

hier immers om de handhaving van een vergunningplicht waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag vormt, en dit zou ook een aspect moeten zijn waarover de bestuursrechter ambtshalve oordeelt. Hoewel het gemeentebestuur (het college) doorgaans tot handhaving bevoegd is (artikel 125, eerste en tweede lid, Gemeentewet), lijkt mij hier strikt genomen sprake van de handhaving van regels die de burgemeester uitvoert (artikel 125, derde lid, Gemeentewet; zie in dit kader onder meer Rb. Zeeland-West-Brabant 2 juli 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:4850). Voor Siteways is dit in elk geval niet meer een relevante discussie.

M. Buitenhuis

## Gst. 2026/26

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 3 december 2025, nr. 202303955/1/A3  
(Mrs. E.J. Daalder, B.P. Vermeulen en M.C. Stoové)  
m.nt. B.S. Jaasma & J.V. de Kort<sup>1</sup>

(Art. 9 Grondwet; art. 2, 5 Wom; art. 11 EVRM)

NJB 2026/20  
ECLI:NL:RVS:2025:5683

**Beperking van demonstratie voor de ingang van een abortuskliniek in Groningen. De burgemeester mag de demonstratie voor de abortuskliniek verplaatsen vanwege vrees voor wanordelijkheden, omdat rond een abortuskliniek een bepaalde mate van orde en rust hoort te zijn en bezoekers van de abortuskliniek op een kwetsbaar moment direct langs de demonstranten moeten lopen. (Groningen)**

*De Afdeling oordeelt in vier zaken over demonstraties bij abortusklinieken dat burgemeesters ter voorkoming van wanordelijkheden een andere locatie aan mogen wijzen dan de beoogde locatie direct voor de ingang van een abortuskliniek, zolang de alternatieve locatie maar binnen zicht- en gehoorafstand is. Vanwege de combinatie van de locatie en de kwetsbaarheid van de bezoekers van een abortuskliniek is volgens de Afdeling eerder sprake van wanordelijkheden dan bij andere demonstraties. Het recht van betoging houdt weliswaar in dat bezoekers van abortusklinieken geconfronteerd mogen worden met demonstranten, maar de bezoekers moeten wel zelf kunnen beslissen of zij een directe confrontatie aan willen gaan of dat zij zich hieraan willen onttrekken. De burgemeester mocht de demonstratie daarom verplaatsen naar een andere locatie.*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
Stichting Schreeuw om Leven, gevestigd in Groningen,

<sup>1</sup> Bob Jaasma en Jules de Kort zijn advocaat op de sectie Bestuursrecht van Pels Rijcken en maken allebei deel uit van de praktijkgroep Openbare Orde en Ondernijning.

appellante,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 12 mei 2023 in zaak nr. 21/4200 in het geding tussen:  
Stichting Schreeuw om Leven  
en  
de burgemeester van Groningen.

### Procesverloop

Bij besluit van 9 juni 2021 heeft de burgemeester voorschriften verbonden aan de plaats van de demonstratie van Stichting Schreeuw om Leven op 11 juni 2021 bij het Centrum voor Seksuele Gezondheid Noord-Nederland in Groningen.

Bij besluit van 18 november 2021 heeft de burgemeester het door Stichting Schreeuw om Leven daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 mei 2023 heeft de rechtbank het door Stichting Schreeuw om Leven daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Stichting Schreeuw om Leven hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Stichting Schreeuw om Leven heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met de zaken ECLI:NL:RVS:2025:5681, ECLI:NL:RVS:2025:5682 en ECLI:NL:RVS:2025:5684, op de zitting van 10 juni 2025 behandeld. Stichting Schreeuw om Leven is verschenen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.J.N. Vermeij, advocaat in Den Haag. Daarnaast is de burgemeester van Groningen verschenen, vertegenwoordigd door drs. R. Bakker, bijgestaan door mr. P. Zoeten, advocaat in Groningen. Ter zitting zijn het Centrum voor Seksuele Gezondheid Noord-Nederland en de Stichting Stimezo Groningen, beide vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord. Na afloop van de zitting zijn de zaken gesplitst.

### Overwegingen

#### Samenvatting

1. In deze uitspraak zet de Afdeling uiteen wanneer een burgemeester ter voorkoming van wanordelijkheden een specifieke locatie aan mag wijzen voor demonstraties bij abortusklinieken. Dit is onder andere het geval als bezoekers van een abortuskliniek anders niet in staat zijn om zich aan een directe confrontatie met de demonstranten te onttrekken. Bij het stellen van voorschriften en beperkingen aan de locatie moet de burgemeester wel voor ogen houden dat een demonstratie binnen zicht- en gehoorafstand van de bezoekers van de abortuskliniek mogelijk moet zijn.

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat de rechtbank in onderhavige zaak terecht tot de conclusie is gekomen dat de burgemeester mocht bepalen dat ter voorkoming van wanordelijkheden de demonstratie niet plaats mocht vinden op

de stoep voor de abortuskliniek, vanaf de Verlengde Oosterstraat tot aan de Trompstraat.

