

Onderwerp	
Evaluatie demonstraties van Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek en beantwoording vragen interpellatiedebat 25 maart 2021	
Nummer	2021/256541 Datum college: 11 mei 2021
Portefeuillehouder	Wienen, J.
Programma/beleidsveld	6.3 Openbare orde en veiligheid
Afdeling	V&H
Auteur	E.M. Gloudemans
Telefoonnummer	023-5113816
Email	egloudemans@haarlem.nl
Kernboodschap	<ol style="list-style-type: none"> <u>Evaluatie demonstraties Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek</u> Op 17 februari 2021 is tijdens een extra raadsvergadering gesproken over de demonstraties van Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek aan de Claus Sluterweg in Haarlem. De burgemeester heeft toegezegd de huidige voorschriften en beperkingen bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek binnen drie maanden te evalueren. Met deze brief wordt hier uitvoering aan gegeven. De evaluatie beslaat de periode medio februari tot en met eind april 2021. Op basis van het verloop van de demonstraties en de ervaringen van de direct betrokkenen, wordt de conclusie getrokken dat de ingezette maatregelen feitelijk effectief blijken te zijn. Wel is duidelijk dat de demonstraties verschillende reacties oproepen in de samenleving. <u>Beantwoording vragen interpellatiedebat 25 maart 2021 t.a.v. demonstraties Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek</u> Tijdens het interpellatiedebat op 25 maart 2021 zijn vragen gesteld over de juridische mogelijkheden die de burgemeester tot zijn beschikking heeft om de demonstraties bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek in goede banen te leiden. Met deze brief wordt u geïnformeerd over de mogelijkheden om deze bevoegdheden in te zetten bij demonstraties nabij de abortuskliniek. Hierbij wordt ook een reactie gegeven op de motie "het betogingsrecht is geen vrijbrief voor intimidatie 2.0".
Bestemd voor:	Het college stuurt deze raadsinformatiebrief ter bespreking naar de commissie Bestuur.
Bijlagen	<ol style="list-style-type: none"> Plattegrond demonstratielocatie Voorschriften en beperkingen demonstraties Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek

1. Evaluatie demonstraties Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek

Op 17 februari 2021 is tijdens een extra raadsvergadering gesproken over de demonstraties van Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek aan de Claus Sluterweg in Haarlem. Er is toegezegd de huidige demonstratievoorschriften en beperkingen bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek binnen drie maanden te evalueren. Met deze raadsinformatiebrief wordt hieraan uitvoering gegeven. In de brief wordt ingegaan op de aanleiding, de huidige voorschriften en beperkingen bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek, het verloop van de demonstraties van Donum Domini die hebben plaatsgevonden in de periode medio februari tot en met eind april 2021, meldingen, de ervaringen van direct betrokkenen en de conclusie. De opgelegde voorschriften en beperkingen hebben geleid tot het beoogde doel: het vrijwaren van bezoekers van de kliniek van hinderlijk volgen en herhaaldelijk intimiderend aanspreken.

Aanleiding maatregelen demonstraties nabij abortuskliniek

Het laatste jaar zijn er verschillende geluiden uit de samenleving gekomen dat er sprake is van het intimideren van bezoekers van abortusklinieken, zo ook bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek. In oktober 2020 heeft het bestuur van de Beahuis & Bloemenhovekliniek om maatregelen gevraagd tegen de overlast en intimidatie die plaatsvinden tijdens demonstraties bij de kliniek.

Hierop is een onderzoek ingesteld en is geconstateerd dat bezoekers van de kliniek werden gevolgd en herhaaldelijk opdringerig aangesproken werden door demonstranten. Er is daarom besloten om op grond van artikel 5 lid 1 van de Wet Openbare Manifestaties (WOM) een aantal voorschriften en beperkingen op te leggen aan de demonstranten. De belangrijkste beperking die is opgelegd is het aanwijzen van een vaste locatie voor de demonstraties.

In eerste instantie ging het om een viertal locaties. Na onduidelijkheid over de locatie en op basis van het verzoek vanuit de raad om een duidelijke afstand te creëren, is gekozen voor het aanwijzen van één vaste locatie waar gedemonstreerd mag worden op 25 meter afstand van de achteringang van de kliniek (zie bijlage 1). Deze is als beperking opgenomen en geldt voor alle betogingen van Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek. Demonstranten mogen deze locatie niet verlaten zodat bezoekers niet worden gehinderd. Voor een overzicht van alle gestelde voorschriften en beperkingen wordt verwezen naar bijlage 2. Deze voorwaarden zijn op 22 februari opgelegd aan Donum Domini.

Bezwaarprocedure

Donum Domini heeft bezwaarschriften ingediend tegen twee eerder genomen besluiten van 23 december 2020 en 26 januari 2021. Het bezwaar tegen het besluit van 26 januari 2021 richt zich onder andere tegen de aangewezen demonstratielocatie op 25 meter afstand van de kliniek. Op 19 april heeft de Adviescommissie voor bezwaarschriften de betrokkenen gehoord. De commissie heeft geadviseerd het bezwaar tegen het besluit van 23 december 2020 niet-ontvankelijk te verklaren en het besluit van 26 januari 2021 in stand te laten.

