

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.

## Procesverloop

Bij besluit van 23 december 2020 heeft de burgemeester voorschriften verbonden aan de door [appellant sub 1] aangekondigde demonstraties bij de abortuskliniek Beahuis & Bloemenhovekliniek in 2021. Deze voorschriften houden onder andere in dat de demonstranten alleen mogen demonstreren in vier aangewezen vakken.

Bij besluit van 26 januari 2021 heeft de burgemeester het besluit van 23 december 2020 gedeeltelijk gewijzigd. De burgemeester heeft beslist dat tijdens de demonstraties eind januari 2021 alleen in één aangewezen vak mag worden gedemonstreerd.

Bij besluit van 22 februari 2021 heeft de burgemeester beslist dat [appellant sub 1] in de rest van 2021 alleen mag demonstreren in een vak aan overzijde van de achteringang van de abortuskliniek aan de Claus Sluterweg.

Bij besluit van 29 april 2021, verzonden op 4 mei 2021, heeft de burgemeester het bezwaar van [appellant sub 1] tegen het besluit van 23 december 2020 niet-ontvankelijk verklaard en het bezwaar tegen het besluit van 26 januari 2021 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 21 september 2021 heeft de burgemeester beslist dat [appellant sub 1] voor de rest van het jaar 2021 alleen mag demonstreren in een vak aan de overzijde van de hoofdingang van de abortuskliniek aan de Herenweg.

Bij uitspraak van 14 november 2022 heeft de rechtbank geoordeeld over het beroep van [appellant sub 1]. Dit beroep is ongegrond verklaard voor zover het betrekking heeft op het besluit op bezwaar van 29 april 2021. Het beroep is gegrond verklaard voor zover het betrekking heeft op het besluit van 21 september 2021. De rechtbank heeft verder het besluit van 21 september 2021 vernietigd.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en de burgemeester hoger beroep ingesteld.

De burgemeester, [appellant sub 1] en Beahuis & Bloemenhovekliniek hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven. De burgemeester en [appellant sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met de zaken ECLI:NL:RVS:2025:5682, ECLI:NL:RVS:2025:5683 en ECLI:NL:RVS:2025:5684, op de zitting van 10 juni 2025 behandeld. [appellant sub 1] is verschenen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. M.J.N. Vermeij, advocaat in Den Haag. Daarnaast is de burgemeester van Haarlem verschenen, vertegenwoordigd door mr. F. Baars en drs. J.A.M. Lubbers, bijgestaan door mr. M.F.A. Dankbaar, advocaat in Haarlem. Ter zitting is de abortuskliniek Beahuis & Bloemenhovekliniek, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door mr. C.J. Loggen-Ten Hoopen, advocaat in Hoofddorp, als partij gehoord. Na afloop van de zitting zijn de zaken gesplitst.

## Overwegingen

### Inleiding

1. [appellant sub 1] demonstreert regelmatig bij de abortuskliniek. Dit gebeurt onder andere door bezoekers te

benaderen en aan te spreken. In december 2020 heeft zij de burgemeester ervan op de hoogte gesteld dat zij in 2021 een aantal dagen per maand bij de abortuskliniek zal demonstreren. Om wanordelijkheden tijdens deze demonstraties te voorkomen, heeft de burgemeester met het besluit van 23 december 2020 bepaald dat de demonstraties alleen in vier aangewezen vakken zouden mogen plaatsvinden. Zij heeft hiertoe besloten omdat volgens haar bij eerdere demonstraties bezoekers herhaaldelijk werden aangesproken en achtervolgd.

In januari 2021 bleek dat tijdens de demonstraties die maand tegendemonstraties zouden worden georganiseerd. Om wanordelijkheden te voorkomen, ter bescherming van het verkeer en in het belang van de gezondheid, heeft de burgemeester vervolgens aan zowel [appellant sub 1] als de tegendemonstranten één vak toegewezen waarin zij in januari mochten demonstreren. Bij besluit van 26 januari 2021 is het besluit van 23 december 2020 daarom in zoverre gewijzigd.