### **Inleiding**

2. Stichting Schreeuw om Leven demonstreert regelmatig bij het Centrum voor Seksuele Gezondheid Noord-Nederland, waarvan de abortuskliniek Stichting Stimezo Groningen onderdeel uitmaakt. De demonstranten spreken bezoekers aan en delen flyers uit.

Naar aanleiding van een kennisgeving van een demonstratie op 11 juni 2021 heeft de burgemeester voorschriften verbonden aan deze demonstratie. Eén van deze voorschriften hield in dat niet gedemonstreerd mocht worden op de stoep voor het Centrum, vanaf de Verlengde Oosterstraat tot aan de Trompstraat. Dit besluit is met het besluit op bezwaar van 18 november 2021 gehandhaafd en ook de rechtbank heeft dit voorschrift in stand gelaten. Stichting Schreeuw om Leven is het daar niet mee eens en komt daarom tegen de rechtbankuitspraak in hoger beroep.

### **Wettelijk kader**

3. De wettelijke bepalingen die in deze uitspraak worden genoemd staan in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

### **Leeswijzer**

4. Deze zaak maakt onderdeel uit van een viertal zaken die in de kern gaan over de vraag onder welke omstandigheden en voorwaarden voorschriften mogen worden gesteld aan het demonstreren bij een abortuskliniek. In het bijzonder gaat het om de vraag of die voorschriften mogen gaan over de specifieke plaats waar en de wijze waarop gedemonstreerd wordt. Dit is een algemene vraag met maatschappelijke relevantie, waar in de rechtspraak en de samenleving onduidelijkheid over bestaat. Om meer duidelijkheid te bieden, zal de Afdeling eerst in een algemeen kader antwoord geven op de vraag wanneer een burgemeester ter voorkoming van wanordelijkheden een specifieke locatie aan mag wijzen voor demonstraties bij abortusklinieken. Hierbij zullen kwesties aan de orde komen die wellicht niet in alle zaken van dit cluster afzonderlijk naar voren zijn gebracht, maar wel van belang zijn voor het algemene kader. Vervolgens zal de Afdeling dit kader toepassen op deze specifieke zaak.

### **Algemeen kader**

5. Iedereen heeft het recht om te demonstreren. Dat is bepaald in artikel 9 van de Grondwet. Het recht om te demonstreren is echter niet onbeperkt. Uit artikel 9, tweede lid, van de Grondwet volgt dat een demonstratie beperkt mag worden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en/of ter voorkoming van wanordelijkheden. Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties (hierna: de Wom), in het bijzonder in artikel 5, eerste en tweede lid, aanhef en onder c, van de Wom in samenhang met artikel 2 van de Wom.

Gelet op de tekst van artikel 5, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 2 van de Wom, komt aan de burgemeester

beoordelingsruimte toe. Het is daarom in eerste instantie aan de burgemeester om aan de hand van de lokale omstandigheden een inschatting te maken of, en zo ja welke, beperkingen en voorschriften aan een demonstratie moeten worden gesteld. De rechter moet vervolgens bepalen of deze inschatting redelijk is.

### **Vallen het aanspreken van en het uitdelen van flyers aan bezoekers van een abortuskliniek onder het demonstratierecht?**

6. De eerste vraag die beantwoord moet worden, is of het aanspreken van bezoekers van een abortuskliniek en het aan hen aanbieden en uitdelen van flyers onder het demonstratierecht vallen. Deze activiteiten wijken in aard en doel af van de klassieke vorm van demonstreren, nu de demonstranten in dit geval specifiek gericht zijn op het op andere gedachten brengen van individuele bezoekers van de kliniek. Daarnaast willen de demonstranten naar eigen zeggen met hun acties een maatschappelijke verandering teweeg te brengen.

6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, ov. 5.1, gaat het bij een betoging volgens de grondwetgever en de wetgever om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Het uitdragen van een gemeenschappelijke mening door de deelnemers is daarbij een bepalend element (*Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, blz. 39; *Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, nr. 7, blz. 32-33; *Kamerstukken II 1985/86*, 19 427, nr. 3, blz. 15). Acties die niet, of niet primair, het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting hebben, maar waarbij andere elementen overheersen, zoals bijvoorbeeld vormen van daadwerkelijke dwang, zijn geen betogingen in de hier bedoelde zin en genieten geen grondrechtelijke bescherming (*Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, nr. 7, blz. 33; *Kamerstukken II 1985/86*, 19 427, nr. 3, blz. 8).

6.2. Demonstraties bij abortusklinieken zijn onder andere gericht op het uiten van een visie op politiek en maatschappelijk gebied en het willen bewerkstelligen van een maatschappelijke verandering. Daarom zijn deze demonstraties aan te merken als een betoging of demonstratie in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Grondwet en van de Wom. Dat de demonstranten door middel van het aanspreken van mensen niet alleen proberen om een maatschappelijke verandering te bewerkstelligen, maar ook om persoonlijke keuzes van bezoekers van de abortuskliniek te beïnvloeden, maakt dat in dit geval niet anders.

