

Vergaderjaar 2024–2025

36 459

Voorstel van wet van de leden Stoffer, Krul en Ceder houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot het opnemen in de Grondwet van een bepaling betreffende het familie- en gezinsleven

Nr. 8

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. Algemeen

1. Inleiding en aanleiding

Op 20 september 1993 besloot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties om de datum van 15 mei te kiezen als de jaarlijkse internationale dag van het gezin.¹ De resolutie bracht het gezin in verband met mensenrechten, sociaal beleid, en wereldwijde plannen en actieprogramma's. Gezinnen zijn niet alleen zelf basale eenheden van gemeenschapsleven, maar ze spelen ook een belangrijke rol om te komen tot duurzame ontwikkeling op allerlei niveaus in de samenleving. De bijdrage van het gezin is dus cruciaal om de samenleving te begrijpen en verder te ontwikkelen. Het gezin is de spin in het maatschappelijke web. Daarom was het gezin voor de VN de moeite waard om een dag aan te wijden.

In de Nederlandse politiek is het gezin echter opvallend onopvallend aanwezig. Natuurlijk, er zijn allerlei regelingen die gezinnen ondersteunen en die rekening houden met gezinnen. Afzonderlijke aandacht voor het gezin is echter schaars. De Staat van het gezin 2024 geeft aan dat gezinnen steeds vaker in de knel komen omdat voorzieningen niet aansluiten.² Bovendien vinden ouders dat Nederland minder solidair is geworden ten aanzien van gezinnen. Die karige benadering van het gezin is best opvallend, want in het dagelijks leven vervult het gezin een kolossale rol. Ouders besteden uren per dag aan het verzorgen en opvoeden van hun kinderen. De (zorgen over de) ontwikkeling van kind en gezin bepalen mede het welzijn van de ouders. Kinderen leren van hun ouders normen en waarden om in de samenleving goed met elkaar om te gaan. Ouders lezen hun kinderen verhalen voor en bepalen daarmee mede de resultaten van het onderwijs. Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Is het tegen deze achtergrond niet apart dat de overheid het gezin als thema nauwelijks op de kaart zet?

¹ A/RES/47/237.

² <https://www.voorwerkendeouders.nl/staat-van-het-gezin-2024/>.

Lange tijd leefde wellicht de gedachte dat het gezin het prima kan stellen zonder expliciete aandacht. Het gezin zou uitstekend in staat zijn zichzelf te bedruipen en behoefde geen extra bescherming. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat dit beeld geen recht doet aan de werkelijkheid. Er is bijvoorbeeld steeds meer aandacht voor armoede in gezinnen. En de problemen met de uithuisplaatsingen als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat de bescherming van het gezin in Nederland ernstig tekort kan schieten.³ In deze situaties was zelfs het risico aan de orde dat de schulden als gevolg van de kinderopvangtoeslag uiteindelijk tot maatregelen van kinderbescherming zouden leiden, die ook blijvende uithuisplaatsing van het kind konden betekenen. Het illustreert dat er relaties kunnen bestaan tussen onder andere het systeem van ondersteuning van het gezin, bijvoorbeeld middels de kinderopvangtoeslag, en de bescherming van de fundamentele rechten van het gezin. Om recht te doen aan het gezin is een samenhangende benadering nodig. De zorgen over de kinderopvangtoeslagaffaire en de uithuisplaatsingen waren voor de initiatiefnemers aanleiding om de positie van het gezin in de Grondwet in den brede te bezien.

De initiatiefnemers vinden het niet langer wenselijk dat het gezin een zo onopvallend bestaan leidt in de wetgeving en het overheidsbeleid. Zij willen de positie van het familie- en gezinsleven beter beschermen door het in de Grondwet te verankeren. Die verankering heeft als doel om de bescherming van het gezin tegen de overheid duidelijker te waarborgen. Het verankeren van een grondwettelijke norm inzake maatregelen van kinderbescherming heeft meerwaarde ten opzichte van de huidige verdragsrechtelijke bescherming, waarvan de rechtstreekse werking vaak beperkt is. Het voorstel zorgt er ook voor dat de overheid bewust rekenschap moet geven van de effecten van het beleid en de wetgeving op het familie- en gezinsleven, zodat een meer weloverwogen en samenhangend beleid ontstaat. De jaarlijkse staat van het gezin is draagt bij aan een periodiek debat over de eerbiediging van het recht op familie- en gezinsleven.

Het wetsvoorstel richt zich op een vijftal onderdelen:

1. De eerbiediging van het recht op familie- en gezinsleven, waaronder het belang van het kind en de positie van ouders;
2. Wettelijke bescherming van de economische, sociale en culturele belangen van het familie- en gezinsleven;
3. Een specifieke regeling voor maatregelen van kinderbescherming;
3. Het recht om zijn of haar biologische ouders te kennen;
4. Een jaarlijks verslag over de staat van het gezin aan de Staten-Generaal.

Het wetsvoorstel schept een grondwettelijk kader voor het familie- en gezinsleven en heeft niet als doelstelling om in te grijpen in op dit moment bestaande wetgeving. Hoewel het wetsvoorstel naast codificerende onderdelen ook modificerende onderdelen bevat, zijn de initiatiefnemers niet bekend met wettelijke regelingen die op voorhand wijziging behoeven indien het voorstel tot aanvulling van de Grondwet zou leiden.

De initiatiefnemers hechten eraan reeds hier te benoemen dat naast de aandacht voor het gezin ook het individu en eenpersoonshuishoudens voldoende aandacht verdienen. De aandacht voor het gezin betekent geen miskennis van de zorg voor burgers die buiten een gezinsverband leven. Deze zorg valt echter buiten het bereik van het wetsvoorstel.

³ De misstanden kwamen aan het licht door een artikel in de Volkskrant van 8 september 2021, «Mogelijk honderden kinderen uit gezinnen die de dupe waren van toeslagenaffaire, zijn uit huis geplaatst.»

Paragraaf 2 geeft een beschrijving van de situatie van het gezin in de samenleving en in de politiek. Naast feiten en cijfers komt ook aan bod in hoeverre sprake is geweest van gezinsbeleid. Paragraaf 3 gaat in op het belang van het gezin in de samenleving. Vervolgens richt paragraaf 4 zich op de positie van het gezin in de constitutionele orde. In paragraaf 5 geven de initiatiefnemers zich met een beschrijving van de internationale situatie rekenschap van de situatie in andere landen. Daarna volgt in paragraaf 6 een beschrijving van de noodzaak van het voorstel en de overwegingen inzake alternatieven. Paragraaf 7 bevat de inhoudelijke beschrijving van het voorstel. In paragraaf 8 doen de initiatiefnemers verslag van de internetconsultatie en hun reactie daarop. De financiële consequenties, de uitvoering en de inwerkingtreding komen aan bod in paragraaf 9.