Verloop demonstraties

In de periode medio februari tot en met april 2021 heeft Donum Domini dertien keer gedemonstreerd bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek. Donum Domini heeft op 2 december 2020

melding gedaan bij de gemeente van geplande betogingen in 2021 voor drie dagen aan het eind van iedere maand. Op 24 maart 2021 heeft Donum Domini een aanvullende melding gedaan van geplande betogingen op 6, 7, 8 en 9 april van dit jaar. De gemeente heeft bij de demonstraties handhavers in uniform en in burger ingezet. Ook heeft de gemeente zogenoemde 'mystery guests' ingezet.

Chronologisch beeld verloop demonstraties

24 tot en met 26 februari 2021

Op woensdag 24 februari stonden de betogers van Donum Domini in eerste instantie niet op de aangewezen locatie, maar tien meter dichterbij de kliniek. Ze zijn toen door handhaving op de goede locatie gezet. Op donderdag 25 februari stonden de betogers direct op de goede locatie, met uitzondering van één demonstrant die aan de overkant van de Herenweg tegenover de kliniek stond. Hij is door handhaving weggestuurd en verwezen naar de aangewezen locatie op de Claus Sluterweg. Op vrijdag 26 februari stonden zeven demonstranten op de aangewezen locatie. In deze periode is ook een mystery guest ingezet door de gemeente. Hierbij is geen overtreding van de voorschriften en beperkingen geconstateerd.

24 tot en met 26 maart 2021

Op woensdag 24 maart waren er zeven demonstranten. Bij controle op de naleving is geconstateerd dat de demonstranten te dicht bij de achteringang van de kliniek stonden. Daarbij bleek dat de pin in de grond die als markering van het demonstratievak diende, niet meer aanwezig was. Handhaving heeft de demonstranten verwezen naar de juiste locatie en Donum Domini heeft vervolgens van de gemeente een schriftelijke waarschuwing ontvangen voor de overtreding van de locatiebeperking. Naar aanleiding hiervan is op 1 april een nieuwe markering geplaatst in de vorm van een gekleurde stoeptegels. Op 24 maart parkeerde een bestuurder zijn auto vlak voor de demonstranten. Op deze locatie geldt een parkeerverbod. Hij was het niet eens met de demonstratie en weigerde zijn auto daar weg te halen. Na een gesprek met handhaving is hij met zijn auto vertrokken. Op donderdag 25 maart en vrijdag 26 maart is geconstateerd door handhaving dat de demonstranten op de juiste plek stonden. Op vrijdag 26 maart heeft de politie bij een periodieke controle ter plaatse geconstateerd dat de situatie goed onder controle was. De mystery guest die in deze demonstratieperiode door de gemeente is ingezet, heeft geen overtreding van de voorschriften en beperkingen waargenomen.

6 tot en met 9 april 2021

Op 6 april zijn handhavers ter plaatse geweest om de situatie te monitoren. Gedurende deze periode waren in totaal drie demonstranten aanwezig die zich allen aan de voorschriften en beperkingen hebben gehouden. De demonstranten stonden op de juiste locatie en hebben niemand gevolgd en aangesproken. Op 7 april waren vier demonstranten aanwezig. Handhavers hebben geconstateerd dat allen zich op de juiste locatie bevonden en zich aan de voorschriften en beperkingen hielden. Op 8 april zijn geen meldingen ontvangen over de demonstratie bij de kliniek. Op 9 april waren drie demonstranten op de locatie aanwezig. De demonstranten stonden in het aangewezen vak en hielden zich aan de voorschriften en beperkingen. Door de aanwezige handhavers is waargenomen dat meerdere passanten langs de demonstranten liepen zonder aangesproken te worden. Handhavers hebben daarnaast gezien dat er verschillende voertuigen voorbij reden waarvan inzittenden wegwerpgebaarren maakten naar de demonstranten.

28 tot en met 30 april 2021

Op woensdag 28 april stonden vier personen te demonstreren op de juiste locatie. Op donderdag 29 april heeft handhaving één demonstrant gezien die zich aan alle gestelde voorschriften en beperkingen hield. Op vrijdag 30 april heeft handhaving geconstateerd dat er negen betogers op locatie aanwezig waren, waaronder twee kinderen. Alle demonstranten hielden zich aan de geldende maatregelen. Handhavers hebben gezien dat drie voorbijgangers de demonstranten hebben gefotografeerd en/of gefilmd. De gemeente heeft tijdens deze demonstratieperiode een mystery guest ingezet. De mystery guest heeft geen overtredingen waargenomen en is niet door de demonstranten aangesproken of gevolgd.

Meldingen politie en gemeente

Op 24 februari ontving de politie een melding dat de demonstranten niet op de juiste plek stonden. De politie ging ter plaatse en constateerde dat de demonstranten ondertussen op de juiste plek waren gezet door handhaving. Op 24 maart ontving de politie een melding van een vrouw, die aangaf te worden lastig gevallen en achtervolgd door twee mannen met borden met aanstootgevende afbeeldingen erop. Handhaving was aanwezig en heeft dit niet waargenomen. De politie is ter plaatse gegaan en heeft dit ook niet geconstateerd. Op 30 april heeft de politie 's avonds een melding ontvangen dat 's ochtends kinderen aanwezig waren bij de demonstratie.

