening geheel of gedeeltelijk intrekken indien:

(...)

b. er bij herhaling incidenten in of vanuit het horecabedrijf hebben plaatsgevonden waarbij de openbare orde, veiligheid, zedelijkheids- of gezondheid in het geding zijn;

(...)

Aanwijzingsbesluit veiligheidsplan horeca inrichtingen (het Aanwijzingsbesluit)**BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN GRONINGEN**

Gelet op artikel 2:30 van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2009;

BESLUITEN:

1. De hieronder te noemen categorieën van inrichtingen zoals bedoeld in de Drank- en Horecawet worden hierbij aangewezen als inrichtingen waarvan de houder op grond van artikel 2.30, eerste lid van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2009 dient te beschikken over een door de burgemeester goedgekeurd veiligheidsplan:

a. inrichtingen binnen de diepenring met een capaciteit van meer dan 200 bezoekers;

b. inrichtingen buiten de diepenring met een capaciteit van meer dan 500 bezoekers;

c. afzonderlijke inrichtingen indien de aanwezigheid van een veiligheidsplan naar het oordeel van de burgemeester wenselijk is om de openbare orde en veiligheid, het woon- en leefklimaat en de gezondheid te waarborgen.

2. De burgemeester kan vaststellen dat door hem bepaalde inrichtingen of categorieën van inrichtingen die onder de categorieën als bedoeld in het eerste lid vallen, niet over een veiligheidsplan hoeven te beschikken, indien naar het oordeel van de burgemeester een veiligheidsplan niet nodig is om de openbare orde en veiligheid, het woon- en leefklimaat en de gezondheid te waarborgen.

(...)

Relevante bepalingen uit de Nadere regels veiligheidsplan horeca inrichtingen**Artikel 4**

1. De burgemeester kan op grond van een relevant belang de exploitant verplichten tot het opnemen van specifieke maatregelen in het veiligheidsplan.

2. Deze maatregelen worden geacht deel uit te maken van het veiligheidsplan

Relevante bepalingen uit de Alcoholwet**Artikel 31**

1. Een vergunning wordt door de burgemeester ingetrokken, indien:

(..)

c. zich in de betrokken inrichting feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven der vergunning gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid,

Relevante bepalingen uit de Wet op de kansspelen (Wodk)**Artikel 30**

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

d. hoogdrempelige inrichting: een inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Alcoholverwet, waarin rechtmatig het horecabedrijf als bedoeld in dat artikellid wordt uitgeoefend;

(...)

Artikel 30f

1. De vergunning wordt ingetrokken:

(..)

b. indien voor een inrichting, als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder a en b, niet de vergunning van kracht is, die ingevolge de voor die inrichting geldende bepalingen is vereist;

(...)

Relevante bepalingen uit de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn)

Artikel 10

Vergunningsvoorwaarden

1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:

a) niet-discriminatoire;

b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredig met die reden van algemeen belang;

d) duidelijk en ondubbelzinnig;

e) objectief;

f) vooraf openbaar bekendgemaakt;

g) transparant en toegankelijk.