Vanwege de manier waarop bezoekers van de abortuskliniek worden bejegend en de reacties daarop en gevoelens daarover vanuit de samenleving, vond de burgemeester het ter voorkoming van wanordelijkheden nodig om ervoor te zorgen dat ook tijdens de rest van het jaar de demonstranten voldoende afstand van de kliniek en de tegendemonstranten zouden houden. Daarom heeft de burgemeester voor alle andere demonstraties in 2021 bepaald dat deze alleen in één vak mogen plaatsvinden, namelijk aan de Claus Sluterweg. [appellant sub 1] heeft bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 23 december 2020 en 26 januari 2021. De burgemeester heeft hierop gereageerd met het besluit op bezwaar van 29 april 2021. Het bezwaar tegen het eerste besluit is niet-ontvankelijk verklaard. Dit komt doordat [appellant sub 1] geen bezwaargronden had ingediend. Het bezwaar tegen het besluit van 26 januari 2021 heeft de burgemeester ongegrond verklaard.

Op 21 september 2021 heeft de burgemeester het besluit van 29 april 2021 gewijzigd door de aangewezen locatie te verplaatsen van de Claus Sluterweg naar een vak aan de overzijde van de hoofdingang van de abortuskliniek aan de Herenweg.

De uitspraak van de rechtbank komt erop neer dat de burgemeester wel mocht besluiten dat de demonstraties alleen aan de Claus Sluterweg mochten plaatsvinden, maar dat een verplaatsing van dat vak naar de Herenweg disproportioneel was. Zowel de burgemeester als [appellant sub 1] zijn tegen deze uitspraak opgekomen.

### Wettelijk kader

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

### Heeft de rechtbank terecht een oordeel gegeven over het besluit van 21 september 2021?

3. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte een inhoudelijk oordeel heeft gegeven over het besluit van 21 september 2021. De rechtbank heeft in haar

uitspraak uitgebreid gemotiveerd waarom dit besluit bij het beroep moest worden betrokken. In hetgeen de burgemeester in hoger beroep naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen.

Het betoog slaagt niet.

Het besluit van 29 april 2021; locatie aan de Claus Sluterweg

### **Het voorkomen van wanordelijkheden**

4. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester, om wanordelijkheden te voorkomen, een vak aan de Claus Sluterweg mocht aanwijzen als demonstratievak.

5. Bij besluit van 22 februari 2021, gehandhaafd bij besluit van 29 april 2021, heeft de burgemeester aan de demonstraties door [appellant sub 1] onder andere het volgende voorschrift gesteld:

"Uw betoging dient plaats te vinden op de Claus Sluterweg op 25 meter van de ingang van het eigen terrein van de abortuskliniek in het blauwe vak, zoals aangeduid op de plattegrond die bij dit besluit is gevoegd. [...]"

6. [appellant sub 1] betoogt ten eerste dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het aanspreken en benaderen van personen die de abortuskliniek bezoeken niet leidt tot wanordelijkheden. Deze gedragingen zijn namelijk geen strafbare feiten, terwijl er alleen sprake is van wanordelijkheden in geval van strafbare gedragingen.

[appellant sub 1] voert verder aan dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester niet op grond van verslagen van undercover-gemeenteambtenaren had mogen besluiten dat de demonstraties leiden tot wanordelijkheden. Uit de verslagen blijkt dat de undercover-gemeenteambtenaren zich provocerend hebben gedragen en hun bevindingen subjectief hebben verwoord. Het enkel benaderen en aanspreken van bezoekers van de kliniek kan niet worden gekwalificeerd als 'wanordelijkheden', aldus [appellant sub 1].

6.1. 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 een zekere 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.

6.2. [appellant sub 1] wil voor de deur van de abortuskliniek demonstreren door bezoekers van de abortuskliniek

te benaderen en aan te spreken. Het recht van betoging houdt onder meer in dat bezoekers van abortusklinieken geconfronteerd mogen worden met demonstranten. Zij moeten echter wel, zoals uiteengezet in overweging 8.2 van de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2025:5683, gelet op de specifieke omstandigheden rondom een abortuskliniek en het bezoek daaraan, zelf kunnen beslissen of zij een directe confrontatie aan willen gaan of dat zij zich hieraan willen onttrekken. De burgemeester mag bij een demonstratie bij een abortuskliniek vreezen voor wanordelijkheden als de bezoekers zich niet aan een directe confrontatie met de demonstranten kunnen onttrekken. De burgemeester mocht dan ook voorschriften stellen over de locatie van de demonstratie ter voorkoming van wanordelijkheden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

7. Over het betoog van [appellant sub 1] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de aangewezen locatie te ver van de abortuskliniek afligt, overweegt de Afdeling als volgt.

De burgemeester heeft een vak aan de Claus Sluterweg aangewezen op ongeveer 25 meter van de achteringang van de abortuskliniek. De achteringang is de meest gebruikte ingang van de abortuskliniek. Het vak ligt tegenover deze achteringang, aan de andere kant van een vrij smalle en rustige straat, en is dan ook goed zichtbaar voor en binnen gehooraafstand van de bezoekers van de abortuskliniek. Tegelijkertijd biedt deze locatie de bezoekers van de abortuskliniek de mogelijkheid om zich aan een directe confrontatie met de demonstranten te onttrekken. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat de burgemeester deze locatie mocht aanwijzen.

Het betoog slaagt niet.

### ***Is beperking van de demonstraties tot één vak aan de Claus Sluterweg in strijd met artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden (hierna: het EVRM)?***

8. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het voorschrift in strijd is met het recht op vrijheid en vergadering (het demonstratierecht) uit artikel 11 van het EVRM. Zij voert daartoe aan dat demonstranten het recht hebben om zelf het tijdstip, de plaats en de 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 de demonstraties de rechten van anderen niet aantasten. Ook als dat wel zo zou zijn, volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat demonstraties als onprettig mogen worden ervaren.

8.1. Op grond van artikel 11, tweede lid, van het EVRM, mag een demonstratie beperkt worden als deze beperking bij wet is voorzien, een legitiem doel kent en noodzakelijk is in een democratische samenleving. [appellant sub 1] stelt zich op het standpunt dat aan deze laatste twee voorwaarden niet is voldaan.

8.2. In artikel 11, tweede lid, van het EVRM staat limitatief opgenoemd welke doelen een beperking mag dienen. Eén van de daarin opgenomen doelen is de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Gelet op het standpunt van de burgemeester dat het voorschrift is opgelegd om ervoor te zorgen dat mensen gebruik kunnen maken van hun fundamentele rechten in de abortuskliniek 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 van anderen beschermt. Het dient daarom een legitiem doel.

8.3. 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 een directe confrontatie met 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.

8.4. 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?***

9. [appellant sub 1] voert verder aan dat de beperking ook in strijd is met artikel 10 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:CE:ECHR:2015:1126JUD000369010, par. 62. De rechtbank heeft ten onrechte nagelaten om het besluit op bezwaar om deze reden te vernietigen.

9.1. 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 8.2 en 8.3 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.

10. [appellant sub 1] betoogt verder 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.

10.1. [appellant sub 1] 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 [appellant sub 1], 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.

#### ***Het besluit van 21 september 2021; locatie aan de Herenweg***

11. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het besluit om de demonstraties alleen toe te staan in een demonstratievak aan de Herenweg disproportioneel is. De burgemeester wijst erop dat deze voorschriften nodig zijn om de persoonlijke levenssfeer van bezoekers te kunnen waarborgen, omdat de demonstranten zich niet hielden aan het opgelegde vak aan de Claus Sluiterweg. Anders dan de rechtbank heeft geconcludeerd, is het besluit niet slechts gebaseerd op één verklaring van een bezoeker. Ook uit andere meldingen en waarnemingen van gemeentelijke opsporingsambtenaren is namelijk gebleken dat de eerder opgelegde voorschriften en beperkingen meermalen zijn overtreden. De nu aangewezen locatie is nog steeds binnen zicht- en gehoorafstand van de abortuskliniek, aangezien ook de ingang aan de Herenweg door bezoekers wordt gebruikt. Bovendien is dit een drukke straat waar de demonstranten meer publiek kunnen bereiken.