De gemeente heeft tijdens de evaluatieperiode drie meldingen ontvangen van inwoners met betrekking tot de demonstraties bij de kliniek. Eind maart 2021 heeft een omwonende melding gedaan over geluidshinder de locatie van de demonstranten van Donum Domini. De melder heeft aangegeven hinder te ervaren van het geluid dat geproduceerd wordt tijdens het bidden. Door de aanwezige handhavers is geen geluidsoverlast geconstateerd. Daarnaast was de melder het niet eens met de aangewezen demonstratielocatie. Op 7 april zijn bij de gemeente twee meldingen binnengekomen over de protestborden die de demonstranten van Donum Domini bij zich droegen. Hierop stonden ongeboren foetussen afgebeeld. Een van de melders heeft aangegeven dat deze afbeeldingen als confronterend, aanstootgevend dan wel kwetsend kunnen worden ervaren. De andere melder heeft aangegeven dat de afbeeldingen voorbijgangers beangstigen. Aan beide melders is uitgelegd dat de gemeente niets kan doen tegen de afbeeldingen, omdat deze uitingen zijn beschermd door de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid. Artikel 5 van de Wet Openbare Manifestaties verbiedt expliciet dat voorschriften en beperkingen of zelfs een verbod betrekking mogen hebben op de inhoud van de uiting. Op 30 april leidde de aanwezigheid van twee kinderen onder de demonstranten tot vragen van een journalist aan de gemeente. Bij de beantwoording is aangegeven dat er geen leeftijdsbeperking voor deelname aan demonstraties bestaat.

Ervaringen direct betrokkenen

Om een beeld te krijgen van de ervaringen van de direct betrokkenen, zijn in april gesprekken gevoerd met twee bestuurders van de Beahuis & Bloemenhovekliniek, een ambtenaar van de gemeente Heemstede en een vertegenwoordiger van Donum Domini. Hierbij is gesproken over de ervaringen met de nieuwe voorschriften en beperkingen en eventuele wensen hieromtrent.

Beahuis & Bloemenhovekliniek

Op 22 april is de burgemeester in gesprek gegaan met de bestuurders van de Beahuis & Bloemenhovekliniek. Daarbij is gesproken over de ervaringen van de medewerkers en bezoekers van de kliniek sinds de invoering van de nieuwe voorschriften en beperkingen. De bestuurders zijn tevreden met hoe het nu gaat. Zij begrijpen dat de demonstranten niet naar de andere kant van de stad kunnen worden gestuurd. De bestuurders geven aan dat het gaat om het eerbiedigen van twee grondrechten en met de huidige locatiebeperking is een goede balans gevonden. Zowel demonstranten als de medewerkers en bezoekensters van de kliniek hebben rechten en deze worden hiermee gerespecteerd. De bezoekers en medewerkers zijn positief over de invoering van de nieuwe voorschriften en beperkingen. De stoeptegels die is geplaatst om de demonstratielocatie te markeren werkt goed. De kliniek ontvangt geen klachten meer dat bezoekers worden lastiggevallen. Ook personeelsleden zijn meer ontspannen. De kliniek ervaart dat Donum Domini door de demonstratievoorschriften en beperkingen minder intimiderend kan optreden. De bezoekers hoeven zich niet meer door een haag van demonstranten te begeven. Donum Domini kan nog hulp aanbieden, maar bezoekensters moeten daar zelf het initiatief voor nemen om de hulp bij hen te vragen door naar ze toe te gaan in plaats dat bezoekers ongevraagd worden aangesproken en hinderlijk worden gevolgd. Op deze manier is een situatie gecreëerd die voor beide partijen werkt. Bezoekers worden niet lastiggevallen en nageroepen of gefotografeerd. De demonstranten hingen voorheen nog wel eens over het hek om bezoekers toe te roepen en foto's te maken, maar dat kan nu niet meer.

Gemeente Heemstede

De nieuwe voorschriften en beperkingen hebben volgens de gemeente Heemstede het gewenste effect gehad. De demonstranten kunnen nog steeds demonstreren en hun standpunt kenbaar maken op een relevante locatie. Tegelijkertijd worden bezoekers niet gehinderd in de toegang tot zorg en de beschikkingsvrijheid over hun eigen lichaam. Daarmee lijken rechten en vrijheden in balans, zonder dat men een inhoudelijk oordeel geeft over de demonstraties. De kliniek ligt op het grondgebied van Heemstede, waardoor de gemeente een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de openbare orde en veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden. In dit kader heeft de gemeente Heemstede met de Beahuis & Bloemenhovekliniek gesproken over de huidige situatie. De kliniek heeft bij de gemeente Heemstede aangegeven dat dat het een stuk rustiger is sinds de gemeente Haarlem ook een afstandsbeperking heeft opgenomen in de voorschriften en beperkingen. Bezoekers en personeel kunnen nu veilig en ongehinderd de kliniek bereiken. Het plaatsen van de markering op de stoep heeft tevens geholpen bij het voorkomen van discussies met de demonstranten over de afstand.

Donum Domini

Donum Domini heeft een schriftelijke reactie gegeven in het kader van de evaluatie. Hierin doen zij het verzoek om de beperkingen terug te draaien. Volgens Donum Domini kennen de nieuwe voorschriften en beperkingen alleen maar slachtoffers, met name de ongeboren kinderen en de bezoekensters van de abortuskliniek. Donum Domini heeft verhalen van vrouwen die hen dankbaar zijn dat ze er stonden en hulp aanboden. Om vrouwen te kunnen helpen moeten ze worden aangesproken, maar dat lukt de demonstranten vaak niet vanaf de aangewezen locatie. Volgens Donum Domini kunnen de demonstranten niet op een afstand naar de vrouwen gaan schreeuwen. Ze vinden het erg voor de vrouwen dat deze maatregel is ingevoerd.

