Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
Fax 020-552 2402
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Uitsluitend per email
Wieringa Advocaten
T.a.v. mevrouw 5.1, 2, e
IJdok 17
1013 MM AMSTERDAM

Datum	23 februari 2026
Ons kenmerk	DJ.25.004741.001
Uw kenmerk	
Behandeld door	5.1, 2, e Directie Juridische Zaken, bezwaarenberoep@amsterdam.nl
Bijlage(n)	Advies
Onderwerp	**beslissing op bezwaar**

Geachte mevrouw 5.1, 2, e

Op 2 mei 2025 hebt u namens de Firma Stroop bezwaar gemaakt tegen het besluit van 17 april 2025 over een weigering tot het verlenen van een exploitatievergunning.

Ik heb besloten:
- het bezwaar ontvankelijk te verklaren;
- het bestreden besluit in stand te laten;
- geen proceskosten te vergoeden.

Hierbij hebben wij het advies van de bezwaarschriftencommissie overgenomen. Voor de motivering van onze beslissing verwijzen wij u naar bijgevoegd advies.

Beroep
Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u binnen zes weken in beroep gaan bij de Rechtbank, zie hiervoor de laatste pagina van dit besluit.
Meer informatie vindt u op www.rechtspraak.nl

Vragen?
U kunt voor vragen over dit besluit contact met ons opnemen.

Met vriendelijke groet,

de burgemeester van Amsterdam,



Femke Halsema

BEROEP INSTELLEN BIJ DE RECHTBANK

Als u het niet eens bent met de beslissing op een bezwaarschrift dan kunt u beroep indienen bij de rechtbank. U moet het beroep binnen zes weken na de verzending van de beslissing op het bezwaar indienen. Dat betekent dat de rechtbank binnen die zes weken uw beroep heeft ontvangen. Het maakt daarbij niet uit of u zelf het beroepschrift bij de rechtbank aflevert of met de post verstuurt. U mag zich ook laten bijstaan door een advocaat of een persoon die u machtigt, maar dat hoeft niet.

Stuur uw beroepschrift naar het volgende adres:
Rechtbank Amsterdam
Afdeling Publiekrecht
teams bestuursrecht
Postbus 75850
1070 AW Amsterdam

Digitaal beroep indienen

U kunt ook digitaal beroep indienen bij de rechtbank Amsterdam via http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht. U hebt dan wel een elektronische handtekening nodig (DigiD). Kijk op de website voor de precieze voorwaarden.

Voorlopig (pro forma) beroepschrift

De termijn van zes weken is heel belangrijk. U kunt ook binnen de termijn van zes weken een voorlopig (pro forma) beroepschrift indienen en de motivering van uw beroep (nadere gronden) later opsturen. U krijgt daarvoor een termijn. Deze termijn staat in de ontvangstbevestiging die u van de rechtbank krijgt.

Kosten voor beroep

Voor het indienen van een beroepschrift betaalt u griffierecht. Dit is een bedrag dat u moet betalen aan de rechtbank bij de start van de beroepsprocedure. De griffier van de rechtbank zal u wijzen op uw plicht om griffierechten te betalen. Hij geeft ook uitleg over hoe u kunt betalen.

Mogelijke vergoeding kosten beroep

Als de rechtbank uw beroep gegrond verklaart, dan vergoedt het bestuursorgaan de griffierechten die u betaalde. In andere gevallen staat soms in de uitspraak dat u toch het griffierecht geheel of gedeeltelijk krijgt vergoed.

Voorlopige voorziening vragen

Een beroepschrift indienen stopt niet de werking van het besluit waar u tegen in beroep gaat. Wel kunt u de voorzieningenrechter van de bevoegde rechtbank vragen een voorlopige voorziening te treffen. Ook dat verzoek kunt u digitaal indienen.