### **Mogen er vanwege botsende grondrechten voorschriften en beperkingen worden gesteld?**

7. Een belangrijke reden waarom burgemeesters aan demonstraties bij abortusklinieken voorschriften verbinden en beperkingen stellen is, dat de demonstraties volgens hen inbreuk maken op fundamentele rechten van de bezoekers van abortusklinieken. Er zou daarom sprake zijn van botsende grondrechten. De in artikel 2 van de Wom genoemde beperkingsgronden zijn echter limitatief geformuleerd. Omdat in de Grondwet en de Wom, anders dan

in bijvoorbeeld artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen niet als beperkingsgrond is opgenomen, biedt de Wom niet voldoende ruimte om op grond van de grondrechten van anderen beperkingen aan een demonstratie te stellen.

### **Wanneer kunnen demonstraties bij abortusklinieken beperkt worden ter voorkoming van wanordelijkheden?**

8. Het begrip "wanordelijkheden" in artikel 9, tweede lid, van de Grondwet is niet strak omljnd. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat dit begrip niet altijd en overall op dezelfde manier kan worden ingevuld en toegepast. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2 van de Wom (*Kamerstukken II 1985/86*, 19 427, nr. 3, blz. 17) staat dat de betekenis van de beperkingsgrond "bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden" tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de concrete context waarbinnen die grond wordt ingeroepen. De beoordeling of een samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen zo ernstig is dat van wanordelijkheden kan worden gesproken, hangt daarbij niet uitsluitend af van de aard van die gedragingen. Ook de plaats waar de manifestatie wordt gehouden kan hierbij van betekenis zijn. De mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens in termen van wanordelijkheden is overschreden (zie de uitspraak van de Afdeling van 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1361, ov. 7).

De Afdeling heeft daarnaast al eerder overwogen dat de beperkingsgrond "ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden" niet zo ruim uitgelegd kan worden dat daaronder ook elke vorm van het tegengaan van een verstoring van de openbare orde moet worden verstaan. Handhaving van de openbare orde omvat meer dan het bestrijden en voorkomen van wanordelijkheden. In dit verband verwijst de Afdeling naar de parlementaire geschiedenis bij artikel 9 Grondwet (*Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 4, blz. 90, en *Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, nr. 7, blz. 34), waarin is vermeld dat doelbewust voor "bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden" als beperkingsgrond is gekozen. Daarnaast wordt ook in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2 van de Wom (*Kamerstukken II 1986/87*, 19 427, nr. 5, blz. 10) verwezen. Het vervangen van deze beperkingsgrond door "handhaving van de openbare orde" zou een uitbreiding van de beperkingsbevoegdheid en daarmee een verzwakking van het in dit artikel vervatte grondrecht inhouden, met name omdat het begrip "openbare orde" zeer ruim kan worden uitgelegd (zie de uitspraak van de Afdeling van 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521, ov. 7.2).

8.1. Het begrip "wanordelijkheden" moet dus niet zo ruim worden uitgelegd dat daaronder elke verstoring van de openbare orde moet worden verstaan. Dit begrip moet echter ook niet zo eng worden uitgelegd, dat alleen strafbare gedragingen er onder vallen. De Afdeling komt om de volgende redenen tot dit oordeel.

De beperkingsgronden van de Wom zijn gebaseerd op artikel 9 van de Grondwet. In het eerste lid van artikel 9 staat dat het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Vervolgens staan in het tweede lid beperkingsgronden opgesomd, waaronder de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In de parlementaire geschiedenis, *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 4, blz. 95-96, staat dat met de zinsnede "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet" bedoeld wordt dat het demonstratierecht geen vrijbrief geeft voor het plegen van strafbare feiten en andere onrechtmatige daden. Daarnaast kunnen krachtens het eerste en het tweede lid van artikel 9 Grondwet ook andere beperkingen gesteld worden, onder meer om wanordelijkheden te voorkomen. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dus dat onder het begrip "wanordelijkheden" meer moet worden verstaan dan alleen strafbare gedragingen.

Daarnaast volgt uit de parlementaire geschiedenis, zoals hierboven onder 8 al is aangestipt, dat het begrip "wanordelijkheden" tot op zekere hoogte beïnvloed wordt door de context waarbinnen de beperkingsgrond wordt ingeroepen. Deze contextafhankelijke benadering, die naast de plaats van de demonstratie ook afhankelijk is van andere externe factoren zoals een mogelijke tegendemonstratie of een tekort aan handhaving capaciteit, verdraagt zich niet met een beperking van wanordelijkheden tot alleen strafbare gedragingen. De Afdeling heeft daarom al eerder geoordeeld dat het gelet hierop niet zo kan zijn dat onder wanordelijkheden uitsluitend rellen en opstootjes met geweld tegen personen of goederen moeten worden verstaan (zie de hiervoor genoemde uitspraak van 21 september 2016, ov. 7.2).

Tot slot spoort een interpretatie van het begrip "wanordelijkheden" in de zin dat hieronder alleen strafbare gedragingen moeten worden verstaan, ook niet goed met de tekst van en de rechtspraak over artikel 11 van het EVRM. In artikel 11 van het EVRM is onder meer bepaald dat demonstraties onder andere beperkt kunnen worden ter voorkoming van wanordelijkheden én strafbare feiten. Ook in de authentieke teksten van het EVRM, in het Engels en Frans, worden wanordelijkheden en strafbare feiten apart van elkaar genoemd, namelijk: "the prevention of disorder or crime" en "à la défense de l'ordre et à la prévention du crime". Ook volgt ook uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) niet dat alleen strafbare gedragingen onder "wanordelijkheden" als bedoeld in het tweede lid van artikel 11 EVRM kunnen vallen.

8.2. De Afdeling overweegt dat, gelet op de combinatie van de locatie en de kwetsbaarheid van de bezoekers van een abortuskliniek, bij demonstraties bij deze klinieken eerder dan bij andere demonstraties sprake kan zijn van wanordelijkheden. De Afdeling stelt vast dat de directe omgeving van een abortuskliniek een locatie is waar een bepaalde mate van orde en rust hoort te heersen, zoals bijvoorbeeld ook het geval is bij een ziekenhuis. Bovendien is het een plek waar mensen komen om hun fundamentele rechten uit te oefenen en in dat kader recht hebben op en behoefte hebben aan zorg. Daarnaast bevinden degenen die een abortuskliniek bezoeken zich veelal in een kwetsbare

positie, waardoor de aanwezigheid van demonstranten hen eerder, sterker en persoonlijker zal raken en daardoor voor hen veel indringender is dan in de meeste andere gevallen zo zal zijn.

Het voorgaande betekent niet dat demonstraties bij abortusklinieken per definitie ontoelaatbaar zouden zijn. Zoals ook blijkt uit de rechtspraak van het EHRM moet een demonstratie in beginsel binnen zicht- en gehoorafstand ('within sight and sound') plaats kunnen vinden (zie bijvoorbeeld EHRM, Lashmankin en anderen tegen Rusland, arrest van 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, par. 405). Mede gelet op hetgeen hiervoor is overwogen en gezien de beoordelingsruimte van de burgemeester, is het hem echter wel toegestaan om ter voorkoming van wanordelijkheden voor de demonstratie een andere locatie aan te wijzen dan de beoogde locatie direct voor de ingang van een abortuskliniek, zolang maar aan de eis van zicht- en gehoorafstand is voldaan. Het recht van betoging houdt onder meer in dat bezoekers van abortusklinieken geconfronteerd mogen worden met demonstranten. Zij moeten echter wel, gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden, zelf kunnen beslissen of zij een directe confrontatie aan willen gaan of dat zij zich hieraan willen onttrekken. Ook als demonstranten die bij de ingang van een abortuskliniek staan hen niet toeroepen, aandringen op een gesprek of het aannemen van een folder, kan voor veel bezoekers de aanwezigheid van deze demonstranten in de directe nabijheid en de feitelijke onmogelijkheid om zich daaraan te kunnen onttrekken dusdanig indringend zijn, dat sprake kan zijn van wanordelijkheden. Om dergelijke situaties te voorkomen of zoveel mogelijk te minimaliseren, dient de burgemeester zoals gezegd over beoordelingsruimte te beschikken.

### Het oordeel in deze zaak

#### *Mocht de burgemeester voorschrijven dat de demonstratie niet op de stoep voor de abortuskliniek mocht plaatsvinden?*

9. Stichting Schreeuw om Leven betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester redelijkerwijs kon vrezen voor wanordelijkheden. Stichting Schreeuw om Leven voert daartoe als eerste aan dat gedragingen alleen als "wanordelijkheden" kunnen worden gekwalificeerd als het gaat om strafbare gedragingen. Daar is bij haar demonstraties echter geen sprake van. Overigens is er volgens haar geen aanleiding om te vrezen dat haar demonstraties tot wanordelijkheden zouden leiden. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat bezoekers van een abortuskliniek meer bescherming nodig hebben dan bezoekers van andere openbare locaties en daarom gedragingen tijdens demonstraties bij abortusklinieken eerder als wanordelijkheden kunnen worden gekwalificeerd. Stichting Schreeuw om Leven voert ook aan dat de rechtbank niet heeft onderbouwd waarom haar demonstraties zouden leiden tot gedragingen die redelijkerwijs als ontoelaatbaar moeten worden beschouwd. Zij stelt zich op het standpunt dat dit niet volgt uit de verslagen van de toezichthouders, de enquête, de e-mails van bezoekers of

de brief van de directeur van de abortuskliniek en de GGD Groningen. Bovendien zijn dit geen objectieve bronnen. Stichting Schreeuw om Leven voert tot slot aan dat de omstandigheid dat tegedemonstranten of andere derden mogelijk wanordelijkheden zullen veroorzaken haar niet mag worden tegengeworpen.

9.1. Stichting Schreeuw om Leven wil direct voor de deur van de abortuskliniek demonstreren. De burgemeester vreest dat dit tot wanordelijkheden zal leiden, omdat bezoekers van de abortuskliniek op een kwetsbaar moment direct langs de demonstranten moeten lopen. Zoals onder 8.2 uiteen is gezet, mag de burgemeester alleen al om die reden vrezen voor wanordelijkheden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

10. Over het betoog van Stichting Schreeuw om Leven dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het voorschrift in strijd met artikel 5, derde lid, van de Wom is opgelegd vanwege de inhoud van de demonstratie, overweegt de Afdeling dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat het voorschrift geen beperkingen aan de inhoud stelt. Er worden slechts ruimtelijke beperkingen aan de demonstratie gesteld.

Het betoog slaagt niet.

11. Voor zover Stichting Schreeuw om Leven betoogt dat de aangewezen locatie te ver van de abortuskliniek af ligt, overweegt de Afdeling als volgt.

11.1. Er mag niet gedemonstreerd worden op de stoep voor de abortuskliniek, lopend van de Verlengde Oosterstraat tot aan de Trompstraat. Demonstreren recht voor de abortuskliniek op de grasstrook aan de overkant van de eenbaansweg is wel toegestaan. De burgemeester heeft hieraan ten grondslag gelegd dat hij op deze manier wil voorkomen dat de bezoekers van de kliniek fysiek niet om de demonstranten heen kunnen, aangezien de stoep voor de kliniek smal is.

11.2. Zoals de Afdeling onder 8.2 heeft overwogen, mag de burgemeester voorschriften stellen om te voorkomen dat de bezoekers van de abortuskliniek zich niet aan een directe confrontatie met de demonstranten kunnen onttrekken. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat de burgemeester, door alleen een demonstratie op de stoep leidend naar en voor de kliniek niet toe te staan, maar onmiddellijk tegenover de kliniek op een grasstrook aan de andere kant van de eenbaansweg wel toe te staan, de demonstranten voldoende ruimte heeft geboden om hun mening binnen zicht- en gehoorafstand van de bezoekers kenbaar te maken.

Het betoog slaagt niet.

#### *Is het stellen van een beperking aan de locatie in strijd met artikel 11 van het EVRM?*

12. Stichting Schreeuw om Leven betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het voorschrift dat niet gedemonstreerd mag worden vlak voor de abortuskliniek in strijd is met het recht op de vrijheid van betoging (het demonstratierecht) in artikel 11 van het EVRM. Zij voert daartoe aan dat demonstranten het recht hebben om zelf

tijdstip, plaats en vorm van de demonstratie te kiezen. Het voorschrift maakt het voor haar onmogelijk om bezoekers aan te spreken en flyers uit te delen, terwijl dit juist de kern van haar demonstratie is. Het voorschrift is bovendien niet nodig, omdat haar demonstraties de rechten van anderen niet aantasten. Maar ook al zou dat wel zo zou zijn, dan nog volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat demonstraties enig ongemak mogen veroorzaken.

12.1. Op grond van artikel 11, tweede lid, van het EVRM, mag een demonstratie beperkt worden als deze beperking bij wet is voorzien, een legitiem in die bepaling genoemd doel kent en met het oog op dat doel noodzakelijk is in een democratische samenleving. Stichting Schreeuw om Leven stelt zich op het standpunt dat aan de laatste twee voorwaarden niet is voldaan.

12.2. In artikel 11, tweede lid, van het EVRM staat opgesomd welke doelen grondslag voor legitieme beperking kunnen zijn. Eén van de daarin opgenomen doelen is de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Gezien het standpunt van de burgemeester dat het voorschrift is opgelegd om ervoor te zorgen dat mensen in de abortuskliniek gebruik kunnen maken van hun fundamentele rechten en dus niet onevenredig beperkt worden in de uitoefening van hun privéleven, is de Afdeling van oordeel dat de beperking van het demonstratierecht de rechten en vrijheden van anderen beschermt. Het dient daarom een legitiem doel in de zin van artikel 11 van het EVRM.

12.3. De Afdeling is ook van oordeel dat de beperking, mede gezien de beoordelingsruimte van de burgemeester, geacht kan worden noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Er worden geen voorschriften gesteld aan de inhoud van de demonstratie, maar slechts aan de locatie. De burgemeester heeft bij het bepalen van het gebied waarbinnen niet gedemonstreerd mag worden op redelijke wijze rekening gehouden met zowel de belangen van de demonstranten als de belangen van de bezoekers. De kwetsbaarheid van de bezoekers van de kliniek en de omstandigheid dat zij, door daarnaartoe te gaan, gebruikmaken van hun recht op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, maken dat een reële mogelijkheid geboden moet worden om zich aan de demonstranten te onttrekken. Doordat de demonstranten op redelijk korte afstand, recht tegenover de abortuskliniek, wel mogen demonstreren, is het voor hen nog steeds mogelijk om binnen zicht- en gehoorafstand hun mening kenbaar te maken aan de bezoekers van de kliniek. Indien bezoekers dat wensen, kunnen zij vervolgens naar de demonstranten toelopen om het gesprek aan te gaan en een flyer aan te nemen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen maakt het voorschrift het demonstratierecht dan ook niet illusoir.

12.4. De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat het beperken van de locatie waar gedemonstreerd mag worden niet in strijd is met artikel 11 van het EVRM.

Is het stellen van een beperking aan de locatie in strijd met artikel 10 van het EVRM?

13. Stichting Schreeuw om Leven voert verder aan dat de beperking ook in strijd is met artikel 10 van het EVRM, omdat het uitdelen van flyers en het geven van informatie in

de nabijheid van een abortuskliniek speciale bescherming behoeft omdat het om een gevoelige kwestie gaat. Ter onderbouwing van haar betoog wijst zij op de uitspraak van het EHRM, *Annen tegen Duitsland*, arrest van 26 november 2015, ECLI:ECHR:2015:1126JUD000369010, par. 62. De rechtbank heeft ten onrechte nagelaten om het besluit op bezwaar om deze reden te vernietigen.

13.1. Veronderstellend dat de demonstratie ook onder artikel 10 van het EVRM valt, oordeelt de Afdeling als volgt. De beperking is bij wet voorzien. Onder verwijzing naar hetgeen onder 12.2 en 12.3 is overwogen, is met de beperking bovendien een legitiem doel gediend en kan de beperking noodzakelijk worden gevonden in een democratische samenleving. De verwijzing naar de uitspraak inzake *Annen tegen Duitsland* maakt dit niet anders, alleen al omdat die uitspraak niet ziet op een belangenafweging tussen de vrijheid van meningsuiting van anti-abortusdemonstranten en de rechten van de bezoekers van een abortuskliniek. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het besluit op bezwaar in zoverre niet in strijd is met artikel 10 van het EVRM.

Het betoog slaagt niet.

14. Stichting Schreeuw om Leven betoogt ten slotte dat de rechtbank niet heeft onderkend dat artikel 10 van het EVRM is geschonden, omdat daarmee de bezoekers van de kliniek het recht wordt ontnomen om informatie in ontvangst te nemen.

14.1. Stichting Schreeuw om Leven beroept zich op een recht dat niet strekt ter bescherming van haar eigen belang. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) de eis heeft willen stellen dat er een verband moet zijn tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt. Gelet hierop kan het betoog van Stichting Schreeuw om Leven, wat daar verder ook van zij, alleen al op grond van artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het besluit. De rechtbank heeft daarom terecht ook in zoverre geen aanleiding gezien om het besluit op bezwaar te vernietigen.

Het betoog slaagt niet.

## Conclusie

15. De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat de burgemeester alleen al ter voorkoming van wanordeligheden mocht besluiten dat er niet gedemonstreerd mag worden op de stoep voor de abortuskliniek, tussen de Verlengde Oosterstraat en de Trompstraat, en aan de demonstratie een daartoe strekkend voorschrift mocht verbinden.

16. Het hoger beroep is ongegrond.

17. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

**Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: verklaart het hoger beroep ongegrond.

**Naschrift**

1. Het demonstratierecht staat anno 2026 volop in de belangstelling. Maatschappelijke discussies van deze tijd, zoals de omgang met klimaatverandering of geopolitieke conflicten, leiden met regelmaat tot demonstraties met grote opkomsten. In de uitvoeringspraktijk leidt dit voor burgemeesters tot vragen over de grenzen aan het demonstratierecht. Een exemplarisch voorbeeld daarvan zijn de demonstraties bij abortusklinieken. Daarbij draait het met name om de vraag: waar houdt het demonstratierecht op en waar beginnen de (fundamentele) rechten van bezoekers van een abortuskliniek?

2. De zeer lezenswaardige uitspraken van de Afdeling van 3 december 2025 bieden helderheid in deze kwestie: het betogingsrecht van de anti-abortusdemonstranten weegt zwaar, maar is niet absoluut. Ook de bezoekers van abortusklinieken hebben recht op bescherming. Als gevolg daarvan kan een demonstratie – onder omstandigheden – worden verplaatst. In deze noot bespreken wij de uitspraak en staan we nader stil bij de principiële vraag hoe de (fundamentele) belangen van derden in het algemeen een rol spelen in het demonstratierecht.

3. De zaak gaat over een demonstratie van Stichting Schreeuw om Leven, die bij de abortuskliniek in het Centrum voor Seksuele Gezondheid Noord-Nederland wilde demonstreren. De burgemeester van Groningen verbod op grond van artikel 2 en artikel 5 lid 1 Wet openbare manifestaties (Wom) een voorschrift aan de demonstratie dat inhield dat niet gedemonstreerd mocht worden *op de stoep voor het Centrum, vanaf de Verlengde Oosterstraat tot aan de Trompstraat*. De burgemeester deed dat in het belang van de gezondheid en ter voorkoming van wanordelijkheden.

