

Groningen, 15 februari 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan het college van burgemeester en wethouders en aan de burgemeester

Samenstelling van de commissie:

De heer 5.1.2e voorzitter

De heer 5.1.2e lid

De heer 5.1.2e lid/secretaris

Bezwaarschriftnr.:

332090-2023

Indiener:

de heer mr. 5.1.2e Bout Advocaten, namens de heer 5.1.2e

Onderwerp:

Ingetrokken standplaatsvergunning en terrasvergunning Grote Markt

Datum van de hoorzitting:

19 januari 2024

Advies van de commissie:

Het bestreden besluit in stand laten en de bezwaren ongegrond verklaren.

Het verzoek om proceskostenvergoeding afwijzen.

Dossier 332090-2023 intrekken standplaatsvergunning Grote Markt

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift van de heer **5.1.2e** namens hem ingediend door de heer mr. **5.1.2e** Bout advocaten. Het bezwaarschrift is gedagtekend op 16 oktober 2023 en op 17 oktober 2023 ontvangen.

Het bezwaar is gericht tegen de beslissing van 6 september 2023 van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft, om de standplaatsvergunning en de terrasvergunning in te trekken.

2. Feiten

Op 14 februari 2004 heeft het college aan de heer **5.1.2e** een standplaatsvergunning verleend voor de exploitatie van een poffertjessalon op de Grote Markt. De vergunning geldt ieder jaar voor de periode van 1 maart tot 1 november met uitzondering van de mei- en zomerkermis.

Op 22 juni 2015 heeft de burgemeester aan de heer **5.1.2e** een terrasvergunning verleend. De datum die in de vergunning staat (26 mei 2014) betreft een schrijffout.

Op 4 juli 2023 sturen de burgemeester en het college aan de heer **5.1.2e** een voornemen om de standplaatsvergunning en de terrasvergunning in te trekken.

Op 18 juli 2023 dient heer mr. **5.1.2e** gemachtigde van de heer **5.1.2e** een zienswijze in.

Op 6 september 2023 besluit het college de standplaatsvergunning in te trekken en besluit de burgemeester de terrasvergunning in te trekken.

Op 17 oktober 2023 (ontvangst) dient de gemachtigde van de heer **5.1.2e** een bezwaarschrift in. Op 1 november 2023 worden de gronden van bezwaar ingediend.

Op 29 december 2023 wordt namens het college en de burgemeester een verweerschrift ingediend.

De bezwaarschriftencommissie heeft op 19 januari 2024 een hoorzitting gehouden. Tijdens de zitting hebben de heren **5.1.2e** en **5.1.2e** een toelichting op het bezwaar gegeven. Het college en de burgemeester werden vertegenwoordigd door de heren **5.1.2e** en **5.1.2e**. Van de hoorzitting is een audio opname gemaakt. De opname kan op verzoek worden toegezonden.

Op 31 januari 2024 stuurt het college een nadere reactie naar de commissie. Deze reactie is dezelfde dag doorgestuurd naar de gemachtigde van de heer **5.1.2e**.

Op 7 februari 2024 stuurt gemachtigde een reactie.

3. Wat ging eraan vooraf

Vanaf 2016 zijn de standplaatshouders op de hoogte gehouden over nieuwe plannen voor de binnenstad en de herinrichting van de Grote Markt en de gevolgen daarvan. Dit onder andere door middel van nieuwsbrieven. Met de herinrichting van de Grote Markt is gekozen voor een ander gebruik van het plein. De Grote Markt ontwikkelt zicht van verkeersrotonde naar verblijfsgebied. Om dat te bereiken is gekozen voor meer groen, water en zitgelegenheid. Om daarvoor ruimte te maken is gekozen voor een nieuwe locatie en voor nieuwe regels voor standplaatsen. Op 22 december 2021 is het inrichtingsplan door de gemeenteraad vastgesteld. Op de plek waar de poffertjeskraam stond, wordt een waterpartij geplaatst.

Ook de Nota Standplaatsen 2021 is op 1 januari 2022 aangepast. Ter bescherming van het uiterlijk aanzien van de (nieuwe) Grote Markt zijn regels opgenomen over terrassen en uitstallingen en over de locatie, uitstraling en grootte van standplaatsen op de Grote Markt.

