PER AANGETEKENDE POST
Gemeente Groningen
T.a.v. het college van B&W en de Raad
Postbus 30026
9700 RM GRONINGEN

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

Amsterdam, 21 december 2021

Dossiernummer : D20210919 / Raoul Meester /
Betreft : De Drie Gezusters / Gemeente Groningen
Uw kenmerk :

(VOORLOPIGE) ZIENSWIJZE

Geacht College, geachte Raad,

Inleiding

1. Tot mij heeft zich gewend De Drie Gezusters Groningen BV, exploitant van De Groote Griet, Café Hoppe, De Drie Gezusters en De Drie Gezusters Pub, gevestigd aan de Grote Markt (9711 LV) te Groningen (hierna te noemen: '**cliënte**'), met het verzoek hen allen bij te staan naar aanleiding van de inrichtingsplannen van de Grote Markt Groningen (hierna te noemen: '**het inrichtingsplan**') van 3 september 2021.

2. Via kennisgeving hebben cliënte vernomen dat het mogelijk is om 'mee te praten' over het concept-inrichtingsplan. Omdat het onderhavige inrichtingsplan cliënte aanzienlijk meer treft dan andere horecaondernemingen die zijn gevestigd aan de Grote Markt, wordt hierbij gebruik gemaakt van een uitgebreide zienswijzemogelijkheid. Te meer, gelet op de enorme belangen die spelen voor cliënte als mogelijk gevolg van een definitief inrichtingsplan.

3. Omdat het inrichtingsplan op stel en sprong door de raad moet worden goedgekeurd, en cliënte daar pas laat kennis van heeft genomen, zijn zij nu genoodzaakt om deze zienswijze als voorlopige zienswijze in te dienen. Cliënte meent dat u onderzoek heeft nagelaten, althans niet juist de belangen heeft geïnventariseerd, en dat het inrichtingsplan zoals het er nu ligt onzorgvuldig tot stand komt. Derhalve is zij genoodzaakt zelf onderzoek te doen, financieel

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

onderzoek te doen naar haar terrasomzet/schade alsmede (niet beperkt) tot het laten opstellen van nieuwe schetsen.

4. Bovenstaande redenen gaan gepaard en zal cliënte in eerste instantie volstaan met een voorlopige zienswijze waarbij zij zich alle rechten voorbehoudt.

Feiten en omstandigheden

5. Cliënte exploiteert al geruime tijd het horecabedrijf De Drie Gezusters.

6. Sinds geruime tijd mag cliënte 365 dagen per jaar een terras exploiteren op grond van, onder andere, het vigerende beleid in uw gemeente. Gewezen wordt op onder andere de 'Beleidsregels horecaterrassen gemeente Groningen 2021'.

7. Cliënte heeft de horecabedrijven in 2017 gekocht voor 6,5 miljoen euro. Deze grootschalige investeringen waren destijds gebaseerd op de omzet/EBITDA die door de bedrijven aldaar werden gegenereerd. Het staat buiten kijf dat de omzet van het terras, dat bovendien het gehele jaar voor 100% kan worden bezet, daar een belangrijk onderdeel van is. Sterker nog, de exploitatie van de huidige omvang van de terrassen zijn de grootste bijdrage aan cliënte haar omzet.

8. In 2018 heeft uw gemeente plannen bekend gemaakt dat de Grote Markt zou worden geherprofileerd. Echter, direct is daarbij door uw gemeente aan cliënte kenbaar gemaakt dat de terrasoppervlakte van ondernemers gelijk zou blijven. Met andere woorden: de belangen van cliënte zouden geenszins worden geschaad.

9. Zeer recentelijk, te weten september 2021, is cliënte er echter mee geconfronteerd dat er in het nieuwe inrichtingsplan wel sprake zou zijn van een 'permanent' terras (zoals dat thans het geval is), maar dat ook deels een 'flexibel' terrasgedeelte zou worden toegekend, waarop het plaatsen van schotten (windschermen), heaters, en (grote) parasols niet meer tot de mogelijkheden zal behoren.

10. Door het ontnemen van deze mogelijkheid staat het vast dat cliënte daardoor enorme schade zullen gaan ondervinden. Immers, juist door de verandering van het zomer terras naar een jaarrond terras (lees: een volledig permanent terras) zijn vorenstaande benodigdheden van uiterst belang voor cliënte.

11. Deze zienswijze is te meer van belang omdat cliënte middels deze weg ook wil anticiperen op toekomstige besluitvorming zoals (mogelijk) besluitvorming ten aanzien van het bestemmingsplan alsmede toekomstige besluitvorming ten aanzien van de exploitatievergunningen van terrassen.