11.1. De aangewezen locatie ligt schuin tegenover de hoofdingang van de abortuskliniek. Tussen de locatie en de abortuskliniek ligt een drukke weg met twee keer twee rijbanen en aan beide kanten een fietspad. Daarnaast is van belang dat de hoofdingang veel minder gebruikt wordt dan de achteringang.

De Afdeling is van oordeel dat deze locatie voor de demonstranten te ver van de abortuskliniek verwijderd is om hun demonstratierecht goed uit te kunnen oefenen. Door de afstand en de drukke weg tussen de abortuskliniek en de demonstranten, kunnen zij niet binnen zicht- en gehoorafstand van de abortuskliniek hun mening kenbaar maken aan de bezoekers van de kliniek. Dat de demonstranten op deze plek in het algemeen meer mensen kunnen bereiken, maakt dat niet anders, nu de deelnemers aan het verkeer niet de doelgroep zijn van de demonstratie. De Afdeling overweegt verder dat de omstandigheid dat de demonstranten zich niet aan de aangewezen locatie aan de Claus Sluterweg hielden, daargelaten of dat juist is, niet betekent dat daarom een locatie aan de Herenweg is toegestaan. De burgemeester heeft niet gemotiveerd uiteengezet waarom niet met handhavend optreden kan worden bewerkstelligd dat de demonstranten in het vak aan de Claus Sluterweg blijven.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de locatie aan de Herenweg niet proportioneel is.

Het betoog slaagt niet.

## Conclusie

12. De hoger beroepen van [appellant sub 1] en de burgemeester zijn ongegrond.

13. Gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Awb moet de burgemeester griffierecht betalen.

14. De proceskosten hoeven niet te worden vergoed.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen van [appellant sub 1] en de burgemeester van Haarlem ongegrond;
- II. bepaalt dat van de burgemeester van Haarlem een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

## Naschrift

1. Al jarenlang is er discussie over de vraag in hoeverre anti-abortusdemonstranten bij abortusklinieken mogen demonstreren. In vier uitspraken van 3 december 2025 biedt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hierover meer duidelijkheid. De Afdeling benut een van de uitspraken om een algemeen kader uiteen te zetten. Dit doet zij in de uitspraak over een demonstratie bij een abortuskliniek in Groningen (ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5683).

2. Het algemeen kader dat de Afdeling uiteenzet, komt samengevat op het volgende neer. Burgemeesters mogen demonstraties direct voor de ingang van een abortuskliniek verplaatsen ter voorkoming van wanordelijkheden, zolang de locatie waar wel gedemonstreerd mag worden binnen zicht- en gehoorafstand van de bezoekers van de kliniek is (*'within sight and sound'*), zie de annotatie bij de Groningse uitspraak voor een nadere beschouwing:

ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5683, Gst. 2026/26, m.nt. B.S. Jaasma & J.V. de Kort.

3. De uitspraak die in deze noot centraal staat, onderscheidt zich van de andere drie uitspraken van 3 december 2025, in die zin dat de Afdeling oordeelt dat een van de aangewezen demonstratielocaties niet binnen zicht- en gehoorafstand is van het doelpubliek. Met andere woorden: de aangewezen locatie voldoet niet aan het *'sight and sound'*-principe. Deze noot spitst zich hierop toe.