Conclusie: huidige maatregelen voldoen

In februari en maart bleek het enkele keren nodig om de demonstranten naar de juiste locatie te verwijzen. Gedurende deze periode is handhaving ingezet op de demonstratielocatie. In april zijn de demonstraties rustig verlopen en is de inzet van handhaving afgeschaald tot periodieke controles. De politie heeft tijdens de evaluatieperiode drie meldingen over de demonstraties ontvangen. Daadwerkelijke inzet van de politie was hierbij niet nodig. De mystery guests van de gemeente hebben tijdens de evaluatieperiode geen overtredingen van de voorschriften en beperkingen waargenomen en zijn niet aangesproken of gevolgd door de demonstranten.

Uit de gesprekken met de Beahuis & Bloemenhovekliniek en de gemeente Heemstede blijkt dat men tevreden is over de huidige maatregelen en het verloop van de demonstraties. Donum Domini vindt de voorschriften te beperkend en een aantasting van hun demonstratierecht.

Op basis van het verloop van de demonstraties en de ervaringen van de direct betrokkenen, wordt de conclusie getrokken dat de huidige voorschriften en beperkingen voldoen. Het intimiderende gedrag van de demonstranten, dat de aanleiding was voor het instellen van de voorschriften en beperkingen, heeft niet meer plaatsgevonden sinds de invoering van de voorschriften en beperkingen. Weliswaar hebben de demonstranten bezwaren, maar zij kunnen gebruik maken van hun demonstratievrijheid. De medewerkers en bezoekers van de kliniek ervaren de getroffen maatregelen als positief. Wel heeft handhaving geconstateerd dat de demonstraties soms reacties oproepen bij voorbijgangers. Daarnaast roept de wijze van demonstreren (afbeeldingen, aanwezigheid van kinderen) reacties op in de samenleving. Het wettelijk kader biedt echter geen mogelijkheden dit nader te reguleren.

Er spelen veel begrijpelijke emoties rond dit onderwerp. Vrouwen hebben recht op abortus en mogen daarbij niet belemmerd worden door anderen. Mensen hebben ook vrijheid van meningsuiting en van demonstratie. Wanneer deze rechten elkaar raken is het belangrijk om te blijven zoeken naar een goede balans. Ook in de toekomst blijft de gemeente de situatie monitoren door de inzet van handhaving en contact met de direct betrokkenen.

Bijlagen

- Bijlage 1. Plattegrond demonstratielocatie
- Bijlage 2. Voorschriften en beperkingen demonstraties Donum Domini Beahuis & Bloemenhovekliniek

2. Beantwoording vragen interpellatiedebat 25 maart 2021 t.a.v. demonstraties Beahuis & Bloemenhovekliniek

Tijdens het interpellatiedebat op 25 maart 2021 heeft de raad gevraagd naar juridische mogelijkheden die de burgemeester heeft om de demonstraties bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek in goede banen te leiden. In dit stuk worden de juridische mogelijkheden uiteengezet. Daarnaast wordt ingegaan op de motie “het betogingsrecht is geen vrijbrief voor intimidatie 2.0”.

Bevoegdheden

De burgemeester heeft een demonstratielocatie aangewezen aan de Claus Sluterweg op 25 meter afstand van de kliniek. Naar aanleiding van een overtreding van de demonstratievoorschriften en beperkingen heeft Donum Domini van de gemeente op 24 maart 2021 een schriftelijke waarschuwing ontvangen. Indien in de toekomst de locatiebeperking opnieuw wordt overtreden, beschikt de burgemeester over een aantal bevoegdheden uit de Wet Openbare Manifestaties (WOM) om hiertegen op te treden. Afhankelijk van de ernst en de herhaaldelijkheid van de overtreding van de voorschriften en beperkingen, dan wel dreigende of zich voordoende wanordelijkheden, biedt de WOM de volgende vijf bevoegdheden:

1. Aanwijzing
2. Strafrechtelijk optreden
3. Aanvullende voorschriften en beperkingen
4. Beëindiging van de demonstratie
5. Verbod van een demonstratie

Deze bevoegdheden lopen op in zwaarte en kunnen naargelang de ernst van de overtredingen worden ingezet in het belang van het verkeer, gezondheid en het voorkomen en bestrijden van wanordelijkheden. Alvorens verder op de mogelijkheden van de inzet van deze bevoegdheden wordt ingegaan zullen de belangrijkste uitgangspunten aan bod komen, te weten het grondrecht op demonstratievrijheid, de drie beperkingsgronden en het verbod voor bestuursorganen om zich te bemoeien met de inhoud van een demonstratie.