12. De volgende indeling wordt aangehouden in deze zienswijze:

    a. problematiek van het inrichtingsplan;
    b. geschaad vertrouwen;
    c. karige doelmatigheid;
    d. onevenredig en disproportioneel in het kader van belangenafweging;
    e. strijd met de Dienstenrichtlijn; en
    f. overgangsperiode.

Zienswijze

Problematiek van het inrichtingsplan

13. Voor de inwoners van Groningen is De Grote Markt de bekendste centrale ontmoetingsplek en ook de meest belangrijke publieke ruimte van Noord-Nederland. Voorgaande geldt nog meer voor cliënte die aldaar is gevestigd met haar horecaonderneming. Het pand van de Drie Gezusters is het op een na meest gefotografeerde pand in Groningen en betreft een icoon. Het is evident dat de onderneming van cliënte levensvatbaar moet blijven.

14. Zoals het inrichtingsplan terecht stelt, zijn de terrassen hoofdzakelijk te vinden aan de zuidzijde van het 'Circus Maximum' van de Grote Markt. Ook geldt voor cliënte dat haar terras aan de zuidzijde is gevestigd.

15. Cliënte geniet momenteel van een permanent winter- en zomerterras. Blijkens het inrichtingsplan zouden terrassen straks komen te bestaan uit een permanent en een flexibel deel. Het terras maakt dan onderdeel uit van een zogeheten 'gemengde zone'.

16. Vorenstaande betekent dat in het koude seizoen nog slechts gevelterrassen mogelijk zijn. In de herfst en lente zijn een gevelterras en een terras tot aan de circus maximuslijn mogelijk. Echter, tussen deze twee delen zal zich strak een enorm gangpad bevinden. Enkel en alleen in de zomer kan het terras slechts strekken voorbij de circus maximumlijn. Ook dan zal tussen het terras dat tot de circus maximuslijn en het terras na de circusmaximuslijn een enorm doorlooppad worden gecreëerd. Het moge duidelijk zijn dat het terras dat cliënte thans rechtsgeldig exploiteren aanzienlijk wordt ingeperkt.

17. Niet alleen voorgaande is een groot probleem voor cliënte, maar het gegeven dat het terras voorbij de circus maximuslijn door cliënte niet worden gebruikt in de koude dagen omdat heaters, windschotten[1] en parasols niet mogelijk zijn. Feitelijk wordt cliënte met het inrichtingsplan een auto met drie wielen aangereikt. Hierdoor staat het buiten twijfel dat cliënte onevenredig hard wordt getroffen, waarover later uitgebreid meer. Het inrichtingsplan houdt geen enkele rekening met de belangen van cliënte.

Geschaad vertrouwen

18. Het huidige inrichtingsplan zoals dat er ligt is naar de mening van cliënte in eerste instantie een schending van opgewekt vertrouwen. Al jarenlang wordt een terras met de onderhavige oppervlakte geëxploiteerd en is daaraan telkens medewerking door uw gemeente verleend.

19. Vanaf het eerste moment dat cliënte hoorde over de voornemens om de Grote Markt anders in te richting heeft uw gemeente daarbij kenbaar gemaakt dat het terras van cliënte dezelfde omvang (aantal vierkante meters) zou behouden.

20. Zo heeft cliënte al eens met uw gemeente een gesprek gevoerd. In het gespreksverslag van 7 juli 2021[2] geeft uw gemeente expliciet aan dat het uitgangpunt is dat de omvang van de huidige vergunde terrassen gelijk blijft. Enkel de toevoeging van elementen zoals zitten en groen kunnen ertoe leiden dat op sommige plekken verschil gaat optreden.

21. Het flexibele terras zorgt er echter voor dat de vierkante meters niet meer hetzelfde zijn, hetgeen resulteert in een kleiner terras en dientengevolge aanzienlijk minder omzet. Aangezien cliënte al jaar en dag een permanent terras exploiteren en bovendien op rechtsgeldige toezeggingen mogen vertrouwen, dient het inrichtplan in ieder geval te bezien of de omvang van het toekomstige terras gelijk kan blijven (dus in alle seizoenen) aan de omvang van het terras dat cliënte nu thans genieten.

Karige doelmatigheid

---

[1] Uw beleid is ook akkoord met windschotten: "Schotten en bloembakken helpen bij een heldere begrenzing van een terras en verhogen het gebruikscomfort. In relatie tot de omgeving werken terrasafbakening werken prettigst als ze haak op de gevel staan. Zo beschermen ze tegen de wind door de straat, geven intimiteit en toch in een open relatie tot passend".
relatie tot de passend." [1]

[2] Bondig verslag gesprek Horecaondernemers (vereniging GM), KHN en gemeente, 7 juli 2021, Martinikerkhof 11.

