

Gst. 2026/25

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 januari 2026, nr. 202304761/1/A3
(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, J. Th. Drop & C.C.W. Lange)
m.nt. M. Buitenhuis¹

(Art. 3.40 APV Amsterdam 2008)

ECLI:NL:RVS:2026:351

Websitebeheerder mocht door gemeente niet worden gelast om niet langer escortactiviteiten aan te bieden. (Amsterdam)

Naar het oordeel van de Afdeling biedt de bestuurlijke rapportage van 28 februari 2020 te weinig aanknopingspunten om aan te nemen dat Siteways bij de totstandkoming van de via www.topescort.nl geboekte afspraak met de escortdame heeft bemiddeld. Deze escortdame heeft blijkens de rapportage verklaard dat een vrouw genaamd '[persoon]' een bemiddelende rol uitvoerde. Maar, terwijl het telefoonnummer van [persoon] bekend was, is niet onderzocht wie deze persoon was, wat de rol van deze persoon is geweest en hoe deze persoon in verhouding staat tot Siteways. Daarmee is deze enkele verklaring van de escortdame tegenover de politie onvoldoende voor het aannemen van een overtreding van artikel 3:40, eerste lid, van de APV. Daarbij is nog van belang dat de persoon en de tekst van de advertenties op topescort onderscheidenlijk die van Golden Angels kennelijk niet overeenkwamen. Dat er gedurende bepaalde periodes websites van Siteways zijn doorgelinkt is op zichzelf beschouwd ook onvoldoende bewijs. Dit heeft het college op de zitting ook bevestigd. Over de betaalapp heeft Siteways nog verklaard dat zij niet over een eigen betaalapplicatie beschikt, maar dat het betaalscherf waarvan zij gebruik maakt een openbare website is vergelijkbaar met een dienst als Adyen. Uit het voorgaande volgt dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat Siteways ten tijde van het opleggen van de last nog altijd artikel 3.40, eerste lid, van de APV overtrad. Dit betekent dat het college geen bevoegdheid had om een last onder dwangsom op te leggen.

Uitspraak op het hoger beroep van:
Siteways Group B.V, gevestigd in Leiden,
appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 26 mei 2023 in zaak nr. 22/2975 in het geding tussen:
Siteways
en
het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 23 april 2021 heeft het college aan Siteways en [partij] een last onder dwangsom opgelegd van € 50.000,00

¹ Mariëtta Buitenhuis is advocaat bij AKD.

wegens overtreding van artikel 3:40, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (hierna: APV).

Bij besluit van 22 oktober 2021 heeft het college de dwangsom ingevorderd.

Bij besluit van 9 mei 2022 heeft het college de door Siteways tegen de besluiten van 23 april 2021 en 22 oktober 2021 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 mei 2023 heeft de rechtbank het door Siteways daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft Siteways hoger beroep ingesteld. Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 6 juni 2025, waar Siteways, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. G.J.M. van Spanje, advocaat in Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd via een videoverbinding door A. Buijs en M. Ronodikromo, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Siteways beheert en onderhoudt websites waarop escortdames hun diensten in onder meer Amsterdam online aanbieden. Bij besluit van 29 november 2017 heeft het college aan [gemachtigde] en [partij] een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 3:40, eerste lid, van de APV. Deze last hield in dat zij alle activiteiten van hun escortbedrijf dan wel advertentieplatform per direct moeten staken en gestaakt moeten houden. Dit betekent dat zij alle websites die door hen gebruikt of beheerd worden om escortdames aan te bieden offline moeten halen en de telefoonnummers moeten blokkeren. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1187, over deze last geoordeeld dat Siteways onvergund een escortbedrijf exploiteert en dat het college destijds bevoegd was om bij een besluit van 29 november 2017 een last onder dwangsom op te leggen.