Kosten voor voorlopige voorziening

Voor een voorlopige voorziening betaalt u griffierecht. Dit griffierecht is net zoveel als het griffierecht voor het indienen van een beroepschrift. Bij de uitspraak kan de voorzieningenrechter bepalen dat u het betaalde griffierecht geheel of gedeeltelijk krijgt vergoed.

Voor meer informatie over het instellen van beroep kijkt u op www.rechtspraak.nl

<u>Kenmerk</u>: DJ.25.004741.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie naar aanleiding van het bezwaar van 2 mei 2025 ingediend door 5.1, 2, e namens Firma Stroop 5 B.V. gericht tegen het besluit van de burgemeester van 17 april 2025 inhoudende een weigering tot het verlenen van een exploitatievergunning.

Burgemeester,

1. Inleiding, feiten en procesverloop

Op 1 december 2021 heeft u op grond van 2.16A van de APV de Oude Hoogstraat, Nieuwe Hoogstraat, Damstraat en Oude Doelenstraat aangewezen als gebied waarin het verboden is om zonder vergunning detailhandel uit te oefenen.

Op 13 oktober 2024 heeft Firma Stroop 5 B.V. een aanvraag ingediend voor een exploitatievergunning voor de winkel Firma Stroop op de Oude Doelenstraat 10. Deze aanvraag heeft u op 17 april 2025 geweigerd. Daartegen is op 2 mei 2025 bezwaar ingediend door mevrouw mr. 5.1, 2, e (gemachtigde), namens Firma Stroop 5 B.V. (bezwaarde).

Op 19 augustus 2025 heeft er een hoorzitting plaatsgevonden. Een **verslag** hiervan maakt onderdeel uit van dit advies.

2. Ontvankelijkheid

Tegen een besluit tot weigering van een exploitatievergunning staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep open. Bezwaarde is als eigenaar van de onderneming Firma Stroop belanghebbende en zijn bezwaarschrift is tijdig ingediend. Ook is voldaan aan de vormvoorschriften van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De commissie is dan ook van oordeel dat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

3. Bezwaargronden

De bezwaargronden gericht tegen het bestreden besluit leest de bezwaarschriftencommissie als volgt:

- Bezwaarde stelt het niet eens te zijn met dat in een eetwinkel geen etenswaren vers bereid mogen worden voor directe consumptie elders. De knip tussen de eetwinkel enerzijds en de mengformule anderzijds wordt niet door het omgevingsplan ondersteund. Ook sluit het bestemmingsplan het vers bereiden van producten in een eetwinkel niet uit.
- Bezwaarde beroept zich op het gelijkheidsbeginsel. Diverse eetwinkels zijn genoemd waar versbereide etenswaren worden verkocht, maar waarop niet wordt gehandhaafd. Er wordt een onnavolgbaar beleid op nagehouden.
- Bezwaarde stelt dat het in strijd is met de Dienstenrichtlijn om middels een coördinatiebepaling het omgevingsplan als weigeringsgrond te hanteren in het kader van de exploitatievergunning die op grond van artikel 2.16A APV verkregen had moeten worden.

4. Hoorzitting

Op 19 augustus 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden via MS-teams. Hierbij waren aanwezig: mr. 5.1, 2, e en mr. 5.1, 2, e (gemachtigden) 5.1, 2, e en 5.1, 2, e (uw vertegenwoordigers) en 5.1, 2, e en 5.1, 2, e – 5.1, 2, e (bezwaarschriftencommissie).

5. Overwegingen

De bezwaarschriftencommissie ziet zich voor de vraag gesteld of u terecht tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. Zij overweegt daartoe als volgt.

I. Vergunningsplicht 2.16A APV

Op grond van artikel 2.16A van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam (APV) kunt u een gebied, straat of gebouw aanwijzen waarin het is verboden om zonder vergunning als bedoeld in artikel 3.64 van de APV bepaalde categorieën bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen die naar zijn oordeel de openbare orde verstoren, het woon- en leefklimaat aantasten of ondermijning veroorzaken.