22. Het doel van het inrichtingsplan en het consequent nieuwe beleid is om het gehele plein aan de Grote Markt zo in te richten dat de ruimte met één doorlopende vloer van gevel tot gevel helder gedefinieerd wordt.[3]

23. Specifieker wilt de gemeente de Grote Markt transformeren van een transit-ruimte naar een plein met meer ontmoeting en verblijf door naast commerciële terrassen, ruimte te bieden aan openbare zitgelegenheid.[4] Ofwel om precies te zijn:

> *"Voor de herinrichting van de Grote Markt werken we met vijf doelstellingen. Zo zien we de Grote Markt als het centrale plein, het ontmoetingsplein, het levendige plein, het voetgangersplein en het klimaat-adaptieve plein."*[5]

24. In het Programma van Eisen dat ten grondslag ligt aan het inrichtingsplan worden de meest opvallende tekortkomingen in het aanbieden van verblijfskwaliteit gekwalificeerd in het tekort aan mogelijkheden om te zitten, voor spelen en beweging en (menselijke) schaal.[6]

25. In het inrichtingsplan wordt het terras verder van de gevel verwijderd dan in de huidige situatie. Aldus neemt het terras in de mogelijke nieuwe situatie meer ruimte in op het plein, in dat geval blijft er minder plein over, daarmee minder ruimte om te bewegen.

26. Cliënte meent dat bovenstaande strijdig is met het doel wat het inrichtingsplan eigenlijk wenst na te streven. Juist het plan maakt verblijfskwaliteit aanzienlijk slechter en cliënte wordt daardoor hard getroffen.

27. In het inrichtingsplan komt het terras dieper van de gevel verwijderd dan thans, dus neemt meer ruimte in op het plein. Er blijft dus minder plein over. Dat lijkt toch niet in overeenstemming met het doel wat de gemeente nastreeft. Uw gemeente kan een veel eenvoudiger manier vinden om het doel zoals dat is neergelegd in het inrichtingsplan te bereiken, zonder daarmee de belangen van cliënte onevenredig te schaden.

28. Voorts is het inrichtingsplan in strijd met uw eigen regelgeving en beleid dat door uw gemeente is opgesteld. Hiertoe het volgende.

29. Het inrichtingsplan spreekt van belangen zoals de volgende:

---

[3] Programma van Eisen, '*Herinrichting Grote Markt Programma van Eisen*' december 2020, p. 30.
[4] Programma van Eisen, '*Herinrichting Grote Markt Programma van Eisen*' december 2020, p. 45.
[5] 'Concept inrichtingsplan', jouwgrotemarkt.groningen.nl.
[6] Programma van Eisen, '*Herinrichting Grote Markt Programma van Eisen*' december 2020, p. 44.

"Om het verblijfsklimaat in het historische stadshart te verbeteren, geven we de voetganger in de binnenstad ruim baan". [7]

"(...)een functioneel vormgegeven plein met aantrekkelijke verblijfsmogelijkheden voor een plein waar de voetganger voorop staat". [8]

"Niet langer is het grootste voertuig maatgevend, maar de voetganger in de eerste plaats". [9]

30. Echter, in uw terrassenbeleid staat onder meer:

> *"Terrassen zijn belangrijk voor de stad,: zij zijn uitnodigend en zij benadrukken de gastvrijheid, de verblijfkwaliteit en de economische vitaliteit"* [10]

31. Ook schrijft uw toelichting behorend bij het geldende bestemmingsplan Binnenstad uit 2016 het volgende over het belang van horeca en terrassen:

> *'Groningen bezit een groot aantal terrassen, die bij een zonnige dag standaard vol zitten. Er is vanuit de markt dan ook een grote vraag naar extra terrasmogelijkheden. Om de markt tegemoet te komen zonder alle openbare ruimte te vercommercialiseren, is er in de Horecanota Groningen 2011-2016 (oktober, 2011) een aantal sterlocaties aangewezen, waar horeca zich kan vestigen."*

32. Het staat buiten twijfel dat het doel wat uw gemeente nu probeert na te streven geheel in strijd is met wat u in eerste instantie na bent gaan willen streven in positieve zin voor cliënte. Bovendien is het inrichtingsplan ook in strijd met het geldende terrassenbeleid en ook de voorgangers daarvan. Immers, het beleid bepaalt namelijk al geruime tijd de gevel- en eilandterrassen mogelijk zijn alsmede parasols.