4. Aan demonstranten komt in beginsel de autonomie toe om te bepalen waar, wanneer en op welke wijze zij demonstreren (zie bijvoorbeeld: EHRM 27 november 2012, no. 58050/08, r.o. 21 (*Sáska tegen Hongarije*)). Veelal is het doel van een demonstratie gekoppeld aan een bepaalde locatie en/of tijd, zodat deze kan plaatsvinden binnen zicht- en gehoorafstand van het beoogde doel en op een moment waarop de boodschap de grootste impact kan hebben. Het EHRM introduceerde in dat kader in 2017 het *'sight and sound'*-principe in zijn rechtspraak. Een demonstratie moet in beginsel worden gefaciliteerd *"within sight and sound of its target object and at a time when the message may have the strongest impact"*. (zie: EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a. tegen Rusland*), r.o. 405 en EHRM 21 november 2023, nr. 29356/19 e.a. (*Pleshkov e.a. tegen Rusland*) r.o. 56). Een praktijk waarbij autoriteiten demonstraties slechts toestaan op locaties die zich niet binnen zicht- en gehoorafstand van het doelpubliek bevinden en waar de impact ervan zal worden gedempt, acht het EHRM dan ook onverenigbaar met de vereisten van artikel 11 EVRM (zie: EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a. tegen Rusland*), r.o. 426).

5. Voor de beoordeling of een locatie wel of niet binnen zicht- en gehoorafstand van het doelpubliek is, zijn de feitelijke omstandigheden ter plaatse doorslaggevend. Een eenduidig antwoord op de vraag wat binnen zicht- en gehoorafstand is, kan dan ook niet worden gegeven. Verschillende omstandigheden zullen in samenhang beoordeeld moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan de feitelijke afstand tussen het doelpubliek en de demonstratielocatie. Hoe groter de feitelijke afstand, hoe kleiner de kans dat een locatie voldoet. Ook belemmeringen tussen het doelpubliek en de demonstratielocatie kunnen van belang zijn, bijvoorbeeld drukke wegen, trambanen of fietspaden, maar ook tussenliggende bebouwing of beplanting/bebossing. Wij vragen ons daarnaast af of de kenmerken van de groep demonstranten relevant kunnen zijn. Een grote groep demonstranten is beter hoor- en zichtbaar dan een kleine groep. Is de zicht- en gehoorafstand dan automatisch groter? Daarover bestaat in de jurisprudentie (nog) geen duidelijkheid.

6. Dan over naar de uitspraak. De Afdeling geeft vrij precies aan hoe zij de zicht- en gehoorafstand in deze situatie beoordeelt. Allereerst kort de feiten. Centraal staan twee besluiten van de burgemeester van Haarlem. In deze besluiten zijn beperkingen opgelegd aan demonstraties bij de abortuskliniek Beahuis & Bloemenhovekliniek. Beide besluiten richten zich tot Verein Donum Domini, een organisatie die regelmatig bij de abortuskliniek demonstreert. In één van de besluiten wees de burgemeester een

demonstratievak aan de Claus Sluterweg aan, in het andere besluit wees de burgemeester een demonstratievak aan de Herenweg aan.

7. Het vak aan de Claus Sluterweg is ongeveer 25 meter van de achteringang van de abortuskliniek verwijderd, waarbij de Afdeling meeweegt dat dit de meest gebruikte ingang van de kliniek is. Het demonstratievak ligt tegenover de achteringang en aan de andere kant van een vrij smalle en rustige straat. Daarmee is het vak volgens de Afdeling binnen zicht- en gehoorafstand van de bezoekers van de kliniek.

8. Het vak aan de Herenweg is volgens de Afdeling echter niet binnen zicht- en gehoorafstand. De Afdeling weegt daarbij mee dat deze locatie schuin tegenover de hoofdingang van de abortuskliniek ligt en dat tussen de locatie en de abortuskliniek een drukke weg met twee keer twee rijbanen en aan beide kanten een fietspad ligt. Verder acht de Afdeling van belang dat de hoofdingang veel minder gebruikt wordt dan de achteringang. Aan de hand van deze omstandigheden oordeelt de Afdeling dat de locatie voor de demonstranten te ver van de abortuskliniek verwijderd is om binnen zicht- en gehoorafstand hun mening kenbaar te maken aan de bezoekers van de kliniek. Dat het demonstratievak aan de Herenweg gelegen is aan een drukke straat waardoor de demonstranten meer publiek kunnen bereiken, maakt het voorgaande niet anders. De deelnemers aan het verkeer zijn immers niet het doelpubliek van de demonstratie, dus is het irrelevant of de demonstratie wel binnen zicht- en gehoorafstand van anderen plaatsvindt.

9. De beoordeling van de zicht- en gehoorafstand wordt de beperking tot een vak aan de Herenweg fataal. In de andere drie uitspraken van 3 december 2025 waren de aangewezen locaties volgens de Afdeling wél binnen zicht- en gehoorafstand. Het ging daarbij om een locatie onmiddellijk tegenover de kliniek op een grasstrook aan de andere kant van een eenbaansweg (ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5683), een locatie aan de overzijde van de stoep voor de abortuskliniek, waartussen twee fietspaden, één autorijbaan en twee tramrijbanen liggen (ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5684) en het besproken demonstratievak aan de Claus Sluterweg in Heemstede (ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5682).

10. De uitspraak over de Herenweg maakt daarmee – in samenhang met de andere uitspraken van 3 december 2025 – inzichtelijk over welke beoordelingsruimte burgemeesters beschikken rondom demonstraties bij abortusklinieken. Burgemeester kunnen beperkingen stellen die dergelijke demonstraties op afstand van de ingang plaatsen. Tegelijkertijd blijkt uit de uitspraak over de Herenweg dat zulke demonstraties nog altijd betrekkelijk dichtbij de kliniek moeten worden gefaciliteerd. Waar precies de grens ligt van wat wel en niet proportioneel is, zal verder handen en voeten moeten krijgen in de rechtspraak.

R.E. van Deijck & B.S. Jaasma

## Gst. 2026/28

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 16 juli 2025, nr. 202206525/1/A3

(Mrs. C.J. Borman, C.C.W. Lange & M. den Heyer)  
m.nt. R. Hoondert & A. Schreijenberg<sup>1</sup>

(Art. 13b Opiumwet)

NJB 2025/2105  
ABkort 2025/147  
ECLI:NL:RVS:2025:2922

### Overzichtsuitspraak (woning)sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet. (Rotterdam)

*Met deze overzichtsuitspraak vult de Afdeling eerdere rechtspraak over sluitingen op grond van artikel 13b van de Opiumwet aan, met name op het punt van de evenredigheidstoets. Anders dan voorheen heeft de Afdeling in deze uitspraak overwogen dat de geschiktheid van de sluitingsbevoegdheid niet per definitie gegeven is, maar een indringende en herhaalde beoordeling van de burgemeester vergt bij ieder (nader) besluit dat hij neemt. Daarbij zal hij moeten beoordelen of de burgemeester de door hem beoogde doelen nog met de sluiting kan bereiken. Is dat niet zo, dan is een sluiting ongeschikt. Bij de beoordeling van de noodzaak van de sluiting komt vervolgens pas aan de orde of de burgemeester met een minder ingrijpend middel had kunnen en moeten volstaan. Tot slot moet hij beoordelen of de sluiting in de gegeven omstandigheden ook evenwichtig is.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

I. de burgemeester van Rotterdam,

II. [appellante],

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 3 oktober 2022 in zaak nr. 21/5941 in het geding tussen:

[appellante] en [persoon]

en

de burgemeester.

### Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de burgemeester de woning aan de [locatie] in Rotterdam voor zes maanden gesloten.

Bij besluit van 5 november 2021 heeft de burgemeester het door [persoon] en [appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 oktober 2022 heeft de rechtbank het door [persoon] en [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 5 november 2021 vernietigd en de burgemeester opgedragen om met inachtneming van haar uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

<sup>1</sup> Rosa Hoondert was bij het schrijven van deze noot student-stagiaire bij Adriaanse van der Weel advocaten. Ad Schreijenberg is advocaat bij Adriaanse van der Weel.