Uitgangspunten

Demonstratievrijheid

Het belangrijkste uitgangspunt bij de regulering van demonstraties is de ruimhartige werking van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstratievrijheid in artikel 9 van de Grondwet en artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

Drie beperkingsgronden WOM

In artikel 9 van de Grondwet en artikel 2 van de Wet Openbare Manifestaties (WOM) staan drie limitatief opgesomde beperkingsgronden op basis waarvan de demonstratievrijheid kan worden ingeperkt. Dit zijn achtereenvolgens: (1) de bescherming van de gezondheid, (2) het belang van het verkeer en (3) de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze beperkingsgronden dienen zo restrictief mogelijk te worden uitgelegd. De Minister van Binnenlandse Zaken stelt bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1983 hierover: *“een grondrecht mag niet ontkracht worden en een grondrecht behoort een positieve en zo ruim mogelijke werking te*

hebben”.¹ Hiermee worden de bevoegdheden van bestuursorganen om demonstraties te mogen reguleren aan banden gelegd.

Geen inhoudelijke bemoeienis

Demonstraties mogen door bestuursorganen uitsluitend beperkt worden op grond van bovengenoemde niet-inhoudelijke overwegingen. Artikel 5 van de WOM verbiedt de burgemeester expliciet om voorschriften, beperkingen of verboden op te leggen over de inhoud van het te openbaren gedachtegoed bij betogingen. Ook verbiedt artikel 7, tweede en derde lid, van de Grondwet iedere preventieve beperking door de overheid van meningsuitingen op grond van de inhoud ervan. In artikel 5 lid 3 van de WOM is opgenomen “omdat in het stelsel van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet, mede gelet op artikel 7, *bemoeienis met de inhoud van uitingen voorbehouden dient te blijven aan de formele wetgever en preventieve censuur wordt uitgesloten*”, aldus de regering in de memorie van toelichting bij de WOM.² Verderop in de parlementaire geschiedenis merkt de regering bovendien op: “*Het bestuur mag op generlei wijze zijn oordeel over de inhoudelijke wenselijkheid van uitingen bij zijn beslissingen betrekken. Het oordeel daarover is voorbehouden aan de burgerlijke en strafrechter.*”

Inzet van de vijf WOM-bevoegdheden

1. Aanwijzing

De lichtste maatregel die kan worden ingezet bij overtreding van de voorschriften en beperkingen is het geven van een aanwijzing, een concreet gedragsvoorschrift waar demonstranten zich aan moeten houden. Als demonstranten de voorschriften en beperkingen niet naleven, kan de burgemeester op grond van artikel 6 van de WOM een aanwijzing geven dat zij zich aan de voorschriften en beperkingen moeten houden. Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat deze aanwijzingen slechts mogen worden aangewend met het oog op de in artikel 2 van de WOM genoemde doeleinden.

De aanwijzing dient altijd vooraf te gaan aan het inzetten van een zwaardere maatregel zoals beëindiging van de demonstratie. Dit met het oog op evenredigheid van het in te zetten bevoegdheid in het licht van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming van de demonstratievrijheid. Handelen in strijd met een aanwijzing kan grond opleveren voor een opdracht tot beëindiging van de manifestatie (artikel 7, onder b WOM) en is een strafbaar feit (artikel 11, eerste lid, onder b WOM).

2. Strafrechtelijk optreden

Indien de aanwijzing op grond van artikel 6 van de WOM niet wordt nageleefd of de voorschriften en beperkingen worden overtreden, kan tegen de demonstranten die deze overtreding begaan ook strafrechtelijk worden opgetreden door hen staande te houden, hun identiteit vast te stellen en een proces-verbaal tegen hen op te maken. Dit geldt eveneens voor het overtreden van de opgelegde beperking dat men het vak niet mag verlaten om bezoekers aan te spreken. Ook bij strafrechtelijk optreden is de bescherming van de demonstratievrijheid van belang. Uit artikel 11 van het EVRM vloeit voort dat de inbreuk die door de aanhouding op de demonstratievrijheid wordt gemaakt in redelijke verhouding dient te staan tot de ernst van het strafbare feit. Daarvan kan alleen sprake zijn indien de belangen als genoemd in artikel 2 van de WOM worden bedreigd. Aangezien het

¹ Handelingen II 16 december 1976, p.2200.

² Kamerstukken II 1985/86, 19427, 3, p.18.

aanhouden van álle demonstranten feitelijk neerkomt op een beëindiging van de demonstratie, vereist artikel 7 van de WOM daartoe een opdracht van de burgemeester, aldus het oordeel van de Hoge Raad in 2019.³

3. Aanvullende voorschriften en beperkingen

Naast het geven van een aanwijzing en strafrechtelijk optreden kan de burgemeester besluiten tot het opleggen van nieuwe voorschriften en beperkingen zoals een nieuwe demonstratielocatie, indien dit nodig is om wanordelijkheden te voorkomen. Op grond van vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁴ hebben demonstranten in beginsel het recht om zelf het tijdstip, de plaats en de vorm van hun manifestatie te kiezen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat een demonstratie plaats dient te vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van het object waartegen zij zich richt. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens overweegt hierover als volgt in een uitspraak van 7 februari 2017⁵:

“The right to freedom of assembly includes the right to choose the time, place and manner of conduct of the assembly, within the limits established in paragraph 2 of Article 11 (see Sáska v. Hungary, no. 58050/08, § 21, 27 November 2012).”

“The Court considers that the practice whereby the authorities allow an assembly to take place, but only at a location which is not within sight and sound of its target audience and where its impact will be muted, is incompatible with the requirements of Article 11 of the Convention.”