33. Verder neemt cliënte de moeite om een alternatief plan aan te leveren waaruit volgt dat nog meer in de richting van cliënt wordt gehandeld en dan daarmee alle belangen evenredig worden afgewogen. Dit plan is in ontwikkeling en zal nader worden toegezonden.

34. Naast voorgaand plan wenst cliënte ook een integraal plan voor te stellen, zoals een beeldkwaliteitsplan samen met andere ondernemers en de KHN. Zoals u weet zijn er binnen het centrum van Groningen tal van burgers, ondernemers en samenwerkingsverbanden welke over ruime kennis en praktijkervaring beschikken aangaande het reilen en zeilen in het centrum. Naar

---

[7] Programma van Eisen, '*Herinrichting Grote Markt Programma van Eisen*' december 2020, p. 119.
[8] Programma van Eisen, '*Herinrichting Grote Markt Programma van Eisen*' december 2020, p. 5.
[9] Programma van Eisen, '*Herinrichting Grote Markt Programma van Eisen*' december 2020, p. 74.
[10] Beleidsregels horecaterrassen gemeente Groningen 2021, p.1.

de ervaring van cliënten zijn zij nagenoeg allen bereid om mee te denken en te werken aan dergelijke beleidsstukken; cliënten hebben dit persoonlijk ook altijd bewezen.

35. Cliënte werkt bovendien ook al met parasols die aanzienlijk minder dichtbebouwd karakter geven aan het plein dan normaliter het geval is. Met andere woorden: de huidige parasols (die toegestaan zijn op grond van het huidige beleid) passen juist bij de doelen van het inrichtingsplan. Niettemin heeft uw gemeente daar een ander onterecht beeld over. Sterker nog, uw gemeente is akkoord met de huidige parasols en de huidige parasols zijn overigens in overleg met de stadsarchitect, kleurstelling roestbruin bepaald. Ook zijn parasols niet op te vatten als permanente overkapping en het huidige beleid geeft ook geen limiet voor parasols.[11]

36. Ook rijst de vraag hoeveel doorloopruimte er nou eigenlijk dient te worden aangehouden. Op grond van het beleid dient een looproute namelijk maar 2 meter breed te zijn en niet 4 meter. Naar de mening van cliënten kan zelfs volstaan worden met een doorloopruimte van 1,5 meter.

37. In tegenstelling tot andere Nederlandse voorbeelden hoeft uw gemeente niet te vrezen voor het volledig "dichtbouwen" van het terrasruimte zoals bijvoorbeeld de kwestie aan het Leidseplein te Amsterdam. De setting die zich nu afspeelt op de Grote Marks is thans ook gebruikelijk in andere steden, zoals Amsterdam en Leeuwarden.

38. Daar komt bij dat cliënte zowel individueel als gezamenlijk met KHN bereid is om met uw gemeente mee te denken. Dit is naar de mening van cliënte nog in volle gang. Reden te meer om het plan zoals het er nu ligt nog niet vast te stellen.

Onevenredig en disproportioneel in het kader van belangenafweging

39. In het onderhavige geval lijkt slechts het uitwerkingsplan op schrift gezet, maar ontbreekt een document met een inventarisatie, analyse, belangenafweging en daarmee wordt ook motivering van het gehele inrichtingsplan geschaad.[12] De gemeente heeft niet in het Programma van Eisen noch het Voorlopig Inrichtingsplan geïnventariseerd welke belangen er spelen.

40. Inhoudelijk lijken de argumenten van een architect voor uw gemeente leidend en niet die argumenten die in dit kader daadwerkelijk een doorslaggevende rol zouden moeten spelen. Hiermee wordt gedoeld om de belangen van omwonenden en cliënten in de omgeving die enorm nadelig worden getroffen door het inrichtingsplan.

---

[11] Beleidsregels horecaterrassen gemeente Groningen 2021, art. 7
[12] Cliënte verwijst hiertoe naar artikel 3:2, 3:4 en 3:46 Awb.

41. In het Programma van Eisen staan de belangen die de gemeente lijkt na te streven. Te weten het meer beschikbaar maken van de openbare ruimte voor voetgangers, kort gezegd het 'teruggeven' van de openbare ruimte. Echter, de belangen van cliënte worden in haar totaliteit totaal niet meegewogen.

42. Cliënte heeft destijds haar horecaonderneming in 2017 gekocht voor circa 6,5 miljoen euro. De investering van cliënte is gebaseerd op de omzet/EBITDA die door de bedrijven werden gegenereerd. De omzet van het terras maakt daar een belangrijk onderdeel van uit. De exacte terrasomzetten zullen nader worden overgelegd.

