VN2026-012744
Juridisch Bureau

Gemeente Amsterdam

DB

Hamervoordracht voor DB Stadsdeel Centrum van 27 oktober 2026

Portefeuille

Agendapunt B3

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Muntplein 2; beslissen op bezwaar tegen het besluit tot oplegging van een last onder dwangsom inzake het gebruik van het pand (Ongegrond)

Het dagelijks bestuur Stadsdeel Centrum besluit

In te stemmen met het advies van de bezwaarschriftencommissie:

- het bezwaar ongegrond te verklaren;
- het bestreden besluit van 17 april 2026 met kenmerk Z2026-000606 in stand te laten;
- het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen.

Kernboodschap

Het dagelijks bestuur besluit het bezwaar ongegrond te verklaren, het bestreden besluit van 17 april 2026 met kenmerk Z2026-000606 in stand te laten en het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen. Dat betekent dat de last onder dwangsom terecht is opgelegd.

Bestuurlijke achtergrond

Bij besluit van 17 april 2026 (hierna: het bestreden besluit) heeft het college aan bezwaarmaker een last onder dwangsom opgelegd tot het binnen vier weken staken en gestaakt houden van het gebruik van het pand Muntplein 2 in Amsterdam voor detailhandel met een voedselwarenassortiment met daarbij een mengformule op straffe van een dwangsom van 5.000,00 per constatering met een maximum van 20.000,00.

Hiertegen is namens bezwaarmaker op 7 mei 2026 een bezwaarschrift ingediend. Verder heeft bezwaarmaker de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam verzocht om het bestreden besluit te schorsen tot in ieder geval na de te nemen beslissing op bezwaar. Dit verzoek is ingetrokken, omdat het college de begunstigingstermijn heeft verlengd tot zes weken na de beslissing op het bezwaarschrift.

Bestuurlijke prioriteit

n.v.t.

Wettelijke grondslag

Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022 (bijlage 3, A.12).

Op grond van deze verordening is het dagelijks bestuur gemandateerd om namens het college op bezwaarschriften te beslissen.

Onderbouwing besluit

<u>Bezwaargronden:</u>

- Bezwaarmaker kwalificeert zich als een echte Franse bakkerszaak, waarbij de nadruk ligt op de verkoop van broden (detailhandel). Dat aan één tafel met vijf stoelen aan het raam beperkte zitgelegenheid wordt geboden om een gekocht Frans broodje te eten eventueel met een kopje koffie of thee (of een ander drankje) maakt dit niet anders.
- De zitgelegenheid voldoet aan de maatvoering voor een mengformule bij detailhandel. Vanwege de kleinschaligheid is er geen (nadelig) ruimtelijk effect en dus geen negatieve invloed op het woon- en leefklimaat voor zover op en rond het Muntplein wordt gewoond. Er is ook duidelijk sprake van detailhandel en niet van een horecabedrijf.
- Uit de toelichting op het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum blijkt dat de gemeenteraad juist heeft beoogd om het aanbod van reguliere winkels in het centrum te verhogen. In algemene zin wordt ook erkend dat het bieden van beperkte zitgelegenheid bij reguliere detailhandel cruciaal is voor het voortbestaan hiervan. Ondanks het feit dat bezwaarmaker aan alle generieke regels voldoet, is de mengformule volgens het college op het Muntplein niet toegestaan en wordt ook geen medewerking verleend om de mengformule alsnog toe te staan. Dit is onbegrijpelijk en contrair aan de uitgangspunten van het omgevingsplan. Bovendien handelt het college daarmee in strijd met de Dienstenwet en de Europese Dienstenrichtlijn.
- Het ligt in de rede om tot legalisatie over te gaan.
- Er is sprake van strijd met het vertrouwensbeginsel.
- Er is sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel onder meer omdat het moeten verwijderen van de tafel en stoelen zal leiden tot het faillissement van bezwaarmaker. Dit is mede het gevolg van de hoge huurprijs die voor het pand moet worden betaald.
- De begunstigingstermijn is te kort. Een eventuele wijziging in de bedrijfsvoering is niet binnen vier weken te realiseren.

Overwegingen bezwaarschriftencommissie

Bezwaarmaker exploiteert sinds september 2025 op het adres Muntplein 2 in Amsterdam een Franse bakkerij met inbegrip van een mengformule. Volgens het Omgevingsplan gemeente Amsterdam geldt voor deze locatie de bestemming Centrum - 1. Dit betekent dat in de vestiging onder meer detailhandel, zoals een Franse bakkerij, is toegestaan. Horeca is niet toegestaan, tenzij de functieaanduiding horeca is opgenomen. De locatie van de vestiging heeft deze functieaanduiding niet. Het is verboden een mengformule te hebben in een winkel met een voedselwarenassortiment.

Bezwaarmaker heeft tijdens de hoorzitting bevestigd dat sprake is van detailhandel met een voedselwarenassortiment en dat niet wordt bestreden dat sprake is van een mengformule. Voorts wordt niet bestreden dat detailhandel met een voedselwarenassortiment met daarbij een mengformule strikt genomen niet mag volgens de geldende planregels en dus dat sprake is van een overtreding.

Het college heeft zich in het bestreden besluit gemotiveerd op het standpunt gesteld niet te willen meewerken aan het legaliseren van de mengformule. Daarbij heeft de vertegenwoordiger van het college tijdens de hoorzitting gezegd dat de inmiddels ingediende aanvraag omgevingsvergunning naar alle waarschijnlijkheid zal worden geweigerd. Dit, omdat door andere ondernemers in het centrum aangevraagde omgevingsvergunningen voor een mengformule bij winkels met een voedselwarenassortiment ook zijn geweigerd. Voor het oordeel dat de weigering van een omgevingsvergunning in dit geval op voorhand rechtens onhoudbaar moet worden geacht bestaan volgens de commissie geen aanknopingspunten.

Bezwaarmaker heeft gewezen op twee e-mails van de afdeling VTH van 8 en 20 januari 2026 over Nieuwendijk 198 respectievelijk Muntplein 2. Volgens bezwaarmaker heeft hij aan de inhoud van deze e-mails het gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontlenen dat in het pand Muntplein 2 een

mengformule was toegestaan. Los van het feit dat de e-mail van 8 januari 2026 betrekking heeft op het pand Nieuwendijk 198, is de formulering ervan naar het oordeel van de commissie zo algemeen dat deze onmogelijk als toezegging kan worden gekwalificeerd. Ook uit de e-mailwisseling van 20 januari 2026 blijkt niet van een toezegging over een specifiek winkelconcept in het pand Muntplein 2. Het beroep van bezwaarmaker op het vertrouwensbeginsel slaagt dan ook niet.

Voor zover bezwaarmaker heeft gesteld dat het bestreden besluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel nu hij zonder noodzaak in zijn vrije ondernemerschap als Franse bakker wordt beperkt, merkt de commissie het volgende op.

De commissie wijst in dit kader allereerst op de uitspraak van de Afdeling van 15 april 2023, waarin is vastgesteld dat het doel van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum is gelegen in het tegengaan van het verder afnemen van de winkeldiversiteit binnen het plangebied, met het oog op de leefbaarheid en het woon- en leefklimaat van het centrum van Amsterdam. Het bestemmingsplan gaat niet verder dan nodig om het doel te bereiken aangezien alleen nieuwe initiatieven worden geraakt en er zijn geen minder beperkende maatregelen voorhanden. Van strijd met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn is om die reden geen sprake, aldus de Afdeling.

In het tijdelijk deel van het omgevingsplan, het bestemmingsplan Postcodegebied 1012 en het paraplubestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum hanteert het college om vorenstaande reden zeer strikte regels voor mengformules: in postcodegebied 1012 en veertig omliggende winkelstraten is een mengformule bij detailhandel met een voedselwarenassortiment (zoals een bakkerij) expliciet verboden. Alleen 'non-food'-winkels mogen onder strikte voorwaarden een horecahoekje inrichten. De commissie acht dit niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het verbod is noodzakelijk, omdat volgens het college in de praktijk is gebleken dat het voornamelijk winkels met een voedselwarenassortiment zijn die van de mengformule gebruik maken. Deze winkelconcepten onderscheiden zich vaak nauwelijks nog van een horecazaak en dat is onwenselijk. De commissie kan zich hierin vinden. Functiemenging is immers wat de binnenstad zo aantrekkelijk maakt voor bewoners, ondernemers, werkenden en bezoekers. Dit is een legitiem ruimtelijk doel en een verbod is in dat geval een geschikt middel om dat te bereiken. Voor zover bezwaarmaker heeft gewezen op het op 2 september 2026 gewijzigd vastgestelde omgevingsplan met betrekking tot horeca en additionele horeca maakt dit het vorenstaande naar de mening van de commissie niet anders.

Bezwaarmaker heeft in dit kader verder aangevoerd een groot financieel belang te hebben bij behoud van zijn huidige bedrijfsvoering. Volgens de commissie beschermt het evenredigheidsbeginsel de kern van het eigendomsrecht en de ondernemersvrijheid, maar het garandeert niet dat de ondernemer zijn onderneming op de meest winstgevende manier moet kunnen inrichten. Bezwaarmaker mag nog steeds zijn hoofdactiviteit uitvoeren, namelijk het verkopen van voedselwaren als detailhandel. Het gevolg hiervan is dat de inbreuk op zijn vrije ondernemerschap naar het oordeel van de commissie niet als onevenredig kan worden aangemerkt. De keuze om een pand te huren of te kopen tegen een (extreem) hoge marktprijs in de binnenstad, behoort verder tot het normale ondernemersrisico.

De commissie is op grond van het vorenstaande dan ook van oordeel dat in het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting geen bijzondere omstandigheden zijn aangevoerd waardoor van handhavend optreden moet worden afgezien.

Tot slot ziet de commissie geen reden voor een verdere verlenging van de begunstigingstermijn.

<u>Conclusie</u>

De bezwaarschriftencommissie adviseert het bezwaar ongegrond te verklaren, het bestreden besluit in stand te laten en het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen.

Gemeente Amsterdam

DB

Advies en afstemming

n.v.t.

Duurzaamheid

Niet van toepassing, bij de voorbereiding van het oorspronkelijke (primaire) besluit zijn mogelijke gevolgen voor duurzaamheid afgewogen. In deze beslissing bezwaar blijft de gemaakte afweging ongewijzigd.

Participatie

n.v.t.

Financiële onderbouwing

n.v.t.

Communicatie

Binnen de gemeente

Opnemen in de te publiceren besluitenlijst.

Buiten de gemeente

De directeur van het Juridisch Bureau maakt de door het dagelijks bestuur genomen beslissing op bezwaar bekend.

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2026-055675	Stadsdeel Centrum Hamervoordracht (pdf)
AD2026-055699	VERTROUWELIJK - Advies bezwaarschriftencommissie Muntplein 2.pdf (pdf)

Uitslag

A Akkoord