1.1. Nadat de eerdere last was uitgewerkt heeft het college bij het besluit van 23 april 2021 opnieuw aan Siteways en [partij] een zelfde last onder dwangsom opgelegd omdat de overtreding van artikel 3:40, eerste lid, van de APV volgens het college nog altijd voortduurt. Omdat daarna bij verschillende controles is geconstateerd dat de website www.topescort.nl en andere websites nog steeds online waren, heeft het college bij het besluit van 22 oktober 2021 besloten om tot invordering van de dwangsom van € 50.000,00 over te gaan. Het college heeft de last onder dwangsom en de invordering van de dwangsom bij het besluit van 9 mei 2022 gehandhaafd.

Wettelijk kader

2. Artikel 3.40, eerste lid, van de APV luidt: "Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een escortbedrijf te exploiteren."

2.1. Ingevolge artikel 3.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de APV is een escortbedrijf een ruimte of plek waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof het bedrijfsmatig is bemiddeld wordt in prostitutie, die op een andere plaats wordt bedreven dan waar de bemiddeling plaatsvindt.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft - voor zover in hoger beroep van belang - geoordeeld dat het college terecht heeft vastgesteld dat Siteways nog steeds een escortbedrijf exploiteert en dat wegens het ontbreken van een vergunning sprake is van een voortdurende overtreding van artikel 3.40, eerste lid, van de APV. Hoewel Siteways na de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2020 aanpassingen heeft aangebracht in haar bedrijfsvoering en de Golden Angels website met de selectie van advertenties niet meer bestaat, is gebleken dat er nog steeds escortdames op websites van Siteways staan. Deze escortdames hebben niet zelf hun advertenties geplaatst of kunnen deze niet zelf beheren. Dit heeft de rechtbank afgeleid uit de verklaring van een in februari 2020 bij een bestuurlijke controle gehoorde escortdame. Uit deze verklaring en de omstandigheid dat Siteways heeft verklaard nog steeds samen te werken met escortagency's heeft de rechtbank afgeleid dat Siteways nog steeds een bemiddelende rol heeft tussen de escortdames en de klanten dan wel het achterliggende escortbureau.

Hoger beroep

4. Siteways betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij, hoewel zij haar bedrijfsvoering heeft aangepast, nog altijd een bemiddelende rol heeft en dat zij daarom nog altijd een escortbedrijf zonder vergunning exploiteert. Naar Siteways stelt, is van de omstandigheden, die de Afdeling in de uitspraak van 6 mei 2020 tot het oordeel hebben geleid dat destijds van een (onvergund) escortbedrijf sprake was, inmiddels geen sprake meer. Naar aanleiding van die uitspraak heeft Siteways namelijk haar werkwijze bij het beheren van de websites aangepast, waardoor de door haar beheerde websites kwalificeren als een advertentieplatform waar vraag en aanbod elkaar vinden. Siteways stelt dat zij haar werkwijze zodanig heeft aangepast dat van een aanzienlijke invloed op de inhoud van de advertenties waarmee het aanbod wordt gefaciliteerd, waaronder het verwijderen van advertenties na klachten van klanten en het via sms of WhatsApp contact houden met de escortdames gedurende het bezoek van een klant, geen sprake meer is. Ook stelt zij dat alle escortdames over een inlogcode of eigen account beschikken zodat zij zelf hun advertenties kunnen plaatsen en beheren. Zij doet nog alleen een visuele controle van de advertentie, waarbij ook de leeftijd wordt gecontroleerd. Van verdere betrokkenheid is geen sprake meer en er is ook geen sprake van een samenwerking met escortbureaus. Volgens Siteways is er dan ook geen overtreding begaan van artikel 3.40, eerste lid, van de APV. Siteways wijst er daarbij ook op dat de rechtbank niet uit had moeten gaan van 26 februari 2020, de datum van de controle die heeft geleid tot de bestuurlijke rapportage die aan de last ten grondslag ligt, maar van 23 april 2021, de datum van het besluit tot oplegging van de last. De last is na meer dan een jaar na die controle opgelegd en voordat de Afdeling de uitspraak van 6 mei 2020 heeft gedaan, die tot haar aanpassingen heeft geleid. Ten tijde van het opleggen van de last was, naar zij stelt, van een bemiddelende rol inmiddels geen sprake meer. Hiermee doen de