43. Indien cliënte had geweten dat het terrassenbeleid op de schop zou gaan, dan had zij deze investering uiteraard nooit gedaan. Te meer, gelet op het feit dat zij met het nieuwe plan enorme omzet zal gaan missen. Een flex-terras genereert namelijk maar 20% omzet ten aanzien van een permanent terras. Ook ten aanzien van dit onderdeel is cliënte thans bezig met het door een externe partij laten berekenen van het bedrag dat hiermee gepaard gaat.

44. Bovendien heeft cliënte ook op basis van de vierkante meters van het huidige terras diverse afspraken met leveranciers, waaronder Heineken. Het nieuwe inrichtingsplan zou betekenen dat cliënte haar leverancier overeenkomsten zeer nadelig zullen uitpakken. Immers, zij heeft een minimale bierafname dat is gebaseerd op bierconsumptie op het terras. Daarnaast is cliënte ook met andere partijen belangrijke verbintenissen aangegaan die eveneens zeer nadelig zullen uitpakken. De huurovereenkomst bepaalt in dit kader het volgende:

> *"11.4 De brouwerij heeft zich slechts tot het aangaan van de onderhavige huurovereenkomst bereid verklaard op grond van de bereidheid van de huurder om zich onder andere daaraan te verbinden en om jaarlijks minimaal gemiddeld 2500 (tweeduizendvijfhonderd) hectoliter pilsener tapbier van de brouwerij te betrekken en in het gehuurde te verkopen."*

45. Cliënte had naar haar mening geen rekening hoeven te houden met het gegeven dat haar terrasexploitatie significant zou gaan dalen.

46. Tot slot is het plan en als gevolg daarvan mogelijke toekomstige besluitvorming ook niet evenredig en proportioneel en gelet op de conclusie van de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel van 7 juni 2021. Dit om de navolgende redenen:

47. Artikel 3:4, tweede lid, van de Awb bepaalt het volgende:

"De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen belangen."

48. De Memorie van Toelichting licht toe dat deze bepaling het bestuur een middel-doel beoordeling voorschrijft bij het nemen van besluiten: het middel (het besluit met zijn nadelige gevolgen voor belanghebbenden) mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel (de met het besluit te dienen belangen).

49. De medewetgever heeft bovendien al bij de parlementaire behandeling aangegeven dat bij de codificatie van het evenredigheidsbeginsel inspiratie is opgedaan bij andere rechtsstelsels, waaronder het EU-recht.

50. Het staat buiten kijf dat het inrichtingsplan (en mogelijk toekomstige besluiten) in kwestie zeer onevenredig is in het licht van het doel en strekking waarop deze berusten. Immers, in het onderhavige geval gaat het om de ontneming van een aanzienlijk deel van de terrasexploitatie voor vooralsnog onbepaalde tijd, zonder overgangsrecht. De terrasexploitatie kan worden gezien als een eigendomsrecht, gelet op het feit dat daarvoor een rechtsgeldige vergunning is verleend onder de huidige voorwaarden. Bezien dient te worden of het de vraag is of een fair balance (evenredigheid) bestaat tussen het te dienen algemene belang en de aantasting van het eigendomsrecht. Dat is niet het geval als de belanghebbende - bezien vanuit dat te dienen algemene belang - een individual and excessive burden wordt opgelegd, zoals in het onderhavige geval.

51. Artikel 1 Eerste Protocol EVRM en het daarmee corresponderende artikel. 17 Handvest beschermen burgers tegen de inmenging door de overheid in hun eigendommen ('possessions/biens'), zowel bij de ontneming van eigendom als bij de beperking/regulering ervan. In dat laatste geval worden de gebruiksmogelijkheden van de eigendom beperkt zonder dat het beschikkingsrecht daarover (geheel) verloren gaat. Onder 'eigendom' in de zin artikel 1 Eerste Protocol EVRM vallen alle rechten en belangen die een vermogensbelang vertegenwoordigen, dus niet alleen de eigendom van fysieke goederen, maar vorderingsrechten en afhankelijk van de omstandigheden ook de aanspraak op een vergunning; zoals de onderhavige exploitatievergunning.

52. Eigendom is ook een aanspraak die voldoende vaststaat om als asset te worden aangemerkt. Dat is het geval als op basis van geldend nationaal recht een legitimate expectation bestaat van verwerving van het effectieve genot van die asset. Onder deze categorie valt onder meer een

drankvergunning of exploitatievergunning, die door het EHRM in de zaak Tre Traktörer Aktiebolag v. Zweden werd beschouwd als onderdeel van het bedrijfsvermogen van een restauranthouder. Gelet hierop vallen weigering van al eerder verleende vergunningen als bestuurlijke sanctie of maatregel ter bescherming van de openbare orde ook binnen deze categorie.

