Gemeente Utrecht

Volt
Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel APV wijziging ‘ Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling’

Beleidsveld	Veiligheid, Bestuur
Opsteller	Charlotte Passier
Kenmerk	34016124
Vergaderdatum Raad	26 februari 2026
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Charlotte Passier stelt de raad voor te besluiten:

1. Het ‘besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010’ door toevoeging van een bepaling ‘Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling’, waarmee een verbod wordt ingesteld om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten.

Samenvatting

Iedere Utrechter moet zijn recht op medische zorg kunnen uitoefenen, waaronder vrije, veilige en ongehinderde toegang tot medische zorg. In de praktijk blijkt echter dat mensen die abortuszorg zoeken steeds vaker worden geconfronteerd met gedrag in de directe omgeving van abortusklinieken dat die toegang belemmert of verstoort. Patiënten en zorgverleners krijgen daarbij te maken met intimiderende aanwezigheid, het aanspreken van zorgzoekenden of blokkades bij de toegang.

Dit initiatiefvoorstel beoogt een nieuw artikel aan de Algemene Plaatselijke Verordening (vanaf hier: APV) toe te voegen dat het verbiedt om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten. Hiermee krijgen toezichthouders en politie een duidelijk en specifiek juridisch handvat om op te treden wanneer de vrije toegang tot abortuszorg in het gedrang komt.

Het voorstel beschermt daarmee niet alleen de toegang tot abortuszorg, maar draagt ook bij aan de veiligheid en rust voor patiënten, zorgprofessionals en andere bezoekers van deze zorginstellingen.

Context

Aanleiding

De toegang tot medische zorg behoort tot de kern van een gezonde en veilige samenleving. Toch zijn er de afgelopen jaren steeds meer signalen dat mensen worden gehinderd bij het zoeken van medische hulp. Dit doet zich met name voor bij abortusklinieken, waar groepen of individuele personen vanuit een overtuiging proberen mensen te weerhouden van het ondergaan van abortuszorg, door zich doelgericht op te houden bij de zorginstelling, zorgzoekers aan te spreken of zorgverleners te intimideren.

Dergelijke situaties kunnen ertoe leiden dat mensen afzien van abortuszorg of deze uitstellen. Dat is onwenselijk en staat op gespannen voet met de verantwoordelijkheid van de overheid om de volksgezondheid te bevorderen en de toegang tot zorg te waarborgen (artikel 22 Grondwet).

Het voorstel is nadrukkelijk niet bedoeld om demonstraties of de vrijheid van meningsuiting op inhoud te beperken. Het is ook niet bedoeld als generieke maatregel die elders kan worden toegepast. Het richt zich uitsluitend op gedragingen die er feitelijk op zijn gericht, of tot gevolg hebben, dat anderen worden belemmerd of onder druk gezet bij het uitoefenen van hun recht op medische zorg en dan specifiek hun recht op medische zorg voor geboorteregeling. Waar gedrag bij de ingang van zorginstellingen waar abortuszorg wordt verleend leidt tot aantasting van de toegang, is ingrijpen gerechtvaardigd.

Daarom wordt voorgesteld in de APV een specifieke bepaling op te nemen die dit soort gedrag verbiedt, zodat handhavers gericht en proportioneel kunnen optreden wanneer de toegang tot zorg feitelijk wordt belemmerd of verstoord.

Juridische context

Het voorgestelde artikel sluit aan bij de bestaande bevoegdheden van gemeenten om regels te stellen ter bescherming van de openbare orde, veiligheid en gezondheid. Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet beschikt de gemeenteraad over autonome verordenende bevoegdheid om dergelijke regels vast te stellen.

Daarnaast geeft dit voorstel uitvoering aan de grondwettelijke taak van de overheid om de volksgezondheid te bevorderen (artikel 22 Grondwet). Die taak hangt nauw samen met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet). Vrije en onbelemmerde toegang tot medische zorg, waaronder abortuszorg, is een noodzakelijke voorwaarde voor de daadwerkelijke uitoefening van deze rechten.

Deze bescherming vindt ook haar basis in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit beschermt. Uit de jurisprudentie volgt dat op de overheid een positieve verplichting rust om burgers te beschermen tegen inmenging door derden wanneer fundamentele rechten in het gedrang komen.

Tegelijkertijd vereist dit voorstel een zorgvuldige afweging met de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht (artikelen 7 en 9 Grondwet en artikelen 10 en 11 EVRM). Deze rechten zijn fundamenteel, maar niet absoluut. Beperkingen zijn toegestaan wanneer zij bij wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn ter bescherming van onder meer de gezondheid, de openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen.

De Wet openbare manifestaties (Wom)
In Nederland is de regulering van demonstraties vastgelegd in de Wet openbare manifestaties (Wom). Deze wet biedt burgemeesters de bevoegdheid om beperkingen te stellen aan demonstraties ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de burgemeester van Groningen bevoegd was om, ter voorkoming van wanordelijkheden, voor een demonstratie een andere locatie aan te wijzen dan de beoogde plek direct voor de ingang van een abortuskliniek, mits werd voldaan aan de eis van zicht- en gehoorafstand.[1] Daarbij werd expliciet overwogen dat de directe omgeving van een abortuskliniek een locatie is waar een verhoogde mate van orde en rust behoort te heersen, vergelijkbaar met andere zorginstellingen zoals ziekenhuizen. Het betreft een plek waar mensen komen om fundamentele rechten uit te oefenen en waar zij recht hebben op en behoefte hebben aan zorg in een veilige en rustige omgeving.

Van belang is dat pas sprake is van een demonstratie in de zin van de Wom wanneer twee of meer personen gezamenlijk optreden. Een eenpersoonsactie valt buiten de reikwijdte van de Wom en behoeft geen voorafgaande kennisgeving. Juist in deze gevallen ontbreekt een bestuursrechtelijk kader om vooraf of direct te sturen, terwijl de impact op zorgzoekenden aanzienlijk kan zijn. Het voorgestelde verbod op hinder of verstoring van de toegang tot medische zorg beoogt daarom ook in deze situaties de verwezenlijking van het fundamentele recht op medische zorg te beschermen.

Daarbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de wettelijke grenzen van gemeentelijke regelgeving. De gemeenteraad mag geen regels stellen die de vrijheid van meningsuiting beperken waar het gaat om de inhoud van uitingen. Evenmin mag de raad via een autonome verordening het betogingsrecht reguleren. Wel mogen gemeenten voorschriften stellen aan de plaats, tijd en/of duur van verspreiding van uitingen. De voorgestelde bepaling bevat dan ook geen verbod op de inhoud van bepaalde uitingen en beperkt het recht tot betoging niet, maar richt zich uitsluitend op het feitelijk verstoren van de toegang tot zorg, specifiek abortuszorg.

Onderscheid aanspreken en fysieke hinder
Het verbod in dit artikel richt zich uitsluitend op het actief aanspreken of benaderen van personen, niet op de inhoud van de boodschap. De uitzonderingen voor medewerkers van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend, hulpverleners in noodsituaties en personen die door bezoekers zelf zijn uitgenodigd, voorkomen dat de bepaling normale of noodzakelijke interacties belemmert.

De gekozen afstand van 25 meter vormt een duidelijk afgebakende en beperkte zone waarin bezoekers zich kunnen concentreren op het betreden en verlaten van het gebouw. Binnen deze zone is het noodzakelijk om rust en onbelemmerde toegang te garanderen. Buiten deze zone blijft er ruime gelegenheid voor het uiten van meningen, het verspreiden van informatie of het voeren van gesprekken. De maatregel is daarmee proportioneel en laat de vrijheid van meningsuiting volledig intact, terwijl tegelijkertijd de toegang tot zorg, wat onderdeel is van de verwezenlijking van het recht op medische zorg, wordt beschermd.

Het artikel is een aanvulling op het verbod op fysieke hinder op de openbare weg, zoals geregeld in artikel 426bis Wetboek van Strafrecht. In deze context wordt daaronder verstaan gedrag waarbij de toegang tot een zorginstelling feitelijk wordt bemoeilijkt door het opwerpen van fysieke drempels. Hierbij kan worden gedacht aan het fysiek versperren van de toegangsweg, het blokkeren van ingangen of het actief tegenhouden van personen die een abortuskliniek willen betreden. In deze

[1] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5683.

situaties is sprake van feitelijke dwang, waarbij zorgzoekenden daadwerkelijk worden verhinderd om toegang tot abortuszorg te krijgen.

Noodzaak van een specifieke norm (lex specialis)
Juist omdat het hier gaat om situaties waarin grondrechten met elkaar kunnen botsen, is het noodzakelijk te werken met een specifieke norm. Algemene bevoegdheden en open normen op gemeentelijk niveau, zoals bepalingen over hinderlijk gedrag of overlast (bijvoorbeeld artikel 2:2 APV), zijn onvoldoende geschikt om als grondslag te dienen voor handhavend optreden in gevallen waarin de toegang tot abortuszorg en daarmee samenhangende grondrechten aan de orde zijn.

Het toepassen van algemene bepalingen om gedrag te beperken dat raakt aan grondrechten kan leiden tot rechtsonzekerheid en tot een te ruime of ongerichte inperking van die rechten. Beperkingen van grondrechten vragen om een expliciete, nauwkeurig afgebakende wettelijke basis, waarin duidelijk is welk recht wordt beschermd en onder welke omstandigheden.

Met het voorgestelde artikel wordt die specificiteit aangebracht. De bepaling fungeert als lex specialis die uitsluitend ziet op situaties waarin de verwezenlijking van het recht op abortuszorg in het geding is, waarbij andere grondrechten zorgvuldig worden gebalanceerd. Door te werken met een objectieve afstandsnorm van 25 meter wordt bovendien voor toezichthouders, politie en justitie helder en voorspelbaar wanneer sprake is van verboden gedrag. Dit vergroot de rechtszekerheid en maakt handhaving concreet en uniform toepasbaar.

Door te kiezen voor een specifieke norm wordt voorkomen dat handhaving plaatsvindt op basis van algemene bevoegdheden die niet primair zijn ontworpen voor grondrechtenafwegingen. De duidelijke en objectieve normstelling voorkomt interpretatieverschillen in de handhaving en ondersteunt een zorgvuldige, proportionele toepassing in de praktijk. Daarmee wordt de bescherming van grondrechten versterkt: zowel voor zorgzoekenden als voor personen die gebruikmaken van hun vrijheid van meningsuiting.

Specifieke context: abortusklinieken en de rol van regelgeving
Wetenschappelijke analyses van het demonstratierecht wijzen erop dat demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken een bijzondere context vormen, waarin de uitoefening van het demonstratierecht direct kan botsen met andere fundamentele rechten, zoals het recht de verwezenlijking van het recht op medische zorg, de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit.[2]

Daarbij wordt benadrukt dat, wanneer de rechtspraak (nog) geen duidelijke of bestendige oplossingsrichtingen biedt, het opportuun kan zijn om via gerichte regelgeving aanvullende bescherming te bieden, mits deze regelgeving beperkt, precies en proportioneel is. Deze situatie doet zich nu voor bij individuele acties rondom abortusklinieken, die buiten het demonstratierecht vallen maar een grote impact kunnen hebben op zorgzoekenden. Het voorgestelde artikel voorziet in een gerichte invulling van deze leemte.

Het voorgestelde artikel bevat een concretisering van de specifieke context van gebouwen waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend. Deze explicitering is opgenomen vanwege de aard van de zorg die daar wordt verleend en de bijzondere kwetsbaarheid van personen die zich naar deergelijke zorginstellingen begeven.

In de praktijk is gebleken dat juist bij abortusklinieken sprake kan zijn van gedragingen die, ook zonder fysieke blokkade of dreiging, een directe en ingrijpende invloed hebben op de vrije toegang tot zorg. Het aanspreken van zorgzoekende personen in de onmiddellijke nabijheid van deze instellingen kan diep ingrijpen in hun persoonlijke levenssfeer en de veiligheid van hun vrije besluitvorming.

Beoogd effect
Met dit voorstel wordt beoogd dat iedereen die abortuszorg wil ondergaan dit vrij, veilig en zonder verstoring kan doen. Handhavers krijgen een helder en specifiek instrument om in te grijpen wanneer

[2] Het recht om te demonstreren in de democratische rechtstaat, WODC-rapport, 11 december 2025.

het verstoren van de toegang medische zorg bij de ingang van abortusklinieken daadwerkelijk in het gedrang komt.

Het artikel maakt het mogelijk om:

- op te treden tegen gedrag dat doelgericht het recht op abortuszorg verstoort;
- rust, veiligheid en toegankelijkheid rondom gebouwen waar medische zorg voor geboorteregeling wordt te waarborgen;
- patiënten te beschermen tegen intimiderend of verstorend gedrag;
- een duidelijk signaal af te geven dat de gemeente pal staat voor de vrije en veilige toegang tot abortuszorg.

Met deze wijziging draagt de gemeente Utrecht bij aan een veilige, respectvolle en zorgzame omgeving voor iedereen die abortuszorg nodig heeft of verleent.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

1. Raadsbrief Motie demonstraties abortuskliniek, 24 juni 2020
2. Beantwoording SV 2020 nr 185 over Stop intimidatie bij abortuskliniek deel 2, 24 september 2020
3. Raadsbrief Afschrift brief aan demonstranten bij abortuskliniek, 21 januari 2021
4. Raadsbrief Demonstratie bij abortuskliniek, 11 augustus 2022
5. Beantwoording SV 2025 nr 147 over Bescherm alle grondrechten, dus ook het recht op zelfbeschikking en daarmee het recht op abortus

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het 'besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010', '
Argumenten	
1.1	Bescherming van vrije en veilige toegang tot abortuszorg
	Iedereen moet zonder hinder en verstoring abortuszorg kunnen zoeken of ondergaan. Met deze bepaling krijgt de gemeente en de politie/het OM een juridisch instrument om in te grijpen wanneer het betreden van de ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling door patiënten of zorgverleners wordt verstoord. Dit draagt bij aan de vrije zorgkeuze van patiënten en aan de veiligheid van patiënten, bezoekers en zorgmedewerkers in deze specifieke zorgcontext.
1.2	Uitvoering van grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen
	Artikel 22 van de Grondwet verplicht de overheid maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Daarnaast waarborgen artikel 10 en 11 van de Grondwet en artikel 8 EVRM de persoonlijke levenssfeer en de lichamelijke integriteit. Daaronder valt de verwezenlijking van het recht op medische zorg waar ook abortuszorg onder valt. Door het verstoren van toegang tot abortuszorg tegen te gaan, geeft de gemeente uitvoering aan deze grondrechten en verdragsverplichtingen.
1.3	Evenwicht tussen grondrechten: meningsuiting en bescherming van anderen

	De vrijheid van meningsuiting en betoging (artikelen 7 en 9 Grondwet; artikelen 10 en 11 EVRM) blijven volledig gewaarborgd. Het voorgestelde verbod richt zich uitsluitend op gedragingen die ertoe leiden dat de toegang tot abortuszorg wordt verstoord, niet op de inhoud van het uiten van meningen zelf. De voorgestelde bepaling stelt alleen eisen aan de plaats, tijd en duur van uitingen (het verspreidingsrecht) wat binnen de bevoegdheden van de lokale wetgever, de gemeenteraad, valt. Daarmee bewaakt het artikel een zorgvuldige balans tussen individuele vrijheden, waaronder de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van personen die gebruikmaken van abortuszorg, die zich in een kwetsbare positie kunnen bevinden.
1.4	Proportionaliteit
	Juist omdat het hier gaat om een botsing van grondrechten, is het van belang dat de overheid kiest voor een maatregel die zo gericht en proportioneel mogelijk is. Het gebruik van een specifieke bepaling voor de bescherming van de toegang tot een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend draagt bij aan die proportionaliteit, doordat deze duidelijk afbakent in welke situaties en onder welke voorwaarden ingrijpen is toegestaan. Het hanteren van een algemene bepaling over hinder of overlast zou kunnen leiden tot een bredere en minder gerichte toepassing, met een groter risico op onbedoelde of ongeoorloofde inperking van de vrijheid van meningsuiting of betoging. Door te kiezen voor een specifieke norm die uitsluitend ziet op de toegang tot een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend, wordt voorkomen dat grondrechten op basis van open normen worden beperkt. De voorgestelde bepaling beschermt daarmee niet alleen het recht op vrije en ongehinderde en ongestoorde toegang tot abortuszorg, maar biedt ook waarborgen voor andere grondrechten. De duidelijke afbakening van het toepassingsbereik en de objectieve normstelling maken het mogelijk om in concrete gevallen proportioneel op te treden, zonder verdergaande beperkingen dan noodzakelijk. Daarmee draagt het artikel bij aan een zorgvuldige en evenwichtige bescherming van grondrechten in deze specifieke context.
Kanttekeningen/ Risico’s	
1.1	Handhaving vraagt zorgvuldige afweging
	Er moet worden voorkomen dat vreedzame demonstraties of individuele meningsuiting onterecht onder het verbod vallen. Handhaving vereist daarom duidelijke richtlijnen en training van toezichthouders om onderscheid te maken tussen rechtmatige aanwezigheid en doelbewust verstoren van de toegang tot abortuszorg. In de praktijk kunnen discussies ontstaan over de vraag wanneer sprake is van “”aanspreken” ook als dit in het artikel gespecficeer als iedere vorm van mondelinge of schriftelijke communicatie”. Ook kan discussie ontstaan over waar de afstandsnorm van 25 meter tot de ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend geldt. Deze interpretatie vraagt een zorgvuldige
1.2	Juridisch risico bij bezwaar of beroep

	Er bestaat een kans dat overtreders bezwaar of hoger beroep instellen met een beroep op de vrijheid van meningsuiting of betoging. Goede documentatie, motivering en proportionele handhaving zijn essentieel om de juridische houdbaarheid van optreden te waarborgen. Omdat een dergelijke specifieke APV-bepaling gericht een aanspreekverbod binnen 25 meter van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend (voor zover bekend) niet eerder in deze vorm is opgenomen, kan het juridisch risico niet volledig worden ingeschat aan de hand van bestaande jurisprudentie.
1.3	Communicatie en voorlichting essentieel
	Om misverstanden te voorkomen, is het van belang dat zowel inwoners als actiegroepen goed geïnformeerd worden over het doel en de reikwijdte van dit verbod. De bepaling is niet gericht tegen meningsuitingen of demonstraties al zodanig, maar uitsluitend tegen gedragingen die de vrije en ongehinderde toegang tot abortuszorg verstoren.

Financiën
Er zijn geen financiële consequenties verbonden aan dit raadsvoorstel. Het geeft enkel handvatten aan handhavers om hun werk uit te voeren.

Vervolg
Na vaststelling door de raad wordt het raadsbesluit in het Gemeenteblad gepubliceerd.

Samen stad maken (voorheen: Participatie)
Er is niet samengewerkt met Utrechters voor dit voorstel.

Communicatie
Na vaststelling wordt het ‘Besluit tot wijziging van de Wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010 op www.overheid.nl bekend gemaakt. Daarbij hoort ook een aan de wijzigingen aangepaste toelichting. De wijzigingen worden geconsolideerd verwerkt (opgenomen in de APV). Na de officiële bekendmaking op www.overheid.nl passen we Utrechtse webpagina www.utrecht.nl/apv aan. Tevens wordt de driehoek politie, Openbaar Ministerie en burgemeester geïnformeerd over deze wijziging.

Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
- Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010’, ‘Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling '.
- Tekstvoorstel APV 'Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling ’

Bijlagen informatief
- Was-Wordt-lijst Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010