Met deze aanwijzingsmogelijkheid wordt beoogd om meer controle uit te oefenen op bepaalde bedrijfsmatige activiteiten en de ondernemers die deze uitvoeren, als uit rapportages van de politie en/of analyses van onderzoeksinstellingen blijkt dat deze activiteiten een negatieve invloed hebben op het woon- en leefklimaat in de omgeving van de bedrijven, dat de openbare orde en de veiligheid als gevolg van de activiteiten worden bedreigd of als op andere wijze niet te tolereren ondermijning wordt veroorzaakt.

Per 1 december 2021 heeft u de Oude Hoogstraat, Nieuwe Hoogstraat, Damstraat en Oude Doelenstraat aangewezen als gebied waarin het verboden is om zonder vergunning detailhandel uit te oefenen. Voor bestaande detailhandel is de vergunningplicht ingegaan na vier maanden vanaf de voorgenoemde datum. Dit aanwijzingsbesluit heeft formele rechtskracht en wordt door de commissie dan ook als gegeven beschouwd. De exploitatie van bezwaarde is dus vergunningplichtig.

II. Bevoegdheid weigeren exploitatievergunning

Op grond van artikel 3.3 van de APV kunt u weigeren een vergunning te verlenen voor een bedrijf als de exploitatie daarvan in strijd is met het omgevingsplan.

U heeft geweigerd een exploitatievergunning te verlenen omdat volgens u de aangevraagde exploitatie van een eetwinkel met een mengformule in combinatie met het vers bereiden van drank- en etenswaren zowel voor consumptie in de zaak als daarbuiten niet past binnen het omgevingsplan.

Omgevingsplan
In het omgevingsplan staan de gemeentelijke regels voor de leefomgeving. Per 1 januari 2024 zijn de bestemmingsplannen onderdeel geworden van het omgevingsplan. Op het adres Oude Doelenstraat 10 gelden onder andere de bestemmingsplannen 'Postcodegebied 1012' en 'Winkeldiversiteit Centrum 2', beide onderdeel van het omgevingsplan. De bedrijfsruimte heeft de bestemming 'Centrum-2'. Volgens het omgevingsplan is op dit adres (i) een winkel toegestaan; (ii) een eetwinkel toegestaan en (iii) een mengformule toegestaan.

Op de locatie Oude Doelenstraat 10 is een eetwinkel met een mengformule toegestaan met de volgende voorwaarden: de winkel moet voldoen aan de definitie van "eetwinkel" en "mengformule" zoals opgenomen in het bestemmingsplan 'Winkeldiversiteit Centrum 2':

a. **Eetwinkel**: vormen van detailhandel die zich richten op de verkoop van etenswaren en/of drankjes die in hoofdzaak worden meegegeven om direct te worden geconsumeerd.
b. **Mengformule**: het in een detailhandelsvestiging, niet zijnde een warenhuis, of in een vestiging voor consumentverzorgende dienstverlening tegen betaling verstrekken van etenswaren en/of dranken voor gebruik ter plaatse, waarbij:
    a. de openingstijden van het eet- en/of drinkgedeelte van de mengformule overeenkomen met de openingstijden van de detailhandel of vestiging voor consumentverzorgende dienstverlening;

b. de netto verkoopvloeroppervlakte van het eet- en/of drinkgedeelte ten hoogste 20% bedraagt, met een maximum van 20 m² (dit maximum brengt met zich mee dat het schenken van alcohol is uitgesloten);
c. het eet- en/of drinkgedeelte niet is geplaatst aan de gevel waar de ingang van de detailhandel of vestiging voor consumentverzorgende dienstverlening zich bevindt;
d. het eet- en/of drinkgedeelte past binnen de categorie koffie- en theeschenkerij, lunchroom of dergelijke;
e. het eet- en/of drinkgedeelte geen eigen ingang aan de straat heeft;
f. het eet- en/of drinkgedeelte geen terras heeft;
g. geen (gevel)reclame mag worden aangebracht of geuit voor de mengformule.

Op de locatie Oude Doelenstraat 10 mogen drank- en etenswaren (waaronder stroopwafels) in de winkel vers worden bereid, maar enkel ten behoeve van de mengformule en niet voor de verkoop om mee te geven. De drank- en etenswaren die in een eetwinkel met een mengformule worden verkocht voor directe consumptie buiten de zaak moeten van tevoren elders zijn bereid, maar hoeven niet deugdelijk te worden meegegeven.

Bezwaarde stelt het niet eens te zijn met dat in een eetwinkel geen etenswaren vers bereid mogen worden voor directe consumptie elders. De knip tussen de eetwinkel enerzijds en de mengformule anderzijds wordt niet door het omgevingsplan ondersteund. Daarnaast stelt bezwaarde dat in de toelichting bij het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum wordt aangegeven dat een eetwinkel vaak een eenzijdig assortiment heeft dat *voornamelijk* bestaat uit niet-versbereide producten. Het bestemmingsplan sluit dus niet uit dat in een eetwinkel versbereide etenswaren worden verkocht. Bovendien wordt in de toelichting bij het bestemmingsplan aangegeven dat winkels waar ijs en wafels worden verkocht in de categorie eetwinkel vallen. Vaak worden ijs en wafels in de winkels vers bereid.

De commissie oordeelt als volgt. De definitie van een eetwinkel bepaalt dat die zich richt op de verkoop van etenswaren en/of dranken die in hoofdzaak worden meegegeven om direct elders te worden geconsumeerd. Dit sluit overigens niet uit dat op onderhavig adres ook etenswaren mogen worden verkocht die worden meegegeven om niet direct te worden geconsumeerd. Dat mag, maar dan op basis van de detailhandelbestemming. Er moet tussen deze twee bestemmingen gekozen worden, omdat als beiden worden gecombineerd er sprake is van horeca. Van horeca is namelijk sprake wanneer drank- en etenswaren ter plaatse (direct) worden geconsumeerd én drank- en etenswaren (ter plaatse) worden bereid. Horeca is niet toegestaan op onderhavig adres. Het standpunt van bezwaarde kan dan ook niet worden gevolgd, nu het wel is toegestaan op basis van de detailhandelbestemming om versbereide producten voor directe consumptie elders te verkopen.

Bezwaarde verwijst naar de toelichting bij het bestemmingsplan. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de planregel zelf. Zoals uw vertegenwoordiger heeft toegelicht, gaat het er hier om dat wanneer in een voorkomend geval ondergeschikt eens een product vers wordt bereid – zoals bijvoorbeeld coffee to go – dat niet betekent dat geen sprake meer kan zijn van een eetwinkel. Daar refereert het woord *voornamelijk* aan. Het klopt dus niet zoals bezwaarde stelt dat in een eetwinkel versbereide etenswaren mogen worden verkocht. Dit geldt enkel voor eetwinkels waar op het moment van de inwerkingtreding van het Voorbereidingsbesluit Winkeldiversiteit Centrum al ijs werd verkocht. Deze vallen onder het overgangsrecht. Het voorzien van ijs van een topping en in een bakje of hoorn doen wordt namelijk gezien als een vorm van bereiden. Dit is – buiten het overgangsrecht – enkel toegestaan op adressen met een horeca 1 of horeca 4 bestemming en geen eetwinkel.

Weigering
Naar het oordeel van de bezwaarschriftencommissie was u gelet op de aanvraag bevoegd verlening van de gevraagde exploitatievergunning aan bezwaarde te weigeren. De commissie ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of u ook voldoende redenen heeft gehad gebruik te maken van deze bevoegdheid, en of u de bevoegdheid in dit concrete geval op de juiste wijze heeft aangewend.