omstandigheden die de Afdeling tot het oordeel leidde dat sprake was van bemiddeling in prostitutie zich niet (meer) voor. Ook stelt Siteways niet te weten wie [persoon] is die door de escortdame bij de controle op 26 februari 2020 is genoemd als degene die voor haar bemiddelt en dat deze dame niet aan haar organisatie is verbonden. Het controlerapport bevat volgens Siteways onvoldoende bewijs om nog steeds een overtreding te kunnen aannemen.

4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat uit de bestuurlijke rapportage van 28 februari 2020, die tot het opleggen van de last heeft geleid, blijkt dat Siteways de werkzaamheden niet zodanig heeft aangepast dat geen sprake meer zou zijn van bemiddeling. Uit de controle op 26 februari 2020 blijkt dat de escortdame dacht een advertentie te hebben bij Golden Angels, terwijl de toezichthouders via de website van topescort een afspraak hadden gemaakt. Uit deze controle blijkt verder volgens het college dat Siteways nog altijd niet alleen het aanbod door middel van de website(s) faciliteert, maar ook op dat aanbod en de wijze waarop het contact tussen de klant en de escortdame verloopt invloed uitoefent en daarin nog altijd een actieve rol speelt.

Beoordeling**- Is sprake van een overtreding?**

5. In de uitspraak van 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1187, die ging over de eerder opgelegde last onder dwangsom, heeft de Afdeling geoordeeld dat uit de rapportages die aan die last ten grondslag lagen blijkt dat [partij] (Siteways) met het advertentieplatform niet alleen door middel van het ter beschikking stellen van advertentieruimte klant en escort met elkaar in contact brengt, maar ook bemiddelt in prostitutie zonder in het bezit te zijn van een vergunning. Dit leverde een overtreding op van artikel 3.40, eerste lid, van de APV, dat het verbod inhoudt een escortbedrijf zonder vergunning van de burgemeester te exploiteren.

5.1. In deze procedure speelt de vraag of het college aannemelijk heeft gemaakt dat Siteways, die stelt haar werkwijze te hebben aangepast naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2020, ten tijde van het opleggen van de last op 23 april 2021 nog altijd - naast het ter beschikking stellen van advertentieruimte - ook bemiddelt in prostitutie. Voor de beantwoording van deze vraag overweegt de Afdeling als volgt.

5.2. De Afdeling stelt vast dat de last is opgelegd naar aanleiding van de bestuurlijke rapportage van 28 februari 2020. In die rapportage wordt verslag gedaan van een bestuurlijke controle op 26 februari 2020. Uit de rapportage blijkt dat de rapporteur via een advertentie op de website www.topescort.nl contact had gelegd met iemand die seksuele handelingen met een ander tegen betaling aanbood in Amsterdam en dat voor 26 februari 2020 een afspraak was gemaakt. Op het via WhatsApp opgegeven adres is op die datum vervolgens gesproken met een escortdame. Zij heeft verklaard dat van haar een advertentie op de website van Golden Angels staat en dat een vrouw genaamd '[persoon]' voor haar de afspraken maakt. Zij weet niet de echte naam

van '[persoon]', maar heeft alleen een telefoonnummer. [persoon] is degene die alles regelt, zowel de advertentie als de tekst. Zij betaalt hiervoor via een betaalapp van Siteways en soms komen vriendinnen van [persoon] persoonlijk cashgeld bij haar ophalen. Zij heeft geen eigen account. Zij doet dit werk via Golden Angels sinds een jaar of vijf en is regelmatig in Amsterdam om te werken. Uit de bestuurlijke rapportage blijkt ook dat haar advertentie qua tekst en persoon op Golden Angels niet de advertentie is naar aanleiding waarvan de afspraak via Topescort is gemaakt.