2. Het gezin in Nederland

Om het wetsvoorstel goed te kunnen beoordelen, is het nodig eerst de context van het gezin te schetsen. Allereerst gebeurt dat door op basis van feiten een actueel beeld te geven van het gezin in onze samenleving (par. 2.1) Daarna geven de initiatiefnemers kort weer hoe het gezin vanaf de Tweede Wereldoorlog in beleid en politiek aan de orde is gekomen (par. 2.2)

2.1 Achtergronden en cijfers

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) definieert het gezin als «een particulier huishouden dat bestaat uit een al dan niet gehuwd paar met thuiswonende kinderen of een alleenstaande ouder met thuiswonende kinderen.»⁴ Uit deze definitie volgt dat sprake kan zijn van uiteenlopende situaties: er kan bijvoorbeeld al dan niet sprake zijn van een huwelijk, er kan sprake zijn van een eenoudergezin als gevolg van overlijden of scheiding of er kan een nieuwe gezinssamenstelling zijn ontstaan met bijvoorbeeld een stiefouder.

Vanaf de jaren '60 van de twintigste eeuw hebben zich in en rond het gezin ingrijpende veranderingen voltrokken.⁵ Het aantal geboortes daalde in de jaren '70 in rap tempo en het is nadien beduidend lager gebleven; van circa 250.000 in 1969 tot circa 180.000 in 2021. Het aantal eenoudergezinnen is de afgelopen decennia juist fors gestegen. Ook werd samenwonen steeds meer gewoon en het huwelijk steeds minder vanzelfsprekend. Het aantal echtscheidingen nam vooral sinds de jaren '70 enorm toe. Vrouwen kregen op steeds latere leeftijd kinderen. Het aantal kinderen dat binnen een huwelijk wordt geboren, is sterk gedaald. Ook de samenstelling van het gezin is veel diverser geworden, waarbij de openstelling van het huwelijk voor paren van gelijk geslacht en de mogelijkheid van adoptie door deze paren een belangrijke rol vervullen.

Ondanks alle veranderingen in de samenleving is het gezin nog steeds de meest populaire samenlevingsvorm in de maatschappelijk meest actieve periode van het leven. Bijna twee derde van alle huishoudens waarvan de hoofdkostwinners 35 tot 50 jaar zijn, bestond in 2010 uit een gezin met kinderen.

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2012/20/minder-gezinnen-met-gehuwde-ouders/gezin>.

⁵ Zie voor een beschrijving SCP, *Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland* (Den Haag, 2011) hoofdstuk 2.

Begin 2024 kende Nederland 8,4 miljoen particuliere huishoudens.⁶ Het aandeel eenpersoonshuishoudens is tussen 1964 en 2024 bijna drie keer zo groot geworden. Het betreft in 2024 3,3 miljoen huishoudens, die tezamen 40 procent van het aantal huishoudens uitmaken. Daarmee heeft 19 procent van de inwoners een eenpersoonshuishouden. Het aantal inwoners dat met kinderen in een huishouden woont nog steeds beduidend hoger. In 2023 waren er ruim 2,6 miljoen gezinnen met thuiswonende kinderen, die bij elkaar optellen tot bijna 4,7 miljoen inwoners.

Als het gaat om de relaties binnen het huishouden is het beeld redelijk stabiel.⁷ In 2000 woonde 85 procent van de kinderen met beide juridische ouders en 10 procent woonde alleen met de moeder. In 2015 was dat respectievelijk 80 procent en 13 procent. In 2014 had 96 procent van de kinderen een juridische moeder en een juridische vader.⁸ Bij 3,5 procent van de kinderen was de vader onbekend.

2.2 Gezinsbeleid en -politiek

Sinds de Tweede Wereldoorlog is in de Nederlandse politiek slechts in beperkte mate expliciet aandacht geweest voor het gezin. In de fase van de wederopbouw vervulde het gezin een prominente rol. Onder de leuze «gezinsherstel brengt volksherstel» werd de samenleving weer opgebouwd. Hoogleraar gezinssociologie De Hoog wees erop dat de confessionele en niet-confessionele partijen het toen geheel eens waren over de maatschappelijke betekenis van het gezin.⁹ In 1954 stemde de regering in met de oprichting van een gezinsraad, de Nederlandse Gezinsraad. Als onderdeel van de verzorgingsstaat ontstond ook belangrijke wetgeving voor het gezin, zoals de Algemene kinderbijslagwet (1962). In 1967 werd binnen het Ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk een stafafdeling «Algemeen gezinsbeleid» ingericht. Deze afdeling werd in 1982 opgeheven.

Door de toenemende rol van individualisering en andere maatschappelijke veranderingen raakte de aandacht voor het gezin vanaf de jaren '60 buiten beeld. In 1995 werd in een analyse in NRC Handelsblad zelfs gesproken van «drie decennia anti-gezinsdenken» in Nederland.¹⁰ Na uitgesproken afkeer van gezinsbeleid in de politiek medio jaren '90 ontstond in korte tijd toch breder draagvlak en kwam het thema op de politieke agenda. De achtergrond hierbij was het Jaar van het Gezin. In 1996 publiceerde de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de eerste gezinsnotitie over de maatschappelijke positie en functie van het gezin.¹¹ Hoewel de Nederlandse overheid volgens de notitie geen expliciet gezinsbeleid voert, waren er volgens de Staatssecretaris wel goede gronden voor de betrokkenheid van de overheid bij het gezin.

⁶ De gegevens in deze alinea zijn afkomstig van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/woonsituatie/huishoudens-nu#:~:text=Hoeveel%20huishoudens%20zijn%20er%20in,gemiddelde%20huishoudensgrootte%20nog%203%2C54.>

⁷ [https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81485ned/table?dl=5229.](https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81485ned/table?dl=5229)

⁸ Deze gegevens zijn afkomstig van de Staatscommissie herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21^{ste} eeuw* (2016) p. 70.

⁹ C. de Hoog, *Opgaan, blinken, verzinken en uit de as herrijzen: Gezinnen, gezinssociologie en gezinsbeleid – Oratie ter gelegenheid van de aanvaarding van de leerstoel Gezinsociologie* (Wageningen Universiteit, 13 mei 2003).

¹⁰ M. Huygen, «Drie decennia anti-gezinsdenken in Nederland; Het geheime gezin», *NRC Handelsblad*, 30 december 1995.

