

Groningen, 1 oktober 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan de burgemeester

Samenstelling van de commissie:

Mevrouw [5.1.2e] voorzitter

De heer [5.1.2e] lid (*niet aanwezig bij de hoorzitting*)

Mevrouw [5.1.2e] secretaris/ lid

Bezwaarschriftnr.:

179140-2024

Indieners:

De heren [5.1.2e] en [5.1.2e]

Onderwerp:

Besluit tot vaststellen sluitingsduur De Tapperij

Datum van de hoorzitting:

12 september 2024

Advies van de commissie:

Het bezwaar onder overname van de motivering ongegrond verklaren.

Bijlage: pleitnota

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift dat is ingediend door de heren [5.1.2e] en [5.1.2e] (hierna: bezwaarden) d.d. 6 juni 2024. Bezwaarden zijn eigenaren van De Tapperij aan de Grote Markt 36a te Groningen.

Het bezwaar is gericht tegen het besluit van de burgemeester van 5 juni 2024, waarin besloten is een sluitingstijd vast te stellen voor horecagelegenheid De Tapperij voor de duur van zes maanden van maandag tot en met zondag van 05.00 – 12.00 uur.

De commissie heeft op 12 september 2024 een openbare hoorzitting gehouden. Bezwaarden waren hierbij aanwezig en gaven een mondelinge toelichting op het bezwaarschrift. Namens de burgemeester waren de heren [5.1.2e] en [5.1.2e] aanwezig. Tevens was aanwezig mevrouw [5.1.2e] stagiair bij de gemeente Groningen.

Er is een audiobestand gemaakt van de hoorzitting. Dit bestand kan, indien gewenst, worden nagestuurd.

2. Feiten

Op 8 februari 2024 vindt er op initiatief van de burgemeester een gesprek plaats met bezwaarden. Het gesprek gaat over de (structurele) overlast en openbare orde verstoringen die – veelal na 05.00 uur – worden ervaren binnen en in de directe omgeving van De Tapperij.

Op 12 februari 2024 stuurt de burgemeester een waarschuwingsbrief naar bezwaarden. Hierin wordt verwezen naar het gesprek van 8 februari 2024 en worden de gemaakte afspraken weergegeven. De burgemeester wil periodiek op de hoogte worden gehouden van de maatregelen die De Tapperij zal nemen om de overlast te bestrijden.

Op 20 april 2024 stelt de politie Noord-Nederland een bestuurlijke rapportage (hierna: BR) op. Volgens de BR is er geruime tijd sprake van overlast die wordt veroorzaakt bij en rondom de Tapperij. In de BR wordt een opsomming gegeven van incidenten en waarnemingen van 1 februari 2024 tot en met 20 april 2024.

Op 17 mei 2024 wordt door de burgemeester aan bezwaarde een voornemen tot vaststellen van de sluitingsduur opgelegd: van maandag tot en met zondag van 05:00 tot 12:00 uur voor een periode van zes maanden. In de brief wordt tevens aangegeven dat bezwaarden een zienswijze kunnen indienen. Bezwaarden maken hier geen gebruik van.

Op 5 juni 2024 legt de burgemeester de tijdelijke sluiting op zoals genoemd in het voornemen. Het besluit gaat in op 7 juni 2024 en duurt tot zaterdag 7 december 2024.

Op 10 juni 2024 ontvangt de burgemeester het bezwaarschrift.

Op 7 juli 2024 dient de burgemeester een verweerschrift in.

Ter zitting op 12 september 2024 overleggen bezwaarden een document. De commissie vat dit document op als zijnde een pleitnota. Deze wordt gehecht aan het advies.

3. Inhoud bezwaar

In het bezwaarschrift en op de hoorzitting is, kort samengevat, het volgende naar voren gebracht:

- Het sluiten van De Tapperij is een vergaande ernstige maatregel die het faillissement betekent voor de horecagelegenheid.
- De overlast op straat kan niet volledig aangerekend worden aan De Tapperij.
- In het gesprek met de burgemeester van 8 februari 2024 is afgesproken dat bezwaarmakers maatregelen zouden nemen om de overlast te beperken. Na zes maanden zou er een evaluatie zou worden uitgevoerd, waarna eventueel beslissingen zouden worden genomen. Bezwaarden voelen zich overvallen dat het besluit tot tijdelijke sluiting is opgelegd en de evaluatie niet is afgewacht.
- Het bestrijden van overlast kost meer tijd.
- Bezwaarden worden door de maatregel financieel benadeeld. Zij stellen dat verkoop en faillissement van De Tapperij dreigt.

4. Beoordeling van de zaak

Relevante regelgeving

Gemeentewet

Artikel 174

1. De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.
2. De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.
3. De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2021 (hierna: APVG)

Artikel 2:32 Tijdelijke Sluiting

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, voor één of meer horecabedrijven tijdelijk een sluitingsuur vaststellen of tijdelijke sluiting bevelen.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 13b Opiumwet.

Handhavingsprotocol horeca gemeente Groningen 2024

Artikel 2:32 APVG 2021

De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, voor één of meer horecabedrijven tijdelijk een sluitingsuur vaststellen of tijdelijke sluiting bevelen.

Bestuurlijke maatregel: opleggen tijdelijk sluitingsuur of tijdelijke sluiting (tot maximaal 12 maanden)

Beoordeling commissie

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of de burgemeester terecht en op goede gronden heeft besloten om De Tapperij een beperking van de openingstijden op te leggen. De maatregel ziet op een tijdelijke sluiting van maandag t/m zondag van 05.00 – 12.00 uur gedurende zes maanden. De commissie overweegt daartoe als volgt.

De burgemeester heeft het in het belang van de openbare orde en veiligheid noodzakelijk geacht om De Tapperij tijdelijk te sluiten. Volgens het besluit is uit politie-informatie en gemeentelijk toezicht afdoende gebleken dat er vanaf circa 05.00 uur in en rondom De Tapperij sprake is van voortdurende en herhaaldelijke overlast en verstoringen van de openbare orde.

Uit het bestreden besluit blijkt dat de burgemeester de horecagelegenheid op basis van artikel 2:32 APVG heeft gesloten. Een sluitingsbevel zoals genoemd in dit artikel wordt opgelegd nadat er bijvoorbeeld één of meerdere incidenten in de horecagelegenheid hebben plaatsgevonden.

Mocht de burgemeester overgaan tot tijdelijke sluiting?

Al geruime tijd is er sprake van structurele overlast en openbare orde verstoringen binnen en in de directe omgeving van De Tapperij, vooral rond en na 05.00 uur. Dit wordt tussen partijen niet betwist. Naar aanleiding hiervan heeft de burgemeester bezwaarden uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek vond op 8 februari 2024 plaats. De burgemeester heeft de afspraken, gemaakt in het gesprek, schriftelijk weergegeven in zijn waarschuwingsbrief van 20 februari 2024.

In de periode van 1 februari 2024 tot en met 20 april 2024 heeft de politie en de gemeente intensief gecontroleerd op overlastgevende situaties en incidenten. Dit heeft geresulteerd in de BR en in de meldingen genoemd in het voornemen en het besluit.

Enige tijd na de waarschuwing en controles is het de burgemeester niet gebleken dat bezwaarden directe opvolging hebben gegeven aan de afspraken. Evenmin is hem gebleken dat er aantoonbare veranderingen of strengere maatregelen zijn doorgevoerd. Ook is de burgemeester niet periodiek op de hoogte gehouden van ontwikkelingen die De Tapperij heeft genomen om de openbare orde te beschermen. De burgemeester heeft vervolgens – op grond van de hem ter beschikking staande informatie – geconcludeerd dat de openbare orde verstoringen in of nabij de ingang van De Tapperij niet zijn afgenomen.

De burgemeester heeft op 17 mei 2024 het voornemen tot tijdelijke sluiting aan bezwaarden gestuurd. Bezwaarden hebben hier niet (met een zienswijze) op gereageerd. Vervolgens heeft de burgemeester op 5 juni 2024 het besluit tot tijdelijke sluiting opgelegd. Met de tijdelijke sluiting wil de burgemeester de verstoring van de openbare orde beëindigen, en de rust in de directe omgeving van De Tapperij laten terugkeren.