5.3. Naar het oordeel van de Afdeling biedt de bestuurlijke rapportage van 28 februari 2020 te weinig aanknopingspunten om aan te nemen dat Siteways bij de totstandkoming van de via www.topescort.nl geboekte afspraak met de escortdame heeft bemiddeld. Deze escortdame heeft blijkens de rapportage verklaard dat een vrouw genaamd '[persoon]' een bemiddelende rol uitvoerde. Maar, terwijl het telefoonnummer van [persoon] bekend was, is niet onderzocht wie deze persoon was, wat de rol van deze persoon is geweest en hoe deze persoon in verhouding staat tot Siteways. Daarmee is deze enkele verklaring van de escortdame tegenover de politie onvoldoende voor het aannemen van een overtreding van artikel 3:40, eerste lid, van de APV. Daarbij is nog van belang dat de persoon en de tekst van de advertenties op topescort onderscheidenlijk die van Golden Angels kennelijk niet overeenkwamen. Dat er gedurende bepaalde periodes websites van Siteways zijn doorgelinkt is op zichzelf beschouwd ook onvoldoende bewijs. Dit heeft het college op de zitting ook bevestigd. Over de betaalapp heeft Siteways nog verklaard dat zij niet over een eigen betaalapplicatie beschikt, maar dat het betaalscherm waarvan zij gebruik maakt een openbare website is vergelijkbaar met een dienst als Adyen. Uit het voorgaande volgt dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat Siteways ten tijde van het opleggen van de last nog altijd artikel 3.40, eerste lid, van de APV overtrad. Dit betekent dat het college geen bevoegdheid had om een last onder dwangsom op te leggen.

5.4. Het betoog van Siteways slaagt. De overige hogerberoepsgronden hoeven niet meer besproken te worden. Het besluit van 9 mei 2022 komt daarom voor vernietiging in aanmerking en het besluit van 23 april 2021 zal worden herroepen. Dit betekent dat ook aan het invorderingsbesluit van 22 oktober 2021 de rechtsgrond komt te ontvallen. Het beroep tegen dit besluit is gegrond en dit besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

Conclusie

6. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank zal worden vernietigd. De Afdeling ziet met het oog op finale geschilbeslechting en mede gelet op het tijdsverloop sinds het opleggen van de last aanleiding zelf voorzien het besluit van 9 mei 2022 te vernietigen en het besluit van 23 april 2021 te herroepen. Ook wordt het besluit van 22 oktober 2021 vernietigd.

7. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 9 mei 2023 in zaak nr. 22/2975;
- III. verklaart het beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 9 mei 2022, met kenmerk JB.21.011937.001 en JB.21.023716.001;
- V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 23 april 2021, zonder kenmerk;
- VI. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 22 oktober 2021, zonder kenmerk, gegrond;
- VII. vernietigt dat besluit;
- VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij Siteways Group B.V in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.736,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand;
- IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan Siteways Group B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrag van € 913,00 vergoedt.

Naschrift

1. Kan een websitebeheerder door een gemeente worden verplicht om een website met illegale activiteiten offline te halen? Over die vraag deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 21 januari 2026 uitspraak. Siteways beheert en onderhoudt websites waarop escortdames hun diensten in (onder meer) de gemeente Amsterdam online aanbieden. Een van die websites (waarvan ik vanwege bedrijfsmatige veiligheids waarschuwingen geen kennis heb kunnen nemen) is www.goldenangels.com.

2. Bij besluit van 29 november 2017 heeft het college van B&W van de gemeente Amsterdam aan Siteways een last onder dwangsom opgelegd, vanwege de overtreding van artikel 3.40, eerste lid, APV. Op grond van deze bepaling is het verboden om in Amsterdam zonder vergunning van de burgemeester een escortbedrijf te exploiteren. Op grond van artikel 3.1, tweede lid, aanhef en onder e, APV wordt onder een escortbedrijf een ruimte of plek verstaan waar bedrijfsmatig, of in een omvang alsof het bedrijfsmatig is, bemiddeld wordt in prostitutie die op een andere plaats wordt bedreven dan waar de bemiddeling plaatsvindt. De last van het gemeentebestuur hield in dat Siteways alle activiteiten van haar escortbedrijf en advertentieplatform per direct moest staken en gestaakt moest houden. Dit betekende volgens de vrij verstreckende lastgeving dat zij alle websites die door hen gebruikt of beheerd worden om escortdames aan te bieden offline moest halen en de telefoonnummers moest blokkeren.

3. De vraag of een websitebeheerder door een gemeente door middel van handhaving gedwongen kan worden om haar website offline te halen, heeft geïnteresseerden in de (online) openbare-ordepraktijk vooral beziggehouden in het kader van de vraag of een bestuursorgaan van de gemeente (de burgemeester) een bevoegdheid toekomt om handhavend op te treden tegen online-aangelegenheden, zoals in dit geval het aanbieden van escortactiviteiten via een website. Een vraag die daarbij opkomt is of dergelijke online-activiteiten, die zich in het algemeen niet tot gemeentegrenzen laten beperken, binnen de territoriale competentie van een gemeentebestuur vallen. Dit wordt ook wel het territorialiteitsbeginsel genoemd en houdt in dat het optreden van de gemeente beperkt moet zijn tot het grondgebied van de gemeente.

4. In een niet-geannoteerde Afdelingsuitspraak (ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1187), die aan de in deze annotatie centraal staande uitspraak voorafging, gaf de Afdeling al enige duidelijkheid over dit vraagstuk. Siteways voerde in dit kader aan dat enkel de gemeente waar het escortbedrijf is gevestigd, dan wel waar de bemiddeling plaatsvindt, bevoegd is tot handhaving van het verbod. Siteways is in dit geval gevestigd in Leiden en de bemiddeling vond digitaal plaats, waardoor het volgens Siteways niet te beoordelen zou zijn welke gemeente bevoegd is om handhavend op te treden, nu het aanbieden van prostitutie via internet niet is gebonden aan regio- en landgrenzen.

5. Echter, naar het oordeel van de Afdeling diende in dit geval niet te worden gekeken naar de plaats waar de bemiddeling plaatsvindt, maar “naar de plaats waar de activiteit (bemiddeling) zich op richt”. Dat was in dit geval de gemeente Amsterdam, waar de escortdames in woningen en hotels gevestigd waren. Daarbij kan ik niet uitsluiten dat het hier enigszins ging om een doelredenering, aangezien de Afdeling het hierbij van belang achtte dat de gemeente Amsterdam ter bescherming van de vrouwen die in deze branche werkzaam zijn moet kunnen optreden tegen een onvergund escortbedrijf dat in de gemeente escortdames laat werken. Dat via het escortbureau mogelijk ook wordt bemiddeld tussen escorte en klant, waarbij de activiteiten in andere gemeenten plaatsvinden, zou volgens de Afdeling enkel betekenen dat meerdere gemeenten tegelijkertijd bevoegd kunnen zijn om hiertegen handhavend op te treden. In dit geval is de website van Siteways gericht op prostitutie in Amsterdam. Daarom werd het offline halen van de gehele website van Siteways door de Afdeling een ‘passende maatregel’ geacht om de vastgestelde overtreding te beëindigen.

6. Dat laatste punt (het college kon en mocht Siteways gelasten om haar gehele website offline te halen) is op zich opvallend te noemen, nu er minder vergaande maatregelen kunnen worden bedacht om de overtreding te beëindigen. Daarbij kan worden gedacht aan het enkel offline halen van delen van de website of het verwijderen van de escortdames die in Amsterdam gevestigd zijn. In dit kader kan bijvoorbeeld worden verwezen naar een Afdelingsuitspraak van 18 januari 2017, waarin het college van de gemeente Tubbergen een overtreder een last had opgelegd om twee keukens te verwijderen en een oude keuken terug te

plaatsen (ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:92, AB 2017/99, m.nt. T.N. Sanders, BR 2017/31, m.nt. T.J.J. Slegers). De Afdeling oordeelde in dat geval dat de lasten verder strekten dan noodzakelijk was om het doel (het beëindigen van de overtreding van in dat geval artikel 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) te bereiken, en dat de lasten daarmee in strijd waren met artikel 3:4 Awb. Dat oordeel had ook in dit geval kunnen opgaan.

7. Uit de uitspraak van 6 mei 2020 probeerde men af te leiden dat een bestuursorgaan bevoegd kan worden geacht tot handhavend optreden voor zover aannemelijk kan worden gemaakt dat een component van de overtreding (hier: de escortactiviteiten) fysiek in de tot handhaving bevoegde gemeente plaatsvindt. De uitspraak werd ook naar voren gebracht in het verweer van de burgemeester van Utrecht in de uitspraak die draaide om de vraag of de burgemeester bevoegd was een last onder dwangsom op te leggen naar aanleiding van een oproep tot rellen op Telegram (Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375, AB 2023/82, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, JB 2023/105, JIN 2023/130, m.nt. M.A.D.W. Jong, waarna ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2627, Gst. 2025/107, m.nt. M. Buitenhuis, JB 2025/149, m.nt. C.L.G.F.H. Albers). De burgemeester stelde zich daarin op het standpunt dat de ‘openbare plaats’ als bedoeld in de APV-bepaling de Kanaalstraat in Utrecht is en dat de wanordelijkheden dreigden daar – en daarmee op een openbare plaats – plaats te vinden. Daarbij was volgens de burgemeester niet de plaats waar het gedrag wordt geuit doorslaggevend, maar de plaats waar het gedrag zich op richt. Dat betoog kon in dat geval niet op steun van de rechtbank of de Afdeling rekenen.

8. Terug naar de uitspraak die in deze annotatie centraal staat. Nadat de eerdere last waarover de Afdeling op 6 mei 2020 oordeelde was uitgewerkt, heeft het college bij besluit van 23 april 2021 aan Siteways opnieuw eenzelfde last onder dwangsom opgelegd, omdat de overtreding van artikel 3:40, eerste lid, APV nog zou voortduren. Het college baseerde zich daarbij op een bestuurlijke rapportage van 28 februari 2020, dus van vóór de Afdelingsuitspraak van 6 mei 2020 waarin de Afdeling vaststelde dat er sprake was van een overtreding en dat het college bevoegd was tot handhaving. Volgens Siteways heeft zij haar werkwijze bij het beheren van de websites aangepast, waardoor de door haar beheerde websites kwalificeren als een advertentieplatform waar vraag en aanbod elkaar vinden (een soort Marktplaats) en zij geen bemiddelende rol meer heeft. Daardoor zou geen sprake meer zijn van overtreding van het verbod.

9. Naar het oordeel van de Afdeling biedt de bestuurlijke rapportage van 28 februari 2020 te weinig aanknopingspunten om aan te nemen dat Siteways nog steeds bemiddelde bij de totstandkoming van de met de escortdame geboekte afspraak. Het eindoordeel is vooral feitelijk van aard en lijkt redelijk rechttoe rechtaan. Wel kan hier mijns inziens nog de vraag worden gesteld waarom het college zich hier het handhavingsbelang aantrok. Hoewel hier in de jurisprudentie niet scherp over wordt geoordeeld, gaat het

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 Kort¹

(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,

¹ 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