4. Voordat de Afdeling toekomt aan het toetsingskader in de Wom, wordt eerst het meest principiële punt beslecht. De burgemeester had namelijk (meer fundamenteel) aangevoerd dat de demonstratie verplaatst mocht worden vanwege *botsende grondrechten*. Het grondrecht van de demonstranten (betogingsrecht) botst met het grondrecht van de bezoekers van de abortuskliniek (recht op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer). Het idee daarachter is dat in situaties waarbij twee grondrechten tegenover elkaar staan een belangenafweging gemaakt moet worden en vervolgens aan een van de grondrechten minder (of geen) gewicht kan worden toegekend (vgl. de noot van Schilder en Brouwer bij Rb. Zeeland-West Brabant (vzr.) 30 januari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:540, AB 2018/210 en J.H.A. van der Grinten, 'Zware maatregelen met een lichte bevelsbevoegdheid. De reikwijdte van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *NJB* 2019/312). De Afdeling ziet weinig in deze route. Zij oordeelt dat de Wom – in navolging van artikel 9 lid 2 Grondwet – de bescherming van rechten en vrijheden van anderen niet als grond kent om een demonstratie te beperken. Daarmee

is de kous af. De burgemeester moet dus 'gewoon' rekening houden met het demonstratierecht en het kader van de Wom.

5. De Afdeling wijst daarmee impliciet op de lopende discussie over de vraag of "de bescherming van de rechten van anderen" aan de Wom toegevoegd moet worden als extra grond ("doelcriterium") voor de beperking van een demonstratie. Het WODC heeft recentelijk op verzoek van het Ministerie van Justitie & Veiligheid onderzoek laten doen naar deze vraag. De onderzoekers concluderen dat dit niet wenselijk is, omdat dit doelcriterium volgens de onderzoekers een te open norm zou vormen (WODC, *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat*, p. 430, zie verder over dit punt: N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?', *TvCR* 2024/15, afl. 2, § 5.1). Tegelijk is het een feit dat het EVRM wel ruimte geeft aan de lidstaten om het betogingsrecht te beperken vanwege "rights and freedoms of others" (zie: artikel 11 lid 2 EVRM). In zoverre kent de Nederlandse invulling van het betogingsrecht in theorie meer bescherming toe aan demonstranten dan het EVRM strikt genomen vereist. Dat neemt niet weg dat burgemeesters in de praktijk regelmatig de (fundamentele) rechten van anderen een rol laat spelen bij de vraag of vrees is voor wanordelijkheden, door dit te motiveren vanuit de doelcriteria in artikel 2 Wom.

6. Terug naar de zaak over de abortusklinieken. Eerder al oordeelde de Afdeling over een besluit van de burgemeester van Utrecht om een demonstratie van anti-abortusdemonstranten te verplaatsen naar een locatie op ongeveer 70 meter van een abortuskliniek verwijderd (ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3968). De Afdeling oordeelde toen nog dat de vorm van de demonstratie "mogelijk kwetsend kan zijn voor de bezoekers van de kliniek", maar dat dit onvoldoende was voor vrees voor wanordelijkheden in de zin van artikel 2 Wom (r.o. 4.4).

7. De Afdeling kiest in de uitspraken van 3 december 2025 een andere weg, vermoedelijk dankzij de insteek die de betrokken gemeenten kozen. De Afdeling benadert de rechtmatigheid van de beperkingen vanuit de doelcriteria in de Wom en onderzoekt vervolgens wat het criterium 'wanordelijkheden' precies inhoudt. Centraal vertrekpunt is dat de mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, mede bepaalt wanneer de grens in termen van wanordelijkheden is overschreden. In de Groningse zaak (die als 'hoofduitspraak' voor het algemene kader wordt gebruikt) oordeelt de Afdeling dat de burgemeester alleen al vanwege de combinatie van de locatie en de kwetsbaarheid van de bezoekers van een abortuskliniek mag vrezen voor wanordelijkheden. Daarom is het de burgemeester toegestaan om ter voorkoming van wanordelijkheden voor de demonstratie een andere locatie aan te wijzen dan de beoogde locatie direct voor de ingang van de abortuskliniek.

8. De Afdeling sluit daarmee aan bij de wetsgeschiedenis van de Wom waaruit volgt dat op bepaalde locaties eerder sprake is van wanordelijkheden (*Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17; zie ook: ABRvS 10 juni 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:1361, r.o. 7, *Gst.* 2020/150, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis). Het gaat dan bijvoorbeeld om locaties zoals ziekenhuizen en begraafplaatsen, maar ook om parlamentsgebouwen (vgl. Rb. Den Haag 15 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:371, r.o. 6.5). In die gevallen zal de burgemeester eerder tot het oordeel mogen komen dat gevreesd moet worden voor wanordelijkheden. De Afdeling doet daar bij abortusklinieken een schepje bovenop: vanwege de locatie, de kwetsbaarheid van de bezoekers, en het feit dat zij bij bezoek aan een kliniek (ook) hun fundamentele rechten komen uitoefenen, mag de burgemeester aannemen dat bij een demonstratie direct voor de ingang van de abortuskliniek sprake is van wanordelijkheden. Burgemeesters kunnen na deze uitspraak in elk individueel geval een demonstratie voor de ingang van een abortuskliniek verplaatsen, mits zij een geschikte alternatieve locatie aanwijzen.