53. Omdat het ontnemen van de huidige terrasexploitatie als niet-bestraffende sanctie in strijd is met artikel 1 Eerste Protocol EVRM (en mogelijk ook artikel 8 van het EVRM) worden deze grondrechten van cliënte beperkt. De evenredigheid van de sanctie moet daarom afgewogen worden tegen het algemeen belang dat hiermee gediend wordt. Dat geldt zowel voor het inrichtingsplan als toekomstige besluitvorming.

54. De toepassing van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb bij de beoordeling van niet-bestraffende bestuurlijke sancties dient beoordeeld te worden met de toepassing van het Europese evenredigheidsbeginsel ontwikkeld door het Hof van Justitie. Dat betekent een onderwerping aan de EU-rechtelijke doel-middeltoetsing op (i) geschiktheid, inclusief effectiviteit en coherentie, (ii) noodzakelijkheid, en (iii) evenredigheid stricto sensu. Ook dient bij een volledige intrekking mee re worden gewogen dat er rekening moet worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid. Gelet op de betrokken belangen in kwestie en de ingrijpendheid van de sanctie, ligt het in de rede dat de burgemeester het verwijtbaarheidsoordeel tamelijk indringend op evenredigheid toetst.

55. Het verminderen van de huidige toegekende vorm van exploitatie in dit specifieke geval is een sanctie die in strijd is met artikel 1, Eerste Protocol EVRM. Cliënte had immers altijd een vergunning met een permanent terras en zal dat mogelijk toekomstig niet meer hebben. Dat betekent dat het effectieve genot wat cliënte had verworven met de afgegeven vergunningen door toedoen van de uw gemeente onrechtmatig wordt afgenomen. Met andere woorden: cliënte haar bedrijfsvermogen (en dus eigendom) wordt hiermee afgenomen zonder legitieme gegronde reden. Cliënte haar grondrechten worden in casu onevenredig beperkt.

56. Daarmee zal sprake zijn van een onzorgvuldige belangenafweging, en zal strijd met de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

57. Cliënte merkt op dat alle bovenstaande argumenten dienen te worden meegenomen in het kader van de evenredigheid, proportionaliteit en belangenafweging.

Strijd met de Dienstenrichtlijn

58. Nu er toekomstig nieuwe regels in beleid zal worden geïntroduceerd, is cliënte ook van mening dat dit beleid in strijd zal zijn met de Europese dienstenrichtlijn, meer in het bijzonder artikelen 9

en 10. Deze artikelen stellen voorwaarden waar vergunningseisen – die worden opgelegd aan een dienstenverrichter – aan dienen te voldoen. Het begrip 'vergunningsstelsel' in het kader van de Dienstenrichtlijn dient overeenkomst uitspraken van het Hof van Justitie EU ruim te worden uitgelegd.

59. Artikel 4 bij 6 van de Dienstenrichtlijn leest als volgt: ,,vergunningstelsel": *elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend, over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.*" Dit komt er aldus op neer dat, indien een beslissing van een bevoegde instantie vereist is vóórdat een dienstverrichter zijn activiteit legaal kan uitoefenen, er sprake is van een vergunningstelsels bedoeld in de richtlijn.

60. Hieronder vallen zowel een formeel besluit als een stilzwijgende verlenging. Gelet op het autonome karakter van het begrip doet de kwalificatie van de betreffende procedure in de nationale rechtsorde er niet toe. Er is sprake van een functioneel begrip.

61. Artikel 9 van de Dienstenrichtlijn ziet op de voorwaarden waaronder een vergunningsstelsel toelaatbaar is en artikel 10 van de Dienstenrichtlijn ziet op criteria ten behoeve van vergunningsvoorwaarden.

62. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt onder meer dat bevoegde instanties de criteria genoemd in lid 2 van dat artikel in acht moeten nemen om beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze te voorkomen. De criteria zijn: (a) niet-discriminatoir, (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. In dit kader geeft Botman aan:

> *"Vergunningsaanvragen moeten immers eerlijk en onpartijdig worden behandeld, zodat dienstverrichters kunnen voorspellen wat hun kansen zijn om een vergunning te verkrijgen"*

63. Cliënte is van mening dat er geen sprake is van een dwingende reden van algemeen belang, nu überhaupt geen reden voor dit onderscheid wordt gegeven, laat staan op welke juridische grondslag uw keuze is gebaseerd. Nu de 'reden van algemeen belang' niet is gegeven, wordt ook niet voldaan aan criterium c. Er is daarbij sprake van een niet kenbare afweging. Naar de mening

van cliënte is het beleid dan ook niet zodanig opgesteld dat de beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze wordt voorkomen.