4. Inhoud bezwaar

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

- bezwaarmaker meent dat hij nog altijd in aanmerking kan komen voor een (al dan niet ambtshalve gewijzigde) vergunning. De noodzaak om tot intrekking over te gaan ontbreekt derhalve;
- ook het enkele feit dat de poffertjeskraam zoals die thans is, in strijd is met het geldende standplaatsenbeleid, maakt nog niet dat er een bevoegdheid bestaat om tot intrekking over te gaan. Bezwaarmaker meent dat het gewijzigde standplaatsenbeleid op diverse onderdelen onjuist is;
- er is sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Voor de oliebolleakraam is een andere afmeting aangehouden en deze is vrijgesteld van het mobiliteitsvereiste;
- bezwaarmaker is nog altijd bereid om met de gemeente in gesprek te gaan om te zoeken naar een alternatieve locatie, in combinatie met een vergoeding voor de daarmee gepaard gaande kosten;
- Verzocht wordt om vergoeding van de proceskosten.

5. Beoordeling van de zaak

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of het college en de burgemeester terecht en op goede gronden hebben besloten om de standplaats- en terrasvergunning in te trekken.

Procesbelang?

Het college en de burgemeester hebben in het verweerschrift aangegeven niet te zien welk procesbelang bezwaarmaker heeft. De commissie zal daarom allereerst de vraag over het procesbelang beantwoorden. Daarbij is ook van belang welke locatie precies vergund is.

De commissie is van oordeel dat bezwaarmaker een procesbelang heeft. Procesbelang is het belang dat een belanghebbende heeft bij de uitkomst van een procedure. Daarbij gaat het erom of het doel dat de belanghebbende voor ogen staat, met het rechtsmiddel kan worden bereikt en voor de belanghebbende van feitelijke betekenis is. In beginsel heeft een belanghebbende die opkomt tegen een besluit, belang bij een beoordeling van zijn bezwaar of beroep, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is komen te vervallen (zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3415).

In het verweerschrift schrijven het college en de burgemeester dat locatie van de locatie van de Poffertjeskraam, in verband met de herinrichting van de Grote Markt, feitelijk niet langer beschikbaar is als standplaats en als terras. Het verweerschrift vervolgt met de stelling *“In deze procedure staat derhalve niet ter discussie dat de aan 5.1.2e verleende vergunningen in verband met de feitelijke situatie ter plaatse inmiddels niet langer bruikbaar zijn. 5.1.2e heeft dus niets aan die vergunningen, ook als ze niet zouden zijn ingetrokken. Het procesbelang is dus in elk geval niet gelegen in het terugdraaien van de intrekking. Daarmee is hij immers niet geholpen.”*

De adviescommissie heeft op de hoorzitting gevraagd naar de exact vergunde locatie van de poffertjeskraam. Het college en de burgemeester hebben in hun reactie d.d. 31 januari 2023 aangegeven dat de exacte locatie volgt uit het Aanwijzingsbesluit gebieden met een maximum aantal standplaatsen. In dit aanwijsbesluit zijn kaarten opgenomen waarop de stippen het aantal en de locatie van de standplaatsen in de gebieden aangeven. De standplaats van de heer 5.1.2e is weergegeven met een stip met het nummer 31.

De gemachtigde geeft in zijn reactie van 7 februari 2024 aan dat uit het Aanwijzingsbesluit niet kan worden afgeleid waar de exacte vergunde locatie van de poffertjeskraam zich bevindt. Het is dus wat cliënt betreft nog altijd onvoldoende duidelijk welke specifieke locatie er is vergund en waarom de poffertjeskraam niet elders op de Grote Markt zou kunnen worden gevestigd.

De commissie stelt vast dat uit de standplaats- en terrasvergunning in combinatie met kaart die hoort bij het Aanwijzingsbesluit gebieden met een maximum aantal standplaatsen volgt dat bezwaarmaker alleen een standplaats mocht innemen op de locatie van de stip met nummer 31. Deze stip bevindt zich aan de noordoostzijde van de Grote Markt.

Overigens geeft de gemachtigde in de gronden van het bezwaarschrift d.d. 1 november 2023 ook aan dat de poffertjeskraam vanaf ongeveer 1996/1997 op de huidige locatie staat, te weten op de hoek van de Grote Markt, tegenover de ABN AMRO. Het was voor de heer 5.1.2e dus duidelijk waar hij zijn standplaats mocht innemen. Ook stelt gemachtigde dat de poffertjeskraam niet op de huidige plaats kan blijven staan, nu in het kader van de herinrichting op die locatie een waterpartij is voorzien.