Het recht om zelf het tijdstip, de plaats en de vorm van hun manifestatie is uiteraard geen absoluut recht. Zoals eerder genoemd kan dit recht om te demonstreren binnen gehoor- en gezichtsafstand van de abortuskliniek worden beperkt op grond van de beperkingsgronden in artikel 9 van de Grondwet en artikel 2 van de WOM: in het belang van het verkeer, ter bescherming van de gezondheid en om wanordelijkheden te voorkomen en te bestrijden.

Vergaande voorschriften en beperkingen worden door rechters in sommige gevallen ontoelaatbaar geacht, omdat het min of meer om een verbod gaat. Te denken valt aan een zodanige beperking in duur, plaats en/of tijdstip van betogen, dat daardoor niet of nauwelijks de aandacht van het publiek kan worden getrokken. Zo vernietigde de rechtbank Zeeland West-Brabant het besluit van de burgemeester van Tilburg om een anti-zwarte piet demonstratie op 18 november 2018 niet toe te staan langs of nabij de route van de intocht van de Sinterklaas. Er was niet onderzocht of deze op de aangemelde locatie of in de nabijheid van de intocht kon worden gehouden.⁶

In het geval van de Haarlemse demonstraties bij de abortuskliniek is de recente uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland d.d. 12 april 2021 van belang.⁷ Deze uitspraak gaat over een verbod om bezoekers aan te spreken bij de abortuskliniek in Almere. De voorzieningenrechter had de opgelegde voorschriften geschorst, omdat van een reële vrees van wanordelijkheden niet was gebleken.

³ Hoge Raad, 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:724.

⁴ EHRM 27 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1127JUD005805008, appl.nr. 58050/08 (Saská/Hongarije), par. 21.

⁵ EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 405 en 426.

⁶ Rechtbank Den Haag, 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBZWB:2020:5499.

⁷ Rechtbank Midden-Nederland, 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436.

4. Beëindiging

Voor zware maatregelen zoals het beëindigen van demonstraties gelden zware eisen, omdat het grondrecht in het geding is. Op grond van artikel 7 van de WOM kan een demonstratie worden beëindigd indien in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing. Echter, deze bevoegdheid moet in samenhang worden gezien met de beperkingsgronden uit artikel 2 van de WOM (gezondheid, verkeer en voorkomen van wanordelijkheden).

Uit de rechtspraak en wetsgeschiedenis volgt dat het enkel niet-opvolgen van een voorschrift, beperking of aanwijzing door demonstranten een beëindiging op grond van artikel 7 van de WOM niet kan rechtvaardigen. In een vonnis van 6 oktober 2016 stelt de Rechtbank Den Haag eveneens dat artikel 7 aanhef en onderdeel b van de WOM in verbinding met artikel 2 van de WOM dient te worden gelezen: *“Het feit dat wordt gedemonstreerd [...] in strijd met een door de burgemeester eerder gegeven beperking of aanwijzing is naar het oordeel van de rechtbank op zichzelf onvoldoende om een te demonstratie te beëindigen.”* Ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat een beëindiging van een manifestatie om de enkele reden dat niet conform de voorschriften van de autoriteiten wordt gehandeld een disproportionele beperking van artikel 11 van het EVRM oplevert.⁸ De beëindigingsbevoegdheid uit artikel 7 van de WOM mag eveneens volgens de regering enkel worden gebruikt in zeer bijzondere situaties: *“Te denken valt aan situaties waarin in de nabijheid van de manifestatie zich een calamiteit voordoet, of ernstige wanordelijkheden ontstaan van zodanige omvang dat gelet op de beschikbare middelen om deze te beteugelen, in redelijkheid slechts tot ontbinding van de manifestatie kan worden besloten”.*⁹

5. Verbod

De mogelijkheden voor het instellen van een demonstratieverbod zijn wettelijk zeer beperkt. Een preventief verbod is een ultimum remedium dat door de rechter heel stringent wordt getoetst. Een demonstratieverbod kan pas aan de orde komen als minder vergaande maatregelen — zoals het stellen van voorschriften en beperkingen — onvoldoende soelaas bieden. Het controversiële karakter van een manifestatie levert als zodanig onvoldoende grond op om haar te verbieden.

Bij de behandeling van de WOM in de Tweede Kamer stelde de Minister van Binnenlandse Zaken: *“Ervan uitgaande dat de betoging zelf met inachtneming van de voorschriften zal verlopen, behoort de burgemeester haar de nodige politiebescherming te bieden, ten einde haar doorgang te laten vinden. Agressieve bejegening van het publiek en wanordelijkheden vanuit dat publiek moeten daar met gepaste middelen worden bestreden. Dit gesteld zijnde, kom ik tot de vraag of zich toch niet het uitzonderlijke geval kan voordoen waarin, hoezeer het grondwettelijk en het wettelijk beginsel ook tot bescherming van de betoging verplichten, de burgemeester wegens het gedrag van anderen de betoging moet verbieden of beëindigen. Mijn antwoord op deze vraag is dat niemand tot het onmogelijke kan worden gehouden, ook in het bestuurlijke niet. Indien de burgemeester, gelet op de omstandigheden ter plaatse en op de beschikbare politiebescherming, in redelijkheid niet in staat moet worden geacht, aan de betoging de nodige bescherming te bieden, mag hij haar verbieden ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Uit mijn betoog moge duidelijk zijn geworden dat dit geval welhaast als een bestuurlijke overmachtssituatie moet worden beschouwd.”* In de memorie van toelichting bij de WOM stelt de regering dat voor een preventief verbod de situatie zodanig moet

⁸ EHRM 15 oktober 2015, 60259/11.

⁹ Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 21.

zijn, dat niet met een lichtere maatregel, zoals het stellen van voorschriften en beperkingen, kan worden volstaan. Als voorbeeld noemt de regering een betoging *“die naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met wanordelijkheden op zodanige schaal, dat daaraan niet het hoofd kan worden geboden door het inzetten van voldoende politiepersoneel”*.¹⁰

In de jurisprudentie over demonstratieverboden wordt een soortgelijke lijn gehanteerd. In 1989 oordeelde de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State: *“Slechts wanneer er gegronde vrees bestaat voor ernstige ongeregeldeheden die niet kunnen worden voorkomen of bestreden door middel van door de overheid te treffen maatregelen, kan er grond bestaan te besluiten om een demonstratie te verbieden”*.¹¹

Op 21 februari 2020 vernietigde de rechtbank Noord-Nederland het demonstratieverbod van de burgemeester van Dokkum bij de landelijke intocht van Sinterklaas te Dokkum op 18 november 2017. Deze demonstratie was verboden ter voorkoming van wanordelijkheden. Uit informatie van de politie was gebleken dat begeleiding van de demonstranten niet mogelijk zou zijn zonder dat dit tot gewelddadige confrontaties zou leiden na de blokkade op de A7 waarbij de bus van de demonstranten is tegengehouden en bekogeld. Desondanks oordeelde de meervoudige kamer van de rechtbank Noord-Nederland dat onvoldoende was gemotiveerd waarom niet met een minder ingrijpend middel dan een verbod kon worden volstaan. Onderzocht had dienen te worden of de demonstratie op een andere wijze doorgang had kunnen vinden.¹²

Gevolgen voor demonstraties bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek

In de raad heeft u gevraagd om te kijken naar de mogelijkheden van een escalatieladder voor de demonstraties van Donum Domini bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek. De vijf bevoegdheden van de WOM kunnen worden gezien als een escalatieladder. Kijkend naar de bevoegdheden heeft Donum Domini twee keer een aanwijzing ontvangen van de gemeente waarbij ze op de goede demonstratielocatie zijn gezet. Ook hebben ze een waarschuwing ontvangen dat bij een volgende overtreding van de voorschriften en beperkingen de demonstratie ter plekke wordt beëindigd.

Tijdens de vergadering van 25 maart werd gevraagd of de demonstraties ook voor langere tijd kunnen worden verboden, bijvoorbeeld voor 3 dagen aansluitend of voor een maand. De burgemeester heeft toegezegd hier bereid toe te zijn. Echter, de bevoegdheden van de WOM in ogenschouw nemend, is voor het beëindigen en verbieden van een demonstratie meer nodig, zoals het blokkeren van de ingang van de kliniek of het achtervolgen van bezoekers.

Demonstratie beëindigen

Gezien de huidige situatie bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek heeft het beëindigen van een demonstratie weinig kans van slagen. Bij het verbieden of beëindigen van een demonstratie moet eerst een minder ingrijpende maatregel worden ingezet, waardoor een wanordelijkheid voorkomen of bestreden kan worden. In het geval van het niet op de goede plek staan is een minder ingrijpende maatregel zoals een aanwijzing voldoende gebleken. Ook kan er strafrechtelijk worden opgetreden tegen overtredingen.

¹⁰ Handelingen II 27 januari 1988, p.2236.

¹¹ Afdeling rechtspraak van de Raad van State, 21-03-1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629.

¹² Rechtbank Noord-Nederland, 21-02-2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:762.

Indien de demonstranten de opgelegde beperkingen blijven overtreden, zelfs na het geven van een aanwijzing, kan beëindiging van de demonstratie op een gegeven moment wel aan de orde komen. Daarbij moet worden voldaan aan de eisen zoals hierboven uiteengezet bij punt 4.

Demonstratie verbieden

Gelet op de hoge maatstaven voor een verbod lijken de demonstraties bij de abortuskliniek in de huidige situatie niet verboden te kunnen worden vanwege het overtreden van de locatiebeperking. Het innemen van een verkeerde locatie veroorzaakt geen wanordelijkheden die alleen voorkomen kunnen worden door de demonstratie te verbieden. Als een overtreding plaatsvindt tijdens een demonstratie, kan deze ingeval van dwingende omstandigheden per direct worden *beëindigd* op de dag zelf. Dit betekent niet dat de demonstraties de dagen of de maanden erna kunnen worden *verboden* indien de demonstranten zich buiten het demonstratievak begeven. Echter als er andere overtredingen plaatsvinden en voldaan wordt aan de eisen voor een verbod dan kan de burgemeester de demonstratie verbieden. De burgemeester dient iedere manifestatie afzonderlijk te beoordelen en mag slechts per individueel geval een verbod geven. De Minister van Binnenlandse Zaken zegt bij de behandeling van wetsontwerp tot wijziging van de Wet Openbare Manifestaties over dit karakter van de bevoegdheden¹³: *“Zij zijn echter, zoals gezegd, toegesneden op de behandeling van de afzonderlijke betoging. De wet eist dat per geval een beslissing wordt genomen en dat er zo nodig voorschriften worden gesteld.”* Een demonstratieverbod voor langere duur lijkt hiermee naar aanleiding van het juridische onderzoek in deze situatie, ondanks de wens en stellingname van de burgemeester in het interpellatiedebat van 25 maart jl., niet tot de wettelijke mogelijkheden te behoren.

Motie D66, GroenLinks en VVD “het betogingsrecht is geen vrijbrief voor intimidatie 2.0”

In de raadsvergadering van 25 maart 2021 hebben de gemeenteraadsfracties van D66, GroenLinks en de VVD een motie ingediend, genaamd “het betogingsrecht is geen vrijbrief voor intimidatie 2.0”. De motie strekt ertoe te verbieden dat er door Donum Domini gedemonstreerd wordt op de Claus Sluterweg, Zandvoorter Allee, Wagenweg (stuk vanaf de Westelijke Randweg tot en met de Herenweg) en de Johan de Wittlaan. Feitelijk komt dit neer op een nieuw aan te wijzen demonstratielocatie op een veel grotere afstand van de abortuskliniek.

Op grond van vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zie punt 3 hierboven) hebben demonstranten in beginsel het recht om zelf het tijdstip, de plaats en de vorm van de manifestatie te bepalen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat een demonstratie plaats dient te vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van het object waartegen zij zich richt. Dit recht kan beperkt worden op grond van de beperkingensystematiek in de Wet Openbare Manifestaties. Echter, deze beperking moet noodzakelijk zijn met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust beoogt te dienen en mag niet verder gaan dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is.

Uit de evaluatie blijkt dat de ingevoerde maatregelen goed werken. Nadat de demonstranten een paar keer zijn aangesproken op het feit dat ze op de verkeerde plek stonden zijn er geen

¹³ Handelingen II 27 januari 1988, p. 2236-2237.

overtredingen van de voorschriften en beperkingen geweest. Bij de Beahuis & Bloemenhovekliniek zijn geen klachten van bezoekers over intimidatie meer binnengekomen.

Als er bovendien sprake zou zijn van het niet naleven van de voorschriften en beperkingen waardoor er een andere locatie zou moeten worden gezocht, dan moet eerst onderzocht worden of er een andere geschikte locatie is binnen gehoor- en gezichtsafstand. De afstand zoals beschreven in de motie is dermate groot dat naar alle waarschijnlijkheid de maatregel disproportioneel moet worden geacht om wanordelijkheden te voorkomen.

Gelet op het bovenstaande wordt de motie ontraden.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

Bijlage 1. Plattegrond demonstratielocatie



Bijlage 2. Voorschriften en beperkingen demonstraties Donum Domini Beahuis & Bloemenhovekliniek

Op grond van artikel 5 van de Wet Openbare Manifestaties zijn sinds 22 februari 2021 de volgende voorschriften en beperkingen verbonden aan de betogingen van Donum Domini in nabijheid van de Beahuis & Bloemenhovekliniek:

1. 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. Om deze locatie te markeren zal er een pen worden geslagen tussen de tegels van het trottoir. U dient zich achter deze pen op te stellen;
2. Buiten deze aangewezen locatie is het niet toegestaan om te betogen;
3. Het volgen van bezoekers van de abortuskliniek is niet toegestaan;
4. Deelnemers aan uw betoging dienen altijd 1,5 meter afstand tot elkaar en tot derden zoals voorbijgangers en bezoekers van de abortuskliniek te houden;
5. Flyers, folders of andere producten mogen worden uitgedeeld aan voorbijgangers met inachtneming van de 1,5 meter afstand;
6. Materialen die over de straat worden gespannen worden op een hoogte van tenminste 4,2 meter opgehangen;
7. Het voetgangersverkeer wordt zo weinig mogelijk gehinderd;
8. Op of boven brandkranen mogen geen materialen worden opgesteld;
9. Het verkeer wordt niet gehinderd, noch worden er wegen afgesloten of geblokkeerd;
10. Het gebruik van geluidsversterkende apparatuur en een megafoon is niet toegestaan;
11. De gemeente aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele schade of letsel ontstaan als gevolg van uw activiteiten; na afloop van de demonstratie dient u de locatie waar u gedemonstreerd heeft, schoon achter te laten. Weggeworpen flyers of enig ander drukwerk dat door u is verspreid dient te worden opgeruimd. Indien dit naar het oordeel van de gemeente niet voldoende is gebeurd, dan zal dit alsnog door de gemeente, maar voor uw rekening worden gedaan;
12. Eventuele schade aan openbare verhardingen of openbaar groen zal door de gemeente, maar voor uw rekening, worden hersteld;
13. Voertuigen die het terrein van Beahuis & BloemenhoveKliniek op rijden mogen op geen enkele wijze gehinderd of belemmerd. Dit geldt eveneens voor bezoekers die het terrein van het Beahuis & BloemenhoveKliniek oplopen;
14. Te allen tijde dienen de deelnemers van de door u gemelde betoging zich verwijderd te houden van het eigen terrein van Beahuis & BloemenhoveKliniek;
15. U dient gebruik te maken van de trottoirs;
16. Alle aanwijzingen en bevelen gegeven door of namens de politie en/of handhaving moet u direct opvolgen;
17. U dient de geldende verkeersregels na te leven;
18. Deze brief moet ter plaatse aanwezig zijn en aan politie en/of handhaving ter inzage worden gegeven als daarom gevraagd wordt.