III. Uitoefening van de bevoegdheid

Gelijkheidsbeginsel
Bezwaarde stelt dat geen sprake is van een consistent en doordacht bestuursbeleid en wijst op een aantal adressen waar eetwinkels worden geëxploiteerd waar wel versbereide etenswaren voor directe consumptie elders worden verkocht. Bezwaarde stelt dat er geen houdbare rechtvaardiging bestaat voor het verschil in behandeling van hem enerzijds en de genoemde andere winkels anderzijds.

De commissie oordeelt als volgt. Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel dient sprake te zijn van gelijke gevallen die ongelijk behandeld worden (o.m. ECLI:NL:RVS:2025:4922). Op het adres van bezwaarde als ook op de genoemde adressen geldt hetzelfde juridisch kader. Voor zover op de genoemde adressen activiteiten plaatsvinden die eveneens in strijd zijn met het omgevingsplan, geldt dat deze situaties eveneens onrechtmatig zijn en dat daarop kan worden gehandhaafd. Volgens vaste jurisprudentie geldt dat hier geen beroep op het gelijkheidsbeginsel aan kan worden ontleend. Daarnaast heeft de Afdeling eveneens overwogen dat prioriteitstelling bij handhaving is toegestaan en niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, nu verschillende omstandigheden kunnen rechtvaardigen dat niet tegen alle overtredingen gelijktijdig wordt opgetreden (ECLI:NL:RVS:2024:2614). Het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt dan ook niet.

Dienstenrichtlijn
Bezwaarde stelt tenslotte dat artikel 3.3 van de APV als zodanig de evenredigheidstoets van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn niet kan doorstaan. Daarmee wil bezwaarde niet zeggen dat het omgevingsplan op zichzelf in strijd is met de Dienstenrichtlijn, maar wel dat het in strijd is met de Dienstenrichtlijn om middels een coördinatiebepaling het omgevingsplan als weigeringsgrond te hanteren in het kader van de exploitatievergunning die op grond van artikel 2.16A van de APV verkregen moet worden.

De exploitatie van een eetwinkel is het verrichten van een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Op vergunningstelsels die de uitoefening van dergelijke dienstenactiviteiten reguleren, heeft artikel 10 van de Dienstenrichtlijn betrekking. Op grond van artikel 10, eerste lid, moet een vergunningstelsel gebaseerd zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instantie haar beoordelingsvrijheid op willekeurige wijze uitoefent. De criteria zijn uitgewerkt in het tweede lid van artikel 10, waar ook de evenredigheidstoets in is vervat.

De commissie oordeelt als volgt. De evenredigheidstoets van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn ziet primair op het vergunningenstelsel en de criteria in hun algemeenheid. Kort gezegd ziet het op de doelstelling van de regeling, de geschiktheid van het middel en of er minder beperkende alternatieven zijn op regelgevingsniveau. Dat artikel 3.3 van de APV zelf een volledige evenredigheidstoets moet bevatten volgt niet uit de rechtspraak. Daarnaast bevat het artikel een tenzij-clausule en dus geen absoluut verbod. Er bestaat namelijk een mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan. De belangenafweging vindt dan ook bij die toetsing plaats. Het betoog van bezwaarde kan dan ook niet worden gevolgd.

De nadelige gevolgen van het afwijzingsbesluit moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat u de afwijzing noodzakelijk mocht vinden. Gelet op het voorgaande komt de bezwaarschriftencommissie tot de conclusie dat het niet verlenen van de vergunning niet onevenredig is in relatie tot de met het besluit te dienen gerechtvaardigde doelen. De bezwaarschriftencommissie is van oordeel dat u zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen aan het algemeen belang dat gepaard gaat met de afwijzing van het de aanvraag een exploitatievergunning te verlenen, dan aan het belang van bezwaarde.