Het door bezwaarmaker met het bezwaar beoogde feitelijke gevolg – het weer mogen innemen van de standplaats op de oorspronkelijke plaats – is echter nog wel te verwezenlijken. Dit zal een aanpassing van de inmiddels aangelegde waterpartij betekenen, maar dit is niet onmogelijk. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot een kapvergunning. Bij een kapvergunning vervalt het procesbelang als de bomen zijn

Dossier 332090-2023 intrekken standplaatsvergunning Grote Markt

gekapt. Het beoogde feitelijke gevolg - het voorkomen dat de bomen worden gekapt – is immers niet meer te verwezenlijken.

Procesbelang ook kan bestaan indien de betrokkene stelt schade te zullen lijden ten gevolge van de besluitvorming (ECLI:NL:RVS:2019:497). Bezwaarmaker heeft met zoveel woorden heeft gesteld dat de door de gemeente voorgestane veranderingen zowel que locatie als qua afmetingen feitelijk niet mogelijk zijn. Daarmee zou feitelijk sprake zijn van bedrijfsbeëindiging.

Inhoudelijke beoordeling

Toepasselijke regels

Op grond van artikel 1:7, eerste lid onder b van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2021 (APVG) kan een vergunning of ontheffing worden ingetrokken of gewijzigd indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de ontheffing of vergunning, intrekking of wijziging noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist.

Op grond van artikel 2:27, eerste lid van de APVG is het verboden om zonder vergunning van de burgemeester een horecaterras te exploiteren.

Op grond van het vierde lid van art. 2:27 onder c en e APVG kan de burgemeester de terrassen weigeren of intrekken indien het beoogde gebruik gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan en indien het beoogde gebruik afbreuk doet aan andere publieke functies van de weg, inclusief de bescherming van het uiterlijk aanzien daarvan en van de omgeving.

Op grond van artikel 5:19, eerste lid APVG is het verboden zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben.

In artikel 5:19, derde lid onder a en d APVG kan een vergunning worden geweigerd in het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving en vanwege aantoonbare toekomstige ruimtelijke en/of planologische ontwikkelingen.

Bevoegdheid intrekken vergunningen

De wettelijke grondslag om standplaats- en terrasvergunningen in te trekken volgt uit de artikelen 1:7, eerste lid, aanhef en onder b APVG, 2:27, vierde lid APVG en 5:19, derde lid, aanhef en onder a en d APVG. Daarnaast impliceert de bevoegdheid om een vergunning te verlenen naar vaste bestuursrechtelijke regels, ook de bevoegdheid om deze in te trekken.

Op de plek waar de poffertjeskraam stond, is een waterpartij geplaatst.

De commissie is van oordeel dat het gebruik van het terras hierdoor gevaar oplevert voor de bruikbaarheid en het doelmatig en veilig gebruik van de vernieuwde Grote Markt.

Ook doet het gebruik als terras afbreuk aan de andere publieke functie ter plaatse, namelijk het gebruik als waterelement.

De commissie is ook van oordeel dat het college bevoegd is om de standplaatsvergunning in te trekken. De herinrichting van de Grote Markt is onmiskenbaar een ruimtelijke

Dossier 332090-2023 intrekken standplaatsvergunning Grote Markt

ontwikkeling als bedoeld in artikel 5:19, derde lid onder d APVG. Bovendien voldoet de standplaats niet meer aan het gewijzigde standplaatsenbeleid voor de Grote Markt, zoals dit is vastgesteld in de Nota Standplaatsen 2021. In dit gewijzigde beleid staan ter bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving regels over onder andere de grootte van de standplaats, de mobiliteit en de precieze locatie van de standplaatsen op de Grote Markt. Nu de standplaats niet meer voldoet aan de regels die het college heeft vastgesteld in het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de Grote Markt, levert dit ook een bevoegdheid op om de vergunning in te trekken. Dat bezwaarmaker van mening is dat het gewijzigde standplaatsbeleid op diverse onderdelen onjuist is, maakt dit niet anders.

Belangenafweging

De adviescommissie zal vervolgens beoordelen of het college en de burgemeester in redelijkheid gebruik gemaakt hebben van de bevoegdheid om de vergunningen in te trekken.