De commissie constateert allereerst dat de burgemeester ervoor heeft gekozen om een waarschuwing (in de vorm van een gesprek en een brief) vooraf te laten gaan aan het opleggen van het besluit tot tijdelijke sluiting. Het geven van een (schriftelijke) waarschuwing is niet voorgeschreven in beleid. De commissie neemt aan dat de burgemees-

ter met zijn waarschuwing(sgesprek en brief) heeft beoogd om bezwaarden de gelegenheid te bieden tijdig maatregelen te treffen om verdere verstoring van de openbare orde – en de tijdelijke sluiting van hun inrichting – te voorkomen.

Bezwaarmakers erkennen de (grotere) overlast op straat, maar vinden dit een maatschappelijk probleem die niet volledig onder verantwoordelijkheid van De Tapperij valt. Zij voeren aan dat zij naar aanleiding van het gesprek en de waarschuwingsbrief de overlast hebben geprobeerd te voorkomen, door de huisregels bij de ingang op te hangen, het deurbeleid aan te scherpen en de muziekinstallatie te begrenzen. Maar overlast bestrijden kost volgens hen (veel) tijd, omdat nieuwe maatregelen vaak slecht ontvangen worden en gepaard gaan met een tijdelijke verhoging van de overlast. Bezwaarden vinden het dan ook oneerlijk dat juist in de periode waarin zij voorspelden dat er een stijging van overlast zou komen, door politie en gemeente gemonitord is. Tot slot betekent een sluiting om 05.00 uur een omzetting van 80 tot 90% voor bezwaarden, waardoor zij de sluiting als straf ervaren.

Voor de commissie staat vast, zoals ook in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 mei 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AW7324](#), r.o. 2.8 is overwogen, dat de bestuurlijke maatregel tot tijdelijke sluiting uitsluitend gericht is op bescherming van de openbare orde. Dit betekent dat de maatregel, hoewel bezwaarden dat mogelijk anders ervaren, geen punitieve sanctie is. De sluiting is enkel gericht op het herstellen van de openbare orde en niet (mede) gericht op het toevoegen van geïndividualiseerd concreet nadeel.

De Tapperij is één van de weinige horecagelegenheden in de binnenstad van Groningen die na 05.00 uur nog geopend is. Dat bezwaarden de overlast niet (volledig) voor hun rekening nemen, kan de commissie tot op zekere hoogte volgen. Maar de commissie leest in de BR en in de waarnemingen van de gemeentelijke toezichthouder ook dat zich niet alleen buiten, maar ook in De Tapperij ongeregelde heden voordoen die van invloed zijn op de openbare orde en veiligheid. Bovendien – zo vindt de commissie – is het de keus van bezwaarden om hun horecagelegenheid geopend te houden in de tijdsperiode (vanaf 05.00 uur) waarin zich de meeste overlast voordoet.

Verder stelt de commissie vast dat in de waarschuwingsbrief is aangekondigd dat de komende tijd vaker en strenger toezicht op de verantwoordelijkheden van De Tapperij zal plaatsvinden. Bezwaarden hadden dus op de hoogte kunnen zijn dat er intensiever toezicht zou plaatsvinden. Ook hebben bezwaarden erkend geen (periodiek) contact te hebben gezocht met de burgemeester over de getroffen maatregelen.

Met de burgemeester is de commissie van mening dat – gelet op de (objectieve) meldingen in de BR en observaties van de gemeente – de maatregelen van De Tapperij niet hebben geleid tot een vermindering in (de ernst van) het overlastbeeld. De commissie is verder van oordeel dat de periode tussen het (waarschuwing)sprek van 8 februari 2024 en het bevel tot tijdelijke sluiting van 5 juni 2024 niet zodanig kort is, dat de burgemeester om die reden niet tot sluiting mocht overgaan. Daarbij heeft de commissie in aanmerking genomen dat zich verspreid over deze periode diverse incidenten hebben voorgedaan en dat daarover een aantal malen gesproken is tussen politie en portiers van De Tapperij.

Was er sprake van bijzondere omstandigheden?

Een tijdelijke sluiting is bedoeld om de openbare orde te beschermen en om de veiligheid van bezoekers van De Tapperij te garanderen. Dat er mogelijk een evaluatie zou plaatsvinden of de maatregelen tot een verminderde overlast hebben geleid, betekent volgens de commissie niet dat er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de burgemeester in die periode niet zou mogen ingrijpen om de openbare orde te beschermen. Bovendien had de burgemeester er ook voor kunnen kiezen de tijdelijke sluiting zonder voorafgaande waarschuwing op te leggen. Hiertoe was hij immers op grond van het beleid niet verplicht.

Ook de stelling van bezwaarden dat De Tapperij dé plek is om traditiegetrouw een avond stappen af te sluiten, is voor de commissie niet voldoende voor het oordeel dat er sprake zou zijn van bijzondere omstandigheden op grond waarvan de burgemeester gehouden was om in afwijking van zijn beleid van een tijdelijke sluiting af te zien.

Verder stelt de commissie vast dat uit de stukken blijkt dat bezwaarden de gelegenheid hebben gehad om hun zienswijze op het voornemen tot tijdelijke sluiting te geven. Bezwaarden hebben echter geen zienswijze overgelegd omdat zij, zoals ter zitting werd aangegeven, niet altijd in staat zijn om adequaat op de post te reageren. Bezwaarden zijn ondernemers met meerdere (horeca)zaken. Het lukt hen niet om alle poststukken tijdig van een reactie te voorzien. In bezwaar stellen zij dat hun bedrijfsvoering door de tijdelijke sluiting nadelig beïnvloedt wordt, omdat zij na 05.00 uur de meeste inkomsten verwerven.

De commissie is van oordeel dat de stelling van bezwaarden dat er sprake is van inkomstenderving, invoelbaar is. Echter, daar staat tegenover dat bezwaarden geen stukken hebben overgelegd waaruit objectief blijkt welk financieel nadeel bezwaarden lijden. De commissie overweegt dat het niet indienen van een zienswijze voor rekening en risico van bezwaarden dient te blijven. De burgemeester heeft daarom bij het bepalen van de sluitingsduur terecht geen rekening (kunnen) (ge)houden met de financiële gevolgen van de sluiting voor bezwaarden.

Conclusie

De commissie stelt vast dat het besluit van de burgemeester is gebaseerd op ambtsbelofte opgemaakte waarnemingen van gemeentelijke toezichthouders en een bestuurlijke rapportage van de politie. Hierin is informatie weergegeven over de aard van de incidenten en waar en wanneer die zijn gebeurd. Bezwaarmakers hebben in hun pleitnota op de waarnemingen gereageerd, maar niet ontkend of (met stukken) aannemelijk gemaakt dat de inhoud ervan onjuist is.

De commissie is van oordeel dat bezwaarden voldoende tijd hebben gehad om de overlast in en nabij De Tapperij te verminderen. Na het gesprek van 8 februari 2024 is het uiteindelijke besluit tot tijdelijke sluiting op 5 juni 2024 genomen. De maatregelen die bezwaarden stellen te hebben genomen, hebben in die drie maanden niet geleid tot minder incidenten. Daarmee is het directe gevaar voor de openbare orde en veiligheid feitelijk niet weggenomen. De burgemeester mocht dan ook besluiten tot de tijdelijke sluiting van De Tapperij.

Verder overweegt de commissie dat een sluiting gedurende zes maanden vanaf 05.00 uur haar niet onredelijk voorkomt in het licht van het aantal incidenten, het tijdstip

waarop de meeste overlast zich voordoet en de ernst ervan. De commissie neemt daarbij artikel B van het Handhavingsprotocol horeca gemeente Groningen 2024 in overweging, waarin staat dat de toepassing van artikel 2:32 van de APVG 2021 leidt tot het opleggen van een tijdelijk sluitingsuur of tijdelijke sluiting (tot maximaal 12 maanden).

Dat bezwaarden als gevolg van de sluiting financieel nadeel hebben geleden, maakt de sluiting niet onevenredig. De commissie is dan ook van oordeel dat de burgemeester alles overwegende de algemene belangen van openbare orde en veiligheid zwaarder heeft kunnen laten wegen dan de (financiële) belangen van bezwaarden.

5. Advies

De commissie adviseert de burgemeester om de bezwaren van de heer [REDACTED] 5.1.2e en de heer [REDACTED] 5.1.2e onder overname van de motivering uit dit advies, ongegrond te verklaren.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

secretaris

5.1.2e

5.1.2e