64. Daarbij is cliënte van mening dat niet voldaan wordt aan criterium f. Het beleid wordt thans (vooraf) openbaar bekengemaakt, dat wil zeggen: voorafgaand aan inwerkingtreding, maar cliënte is van mening dat hierbij rekening moet worden gehouden met bestaande situaties. Met andere woorden, gezien het oogmerk van de Dienstenrichtlijn dienen regels voorafgaande aan investeringen bekend te zijn en is het bestuursorgaan niet bevoegd om de spelregels gedurende het spel te veranderen. Althans niet zonder hierbij reële compensatie van de schade te bieden.

65. Gezien het voorgaande is cliënte van mening dat het beleid dat een gevolg is van het inrichtingsplan (en daarmee ook het inrichtingsplan als zodanig) in strijd zal zijn met Europese regelgeving en alleen al om die reden geen stand kan houden.

Overgangsperiode?

66. Ook blijkt op geen enkele wijze hoe rekening wordt gehouden met enige vorm van overgang. De vuistregel is dat de rechtspositie van burgers en zo ook ondernemers veilig moet zijn. Immers, zij dienen te weten waar zij aan toe zijn.

67. Uw gemeente kan dus niet zomaar beleidsveranderingen doorvoeren waardoor de rechtspositie van cliënten dusdanig verandert. Uw gemeente handelt in casu echter nog veel strikter; cliënte begrijpt dat de herinrichting van de Grote Markt volgend jaar reeds zal aanvangen en direct na voltooiing – zonder enige overgangstermijn – de terrassen van cliënte op de onderhavige wijze zullen worden beperkt. Op grond van het *rechtszekerheidsbeginsel* mag de gemeente niet op onverwachte en onberekenbare wijze de rechtspositie van iemand aantasten, door middel van een redelijke overgangstermijn dient u in ieder geval een belang van cliënten.

68. Een langere overgangstermijn is gerechtvaardigd als een ondernemer in zijn financiële belang wordt getroffen. Immers, het is dan noodzakelijk om investering terug te winnen. Investeringen die mogelijk niet gedaan waren als men wist dat het terras aanzienlijk zou krimpen.

69. Bovendien dient de gehele bedrijfsvoering opnieuw te worden aangepast aan de nieuwe situatie. Verminderde omzet dient gecompenseerd te worden en de continuïteit van de onderneming moet worden gewaarborgd. Ook hierdoor is een lange overgangstermijn gerechtvaardigd.

70. Verder heeft zich zojuist een Coronapandemie voldaan waardoor cliënten financieel al enorm zijn getroffen. In economisch mindere tijden kan niet van ondernemers verwacht worden dat ze gedane investeringen, zoals parasols en extra tafels/stoelen, versneld afschrijven.

71. In bovenvermeld kader is naar de mening in ieder geval, mochten plannen zonder aanpassingen doorgang vinden, een lange overgangsperiode vereist. Ook om nadeelcompensatie claims te voorkomen.

72. Met name gaat het erom dat langlopende verplichtingen en investeringen die destijds werden aangegaan in ieder geval zorgvuldig geruime tijd kunnen worden afgebouwd.

73. Tot op heden rept het inrichtingsplan met geen enkel woord over een overgangsperiode. Dat kan ook niet want er wordt thans geen enkele rekening gehouden met de belangen van cliënte.

74. Uw aandacht wordt derhalve gevraagd om dit onderdeel goed te bezien.

Afsluitend

75. Cliënte wenst in dit schrijven niet alleen kritiek te leveren op het onderhavige inrichtingsplan, maar wenst ook concreet bij te dragen aan oplossingen. Cliënte meent dat een mooi terras op de Grote Markt juist kan bijdragen aan de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de binnenstad, zonder dat het de nieuwe plannen van uw gemeente schaadt. Cliënte is ook bezig met het laten opstellen van een alternatief beeldkwaliteitsplan alsmede financiële berekeningen, hetgeen allemaal nog zal volgen.

76. Voorts meent cliënte dat het inrichtingsplan meer aansluiting zou zoeken bij de bestaande positieve elementen, en hierop voort moet bouwen. Door een dergelijke afstemming met cliënte te zoeken bij de bestaande situatie en maatwerk te leveren, komt het levendige plein de gehele binnenstad ten goede.

77. Tot slot wenst cliënte nogmaals aan te geven dat het flex-terras geen redelijk doel lijkt te hebben en ook afbreuk doet aan exploitatie in de koudere periodes. Te meer, omdat dan geen parasols, windschermen en heaters lijken te zijn toegestaan.

Met vriendelijke groet,

R.G. Meester

PER AANGETEKENDE POST
Gemeente Groningen
T.a.v. de gemeenteraad & het college van Burgemeester en Wethouders
Posbus 30026
9700 RM GRONINGEN

Meester Advocaten
T 020 409 55 55
F 020 409 54 44
Foeliestraat 18
1011 TM Amsterdam
info@meesteradvocaten.nl
meesteradvocaten.nl

KvK 34342839
BTW NL820866891B01

Amsterdam, 21 december 2021

Dossiernummer	:	D20210919 / Raoul Meester
Betreft	:	De Drie Gezusters / Gemeente Groningen (terrasexploitatie De Grote Markt)
Uw kenmerk	:	

Geachte Raad, geacht College,

De Drie Gezusters Groningen BV, exploitant van De Groote Griet, Café Hoppe, De Drie Gezusters en De Drie Gezusters Pub, gevestigd aan de Grote Markt (9711 LV) te Groningen (hierna te noemen: '**cliënte**'), heeft mij verzocht haar belangen te behartigen in de navolgende kwestie.

Zoals u welbekend is, heeft uw college het concept-inrichtingsplan voor de Grote Markt vastgesteld. Morgen, 22 december 2021, staat vooralsnog vaststelling van het definitieve plan door uw Raad op de agenda.

Cliënte is al geruime tijd met uw gemeente in gesprek wat betreft het inrichtingsplan en wat voor gevolgen het plan, zoals dat er nu voorligt, heeft voor de exploitatie van haar terras. Haar belangen in deze wegen zeer zwaar en cliënte meent dat het inrichtingsplan haar belangen in totaliteit niet in ogenschouw neemt. Het inrichtingsplan heeft deze belangen ook helemaal niet zorgvuldig geïnventariseerd.

Derhalve ziet cliënte zich daardoor genoodzaakt om zelf op te komen voor haar belangen en daarvoor eerst zorgvuldig onderzoek te doen. Dat betekent dat zij nieuwe schetsen aan het laten

Meester Advocaten B.V., een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is ingeschreven in het handelsregister onder nummer 34342839. Zowel Meester Advocaten als MeesterMeester zijn handelsnamen van Meester Advocaten B.V. Op de inschakeling van Meester Advocaten zijn Algemene Voorwaarden van toepassing die via meesteradvocaten.nl vallen te raadplegen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitgekeerd. Derdengelden via rekeningnummer: 33.99.69.849 (NL58 RABO 0339 9698 49), t.n.v. Stichting Beheer Derdengelden mr. drs. A.Z. Storm / mr. R.G. Meester, Amsterdam (Rabobank Huizen).

opstellen is, onderzoek moet doen naar haar omzetverlies van het terras c.q. schade en eveneens diverse alternatieve plannen aan het laten opstellen is. In januari 2022 heeft cliënte meer concrete informatie over alternatieve plannen en schadeberekeningen.

Als gevolg van voorgaande is cliënte genoodzaakt om alvast een voorlopige zienswijze aan u kenbaar te maken. Met de nadruk op voorlopig aangezien zij genoodzaakt is te wachten op externe partijen die haar hierbij ondersteunen. Het stuk is daarom nog niet volledig en zal latere nadere aanvulling krijgen Zij houdt zich derhalve alle rechten voor. De voorlopige zienswijze treft u als bijlage aan bij dit schrijven.

Cliënte verzoekt nadrukkelijk deze voorlopige zienswijze te verspreiden onder uw raadsleden voor de agenda van morgen 22 december a.s. en haar te steunen ten aanzien van de zwaarwegende belangen die op het spel staan. Voorts verzoekt zij uw raad met klem om nog eens in overleg te treden met het college over de bezwaren die zij tegen het inrichtingsplan in haar onderhavige voorlopige zienswijze. Specifieker doelt cliënte op de navolgende verzoeken:

- ten aanzien van het inrichtingsplan alsnog nader zorgvuldig onderzoek in te stellen;
- daarbij alle betrokken belangen in kaart te brengen, met klem die van cliënte;
- te bezien of er alternatieve mogelijkheden zijn om – in dit geval binnen beperkte aanpassingen - ook de belangen van de terrasexploitatie en continuïteit van de bedrijfsvoering van cliënte te kunnen borgen;
- gelet op voorstaande nog geen definitief besluit nemen over het inrichtingsplan, laat staan een onomkeerbaar besluit!

Graag verneem ik spoedig een bevestiging van u dat deze brief alsmede de bijgevoegde zienswijze tijdig onder de raadsleden worden verspreid.

Hoogachtend,

R.G. Meester