Noodzakelijk?

De commissie stelt allereerst vast dat de intrekking noodzakelijk is. De locatie op de Grote Markt tegenover de ABN AMRO is immers door de herinrichting niet meer beschikbaar. Intrekking van de vergunningen is dus noodzakelijk om dat gedeelte te kunnen herinrichten.

Gemachtigde erkent in de gronden van bezwaar ook dat de kraam niet op de huidige plaats kan blijven staan. Gemachtigde stelt echter dat dat niet betekent dat de aan zijn cliënt verleende vergunningen ook zouden moeten worden ingetrokken. Cliënt meent namelijk dat hij nog altijd in aanmerking kan komen voor een (al dan niet ambtshalve gewijzigde) omgevingsvergunning.

De commissie stelt vast dat het college in de brief van 9 januari 2023 de intentie heeft uitgesproken om de standplaatsvergunning (ambtshalve) te wijzigen. Het college schrijft: *“Ten behoeve van de wijziging van uw vergunning dient u documenten aan te leveren waaruit uw plannen voor een nieuwe kraam duidelijk blijken”*. Het college verzoekt de heer **5.1.2e** om voor 1 maart 2023 deze documenten in te leveren.

Op 30 maart 2023 schrijft het college dat zij bereid is om over de definitieve invulling van de voorwaarden verder in gesprek te gaan. Zolang het gesprek constructief is en er vooruitgang wordt geboekt, zal het college geen voornemen tot intrekking van de vergunning sturen.

Op 29 april 2023 ontvangt het college een e-mail van de heer **5.1.2e**. Hij schrijft: *“Dit is gewoon een bedrijfsbeëindiging, ik zie geen mogelijkheid om zijn zaak in een andere vorm te proppen. Ik wil de zaak gewoon voortzetten in zijn huidige vorm zoals ook vroeger met mij is afgesproken. En zoals het op papier staat.”*

De commissie stelt vast dat wijziging van de vergunning niet mogelijk is. Om een ambtshalve vergunning te kunnen verlenen, is het noodzakelijk dat het de heer **5.1.2e** zijn concrete plannen over de locatie, grootte, uiterlijk en voorwaarden aan het college en de burgemeester kenbaar maakt. De heer **5.1.2e** heeft dit, ondanks een aantal verzoeken daartoe, niet gedaan. Het college en de burgemeester weten daardoor in het geheel niet

Dossier 332090-2023 intrekken standplaatsvergunning Grote Markt

wat ambtshalve vergund moet worden, kunnen daarom dus geen gewijzigde vergunning verlenen en hadden geen andere mogelijkheid dan tot intrekking van de vergunningen overgaan.

Evenredig?

De commissie zal vervolgens beoordelen of de intrekking evenredig is. De commissie onderkent het grote belang van de heer 5.1.2e bij het behoud van de vergunning. De heer 5.1.2e geeft aan dat hij geen mogelijkheid ziet om “zijn zaak in een andere vorm te proppen”. De commissie stelt echter ook vast dat al in de Nota standplaatsen 2014 al is geschreven dat er allerlei ontwikkelingen zijn met betrekking tot de Grote Markt, zoals de bouw van het Forum en recentelijk de uitwerking van de Visie Binnenstad. De uitwerking van deze visie kan met zich meebrengen dat standplaatshouders die nu op de Grote Markt staan, verplaatst worden.

In dezelfde Nota standplaatsen 2014 staat over de mobiliteitseis: *“Ook bij de twee standplaatshouders in de binnenstad die nu niet mobiel hoeven zijn (poffertjeskraam en bloemenkraam op de Vismarkt) zal afhankelijk van de Visie Binnenstad bekeken worden of zij een termijn krijgen waarbinnen zij mobiel moeten zijn.”*

In de brief van 13 december 2021 deelt het college mede dat voortzetting van de huidige inrichting niet mogelijk is en is de heer 5.1.2e gewezen op de verplichting om de wagen ’s avonds van het plein te verwijderen.

De heer 5.1.2e stuurt op 29 april 2023 een e-mail, Hij schrijft: *“ik wil de zaak gewoon voortzetten in zijn huidige vorm zoals ook vroeger met mij is afgesproken. En zoals het op papier staat”*.

