College van Burgemeester en Wethouders
Afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Postbus 202
1000 AE AMSTERDAM

Uitsluitend per email: winkeldiversiteit@amsterdam.nl

18 mei 2026 - - 5.1, 2, e 5.1, 2, e

Inzake: 5.1, 2, e /Gemeente Amsterdam
Voornemen opleggen last onder dwangsom Damrak 37-38
Uw kenmerk: Z2026-018181
tevens verzoek Woo

Edelachtbaar college,

**Inleiding**

5.1, 2, e , 5.1, 2, e heeft kennisgenomen van uw brief van 28 april jl., door middel waarvan de Gemeente kenbaar maakt dat zij voornemens is een last onder dwangsom op te leggen, hierna ook: de aanzegging. De Gemeente is van mening dat in het perceel Damrak 37-38 te Amsterdam een horecabedrijf wordt geëxploiteerd.

Dit wordt door 5.1, 2, e bestreden. Zij wenst dan ook gebruik te maken van de haar geboden mogelijkheid om tegen dit voornemen een zienswijze in te dienen.

**Geen horecabedrijf**

*Algemeen*
Bij de planologische kwalificatie van een onderneming dient niet één enkel element doorslaggevend te zijn, maar dient een integrale beoordeling plaats te vinden van onder meer de hoofdfunctie van de onderneming, de inrichting van het pand, de aard van het assortiment, de wijze van exploitatie en de vraag of sprake is van een feitelijke verblijfs- of horecafunctie. Uit vaste bestuursrechtelijke jurisprudentie volgt dat niet één afzonderlijk product bepalend is voor de planologische kwalificatie van een onderneming.

Uit de aanzegging volgt niet duidelijk waarom in het onderhavige geval sprake zou zijn van een horecabedrijf. Er wordt slechts verwezen naar het rapport van bevindingen (het rapport), dat als bijlage bij de aanzegging is gevoegd.



De Algemene Voorwaarden (gedeponeerd bij de Rechtbank Amsterdam, nummer 12/2015, en in te zien op www.dfls.nl) zijn van toepassing. Deze bevatten onder meer een aansprakelijkheidsbeperking en een exclusieve forumkeuze. The General Terms and Conditions (filed with the court ("Rechtbank") in Amsterdam, registration number 12/2015 and published on www.dfls.nl), which, inter alia, comprise a limitation of liability and an exclusive forum, are applicable. Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (hinterlegt beim Gericht ("Rechtbank") in Amsterdam, Geschäftsnummer 12/2015 und auf www.dfls.nl veröffentlicht) die auch eine Haftungsbeschränkung und den ausschließlichen Gerichtsstand beinhalten, finden Anwendung.
DFLS / DFLS Legal & Tax is een activiteit van DFLS Legal & Tax B.V. te Amsterdam, handelsregisternummer 61970808.
Commercial Law Group

Uit het rapport volgt allereerst dat de winkel meer omvat dan de verkoop van stroopwafels en frisdranken. De onderneming van Cheese Inn houdt zich tevens bezig met de verkoop van allerlei soorten kaas en souvenirs, waarbij wordt verwezen naar **bijlage 1**.

De verkoopruimte ten behoeve van kaas en souvenirs is qua oppervlakte zelfs groter dan dat voor de verkoop van stroopwafels en frisdranken. Niet duidelijk is waarom de rapporteur dit gedeelte van de winkel niet zichtbaar in de beoordeling heeft betrokken respectievelijk waarom bij de beoordeling van deze kwestie met de verkoop van kaas en souvenirs geen rekening is gehouden. Zeker indien wordt bedacht dat de verkoop van vers bereide stroopwafels een beperkt gedeelte van de omzet vertegenwoordigt, waarbij wordt verwezen naar **bijlage 2**. Onder deze omstandigheden kan niet worden volgehouden dat het hier gaat om een winkel, begrijpt cliënte de Gemeente goed, die feitelijk draait op directe consumptie, als gevolg waarvan, alles volgens de Gemeente, deze winkel zou "omklappen" naar horeca.

Dat in de winkel warme wafels worden bereid, speelt geen rol vanwege het simpele feit dat in een winkel drank- en etenswaren, *waaronder stroopwafels*, mogen worden voorbereid.

Uit het rapport volgt verder dat aankopen in de winkel in een tas worden meegegeven. Dientengevolge wordt voldaan aan de definitie van "tas-proof", zoals in de aanzegging op p. 3 uiteengezet.

Ook de vers bereide stroopwafels worden aan consumenten in een tas meegegeven, nadat deze eerst in een bruin papieren zak zijn verpakt, waarbij wordt verwezen naar foto 15 bij de aanzegging.

*Argumenten aanzegging*

Op p. 1 wordt allereerst aangevoerd dat er ter plaatse wordt gebakken en bereid. Dit is toegestaan in een detailwinkel.

Hetzelfde geldt voor het argument dat klanten kunnen kiezen uit een topping. Ook dit staat niet op gespannen voet met de exploitatie van detailhandel. Verder is duidelijk dat allerlei andere producten worden verkocht. In de aanzegging wordt slechts verwezen naar stroopwafels in cadeauverpakking, maar gemakshalve wordt vergeten te wijzen op de verschillende soorten kaas, souvenirs en frisdranken. In onderlinge samenhang bezien, is volstrekt duidelijk dat hier sprake is van een door de Gemeente toegestane toeristenwinkel, overigens al heel lang, namelijk een bedrijfsvoering gericht op dagjesmensen en toeristen.

Het doo[5.1.2.e]e verkochte assortiment wordt aan de klant meegegeven in een tasje.

Begrijp[5.1.2.e]e de aanzegging in combinatie met het rapport goed, dan zou hier sprake zijn van directe consumptie, hetgeen correspondeert met horeca, alles volgens de Gemeente, omdat de verse stroopwafels slechts in een papieren zakje en niet in een tas worden meegegeven. Dit is niet correct. Ook de verse stroopwafels worden uiteindelijk in

een tasje meegegeven. Voor zover de rapporteur heeft geconstateerd dat dit laatste niet het geval is, dan is dit wellicht terug te voeren op het feit dat een klant nadrukkelijk heeft aangegeven geen tasje te willen ontvangen. In het vervolg zal cliënte hierop letten, in die zin dat vers bereide stroopwafels ook te allen tijde in een tasje zullen worden meegegeven, zodat hier sprake is van "tas-proof". Aan de vergunning van cliënte kan zo nodig een voorwaarde worden toegevoegd, inhoudende dat ook vers bereide stroopwafels uitsluitend tas-proof kunnen worden meegegeven aan de klant. Voor de beoordeling van deze kwestie moet er dan ook van worden uitgegaan dat, nogmaals, ook vers bereide stroopwafels, net zoals de andere producten behorende tot het assortiment van 5.1, 2, e , tas-proof worden verstrekt.

Dan wordt op p.2 van de aanzegging daaraan nog toegevoegd dat stroopwafels geschikt zijn voor directe consumptie, maar dat maakt niet dat de winkel ineens horeca is. Los van het feit dat assortiment van cliënte omvangrijker is en zal worden uitgebreid geldt dat bij een bakker ook het leeuwendeel voor directe consumptie geschikt is, hetgeen ook geldt voor de vele cookie-stores die het centrum rijk is. Worden die daarom als horeca aangemerkt?

*Uitstraling*

Benadrukt wordt dat er geen sprake is van een feitelijke horecavoorziening. Er is geen verblijfsruimte, er zijn geen zitplaatsen, er is geen bediening, geen bestek/servies etc. Daarnaast is er sprake van een uitgebreid assortiment, waarover hierna meer, zodat de onderhavige winkel ook de uitstraling heeft van een winkel, aldus geen horeca-uitstraling.

*Assortiment*

Herhaald wordt dat thans reeds sprake is van een gevarieerd assortiment. Daarbij worden vrijwel net zoveel kaas en souvenirs verkocht als stroopwafels en frisdrank, waarbij, nogmaals, verse stroopwafels een beperkt gedeelte van de omzet vormen.

5.1, 2, e heeft echter besloten om haar assortiment te verruimen, teneinde op geen enkele wijze de indruk te wekken dat hier de focus ligt op de verkoop van vers bereide stroopwafels, laat staan voor directe consumptie.

Het assortiment is inmiddels uitgebreid met andere oudhollandse producten, zoals drop, chocolade, pindakaas, appelstroop, ontbijtkoek, et cetera (**bijlage 3**). Daarnaast is in voorbereiding een vitrine, waarbij andere patisserie zal worden verkocht.

Tevens zal het sandwichbord als bedoeld in foto 3 bij de aanwijzing worden aangepast, in die zin dat niet slechts wordt verwezen naar stroopwafels, maar ook naar de andere gevoerde producten.

*Aanpassing zakje*

Verder zal de wijze van verpakking van de vers bereide stroopwafels wijzigen. In plaats van het bruine zakje zullen de stroopwafels binnenkort uitsluitend worden meegegeven in

een doosje, waarbij wordt verwezen naar **bijlage 4**, waar nadrukkelijk is vermeld dat de stroopwafel niet voor directe consumptie geschikt is. Onnodig te vermelden dat dit doosje wederom tas-proof zal worden verpakt. Cliënte hanteert aldus een non-direct consumptie beleid.

*Afsluitend*

Het bereiden van stroopwafels in de winkel is toegestaan. De vers bereide stroopwafels maken een beperkt gedeelte uit van de omzet. Ook de vers bereide stroopwafels worden tas-proof meegegeven aan een klant. Er zal niet exclusief reclame worden gemaakt voor stroopwafels, maar voor het ruime assortiment, terwijl, het zij herhaalt, een ruimer assortiment zal worden gevoerd, zodat niet kan worden volgehouden dat hier sprake is van een horeca-uitstraling, zeker nu van enige verblijfsfunctie geen sprake is. Daaraan wordt toegevoegd dat een non-consumptie beleid ter plaatse wordt gevoerd.

**Directe consumptie is niet maatgevend dan wel doorslaggevend.**

De aanzegging bevat allereerst geen concrete motivering waarom in het specifieke geval van 5.1, 2, e sprake zou zijn van 'in hoofdzaak voor directe consumptie verstrekken', zoals vereist voor kwalificatie als horeca I.

Vrij vertaald neemt de Gemeente het standpunt in jegens cliënte: "Uw stroopwafels zijn geschikt voor directe consumptie, dus is hier sprake van horeca."

Daar staat tegenover dat vrijwel alle levensmiddelen in moderne detailhandel geschikt zijn voor directe consumptie. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken, zonder volledig te zijn, aan:

- AH To Go
- bakkerijen
- kaaswinkels
- delicatessenzaken
- cookie stores
- chocoladewinkels
- supermarkten

Dus het criterium "geschikt voor directe consumptie" kan juridisch onmogelijk op zichzelf beslissend zijn. Anders zou namelijk een enorm deel van de foodretail automatisch horeca zijn. Dit gebeurt evident niet.

Reden waarom dergelijke zaken buiten schot blijven, is terug te voeren op een aantal factoren. Allereerst blijft de hoofdfunctie detailhandel. Zo ook bij cliënte. Net zoals een supermarkt voert cliënte, zeker na de toevoeging van nieuwe producten, een breed assortiment goederen om mee te nemen, in dit geval door dagjesmensen en toeristen. Verder is er geen verblijfsfunctie en ook de consumptie ter plaatse is ondergeschikt. Dit volgt ook reeds uit bijlage 2.

Voor zover sprake zou zijn van verkoop van producten die direct consumeerbaar zijn, geldt dat dergelijke verkoop ondergeschikt is aan de detailhandelsfunctie van de onderneming. Het zwaartepunt van de exploitatie ligt bij de verkoop van goederen voor meenemen, waaronder kaas, souvenirs, verpakte producten en toeristische artikelen.

Dus niet directe consumeerbaarheid dient het juridische criterium te zijn, maar de echte vraag moet zijn: wat is de hoofdfunctie, hoe ziet de exploitatie eruit, is er sprake van een feitelijke horecavoorziening, is er sprake van een verblijfsruimte, is er bediening, etc. Dergelijke aspecten doen zich bij de winkel van cliënte niet voor, zeker na de door te voeren van de aanpassingen zoals hiervoor aangegeven.

Het enkele feit dat een product geschikt is voor onmiddellijke consumptie, maakt een onderneming planologisch nog geen horecabedrijf. Doorslaggevend is of de exploitatie in hoofdzaak is gericht op consumptie ter plaatse dan wel op verkoop ten behoeve van meenemen. Bij cliënte ontbreekt een verblijfsfunctie volledig. Er zijn geen zitplaatsen, geen bediening, geen servies, geen sanitaire voorzieningen voor gasten en geen inrichting die is gericht op verblijf of consumptie ter plaatse.

Daarbij wordt herhaald dat ook de vers bereide stroopwafels in een doosje, tas-proof, zullen worden meegegeven, terwijl op het doosje nog wordt vermeld dat de stroopwafel niet voor directe consumptie bedoeld is. Een dergelijke tekst kan natuurlijk ook in meerdere talen worden toegevoegd.

Kortom, indien de enkele geschiktheid voor directe consumptie bepalend zou zijn voor de kwalificatie als horeca, dan zouden ook supermarkten, bakkerijen en andere foodretailers planologisch als horeca moeten worden aangemerkt. De gemeente hanteert dit criterium derhalve niet consequent.

Daaruit volgt dat kennelijk aanvullende criteria beslissend zijn. De gemeente motiveert echter onvoldoende waarom die aanvullende criteria in het geval van cliënte wel, maar bij vergelijkbare foodretailers niet tot handhaving leiden.

**Strijd met beginselen van behoorlijk bestuur**

Hierbij valt dan te denken aan strijd met het gelijkheidsbeginsel, het verbod van willekeur, het rechtszekerheidsbeginsel, maar ook het motiveringsbeginsel.

5.1, 2, e heeft immers geconstateerd dat de Gemeente kennelijk geen consistente uitleg van het begrip horeca/winkel hanteert. De Gemeente past feitelijk verschillende normen toe op identieke exploitatievormen. Bovendien motiveert de Gemeente onvoldoende waarom juist de onderhavige onderneming als horeca wordt aangemerkt, terwijl vergelijkbare ondernemingen als detailhandel worden gedoogd of geaccepteerd.

Ter illustratie wordt verwezen naar de winkel van Van Stapele Koekmakerij aan het Rokin 17 te Amsterdam, in de directe nabijheid van die van cliënte, waar losse koeken worden verkocht nota bene voor directe consumptie, waarbij ter illustratie wordt verwezen naar **bijlage 5.** Enkele foto's op een willekeurige dag, gedurende 30 minuten, waaruit blijkt dat bezoekers in de winkel één koek kopen en die op bankjes voor de winkel nuttigen.

Waarom deze koeken niet zodanig geschikt zijn voor directe consumptie is en blijft voorts de vraag.

Daaraan wordt toegevoegd: het gaat hier om dezelfde buurt, hetzelfde type winkel, hetzelfde product, dezelfde verkoopwijze, waarbij ontegenzeglijk sprake is van directe consumptie, maar waarop niet wordt gehandhaafd. Waarom de ene onderneming als detailhandel wordt bestempeld en de andere als horeca, is onder deze omstandigheden een raadsel.

Dit betekent dat de gemeente geen consistente uitleg of beleidslijn hanteert, waardoor de handhaving willekeurig en onvoldoende gemotiveerd is. Hierdoor is ook sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Al jarenlang wordt in de stad een exploitatie vergelijkbaar aan die van cliënte toegestaan. De gemeente heeft niet eerder gehandhaafd. Andere vergelijkbare winkels opereren op identieke wijze, zoals hiervoor toegelicht, terwijl de gemeente, nogmaals, geen duidelijke beleidslijn heeft gepubliceerd.

Daarmee heeft de gemeente een onduidelijke en inconsistent toegepaste norm gecreëerd waardoor ondernemers niet voorzienbaar kunnen bepalen welk gedrag tot handhaving leidt. Daarmee is ook het verbod van willekeur gegeven. De gemeente maakt zonder objectieve rechtvaardiging immers onderscheid tussen identieke ondernemingen. Weliswaar wees cliënte hiervoor slechts naar Van Stapele Koekmakerij, maar er zijn diverse soortgelijke ondernemingen in het centrum actief, zoals Crumble Cookies op de Nieuwe Zijds of Cinnabon in de Leidsestraat, die bij deze kwestie zullen deze worden betrokken voor zover de zienswijze van cliënte niet zal worden geaccepteerd. Dat overigens firma's geen stroopwafels verkopen maar koeken en cinnamon rolls maakt dit niet anders. Ook bij die producten gaat het om per stuk waren gekocht geschikt en bedoeld voor directe consumptie, alles in de optiek van de Gemeente.

Bovendien is er ook anderszins sprake van willekeur, wat betreft de eis dat ten minste vier stroopwafels per klant moeten worden verkocht, waarop hieronder zal worden ingegaan.

Daarnaast is het voornemen tot handhaving onvoldoende evenredig gemotiveerd in de zin van artikel 3:4 Awb. Cliënte heeft immers reeds concrete maatregelen genomen en aanvullende maatregelen aangekondigd om iedere mogelijke horeca-uitstraling weg te nemen. De gemeente zal moeten motiveren waarom, ondanks deze maatregelen, toch direct tot een zware handhavingsmaatregel dient te worden overgegaan

**Het "vier stroopwafels"-vereiste**

Volgens het bestuursrecht mag een overheid alleen eisen stellen als daar een wettelijke grondslag voor is. Het gaat hier om het zogenaamde legaliteitsbeginsel. Uit niets volgt dat de huidige eis (4 stroopwafels per klant als minimum) een wettelijke basis heeft. Er is geen expliciete norm in het omgevingsplan opgenomen. De eis vindt overigens ook geen basis in de APV, terwijl er verder geen landelijke regeling is waarin dit vereiste is vastgelegd. Cliënte stelt zich dan ook op het standpunt dat deze eis zonder bevoegdheid wordt toegepast en daarom dient te worden gepasseerd.

Dan is er natuurlijk sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel. Zelfs als er een grondslag zou zijn, hetgeen wordt bestreden, dan moet de maatregel geschikt, noodzakelijk, maar ook proportioneel zijn.

Een verplichting minimaal vier stroopwafels af te nemen is niet noodzakelijk, want de consumptie wordt daardoor niet bepaald. Een dergelijke maatregel is ook niet proportioneel en bovendien onvoldoende objectief gemotiveerd. Los van het feit dat deze maatregel niet wordt gesteld bij de cookie stores e.d., die thans in het centrum worden geëxploiteerd. Dit levert wederom willekeur op.

Daarnaast wordt nog een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel. Iedere bakker verkoopt los een puddingbroodje, saucijzenbroodje of andere snack, die in de winkel wordt geproduceerd. Een dergelijke snack kan ook voor directe consumptie worden aangekocht, hetgeen de praktijk ook vaak leert. Aan een bakker wordt echter niet de eis gesteld om in plaats van één los broodje vier broodjes te verkopen. Hetzelfde geldt voor een slager of een supermarkt die ready-to-eat verkoopt. Bij een AH To Go kan een kant en klaar broodje worden gekocht, hetgeen voor de winkel kan worden genuttigd.

Indien dergelijke retailers wel enkele stuks mogen verkopen voor directe consumptie, dan is er sprake van ongelijke behandeling zonder rechtvaardiging.

In de praktijk, maar ook in de rechtspraak, wordt gekeken naar de aard van de inrichting, de hoofdfunctie (detailhandel versus horeca), respectievelijk het feitelijk gebruik, niet naar de hoeveelheid stuks die verkocht moeten worden.

In het onderhavige geval is ontegenzeggelijk sprake van de exploitatie van een toeristenwinkel met een ruim assortiment, waarbij consumptie ter plaatse op geen enkele wijze wordt gepromoot en waarbij de verkochte stroopwafel niet anders is dan een dergelijke snack die door een bakker in het centrum wordt verkocht zodat de eis van vier stuks niet alleen zonder rechtsgrond is, maar ook ten onrechte wordt toegepast en het enkele product niet maakt dat er directe consumptie is en daarom horeca.

Daaraan wordt ten slotte nog toegevoegd, in het kader van willekeur, dat de bewuste eis door de gemeente niet overal wordt ingezet. Zo is de cliënte bekend dat de firma Stroop2 BV, die een winkel exploiteert aan de Leidsestraat 102, recent (maart 2026) nog een aanzegging last onder dwangsom heeft ontvangen, waarbij soortgelijke argumenten worden gehanteerd als in de onderhavige kwestie, maar waarbij op geen enkele wijze de eis van vier stroopwafels wordt gesteld. Daarmee staat nog eens vast dat van een effectieve beleidslijn geen sprake is, maar slechts van een arbitraire grens nota bene zonder kenbare consistente beleidsmatige onderbouwing.

**Beroep Woo**

Voor cliënte is thans onvoldoende inzichtelijk of in vergelijkbare gevallen op gelijke wijze wordt gehandhaafd en of sprake is van een bestendige lijn in de besluitvorming.

5.1, 2, e beroept zich in dit verband uitdrukkelijk op het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Indien vergelijkbare ondernemingen in vergelijkbare omstandigheden niet

of anders worden behandeld, kan dat relevant zijn voor de rechtmatigheid en evenredigheid van het voorgenomen besluit.

Daarnaast verzoek 5.1, 2, e te de Gemeente, op grond van de Wet open overheid (Woo), om toezending van documenten en informatie waaruit blijkt op welke wijze de gemeente in vergelijkbare situaties heeft gehandhaafd.

C 5.1, 2, e verzoekt daarbij in het bijzonder om verstrekking van de volgende documenten en gegevens, voor zover aanwezig:

1. besluiten tot oplegging van lasten onder dwangsom aan vergelijkbare ondernemingen/winkeliers in de gemeente gedurende de afgelopen drie jaren;
2. waarschuwingen, voornemens tot handhaving of andere handhavingsmaatregelen in vergelijkbare dossiers;
3. interne beleidsdocumenten, werkinstructies, handhavingsprotocollen of richtlijnen met betrekking tot handhaving van de betreffende regelgeving;
4. documenten waaruit blijkt op basis van welke criteria wordt besloten om wel of niet handhavend op te treden;
5. correspondentie of interne notities waarin de afweging omtrent handhaving in vergelijkbare gevallen is vastgelegd;
6. overzichten of registraties van vergelijkbare overtredingen en de daarop gevolgde maatregelen;
7. documenten waaruit blijkt of tegen andere ondernemingen in vergelijkbare omstandigheden eveneens een last onder dwangsom is opgelegd.

Voor zover noodzakelijk kan verstrekking plaatsvinden in geanonimiseerde vorm. Het verzoek ziet nadrukkelijk niet op persoonsgegevens die buiten het doel van dit verzoek vallen, maar op inzicht in de wijze waarop het handhavingsbeleid feitelijk wordt toegepast.

Deze informatie is noodzakelijk om de zienswijze verder adequaat te kunnen onderbouwen en om te kunnen beoordelen of sprake is van consistente handhaving, gelijke behandeling en een evenredige belangenafweging.

Indien de Gemeente van oordeel is dat bepaalde documenten of onderdelen daarvan niet openbaar kunnen worden gemaakt, verzoek ik u per document gemotiveerd aan te geven op welke wettelijke uitzonderingsgrond uit de Woo u zich beroept.

Tevens verzoek ik u de beslistermijn op het voornemen tot handhaving, indien nodig, aan te houden totdat op dit Woo-verzoek is beslist dan wel totdat de relevante stukken aan mij ter beschikking zijn gesteld, zodat ik de zienswijze volledig kan aanvullen.

**Conclusie/verzoek overleg**

Gelet op het voorgaande verzoekt cliënte uw college primair af te zien van handhavend optreden en het voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom in te trekken.

Subsidiair verzoek [redacted] e, indien uw college desondanks van oordeel blijft dat sprake zou zijn van strijdig gebruik, rekening te houden met de reeds doorgevoerde en nog door te voeren aanpassingen in de exploitatie en af te zien van oplegging van een dwangsom, dan wel een ruime hersteltermijn te hanteren en de dwangsom substantieel te matigen. [redacted] treedt gaarne met u in overleg inzake het aangepaste assortiment respectievelijk welke aanpassingen u daarin in redelijkheid verwacht.

[redacted] behoudt zich nadrukkelijk het recht voor haar zienswijze nader aan te vullen.

[redacted]

Bijlagen: 5