6. Conclusie en advies

Op grond van bovenstaande overwegingen concludeert de commissie dat de heroverweging geen aanleiding geeft het besluit te herroepen. Nu het besluit rechtmatig is, bestaat geen aanleiding om proceskosten te vergoeden.

De commissie adviseert u daarom:

- het bezwaar ontvankelijk te verklaren;
- het bestreden besluit in stand te laten;
- geen proceskosten te vergoeden.

Amsterdam, 14 januari 2026

De bezwaarschriftencommissie,

Voorzitter,

5.1, 2, e

5.1, 2, e

Secretaris,

5.1, 2, e

5.1, 2, e

5.1, 2, e

Bijlage 1 – Verslag van hoorzitting

De hoorzitting heeft plaatsgevonden op 19 augustus 2025 via MS-Teams. Daarbij waren aanwezig: de heer 5.1, 2, e (bezwaarde), mevrouw 5.1, 2, e (gemachtigde), de heer 5.1, 2, e en mevrouw 5.1, 2, e (stadsdeel Centrum) en mevrouw 5.1, 2, e (vertegenwoordiger). De bezwaarschriftencommissie bestond uit de heer mr. 5.1, 2, e en mevrouw mr. 5.1, 2, e - 5.1, 2, e Dong.

Tijdens de hoorzitting is kort en zakelijk weergegeven het volgende besproken.

Gemachtigde heeft het volgende naar voren gebracht. De 'knip' is niet tot het omgevingsplan te herleiden. Op basis van het omgevingsplan mogen in een eetwinkel etenswaren worden verkocht ten behoeve niet-directe consumptie elders, zij het niet hoofdzakelijk. Ook mogen op basis van het omgevingsplan (vers)bereide etenswaren worden verkocht, zij het niet voornamelijk. De planwetgever heeft onderkend dat er bepaalde horecaelementen aan de eetwinkel zitten. De knip komt niet voort uit het omgevingsplan maar uit een interne notitie. De aanvraag mag niet op basis van deze notitie worden geweigerd. Daarnaast beroept bezwaarde zich op het gelijkheidsbeginsel. Op bepaalde adressen wordt niet handhavend opgetreden en in sommige gevallen is wel een exploitatievergunning verleend.

De heer 5.1, 2, e stelt dat verschillende begrippen de revue passeren. Wanneer sprake is van vers bereiding en directe consumptie ervan, dat sprake is van horeca. Horeca mag alleen op een adres waar een horecabestemming of functieaanduiding is die dat toestaat. Een eetwinkel is een winkel waar vooral etenswaren of in mindere mate drankjes van tevoren worden bereid, maar voor directe consumptie mag worden meegegeven. Dan wordt niet voldaan aan beide condities, want het eten is namelijk al van tevoren bereid. Er zijn ook winkels met een mengformule. Het is niet langer toegestaan om nieuwe mengformules met voedselwarenassortiment te creëren. Dit geldt voor het hele postcodegebied 1012. Zaken die ruim voor die tijd al een mengformule hadden mogen dit voortzetten en dat mag je dan ook aan een opvolger doorgeven. Er is hier een eetwinkel toegestaan en ook een mengformule. Er mag worden bereid, maar wel alleen maar ten behoeve van de klanten die in de zaak plaatsnemen in de vorm van een aantal krukken tegenover de balie.

Gemachtigde vraagt zich af waar dit uit blijkt in het bestemmingsplan. Het is niet duidelijk wanneer er wordt gesproken van bereiden. Er is sprake van een willekeurig onderscheid.

De voorzitter vraagt of het hier niet gaat om een toeristenwinkel. De heer 5.1, 2, e geeft aan dat niet alles wat in het bestemmingsplan geregeld is over toeristen gaat. Ook de Bijenkorf trekt veel toeristen, maar is per definitie geen toeristenwinkel.

Afgesproken is dat de burgemeester binnen twee weken schriftelijk reageert op de aangedragen adressen met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel.