

Tekstplaatsing ten behoeve van consolidatie - Handhavingsstappenplan Terrassen Eindhoven 2025

Intitulé

Handhavingsstappenplan Terrassen Eindhoven 2025

De burgemeester van de gemeente Eindhoven,

gelet op de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb), artikel 2:10b Algemene plaatselijke verordening Eindhoven (hierna APV), de Terrasregels Eindhoven en het Horecastappenplan 2016;

overwegende:

dat terrassen in de openbare ruimte bijdragen aan een levendige stad, maar ook hinder kunnen veroorzaken of de veiligheid en doorgang kunnen belemmeren;

dat het noodzakelijk is dat bij afwijkingen van verleende vergunningen of bij illegale plaatsing van terrassen op een uniforme, transparante en proportionele wijze wordt gehandhaafd;

dat het huidige handhavingskader voor terrassen is opgenomen in het *Horecastappenplan 2016*;

dat de daarin opgenomen bepalingen over terrassen niet meer aansluiten bij de actuele inzichten en uitvoeringspraktijk;

dat er daarom aanleiding is om het bestaande stappenplan voor zover het ziet op terrassen, te herzien en in te trekken;

dat met dit handhavingsstappenplan een geactualiseerd kader wordt vastgesteld voor het gemeentelijk optreden bij overtredingen met betrekking tot terrassen, met nadruk op naleving, samenwerking en waar nodig bestuursrechtelijke handhaving.

besluit:

In te trekken hoofdstuk 4: 'overtredingen in verband met een terras' van het *Horecastappenplan 2016*; Vast te stellen het *Handhavingsstappenplan Terrassen Eindhoven 2025*.

Inleiding

Deze nota bevat het *Handhavingsstappenplan Terrassen Eindhoven 2025* en vormt een aanvulling op de *Terrasregels Eindhoven*.

Het stappenplan is van toepassing op terrassen die vergunningplichtig zijn op grond van artikel 2:10b APV. Op grond van dit artikel is de burgemeester bevoegd om handhavend op te treden of (nadere) eisen op te leggen aan de exploitant. Deze bevoegdheid omvat onder meer het opleggen van lasten onder bestuursdwang of dwangsom bij overtreding van de terrasregels.

Doel van dit handhavingsstappenplan is om op een zorgvuldige en proportionele wijze te reageren op overtredingen met betrekking tot terrassen. Daarbij wordt uitgegaan van de zogenoemde beginselplicht tot handhaving, zoals ontwikkeld in de bestuursrechtspraak. Dit houdt in dat bij een geconstateerde overtreding in beginsel handhavend moet worden opgetreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat van handhaving kan worden afgezien.

Bij het toepassen van sancties vindt altijd een belangenafweging plaats. Hierbij wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding, het te beschermen belang en de passende interventie. De burgemeester kan in individuele gevallen gemotiveerd afwijken van dit stappenplan, waarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. Artikel 4:84 van de Awb is daarbij van toepassing.

Het handhavingsstappenplan is opgebouwd uit vijf hoofdstukken:

Hoofdstuk 1: Juridisch kader

Hoofdstuk 2: Indeling in categorieën overtredingen

Hoofdstuk 3: Toepassing van handhavingsinstrumenten

Hoofdstuk 4: Sanctiematrix terrassen

Hoofdstuk 5: Slotbepalingen

Hoofdstuk 1. Juridisch kader

1.1 Toepasselijke regelgeving

De APV bepaalt in artikel 2:10b dat het verboden is om zonder vergunning de weg anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan. De burgemeester is bevoegd om voorwaarden aan vergunningen te verbinden (artikel 1:4 APV) en op te treden bij overtredingen daarvan.

De *Terrasregels Eindhoven* vullen deze bevoegdheden verder in. Zij bevatten concrete eisen voor de plaatsing van terrasmeubilair en het gebruik van terrassen. Dit handavingsstappenplan beschrijft hoe onder meer bij overtredingen van die regels wordt opgetreden.

De Awb vormt het algemene wettelijke kader voor bestuursrechtelijke handhaving. Daarin is onder meer geregeld wat als overtreding wordt aangemerkt en welke herstelsancties kunnen worden toegepast. Dit stappenplan maakt gebruik van de volgende bepalingen uit de Awb:

artikel 5:1 Awb – Begrip overtreding

artikel 5:24 Awb – Last onder bestuursdwang

artikel 5:31, tweede lid, Awb – Spoedeisende bestuursdwang

artikel 5:32a Awb – Last onder dwangsom

artikel 4:84 Awb – Afwijken van beleidsregels

1.2 Beleidsregelkarakter en afwijken

Het handavingsstappenplan geldt als een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid Awb. Dat betekent dat dit document richting geeft aan hoe de burgemeester zijn bevoegdheden toepast, maar dat in individuele gevallen gemotiveerd van het stappenplan kan worden afgeweken op grond van artikel 4:84 Awb. Dit kan bijvoorbeeld wanneer toepassing van het stappenplan onevenredige gevolgen heeft in verhouding tot het nagestreefde doel.

De burgemeester beoordeelt daarom steeds of toepassing van het handavingsstappenplan proportioneel is in het licht van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit zijn daarbij leidend: de maatregel mag niet verder gaan dan nodig, en van meerdere mogelijkheden wordt gekozen voor de minst ingrijpende optie die het doel bereikt.

1.3 Geldigheidsduur van maatregelen

De stappen in de sanctiematrix hebben doorgaans een geldigheidsduur van **twee jaar**. Bij herhaling van een overtreding binnen dat jaar, wordt de volgende stap in het stappenplan toegepast. Deze termijn van twaalf maanden vangt telkens aan op de datum waarop de laatste overtreding is vastgesteld.

Hoofdstuk 2. Categorieën overtredingen

2.1 Inleiding

Om proportioneel en doelgericht te kunnen optreden, maakt dit handavingsstappenplan onderscheid in drie categorieën overtredingen. Deze indeling is gebaseerd op de mate van hinder, gevaar en impact op de omgeving.

De categorie bepaalt mede de zwaarte en snelheid van de handavingsreactie.

2.2 Indeling in categorieën

Categorie A – Overtredingen met direct risico voor veiligheid en doorgang

Dit zijn overtredingen die de openbare orde, veiligheid of toegankelijkheid direct in gevaar brengen.

Het gaat bijvoorbeeld om:

- het plaatsen van terrasmeubilair op rijwielpaden of kruispunten;
- versperring van toegangen tot hulpdienstenroutes of vluchtroutes;
- blokkade van toegankelijke routes voor mensen met een beperking, zoals aangebrachte looplijnen of hellingbanen;
- gebruik van instabiele, onveilige of constructies die risico's opleveren bij wind of drukte.

Bij constatering van een overtreding wordt ter plaatse een mondeling herstelbevel gegeven (spoedeisende bestuursdwang ex art. 5:24 Awb). Indien de overtreder niet direct herstelt, wordt de bestuursdwang feitelijk uitgevoerd.

Categorie B – Overtredingen met aanzienlijke hinder of structurele non-conformiteit

Overtredingen in deze categorie veroorzaken merkbare hinder of risico's, maar zijn minder acuut dan categorie A. Denk aan:

- exploitatie van een terras zonder vergunning (*illegaal terras*);
- overschrijding van het vergunde oppervlak;
- plaatsing buiten toegestane tijden;

- gebruik van niet-toegestane elementen.

In deze categorie gevallen volgt eerst een bestuurlijke waarschuwing, als voorloper op de eerste stap, namelijk een last onder dwangsom.

De dwangsom wordt in principe als een bedrag per constatering van een overtreding opgelegd. Wanneer deze maatregel niet leidt tot het gewenste nalevingsgedrag, kan een nieuwe last onder dwangsom met een hoger bedrag worden opgelegd, of kan worden overgegaan tot toepassing van bestuursdwang. Bij de hoogte van de dwangsommen wordt gekeken naar de aard van de overtreding en de financiële prikkel die we met de dwangsom willen geven om te komen tot beëindiging van de overtreding.

Categorie C – Overtredingen met beperkte impact

Dit zijn lichte afwijkingen die slechts in beperkte mate afbreuk doen aan het straatbeeld of de vergunde situatie. Bijvoorbeeld:

- kleine afwijkingen in de maatvoering van tafels en stoelen;
- incidenteel gebruik van het terras buiten de vergunde periode.

De insteek is hier gericht op communicatie en herstel, tenzij sprake is van herhaald gedrag.

2.3 Samenloop van overtredingen

Als meerdere overtredingen tegelijk worden geconstateerd, worden deze in onderlinge samenhang beoordeeld. De categorie-indeling helpt om de ernst te duiden, maar sluit maatwerk niet uit. De burgemeester kan besluiten van het stappenplan af te wijken, mede op basis van deze samenloop.

Hoofdstuk 3. Toepassing van handhavinginstrumenten

Dit hoofdstuk beschrijft hoe bestuurlijke sancties worden ingezet bij overtredingen in relatie tot de exploitatie van een terras. De toepassing van het sanctie-instrumentarium verloopt volgens drie vaste stappen:

1. Vaststellen van de overtreding en de bijbehorende categorie (A, B of C);
2. Controleren of binnen een periode van 12 maanden eerder een overtreding binnen dezelfde categorie is geconstateerd;
3. Opleggen van de bijbehorende maatregel uit de sanctiematrix.

Bij elke maatregel wordt de exploitant geïnformeerd over de vervolgstap bij herhaling binnen 12 maanden. De burgemeester kan gemotiveerd afwijken van het stappenplan op grond van artikel 4:84 Awb.

3.1 Bestuurlijke sancties

3.1.1. Bestuurlijke waarschuwing

Een bestuurlijke waarschuwing is een schriftelijke mededeling van de gemeente aan de exploitant van een terras waarin wordt vastgesteld dat sprake is van een overtreding van de geldende regels. De waarschuwing dient als formele terechtwijzing en signaal dat bij herhaling of voortdurende van de overtreding handhavend zal worden opgetreden, bijvoorbeeld met een last onder dwangsom. De waarschuwing heeft geen direct rechtsgevolg en vormt geen besluit waartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld.

3.1.2. Last onder dwangsom

Een last onder dwangsom is een herstelsanctie waarbij de gemeente een exploitant gelast om een overtreding van de terrasregels binnen een gestelde termijn te beëindigen of te voorkomen, op straffe van het verbeuren van een geldsom. De dwangsom wordt in principe opgelegd per constatering. Bij het bepalen van de hoogte wordt rekening gehouden met de aard van de overtreding en de financiële prikkel die nodig is om naleving af te dwingen. Als de dwangsom niet tot het gewenste resultaat leidt, kan worden overgegaan tot een last onder bestuursdwang of een nieuwe last onder dwangsom met hogere bedragen.

3.1.3. Modaliteit van de dwangsom

Bij het opleggen van een last onder dwangsom wordt per geval beoordeeld welke modaliteit het meest effectief is. Als uitgangspunt kiest de gemeente bij terrassen voor een dwangsom per overtreding. Deze is passend bij overtredingen die direct en volledig beëindigd kunnen worden, waarbij directe naleving nodig is vanwege impact op de openbare ruimte of veiligheid. Een dwangsom ineens biedt duidelijkheid, legt een stevige nalevingsprikkel en voorkomt langdurige controle. Afwijking is mogelijk indien de aard van de overtreding of de omstandigheden daartoe aanleiding geven. In die gevallen kan worden gekozen voor een dwangsom per constatering of per tijdseenheid.

3.1.4. Hoogte van de dwangsom

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom wordt rekening gehouden met de aard en ernst van de overtreding en de impact op de openbare ruimte. De hoogte moet zodanig zijn dat naleving aantrekkelijker is dan het laten voortbestaan van de overtreding. Daarbij wordt ook gekeken naar het (economisch) voordeel dat met de overtreding wordt behaald en de financiële draagkracht binnen de branche. In de sanctiematrix zijn richtbedragen opgenomen per categorie overtreding. Deze bieden houvast voor een consistente toepassing, maar laten ruimte voor afwijking in situaties waarin dat proportioneel is. Bij herhaling of aanhoudende overtreding kan de dwangsom worden verhoogd.

3.1.5. Preventieve last onder dwangsom

Een preventieve last onder dwangsom is een herstelsanctie die wordt opgelegd vóórdat een overtreding heeft plaatsgevonden. Deze kan alleen worden ingezet als er concrete, objectieve aanwijzingen (een klaarblijkelijk gevaar) zijn dat een exploitant op korte termijn de terrasregels zal overtreden. Eerdere overtredingen kunnen daarbij een rol spelen, maar zijn op zichzelf onvoldoende. Doel is om de overtreding te voorkomen door tijdig een financiële prikkel in te zetten.

3.1.6. Last onder bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang is een herstelsanctie waarbij de gemeente een exploitant gelast een overtreding van de terrasregels binnen een gestelde termijn te beëindigen of ongedaan te maken. Als de exploitant hieraan geen gehoor geeft, beëindigt de gemeente de overtreding zelf, bijvoorbeeld door het verwijderen van terrasmeubilair. De kosten van deze uitvoering worden verhaald op de overtreder. Bestuursdwang wordt met name toegepast wanneer sprake is van een ernstige overtreding en de exploitant weigert of nalaat om zelf de overtreding te beëindigen, ook na voorafgaande waarschuwing of dwangsom. Daarnaast kan bestuursdwang de voorkeur hebben bij overtredingen waarbij de kwaliteit van het herstel essentieel is. Denk bijvoorbeeld aan het verwijderen van ingrounds of het herstel van straatwerk, waarbij de gemeente wil voorkomen dat het herstel ondeugdelijk of niet conform de gestelde eisen wordt uitgevoerd.

3.1.7. Spoedeisende bestuursdwang

Bij urgente situaties, zoals ernstige belemmeringen van de doorgang voor hulpdiensten of directe risico's voor de veiligheid, kan de burgemeester spoedeisende bestuursdwang toepassen. In dat geval kan direct worden gehandeld om de situatie te beëindigen. Bijvoorbeeld wanneer terrasmeubilair onveilig is geplaatst of het terras de toegang voor hulpdiensten blokkeert. Het besluit tot toepassing van bestuursdwang wordt zo spoedig mogelijk achteraf vastgesteld.

3.1.8. Hersteltermijn / begunstigingstermijn

Bij het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang wordt een redelijke termijn gesteld waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan kan maken. Deze zogeheten herstel- of begunstigingstermijn is verplicht op grond van artikel 5:24, tweede lid, en artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb. Pas na afloop van deze termijn mag worden overgegaan tot het toepassen van bestuursdwang of verbeurt de dwangsom. De termijn wordt per casus bepaald, afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding. In spoedeisende gevallen kan de burgemeester op grond van artikel 5:31, tweede lid, Awb bestuursdwang toepassen zonder voorafgaande begunstigingstermijn.

3.1.9. Zienswijze

Voordat de burgemeester overgaat tot het treffen van een bestuurlijke maatregel, wordt het voornemen daartoe schriftelijk aan de exploitant bekendgemaakt. Daarbij wordt de exploitant in de gelegenheid gesteld om zijn of haar zienswijze tegen het voorgenomen besluit schriftelijk of mondeling kenbaar te maken (artikel 4:8 Awb).

Indien van het horen van een zienswijze wordt afgezien, wordt dit gemotiveerd op basis van de uitzonderingsgronden in artikel 4:11 Awb.

De ontvangen zienswijze wordt betrokken bij de belangenafweging en motivering in het uiteindelijke besluit. Daarbij worden onder meer de ernst van de overtreding, het te beschermen belang en de evenredigheid van de maatregel gewogen.

De toepassing van de sancties per categorie overtreding is uitgewerkt in de sanctiematrix, opgenomen in hoofdstuk 4 van dit stappenplan.

Hoofdstuk 4. Sanctiematrix Terrassen – Eindhoven

4.1 Leeswijzer matrix

De sanctiematrix geeft per overtreding en per categorie (A, B of C) de bijbehorende maatregel. Bij herhaling van een overtreding binnen een periode van 12 maanden wordt de volgende stap toegepast.

De matrix biedt houvast voor een consistente toepassing, maar is geen star systeem: in alle gevallen blijft ruimte voor gemotiveerd maatwerk.

4.2 Toelichting op maatwerk (bij recidive of samenloop)

Bij herhaalde overtredingen of samenloop van meerdere overtredingen kan de burgemeester gemotiveerd afwijken van de standaardmaatregel in de matrix. In dergelijke gevallen wordt beoordeeld of een zwaardere interventie gerechtvaardigd is, gelet op de ernst, frequentie en context van de overtredingen.

4.3 Zwaardere maatregelen buiten dit stappenplan

Indien sprake is van structureel of hardnekkig niet-naleven, kan worden overgegaan tot (tijdelijke) intrekking van de terrasvergunning. Deze bevoegdheid volgt niet uit artikel 2:10b APV, maar uit de algemene intrekkinggronden van artikel 1:6 APV. Intrekking wordt gezien als een ultimatum remedium en komt alleen in beeld wanneer herhaalde handhaving niet tot naleving leidt.

Bij voortdurende overtredingen kan bovendien de vraag rijzen of de vergunninghouder in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Dit kan gevolgen hebben voor andere vergunningen, zoals een exploitatie- of alcoholwetvergunning.

4.4 Sanctiematrix

Overtreding / Artikel	Categorie	Stap 1 Eerste overtreding	Stap 2 (herhaling binnen 24 mnd.)	Stap 3 (herhaling binnen 24 mnd.)	Recidive en / of samenloop
Exploitatie terras zonder vergunning artikel 2:10b APV	A	Mondeling sommeren en direct herstel; bij uitblijven: spoedeisende bestuursdwang	Spoedeisende bestuursdwang + schriftelijk besluit	Herhaling spoedeisende bestuursdwang + schriftelijk besluit	maatwerk
	B	Een dwangsom van € 3.000,- per overtreding, met een maximum van € 6.000,- (na drie overtredingen)	Een dwangsom van € 5.000,- per overtreding, met een maximum van € 15.000,- (na drie overtredingen)	Een dwangsom van € 10.000,- per overtreding, met een maximum van € 30.000,- (na drie overtredingen)	maatwerk
Exploitatie terras in afwijking vergunning artikel 2:10b APV.	A	Mondeling sommeren en direct herstel; bij uitblijven: spoedeisende bestuursdwang	Spoedeisende bestuursdwang + schriftelijk besluit	Herhaling spoedeisende bestuursdwang + schriftelijk besluit	maatwerk
	B	Schriftelijke waarschuwing	Een dwangsom van € 1.500,- per overtreding, met een maximum van € 4.500,- (na drie overtredingen)	Een dwangsom van € 3.000,- per overtreding, met een maximum van € 9.000,- (na drie overtredingen)	maatwerk
	C	Mondeling verzoek	Schriftelijke waarschuwing	Een dwangsom van € 1.500,- per overtreding, met een maximum van € 4.500,- (na drie overtredingen)	maatwerk
Exploitatie terras in strijd met Terrasregels Eindhoven Artikel 2 t/m 5	A	Mondeling sommeren en direct herstel; bij uitblijven: spoedeisende bestuursdwang	Spoedeisende bestuursdwang + schriftelijk besluit	Herhaling spoedeisende bestuursdwang + schriftelijk besluit	maatwerk
	B	Schriftelijke waarschuwing	Een dwangsom van € 1.000,- per overtreding, met een maximum van € 3.000,- (na drie overtredingen)	Een dwangsom van € 3.000,- per overtreding, met een maximum van € 9.000,- (na drie overtredingen)	maatwerk
	C	Mondeling verzoek	Schriftelijke waarschuwing	Een dwangsom van € 1.000,- per overtreding, met een maximum van € 3.000,- (na drie overtredingen)	maatwerk
Illegale activiteiten op het terras (terras ondersteunende activiteiten)	B / C	Preventieve last onder dwangsom (indien bekend)	Een dwangsom van € 1.000,- per overtreding, met een maximum van € 3.000,- (na drie overtredingen)	Een dwangsom van € 3.000,- per overtreding, met een maximum van € 9.000,- (na drie overtredingen)	maatwerk

Artikel 2 lid 4 onder j t/m l		Of afhankelijk van situatie:		Of afhankelijk van situatie:
		Mondeling verzoek	Of afhankelijk van situatie: Schriftelijke waarschuwing	Een dwangsom van € 1.000,- per overtreding, met een maximum van € 3.000,- (na drie overtredingen)
Illegaal aangebrachte verankeringen / in-grounds	B	Last onder bestuursdwang	Last onder bestuursdwang	Last onder bestuursdwang
Artikel 2 lid 4 sub q				

Hoofdstuk 4 Slotbepalingen

4.1 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op (datum invullen)

4.2 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als Handhavingsstappenplan Terrassen Eindhoven 2025

4.3 Evaluatie en actualisatie

Dit stappenplan wordt jaarlijks geëvalueerd en indien nodig aangepast op basis van jurisprudentie, ervaringen in de uitvoering en wijzigingen in relevante wet- en regelgeving.

Eindhoven, 24 oktober 2025
De burgemeester van Eindhoven,
Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem