Gemeente Utrecht

Volt

Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel APV wijziging ‘Verbod hinder toegang tot medische zorg’

Beleidsveld	Veiligheid, Bestuur
Opsteller	Charlotte Passier
Kenmerk	34016124
Vergaderdatum Raad	29 januari 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 ‘Verbod op hinder toegang tot medische zorg’, waarmee een verbod wordt ingesteld op het in de onmiddellijke nabijheid van de toegang van een gebouw of terrein waar medische zorg wordt verleend, zich op een wijze op te houden, die ertoe leidt dat personen worden gehinderd bij het zoeken of ondergaan van medische zorg.

Samenvatting

Iedere Utrechter moet vrij en veilig toegang hebben tot medische zorg. Helaas worden mensen die zorg zoeken de laatste jaren steeds vaker geconfronteerd met situaties waarin die toegang wordt belemmerd of verhinderd door personen die zich opzettelijk ophouden in de buurt van zorginstellingen. Denk daarbij aan protestacties of intimiderende aanwezigheid bij abortusklinieken en ten tijde van de coronavaccinaties, waardoor patiënten, maar ook medewerkers de vrije toegang wordt bemoeilijkt.

Dit initiatiefvoorstel beoogt een nieuw artikel aan de Algemene plaatselijke verordening toe te voegen dat het verbiedt om zich in de onmiddellijke nabijheid van een zorginstelling op te houden die ertoe leidt dat de toegang tot medische zorg wordt gehinderd. Hiermee krijgen toezichthouders en politie een duidelijk juridisch handvat om in te grijpen wanneer de vrije toegang tot zorg in het gedrang komt.

Het voorstel beschermt zo niet alleen de vrije toegang tot medische zorginstellingen, maar ook de veiligheid van patiënten, zorgprofessionals en andere bezoekers van medische zorginstellingen.

Context

Aanleiding

De toegang tot medische zorg behoort tot de kern van een gezonde en veilige samenleving. Toch zijn er steeds vaker signalen dat mensen worden gehinderd in hun poging om medische hulp te zoeken. Soms gebeurt dit door groepen die uit overtuiging proberen mensen te weerhouden om een bepaalde behandeling te ondergaan. In andere gevallen gaat het om individuen die de toegang tot een medische zorginstelling blokkeren of zorgverleners intimideren. Dergelijke incidenten maken helder dat de vrije en veilige toegang tot medische zorginstellingen in de praktijk al onder druk staat.

Dit soort situaties veroorzaken niet alleen overlast, maar kunnen ook leiden tot uitstel van noodzakelijke zorg. Dit is onwenselijk en strijdig met het grondrecht dat de overheid maatregelen moet treffen ter bevordering van de volksgezondheid.

Het gaat er nadrukkelijk niet om om demonstraties of meningsuiting op zichzelf te beperken, maar om gedragingen die er feitelijk op gericht zijn anderen te hinderen in hun recht op toegang tot medische zorg te verbieden. Wanneer mensen zich opzettelijk ophouden in de buurt van medische zorginstellingen om zorgvragers de toegang tot die zorginstelling te hinderen, wordt de vrijheid van anderen geschonden.

Daarom beoogt dit voorstel in de APV een specifieke bepaling op te nemen die dergelijke gedragingen verbiedt, zodat handhavers gericht kunnen optreden in situaties waarin de toegang tot zorg feitelijk wordt belemmerd.

Juridische context

Het voorgestelde artikel bouwt voort op de bestaande bevoegdheden van gemeenten om de openbare orde te beschermen en overlast te voorkomen. De gemeentelijke autonomie, zoals vastgelegd in artikel 149 van de Gemeentewet, biedt de mogelijkheid om regels te stellen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid in de openbare ruimte.

Daarnaast sluit dit artikel aan bij de grondwettelijke taak van de overheid om de volksgezondheid te bevorderen, zoals vastgelegd in artikel 22 van de Grondwet. Deze bepaling verplicht de overheid om maatregelen te treffen die bijdragen aan de gezondheid van burgers. De gemeente geeft met deze maatregel uitvoering aan dat grondwettelijke doel en doet dat op een manier die ook recht doet aan artikel 10 van de Grondwet (het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) en artikel 11 van de Grondwet (het recht op onaantastbaarheid van het lichaam).

Deze grondrechten worden verder versterkt door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat bescherming biedt aan de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit. Het waarborgen van vrije en veilige toegang tot zorginstellingen is daarmee een directe invulling van de verplichting van de overheid om de rechten en vrijheden van burgers te beschermen.

Tegelijkertijd is het van belang dat zorgvuldig rekening wordt gehouden met de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht (artikelen 7 en 9 van de Grondwet en artikelen 10 en 11 EVRM). Die rechten zijn fundamenteel, maar niet onbeperkt: ze kunnen worden beperkt wanneer dat bij wet is voorzien en noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

In Nederland is dat geregeld in de Wet openbare manifestaties (Wom), die dit mogelijk maakt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding van wanordelijkheden. Recent nog oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de burgermeester van Groningen was toegestaan om ter voorkoming van wanordelijkheden voor de demonstratie een andere locatie aan te wijzen dan de beoogde locatie direct voor de ingang van een abortuskliniek, zolang maar aan de eis van zicht- en gehoorafstand is voldaan. Daarbij werd in overweging genomen dat de directe omgeving van een abortuskliniek een locatie is waar een bepaalde mate van orde en rust hoort te heersen, zoals bijvoorbeeld ook het geval is bij een ziekenhuis. Bovendien is het een plek waar mensen komen om hun fundamentele rechten uit te oefenen en in dat kader recht hebben op en behoefte hebben aan zorg.[1]

Van belang hierbij is dat pas sprake is van een demonstratie, waarop de Wom van toepassing is, als twee of meer personen samenkomen. Een eenpersoonsprotest valt niet onder de reikwijdte van de Wom en hoeft niet vooraf kenbaar te worden gemaakt. Het voorgestelde verbod op hinder bij toegang tot medische zorg, beoogt om ook in die gevallen het fundamentele recht op vrije toegang tot medische zorg te beschermen.

Daarbij wordt ermee rekening gehouden dat de gemeenteraad geen regels mag stellen die de vrijheid van meningsuiting beperken waar het gaat om de inhoud van de uitingen. Evenmin mag de raad op grond van een autonome verordening het betogingsrecht reguleren. De voorgestelde bepaling bevat dan ook geen verbod op de inhoud van bepaalde uitingen en beperkt niet het recht tot betoging, maar verbiedt wel het feitelijk hinderen van toegang tot zorg, oftewel gedrag dat geen verdragsrechtelijke of grondwettelijke bescherming geniet.

Door deze bepaling in de APV op te nemen, geeft de gemeente concreet uitvoering aan haar grondwettelijke taak om de volksgezondheid en lichamelijke integriteit van burgers te beschermen en tegelijk de balans te bewaren tussen individuele rechten en maatschappelijke belangen.

Beoogd effect
Met dit voorstel wordt beoogd dat iedereen die medische zorg wil zoeken of ondergaan dit veilig, vrij en zonder hinder kan doen. Handhavers krijgen een concreet middel om in te grijpen bij situaties waarin personen anderen daadwerkelijk belemmeren in de toegang tot zorginstellingen.

Het artikel maakt het mogelijk om:

- Op te treden tegen aanwezigheid die doelgericht de toegang tot zorginstellingen belemmert;
- De rust, veiligheid en toegankelijkheid van medische zorglocaties te waarborgen;
- Mensen die medische zorg zoeken en zorgverleners te beschermen tegen hinder van de toegang tot medische zorg;
- Een helder signaal af te geven dat de gemeente pal staat voor vrije toegang tot medische zorg.

Zo draagt deze wijziging bij aan een veilige en respectvolle omgeving voor iedereen die medische zorg nodig heeft of verleent een fundamentele waarde in een zorgzame stad als Utrecht.

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

[1] Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 3 december 2025

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 zorg
	Iedereen moet zonder hinder medische zorg kunnen zoeken of ondergaan. Met deze bepaling krijgt de gemeente en de politie/het OM een juridisch instrument om in te grijpen wanneer burgers of zorgverleners gehinderd worden bij het betreden van een zorginstelling. Dit draagt bij aan de vrije zorgkeuze van patiënten en de veiligheid van patiënten, bezoekers en zorgmedewerkers.
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. Door het hinderen van toegang tot zorg 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 toegang tot zorg gehinderd wordt, niet op het uiten van meningen zelf. Daarmee bewaakt het artikel een zorgvuldige balans tussen individuele vrijheden en bescherming van kwetsbare personen.
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 hinderen. In de praktijk kunnen discussies ontstaan over de vraag wanneer sprake is van "zich op een wijze op te houden, die ertoe leidt dat personen worden gehinderd bij het zoeken of ondergaan van medische zorg". Deze interpretatie vraagt een zorgvuldige toepassing en mogelijk nadere beleidsuitleg door het gemeentebestuur om te voorkomen dat het artikel te ruim of willekeurig wordt toegepast.
1.2	Juridisch risico bij bezwaar of beroep

	Er bestaat een kans dat overtreders bezwaar of beroep instellen met een beroep op de vrijheid van meningsuiting of betoging. Goede documentatie, motivering en proportionele handhaving zijn essentieel om juridische houdbaarheid te waarborgen. Omdat een dergelijke APV-bepaling (voor zover bekend) in den lande niet eerder is opgenomen in een APV, kan het juridisch risico niet ingeschat worden aan de hand van 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: het is niet gericht tegen demonstraties als zodanig, maar uitsluitend tegen gedragingen die de vrije toegang tot zorg belemmeren.

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’, ‘Verbod op hinder toegang tot medische zorg'.
- Tekstvoorstel APV 'Verbod op hinder toegang medische zorg’

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