Het is de commissie niet gebleken van het bestaan van afspraken, inhoudende dat de heer 5.1.2e zijn kraam voor onbeperkte duur in zijn huidige (oude) vorm mag voortzetten.

De commissie stelt ook vast dat het college voor de standplaatshouders een alternatieve locatie op de Grote Markt heeft gecreëerd, ten noorden van het stadhuis.

De heer 5.1.2e had zijn bedrijf, zij het in een gewijzigde vorm, kunnen voortzetten. Ook heeft het college een compensatieregeling aangeboden als tegemoetkoming voor de kosten voor de transformatie naar de nieuwe plek. Tenslotte heeft het college in het voornemen tot intrekking van de standplaatsvergunning d.d. 4 juli 2023 erop gewezen dat een verzoek om nadeelcompensatie gedaan kan worden.

De commissie stelt vast dat het college zich moeite heeft getroost om het nadeel voor de heer 5.1.2e zoveel mogelijk te beperken. Het college heeft gewezen op de grote publieke en maatschappelijke belangen die gemoeid zijn bij een aantrekkelijke binnenstad met een attractieve en functionele Grote Markt als stadshart. De commissie is daarom, alles overwegende, van mening dat het nadeel van de heer 5.1.2e niet opweegt tegen het belang de gewenste herinrichting van de Grote Markt.

Gelijkheidsbeginsel

Gemachtigde doet in de gronden van bezwaar een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Voor de oliebolleakraam is een andere afmeting aangehouden en deze is vrijgesteld van het mobiliteitsvereiste.

Dossier 332090-2023 intrekken standplaatsvergunning Grote Markt

Met het college is de commissie van oordeel dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt. Het college geeft aan dat beide vergunningen (die voor de poffertjeskraam en voor de oliebolleakraam) zijn ingetrokken. De oliebolleakraam heeft wel een aanvraag voor een andere locatie gedaan en de heer 5.1.2e juist niet. Daarom zijn de gevallen onvergelijkbaar.

Discussie over wel of geen terras, afmetingen kraam en mobiliteitsvereiste

In de zienswijze en de gronden van bezwaar wordt gesteld dat de heer 5.1.2e vanwege zijn leeftijd een langere overgangstermijn moet hebben om aan de mobiliteitseis te voldoen. De kraam is gericht op dagjesmensen en toeristen die bij de kraam niet alleen poffertjes bestellen, maar daar ook rustig bij kunnen zitten om de poffertjes te eten en daarbij iets te drinken.

De commissie stelt vast dat het onderwerp van geschil de intrekking van de standplaatsvergunning en de terrasvergunning is. Omdat het college en de burgemeester geen gewijzigde standplaatsvergunning en terrasvergunning hebben verleend is niet in geschil is of de nieuwe standplaats moet voldoen aan het mobiliteitsvereiste en of in combinatie met de nieuwe standplaats een terras mag worden geëxploiteerd.

Tenslotte geeft gemachtigde aan dat de heer 5.1.2e bezwaarmaker is nog altijd bereid om met de gemeente in gesprek te gaan om te zoeken naar een alternatieve locatie, in combinatie met een vergoeding voor de daarmee gepaard gaande kosten.

De commissie constateert dat het college veelvuldig, zelfs nog in het besluit tot intrekking van de vergunningen en in het verweerschrift, heeft aangegeven dat wanneer de heer 5.1.2e een beslissing over de aard en omvang van een kraam op een de nieuwe locatie wenst, hij een concreet plan aan het college moet voorleggen.

Ook de commissie raadt de heer 5.1.2e aan om een concreet plan voor een kraam op een nieuwe locatie aan het college voor te leggen.

De commissie is het met het college en de burgemeester eens dat de discussie over de voorwaarden die aan een nieuwe vergunning verbonden worden, niet in deze procedure hoort. De commissie kan hier op dit moment ook geen oordeel over geven.

6. Conclusie

De commissie adviseert het de burgemeester en college van burgemeester en wethouders om het bestreden besluit in stand te laten en het bezwaar van de heer 5.1.2e ongegrond te verklaren. Omdat de commissie adviseert om de bezwaren ongegrond te verklaren, adviseert de commissie ook om het verzoek om een proceskostenvergoeding af te wijzen.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

5.1.2e

se

5.1.2e

Dossier 332090-2023 intrekken standplaatsvergunning Grote Markt