9. De Afdeling stelt echter in dat kader wel als voorwaarde dat de alternatieve locatie binnen zicht- en gehoorafstand van de bezoekers van de kliniek is. Doordat de demonstranten in Groningen volgens de Afdeling op redelijk korte afstand, recht tegenover de abortuskliniek, wel mochten demonstreren, was het voor hen nog steeds mogelijk om binnen zicht- en gehoorafstand hun mening kenbaar te maken aan de bezoekers van de kliniek. Het besluit van de burgemeester hield daarom stand. Dat niet lichtzinnig naar een alternatieve locatie kan worden gezocht, blijkt uit de uitspraak in een van de drie andere zaken, waarin de locatie niet binnen zicht- en gehoorafstand van de bezoekers van de kliniek was (zie de annotatie bij die uitspraak voor een nadere beschouwing op de zicht- en gehoorafstand: ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5681, *Gst.* 2026/27, m.nt. R.E. van Deijck & B.S. Jaasma). In de overige zaken hielden de besluiten van de burgemeester wel stand (zie ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5682 en ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5684).

10. De vraag kan gesteld worden of de Afdeling met deze uitspraken afstand neemt van de systematiek van de Wom, die een individuele beoordeling van elke voorgenomen demonstratie vraagt. Wij menen van niet. Het is nog steeds aan de burgemeesters om in een individueel Wombesluit te motiveren dat een demonstratie voor de ingang van een abortuskliniek verplaatst wordt naar een alternatieve locatie. Het valt te prijzen dat de Afdeling kiest voor een duidelijke lijn, die voor burgemeesters in de praktijk goed uitvoerbaar is. Wij sluiten niet uit dat er nog meer bijzondere en kwetsbare locaties of momenten zijn waarvan de Afdeling – in lijn met deze uitspraak – zou oordelen dat de burgemeester een inherente vrees voor wanordelijkheden mag hebben. Wij denken dan bijvoorbeeld aan demonstraties tijdens de dodenherdenking op de Dam. Ook in die gevallen kan de burgemeester beoordelen of sprake is van een situatie die een zodanig hoog niveau van orde en rust vergt dat confrontaties snel kwalificeren als wanordelijkheden.

11. De benadering van de Afdeling kent voor demonstraties de abortusklinieken een overtuigende uitkomst. In een duidelijke en goed gemotiveerde uitspraak biedt de

Afdeling bescherming aan de personen die een abortuskliniek bezoeken (want: demonstreren mag niet voor de ingang) en houdt zij tegelijkertijd oog voor de rechten van de demonstranten (want: demonstreren moet wel binnen zicht- en gehoorafstand mogelijk gemaakt worden).

*B.S. Jaasma & J.V. de Kort*

## *Gst.* 2026/27

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 3 december 2025, nr. 202207459/1/A3

(Mrs. E.J. Daalder, B.P. Vermeulen & M.C. Stoové)  
m.nt. R.E. van Deijck & B.S. Jaasma<sup>1</sup>

(Art. 9 Grondwet; art. 2, 5 Wom; art. 11 EVRM)

ECLI:NL:RVS:2025:5681

**Beperking van demonstraties voor de ingang van een abortuskliniek door de aanwijzing van een demonstratievak. Een van deze aangewezen locaties is volgens de Afdeling niet binnen zicht- en gehoorafstand van de bezoekers van de abortuskliniek. (Haarlem)**

*De Afdeling buigt zich in deze uitspraak over twee aangewezen demonstratielocaties in Heemstede: een demonstratievak aan de Claus Sluterweg en een demonstratievak aan de Herenweg. De Afdeling oordeelt dat de burgemeester mocht beslissen om de demonstratie te faciliteren in een daartoe aangewezen vak aan de Claus Sluterweg. Deze locatie is goed zichtbaar voor en binnen gehoorafstand van bezoekers van de abortuskliniek, terwijl het tegelijkertijd de bezoekers van de abortuskliniek de mogelijkheid geeft zich aan een directe confrontatie met de demonstranten te onttrekken. Het demonstratievak aan de Herenweg is naar oordeel van de Afdeling daarentegen te ver verwijderd van de abortuskliniek. Door de afstand en de drukke weg tussen de abortuskliniek en de demonstranten kunnen de demonstranten niet binnen zicht- en gehoorafstand van de abortuskliniek hun mening kenbaar maken aan de bezoekers van de kliniek. Deze beperking van de demonstratie is dan ook niet proportioneel.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], gevestigd in [plaats] (Duitsland),
  2. de burgemeester van Haarlem, appellanten,
- tegen de uitspraak van de rechtbank NoordHolland van 14 november 2022 in zaak nr. 21/2685 in het geding tussen: [appellant sub 1] en de burgemeester.

<sup>1</sup> Roos van Deijck en Bob Jaasma zijn advocaat op de sectie Bestuursrecht van Pels Rijcken en maken deel uit van de praktijkgroep Openbare Orde en Ondernijning.