¹¹ Kamerstukken II 1995–1996, 24 887, nr. 1.

De inhoudelijke voeding voor het voeren van een bewust gezinsbeleid liet echter vaak te wensen over.¹² In 1996 constateerde de sociaalwetenschappelijke Raad (SWR) dat de wetenschappelijke kennis over gezinnen en families was achtergebleven bij demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het SWR-rapport *Nieuwe perspectieven voor de gezinssociologie* bleek een effectieve katalysator, maar onderzoek naar het gezin bleef ook nadien fragiel. Verschillende leerstoelen gezinssociologie zijn in de loop der tijd opgeheven. In 2007 verdween ook de Nederlandse Gezinsraad. De organisatie fuseerde met E-quality, een kenniscentrum inzake emancipatie. Wat betreft rapporten over het gezin is het beeld fragmentarisch. In 1997 publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de eerste studie die expliciet op het gezin was gericht.¹³ Het duurde ongeveer vijftien jaar voordat het volgende gezinsrapport van het SCP verscheen.¹⁴

De kabinetten Balkenende besteedden het meest expliciet aandacht aan het gezin. Het kabinet-Balkenende I (2002–2003) kende een Staatssecretaris voor emancipatie en gezinszaken en het kabinet-Balkenende IV (2007–2010) koos voor een Programmaminister voor Jeugd en Gezin. In 2008 verscheen, na ruim twintig jaar, weer een gezinsnota, met als expliciete doelstelling om Nederland gezinsvriendelijker te maken.¹⁵ De nota formuleerde als beleidslijnen dat ouders voldoende tijd moeten kunnen hebben voor het gezin, het investeren in gezinnen met financiële maatregelen en het versterken van de ondersteuning van ouders bij de opvoeding.

Het kabinet-Balkenende IV stelde in 2009 ook een staatscommissie in voor herziening van de Grondwet, die onder meer moest adviseren over de toegankelijkheid van de Grondwet. De helft van de leden van de staatscommissie bleek ook voorstander van het verankeren van het recht op familie- en gezinsleven, mede omdat Nederland herhaaldelijk door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) terecht was gewezen.¹⁶

3. Het belang van het gezin

Deze paragraaf schetst eerst de politieke kaders die uitdrukking geven aan het belang van het gezin en de manier waarop dit in beleid tot uitdrukking is gekomen (par. 3.1). Vervolgens wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden aangetoond dat het belang van het kind breed wordt erkend, maar dat de beleidsmatige doordenking vanuit gezinsperspectief daarbij vaak ontbreekt (par. 3.2). In paragraaf 3.3 volgt een conclusie.

3.1 Politiek en beleid

Het belang van het gezin is nauwelijks te overschatten. De verwoording van dit belang komt onder meer krachtig tot uitdrukking in internationale verdragen. De preambule van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) benoemt het gezin als de kern van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van al haar leden en van de kinderen in het bijzonder. Het IVRK is er daarom van overtuigd dat aan het gezin de nodige bescherming en

¹² P.A. Dykstra, *Families: in alle staten? Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar Empirische Sociologie* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 27 januari 2012).

¹³ SCP, *Het gezinsrapport. Een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving* (Rijswijk, 1997).

¹⁴ SCP, *Gezinsrapport 2011. Een portret van het gezinsleven in Nederland* (Den Haag, 2011).

¹⁵ Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, *De kracht van het gezin. Nota gezinsbeleid 2008*.

¹⁶ Rapport Staatscommissie Grondwet (2010).

bijstand dient te worden verleend opdat het zijn verantwoordelijkheden binnen de gemeenschap volledig kan dragen. Het gezin draagt dus bij aan het welzijn van zowel de individuele gezinsleden persoonlijk als de samenleving als geheel.

Uit peilingen blijkt hoe belangrijk het gezin als leefeenheid blijft voor volwassenen en kinderen. Het CBS gaf in 1994 samen met de Nederlandse Gezinsraad, in het kader van het Jaar van het gezin, een onderzoek uit naar relatie- gezinsvorming. Het rapport bracht uiteenlopende veranderingen in beeld, maar constateerde ook dat ondanks alle individualisering slechts een beperkt deel van de mensen bewust alleen wilde blijven (minder dan 10 procent).¹⁷ Ook was slechts een klein deel van de vrouwen vrijwillig kinderloos.¹⁸ Dat laatste percentage was in 2011 nog hetzelfde, zo bleek uit het *Gezinsrapport* van het SCP (voor mannen 8 procent).¹⁹ Kennelijk is de keuze voor het gezinsleven, in welke vorm en samenstelling dan ook, diepgeworteld.

De sociaaleconomische positie van het gezin speelt een belangrijke rol voor het maatschappelijke perspectief van de kinderen. De Kinderombudsman concludeerde in 2017 dat kinderen en jongeren die opgroeien in armoede op alle levensgebieden belemmerd worden in hun ontwikkeling.²⁰ Reeds in de toelichting op het voorstel voor de invoering van de Algemene kinderbijslagwet gaf de regering aan dat het streven naar een grotere gelijkheid van ontplooiingskansen een correctie op de inkomensverdeling noodzakelijk maakt, zowel voor gezinnen van werknemers als van zelfstandigen.²¹ Onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) uit 2020 gaf aan dat kinderen van ouders met een lager inkomen of opleidingsniveau minder goed presteren op het gebied van taal en rekenen dan kinderen van ouders met een hoger inkomen of opleidingsniveau.²² Een vroege achterstand in vaardigheden heeft bovendien gevolgen voor de lange termijn, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Onderzoekers en professionals geven aan dat kinderen uit arme gezinnen lichamelijk en psychisch minder gezond zijn.²³

Naast sociaaleconomische overwegingen verdienen ook relationele en culturele overwegingen uitdrukkelijk aandacht. Het kabinet kende in 1996 juist veel gewicht toe aan dat perspectief: «Het gezin neemt in de visie van het kabinet vanwege de opvoeding van kinderen een bijzondere positie in. Het scheppen van optimale voorwaarden voor de opvoedingstaak van het gezin krijgt in het beleid daarom bijzondere aandacht. [...] Voor de ontwikkeling van kinderen is het belangrijk, dat er minstens één volwassene is, die garant staat voor essentiële zaken als geborgenheid, primaire affectieve banden, veiligheid en het dragen van werkelijke verantwoordelijkheid. [...] Een adequate opvoeding en verzorging van kinderen is een essentiële voorwaarde voor de kwaliteit van leven en voor continuïteit en ontwikkeling van de samenleving. Investeren in het gezin is

¹⁷ CBS, *Relatie- gezinsvorming in de jaren '90* (Voorburg/Heerlen, juni 1994) p. 79.

¹⁸ Ibidem, p. 31.

¹⁹ SCP, *Gezinsrapport 2011*, p. 65.

²⁰ De Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede* (5 december 2017).

²¹ Kamerstukken II 1961–1962, 4953, nr. 3, p. 16.

²² CPB, *Ongelijkheid van het jonge kind* (december 2020).

²³ https://www.ad.nl/geld/kind-uit-armere-gezin-leeft-korter-en-is-minder-gezond-en-de-overheid-pakt-dat-verkeerd-aan~a9f15666/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=4f094ab49505a2a5242e989d0d077eca&auth_rd=1. Zie voor onderzoek naar de gevolgen van stressfactoren bij kinderen het rapport van het Nederlands Centrum voor Jeugdgezondheid: *Stress bij kinderen: hoe houden we het gezond? Stress bezien vanuit de Jeugdgezondheidszorg* (Utrecht, 2019).

derhalve investeren in de toekomst.»²⁴ Het gezin verdient bijzondere aandacht omdat het van belang is voor iedereen, ook voor wie later zelf niet in een gezin leeft. De gangbare praktijk is namelijk dat iedereen zelf uit een gezin komt en die herkomst bepaalt de toekomst. De kans dat kinderen later zelf een scheiding meemaken, is bijvoorbeeld groter indien dat bij hun ouders ook het geval was.²⁵

Het belang van affectieve relaties en van opvoeding betekenen dat de overheid zich niet kan beperken tot beleid voor individuen. Het is de taak van de overheid om op te komen voor de klassieke en sociale rechten van gemeenschappen zoals het gezin. Het gezin is bijvoorbeeld de plek waar ouders hun overtuiging en hun visie op het leven kunnen overdragen en waar kinderen een eigen overtuiging kunnen ontwikkelen, om op basis daarvan een bijdrage te leveren in de samenleving. De meest basale taak van de overheid is om deze klassieke vrijheid van het privéleven te beschermen. De privésfeer kan echter niet los gezien worden van allerlei andere basale rechten die een brug slaan tussen het gezin en maatschappelijke sectoren. De overheid dient bijvoorbeeld het recht op onderwijs van kinderen en de vrijheid van onderwijs van hun ouders te waarborgen. In veel gevallen is afstemming tussen gezin, onderwijs en zorg nodig. En in situaties waarin het gezinsleven niet (meer) bestaat, bijvoorbeeld door overlijden of scheiding, dient de overheid extra aandacht te hebben voor de veiligheid en het welzijn van ouders en kinderen.

Aan het voorgaande is nog iets toe te voegen als het gaat om het belang van de samenleving en de democratie. Reeds in 1997 schreef staatsrecht-geleerde Kortmann dat de gevolgen van vergaande individualisering onvoldoende werden overzien en dat een zekere kentering te verwachten viel: «Men ziet in dat het gezin, aangenomen dat daar een zekere harmonie heerst, bijdraagt aan de vorming van de jonge mens, de wieg is van de toekomstige «citoyen» in de goede zin van het woord: geen pure individualist, maar een wezen dat door het leven in een vertrouwde groep heeft leren geven en nemen, helpen en geholpen worden, zowel op materieel als immaterieel vlak, orde scheppen en tot de orde geroepen worden.»²⁶ Voor alle gezinsleden is het gezinsleven een blijvende leerschool voor het functioneren in de samenleving. Het gezin is bovendien als «kleine samenleving» voor kinderen een voorbereiding op het functioneren in de «grote samenleving». Van verschillende zijden, onder anderen van de Onderwijsraad, zijn daarom in de afgelopen decennia pleidooien gevoerd voor het bevorderen van democratisch burgerschap.²⁷ Daarin heeft het onderwijs uitdrukkelijk een (wettelijke) taak, maar het startpunt ligt in het gezin.²⁸

De overheid kan gelet op het voorgaande dus niet aan de zijlijn blijven staan als het gaat om de positie van het gezin. De overheid heeft, ook juridisch, een duidelijke verantwoordelijkheid. De twee kabinetsnotities over het gezin, die van 1996 en 2008, onderkennen dat. Ze onderscheiden drie elementen in de verantwoordelijkheid van de overheid voor het gezin:

²⁴ Kamerstukken II 1995–1996, 24 887, nr. 1.

²⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2005/45/echtscheidingskinderen-scheiden-veel-vaker>.

²⁶ C.A.J.M. Kortmann, «Het gezin: liefde en haat», in: *RM Themis*, 1997/4.

²⁷ Zie bijvoorbeeld M. de Winter, *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief* (Den Haag, 2004) en *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding* (SWP, 2015). Zie ook de Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap* (Den Haag, 2003); Onderwijsraad, *Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht* (Den Haag, 2018)

²⁸ Zie voor de wettelijke burgerschapsopdracht in het bekostigde onderwijs de *Wet verduidelijking burgerschapsopdracht*; Staatsblad 2021, 320.

- het *scheppen van voorwaarden* waarbinnen het gezin zelf zijn kernfunctie van opvoeden en verzorgen kan vervullen (onder andere de sociale zekerheid);
- het *ondersteunen en begeleiden* van gezinnen bij het vervullen van die kernfunctie. Dit betreft algemene ondersteuning en begeleiding (onder andere regulier onderwijs, consultatiebureaus) en specifieke ondersteuning en begeleiding (opvoedingsondersteuning, speciaal onderwijs, jeugdhulpverlening, enzovoort);
- *actief ingrijpen* waar de kernfunctie ernstig wordt bedreigd, met name wanneer de rechten en ontwikkelingsmogelijkheden van het kind in het gedrang komen (onder andere justitiële maatregelen).

3.2 Praktijkvoorbeelden

In de politieke en maatschappelijke praktijk blijkt dat bij belangrijke thema's vaak breed steun bestaat voor specifiek beleid dat duidelijk raakt aan het belang van het gezin, ongeacht de politieke richting, godsdienst of levensovertuiging. De Raad voor volksgezondheid en samenleving heeft in het rapport *Kinderen uit de knel* (2023) een aantal domeinen beschreven waar de positie van kinderen in gezinnen te weinig in beeld is, zoals bij schulden van ouders of ouders met psychische problematiek. In het onderstaande bieden de initiatiefnemers een aantal andere illustraties van concrete onderwerpen die het gezin aangaan en die politiek breed gedragen worden, maar waarbij een beoordeling vanuit het perspectief van het gezin niet vanzelfsprekend is.

Basisvaardigheden en achterstanden in het onderwijs

Het wegwerken van achterstanden door de coronapandemie en het verbeteren van basisvaardigheden konden en kunnen op brede steun in de politiek rekenen. Het kabinet werkte met een Nationaal Programma Onderwijs (NPO) en een Masterplan basisvaardigheden. De menukaart van het NPO benoemde ouders bij onderdeel F als randvoorwaarde, maar het werd aan scholen overgelaten of en hoe ze ouders betrekken.²⁹ In het Masterplan worden de ouders benoemd als een van de vele partners rond de school, bijvoorbeeld in het kader van leesontwikkeling. Hoewel het belang van ouders wordt onderkend, is de positionering van ouders in het beleid relatief zwak. Bij de invoering van passend onderwijs was het aanvankelijk zelfs de bedoeling om de subsidie voor ouderorganisaties helemaal te schrappen. Het is nog steeds de vraag of de overheid voldoende ondersteuning biedt aan ouderorganisaties om ouders te ondersteunen in hun rol. Vanuit gezinsperspectief zou hierbij onder meer gekeken kunnen worden naar de werkwijze in andere Europese landen.

Verlofregelingen voor ouders

Met de Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) hebben ouders sinds 1 juli 2020 uitgebreidere mogelijkheid om verlof op te nemen. De toelichting ging expliciet in op gezinsoverwegingen, zoals het versterken van de band tussen partners en kinderen.³⁰ Over de vraag of goede verlofregelingen nodig zijn, bestaat in de politieke nauwelijks discussie. Bij de uitwerking rijzen wel allerlei vragen. Een zelfstandige ondernemer heeft geen recht op het geboorteverlof. Het is de vraag hoe het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen vanuit het perspectief van het gezin gewogen moet worden. Ook werd tijdens de wetsbehandeling de vraag opgeworpen hoe een uitgebreide regeling inzake geboorte zich verhoudt tot het ontbreken van een regeling voor rouw. Een integrale

²⁹ <https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/aan-de-slag/menukaart>.

³⁰ Kamerstukken II 2017–2018, 34 967, nr. 3, p. 4.

analyse van de betekenis van verlofregelingen vanuit het perspectief van het familie- en gezinsleven was niet beschikbaar. Voor de politieke oordeelsvorming zou in zulke situaties het versterken van onderzoek en verantwoording van nut kunnen zijn.

Ondersteuning bij scheidingen

Professionals in de jeugdhulp en de jeugdbescherming constateren dat veel vragen en problemen verband houden met scheidingen.³¹ Dat roept de vraag op of voldoende urgentie bestaat voor preventie, bijvoorbeeld door het ondersteunen van ouders en het geven van aandacht in het onderwijs. De rol van het bredere familie- en gezinsleven en sociale netwerk is daarbij ook belangrijk. Het is bijvoorbeeld een relevante vraag of gezinnen en families het sinds de invoering van de Jeugdwet toegekende recht om zelf een familiegroepsplan op te stellen voldoende geldend kunnen maken. Bijna tien jaar na de invoering van dit recht liet de praktijk zien dat er weinig gebruik van wordt gemaakt, maar een duidelijke analyse van dit instrument en andere methoden ontbreekt.³² Een duidelijke afweging op basis van beschikbare (wetenschappelijke) evaluaties en onderzoeken kan bij zulke onderwerpen behulpzaam zijn voor verantwoorde beleidsvorming en het ontwikkelen van de wetgeving.

3.3 Conclusie

De initiatiefnemers constateren dat het belang van het gezin voor iedereen fundamenteel is, ongedacht de vraag of men de maatschappij primair benadert vanuit het individu dan wel vanuit de gemeenschap. Immers, ook op de kanselijkheid en het maatschappelijk succes van het individu is het gezin van grote invloed. De individuele onderwijsresultaten van de leerling zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de sociaaleconomische positie van het gezin en het opleidingsniveau van de ouders.³³ Vanuit de maatschappij, het recht en de wetenschap is het volgens de initiatiefnemers evident dat het gezin voor de ontwikkeling van de gezinsleden van groot belang is. In 2008 concludeerde het kabinet dat Nederlanders het nog steeds vanzelfsprekend vinden om te kiezen voor het leven in een gezinsverband en dat dit gezinsverband waarde heeft in zichzelf en voor de samenleving als geheel.³⁴ Die conclusie rechtvaardigde volgens het kabinet een investering in gezinsvriendelijk beleid. De initiatiefnemers menen dat de situatie nu nog steeds hetzelfde is.

De beschreven illustraties laten volgens de initiatiefnemers zien dat bij belangrijke thema's die het gezin raken het perspectief het gezin beperkt aanwezig is en dat explicieter aandacht voor het belang van gezinnen de politieke oordeelsvorming kan ondersteunen, bijvoorbeeld door structureel in te zetten op onderzoek en evaluaties. Een samenhangende analyse vanuit gezinsperspectief kan ervoor zorgen dat meer recht wordt gedaan aan de belangen van gezinnen. De initiatiefnemers vinden dat de overheid expliciet rekenschap moet geven van de gevolgen van beleid en wetgeving voor gezinnen. Een regeling in de Grondwet geeft het parlement en de regering richting, evenals de overheid in den brede.

³¹ <https://richtlijnenjeugdhulp.nl/scheiding/inleiding/>; Jeugdautoriteit, *Inventarisatie Onderzoeken Gecertificeerde Instellingen* (18 oktober 2022) p. 14.

³² Aangangsel Handelingen II 2023–2024, nr. 2393.

³³ De aanvullende bekostiging voor scholen met het oog op achterstanden van leerlingen houdt daarom rekening met deze factoren, de zogeheten gewichtenregeling.

³⁴ Ministerie van VWS, *De kracht van het gezin. Nota gezinsbeleid* (2008).

4. Het gezin in de constitutionele orde

Nu het belang van het gezin uiteengezet is en blijkt dat versterking van de aandacht voor gezinnen door de overheid nodig is, rijst de vraag wat de rol en betekenis van de constitutionele sfeer is en in hoeverre het gezin daarin te herkennen valt. De constitutionele orde is het geheel van geschreven en ongeschreven regels die de juridische grondslag van het staatsbestel vormen. Deze paragraaf gaat daarom eerst in op de positie die het gezin nu heeft in de Nederlandse Grondwet (par. 4.1), om daarna in te gaan op de inhoud van verdragen waarin het gezin een plaats heeft (par. 4.2). Vervolgens komen de rol en betekenis van de Grondwet (par. 4.3) en de status van constitutionele toetsing (par. 4.4) aan bod.

4.1 Grondwet

Het reguleren van de staatsmachten beslaat een voornaam deel van de Grondwet. Toch komt ook de ordening van de gemeenschap van burgers en de relatie tussen burgers en bestuur aan bod. De Grondwet van 1983 opent niet voor niets met een catalogus van grondrechten van de burgers. Hoewel veel grondrechten individueel geformuleerd zijn («Ieder heeft etc.»), hebben die grondrechten vaak ook een gemeenschappelijke dimensie. Onder andere de vrijheid van vereniging, godsdienst en betoging worden collectief uitgeoefend. In artikel 50 licht bovendien de gemeenschap van het volk op: de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.

De positie van het gezin krijgt in de Nederlandse Grondwet slechts impliciet aan bod in artikelen over onder andere het recht op privéleven (art. 10) en de vrijheid van onderwijs (art. 23). De regering benoemde bij de grondwetsherziening van 1983 in de toelichting op artikel 10 dat ook bepaalde aspecten van het gezinsleven tot de privésfeer gerekend mogen worden.³⁵ Bij de ontwikkeling van de vrijheid van onderwijs nam de positie van ouders en gezinnen een belangrijke plaats in.³⁶ De Grondwet biedt echter geen duidelijk beeld van de plaats die het gezin inneemt in de samenleving, de ondersteuning die het verdient en de rol die de overheid heeft.³⁷ Belangrijke uitgangspunten inzake de positie van kinderen, ouders en gezinnen zijn overigens wel in formele wetgeving te vinden. Zo formuleert het familierecht het recht en de verantwoordelijkheid van ouders om hun kinderen op te voeden (art. 1:247 BW) en de mogelijkheid van de overheid om toch in te grijpen (bijvoorbeeld art. 1:255 BW). De Jeugdwet biedt ouders, familie en het bredere sociale netwerk het recht om bij zorgbehoefte eerst een familiegroepsplan op te stellen (art. 4.1.2).

Ook via de doorwerking van internationale verdragen, zoals geregeld in artikel 93 en 94 van de Grondwet, komt het gezin duidelijk in beeld. Daarom biedt de volgende paragraaf een overzicht van het internationaal-rechtelijke kader.

³⁵ Kamerstukken II 1975–1976, 13 872, nr. 3, p. 40.

³⁶ Het recht op thuisonderwijs in het gezin is een voorbeeld van ongeschreven constitutioneel recht, het was aan het begin van de negentiende eeuw nog te vanzelfsprekend om te vermelden; J. Sperling, *Moet jij niet naar school?* (Rotterdam, 2010).

³⁷ De Nederlandse Gezinsraad (NGR) hekelde in 1996 het vage, impliciete en fragmentarische gezinsbeleid; https://www.digibron.nl/viewer/collectie/Digibron/id/tag:RD.nl,19960627:newsml_bf7428cb28ff125c1da282fec3bd0bd6eab3f91da99ff60d853c0e92.

4.2 Internationale verdragen

Het is opvallend op hoeveel verschillende manieren Nederland door aansluiting bij internationale verdragen het belang van het gezin heeft onderstreept, ook in een tijd waarin de individualisering al duidelijk te merken was. In het onderstaande worden beknopt de meest kenmerkende bepalingen uit deze verdragen omschreven.

Universele verklaring voor de rechten van de mens

De Universele verklaring van de rechten van de mens (UVRM) verwoordt het belang van het gezin kernachtig in artikel 16, derde lid: «Het gezin is de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij en heeft recht op bescherming door de maatschappij en de staat.» Het eerste lid vermeldt het recht om te huwen en een gezin te stichten. Artikel 12 verwoordt het verbod op willekeurige inmenging in het gezin. Artikel 23 verankert het recht op een rechtvaardige en gunstige beloning voor arbeid zodat een menswaardig bestaan voor het gezin is verzekerd.

Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

In het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) uit 1966 erkennen staten dat aan het gezin de grootst mogelijke bescherming en bijstand dient te worden verleend (art. 10). Die bescherming krijgt ook praktisch vertaling: moeders hebben rond de geboorte recht op bescherming en verlof, kinderen verdienen bescherming tegen sociale en economische uitbuiting (art. 10) en eenieder heeft recht op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin (art. 11).

Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind

In paragraaf 3.1 werd reeds gewezen op de formulering van het belang van het kind in de preambule van het Kinderrechtenverdrag (IVRK). Artikel 5 verwoordt de eerbiediging van de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders voor het voorzien in passende leiding en begeleiding van het kind om zijn Verdragsrechten uit te oefenen, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind. In artikel 9 is het uitgangspunt verwoord dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil. Artikel 16 van dit verdrag legt vast dat kinderen niet met onrechtmatige en willekeurige inmenging in het gezinsleven te maken mogen krijgen. Artikel 18 onderstreept de waarde van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. De ouders of wettige voogden hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind en het belang van het kind is daarbij hun allereerste zorg. De overheid moet passende bijstand aan ouders bieden. Artikel 20 verwoordt het recht op bijzondere zorg van staatswege voor kinderen die niet in het eigen gezin kunnen blijven. Artikel 21 waarborgt dat bij adoptie en pleegzorg het belang van het kind leidend is.

Internationaal verdrag inzake de burgerlijke en politieke rechten

Artikel 23 van het Internationaal verdrag inzake de burgerlijke en politieke rechten (BuPo) spreekt uit dat het gezin de natuurlijke en fundamentele kern van de maatschappij vormt en dat het recht heeft op bescherming door de maatschappij en de Staat. Bovendien wordt het recht van mannen en vrouwen van huwbare leeftijd erkend om een huwelijk aan te gaan en een gezin te stichten. Op grond van artikel 24 heeft elk kind zonder

onderscheid recht op beschermende maatregelen door het gezin, de gemeenschap en de Staat.

Europees verdrag inzake de rechten van de mens

Artikel 8 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens (EVRM) waarborgt het recht op familieleven. Dat biedt onder meer bescherming bieden tegen ongerechtvaardigde maatregelen van kindbescherming. Artikel 12 erkent het recht van mannen en vrouwen van huwbare leeftijd om te huwen en een gezin te stichten. Artikel 2 van het Eerste protocol EVRM garandeert het recht van ouders op opvoeding en onderwijs die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.

Europees sociaal handvest

Middels artikel 16 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) heeft Nederland zich verbonden aan het bevorderen van de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven. Artikel 16 laat iets zien van de diverse belangen die met het gezin in het geding zijn: «Teneinde de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de volledige ontplooiing van het gezin, als fundamentele maatschappelijke eenheid, verbinden de Partijen zich de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen, onder andere door het doen van sociale en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting en het doen van uitkeringen bij huwelijk.»

Handvest van de Europese Unie

Het Handvest van de Europese Unie regelt in artikel 7 de eerbiediging van het gezinsleven en in artikel 9 het recht om een gezin te stichten. Volgens artikel 24 heeft ieder kind het recht regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist. Artikel 33 bepaalt dat het gezin bescherming geniet op juridisch, economisch en sociaal vlak. Teneinde beroep en gezin te kunnen combineren heeft eenieder recht op bescherming tegen ontslag om een reden die verband houdt met moederschap, alsmede recht op betaald moederschapsverlof en recht op ouderschapsverlof na de geboorte of de adoptie van een kind.

Haags adoptieverdrag

Het Haags adoptieverdrag regelt de samenwerking bij interlandelijke adoptie. Het spreekt in de inleiding de erkenning uit dat het voor de volledige en harmonieuze ontwikkeling van de persoonlijkheid van een kind noodzakelijk is dat het opgroeit in een gezinsverband, in een sfeer van geluk, liefde en begrip.

4.3 Rol en betekenis van de Grondwet

Niettegenstaande het voorgaande is de Grondwet in Nederland de belangrijkste vindplaats van het constitutionele recht. Deze paragraaf beschrijft daarom de functies van de Grondwet en de positie van het gezin daarin. Deze context is van belang om de inhoud en plaatsing van een artikel over het gezin in de Grondwet goed te kunnen beoordelen.

Hoogleraar staats- en bestuursrecht Barkhuysen en anderen hebben in 2009, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Nederlandse Grondwet geëvalueerd.³⁸ Zij formuleerden op grond van de literatuur een drietal functies van de Grondwet: maatschappelijk (samenbindend en evocatief), juridisch-normatief (instelling van ambten en instituties en regelen van de rechtsvorming) en politiek-stabiliserend (binden van politieke processen aan rechtsstatelijke beginselen). Deze functies spelen vaak een wat verborgen rol op de achtergrond (latente functies). De onderzoekers constateren dat Nederland in de twintigste eeuw een sobere grondwetcultuur kent waarin grote en meeslepende gedachten over de betekenis en waarde van een Grondwet zeldzaam zijn. De maatschappelijke betekenis van de Grondwet is klein. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State constateerde in 2008 dat het symbolisch-inspirerende en het juridisch-normatieve gehalte van onze Grondwet beperkt is.³⁹

Een belangrijke, klassieke rol van de Grondwet is het waarborgen van de grondrechten van de burgers. Die grondrechten zijn bij de grondwetsherziening van 1983 duidelijker vooropgesteld in een zogenoemde grondrechtencatalogus, uitgebreid met de sociale grondrechten. Paragraaf 4.1 benoemde echter al dat het gezin in de Grondwet niet duidelijk te herkennen valt. De regering stelde in de toelichting summier dat ook bepaalde aspecten van het gezinsleven tot de privésfeer gerekend mogen worden.⁴⁰ Dat is volgens de initiatienemers een vage aanduiding. De Grondwet kan door het ontbreken van een duidelijke vermelding en maatstaf nu nauwelijks richting geven aan de bescherming van het gezin. Voor deze bescherming is het gezin aangewezen op de gewone wetgeving, bijvoorbeeld als het gaat om het ouderlijk opvoedingsrecht (art. 1:247 BW). Door het ontbreken van een grondwettelijke regeling heeft de wetgever echter geen duidelijke opdracht om de bescherming van het gezin actief te waarborgen. Er is geen integrale benadering om de verdragen waaraan Nederland zich gebonden heeft te vertalen in wetgeving, bijvoorbeeld als het gaat om het gezin.

De Afdeling advisering van de Raad van State signaleerde in het jaarverslag over 2023 dat inmiddels een grotere maatschappelijke functie aan de Grondwet toegedicht lijkt te worden.⁴¹ Volgens hoogleraar vaderlandse geschiedenis Bank zou bij het wegvallen van gedeelde normen de Grondwet als nationaal bindmiddel kunnen functioneren.⁴² Ook de toegankelijkheid van de Grondwet is een punt van aandacht. Die toegankelijkheid kan worden vergroot door betere voorlichting en onderwijs en door aanpassing van de Grondwet zelf. Over de wenselijkheid van aanpassingen van de Grondwet en de mogelijke gevolgen indien aanpassingen uitblijven, lopen de meningen sterk uiteen. Dat de maatschappelijke functie van de Grondwet tot op heden klein is, betekent nog niet op voorhand dat die ook klein zou moeten blijven. De Afdeling advisering van de Raad van State meent wel dat bij modificerende wijzigingen van de Grondwet een zware motiveringseis in de rede ligt.⁴³

³⁸ Barkhuysen, T., Dimitrova, A. L., Emmerik, M. L. van, Gerards, J. H., Griffioen, H. M., Groothuis, M. M., ... Voermans, W. J. M., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd; anker- of verdwijnpunt?* (Alphen aan den Rijn, 2009).

³⁹ Kamerstukken II 2007–2008, 31 570, nr. 3, p. 7.

⁴⁰ Kamerstukken II 1975–1976, 13 872, nr. 3, p. 40.

⁴¹ Raad van State, *Innoveren in de rechtsstaat. Jaarverslag 2023*, p. 26.

⁴² J. Bank, «Grondwet als nationaal bindmiddel», *NRC Handelsblad*, 20 december 2001.

⁴³ Zie het jaarverslag 2023 en punt 2, onderdeel a, van het advies bij dit wetsvoorstel.

Inmiddels is daadwerkelijk een stap gezet om meer duiding te geven aan het kader waarin de Grondwet staat. Sinds 2022 kent de Grondwet namelijk een algemene bepaling die aangeeft dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. De bepaling is als ongenummerd artikel ingevoegd voor artikel 1, maar draagt niet het karakter van een preambule. De algemene bepaling heeft namelijk ook normerende werking. De regering beoogde op een sobere manier de institutionele, organisatorische en waarborgfunctie van de Grondwet te verstevigen.⁴⁴ Toch is dat niet de enige functie van de algemene bepaling. De algemene bepaling geeft namelijk de contouren aan waarbinnen onze Grondwet door eenieder gelezen en begrepen dient te worden. Deze heeft volgens de regering dus ook een interpreterende functie.⁴⁵ Het zou gezien kunnen worden als een leessleutel. De functie van een algemene bepaling is van belang bij de keuze voor de plaatsing een artikel over het gezin in de Grondwet (zie verder par. 6.4).

4.4 Constitutionele toetsing

Voor het beoordelen van het belang van een grondwetsbepaling over het gezin is wezenlijk in hoeverre die bepaling daadwerkelijk normerende werking heeft. Wie toetst of aan deze bepaling recht gedaan wordt? Constitutionele toetsing kan op twee manieren aan de orde zijn, namelijk door de wetgever en door de rechter.

Nederland kent een verbod voor rechters om wetten en verdragen te toetsen aan de Grondwet (art. 120 Grondwet). Zolang dit toetsingsverbod van kracht is, kunnen burgers voor deze toetsing dus niet met succes een direct beroep doen op een Grondwetsbepaling over het gezin en zal in juridische procedures volstaan moeten worden met een beroep op internationale bepalingen. Wanneer een rechterlijk toetsingsverbod niet langer zou bestaan ten aanzien van een grondwettelijke gezinsbepaling, kan een dergelijke bepaling wel meerwaarde bieden. Het EVRM laat namelijk een behoorlijk ruime beoordelingsmarge aan staten om de bescherming van het gezin te regelen (zie verder par. 6.1). De Nederlandse wetgever heeft ten aanzien van het gezin dus de ruimte om verschil te maken. Een grondwettelijke regeling inzake het gezin kan ook aan het EHRM meer duidelijkheid bieden over de opvatting die Nederland heeft als het gaat om de interventie van de staat in gezinnen. Het is daarom volgens de initiatiefnemers ook vanuit het perspectief van de rechtspraak niet raadzaam om te wachten met een wetsvoorstel tot het moment dat duidelijk is of rechterlijke constitutionele toetsing mogelijk wordt.

Een wetsvoorstel tot invoering van een beperkte vorm van constitutionele toetsing is in 2018 in tweede lezing gestrand in de Tweede Kamer.⁴⁶ Recent is echter de wens tot het afschaffen van het toetsingsverbod opnieuw op de parlementaire agenda geplaatst. Het kabinet heeft varianten beschreven voor invoering van rechterlijke toetsing aan de Grondwet.⁴⁷

Naast de bevoegdheid van de rechter om te toetsen aan de Grondwet staat de verantwoordelijkheid van de wetgever om de Grondwet te eerbiedigen en uitwerking te geven aan de Grondwet. Het meest duidelijk blijkt dat wanneer de Grondwet concrete opdrachten geeft aan de regering of de wetgever. De meerwaarde van een wetsvoorstel kan daarom niet altijd beperkt worden tot de vraag of de mogelijkheid van

⁴⁴ Kamerstukken II 2015–2016, 34 516, nr. 3, p. 7.

⁴⁵ Ibidem, p. 8.

⁴⁶ Kamerstukken II 2018–2019, 32 334, nr. 13.

⁴⁷ Kamerstukken II 2021–2022, 35 925 VII, nr. 169.

rechterlijke toetsing aan de Grondwet bestaat. In paragraaf 7 blijkt dat dit wetvoorstel uitdrukkelijk ook de verantwoordelijkheid van de regering en de wetgever adresseert.

5. Vergelijkingen met het buitenland

Om de Nederlandse Grondwet in internationaal perspectief te plaatsen, hebben de initiatiefnemers ook onderzocht welke keuzes in andere landen gemaakt zijn als het gaat om het gezin in de Grondwet. In de bijlage is een uitgebreid overzicht te vinden van de situatie in de Europese landen, waarvan de initiatiefnemers in deze paragraaf een korte samenvatting bieden. Uit een internationaal overzicht blijkt dat in ruim honderd landen, met uiteenlopende achtergronden en culturen, ten minste sprake is van de vermelding dat het gezin de meest basale en fundamentele eenheid vormt in de samenleving en bescherming van de overheid verdient.⁴⁸

De praktijk in de verschillende Europese landen is te verdelen in drie groepen. Er zijn landen waar het gezin geen inhoudelijke plaats in de Grondwet heeft. Daarnaast is er een groep landen waarin het gezin een summiere vermelding krijgt. Ook is er een groep landen die uitgebreid op de positie van het gezin ingaan.

Nederland vormt met Denemarken, Frankrijk en Oostenrijk duidelijk een buitenbeentje in Europa door het gezin niet te benoemen in de Grondwet. Zowel tussen de landen die het gezin niet benoemen als tussen de landen die het gezin wel benoemen, bestaan wezenlijke verschillen in (historische) achtergronden en tradities. Uit de formuleringen in de verschillende Grondwetten blijkt dat nogal eens geput is uit de internationale verdragen (EVRM, UVRM, ESH).

Een summiere vermelding van het gezin komt eveneens slechts in een beperkt aantal gevallen voor. Het betreft een algemene aanduiding van de bescherming van het gezinsleven. Twee landen in deze groep (België en Tsjechië) geven rekenschap van noodzakelijke beperkingen van het familie- en gezinsleven.

Het is in Europa de gangbare praktijk om het gezin redelijk uitgebreid aan bod te laten komen in de Grondwet. Er is een aantal elementen dat hierin vaak terugkeert. Het gezin wordt benoemd als bijzondere, fundamentele eenheid in de samenleving. De staat heeft de plicht het gezinsleven te bevorderen, waarbij alle relevante aspecten aan bod komen. Ook de bescherming van het recht op gezinsleven en de waarborgen tegen het onterecht doorbreken van het familieleven komen vaak terug.

6. Noodzaak

Na de beschrijving van de achtergronden en het belang van het gezin en de constitutionele context willen de initiatiefnemers toelichten welke specifieke problemen noodzaken tot grondwettelijke regeling inzake het gezin. Zij gaan eerst in op de zorgen over de bescherming van het gezinsleven (par. 6.1). Vervolgens komt het belang van samenhangend gezinsbeleid aan bod (par. 6.2). Gelet op het feit dat het gaat om een voorstel tot wijziging van de Grondwet voelen zij zich bovendien verplicht om, in vervolg op paragraaf 4.3, ook te reflecteren op het karakter van de Grondwet en de betekenis van het voorstel daarin (par. 6.3). In paragraaf 6.4 bespreken zij alternatieven.

⁴⁸ «Constitutions of the world», in: *The natural family. An international journal of research and policy*, vol. 34 (2020) nrs. 3–4, p. 198–211.

6.1 Bescherming van het gezinsleven

Uit paragraaf 3 blijkt volgens de initiatiefnemers duidelijk dat het beschermen van het recht op gezinsleven hoge prioriteit verdient. Het gezin is niet alleen van belang voor het welzijn van de gezinsleden, maar ook voor de samenleving als geheel. Juridisch gezien vervullen de ouders echter ook een belangrijke rol als beschermende buffer tegenover de staat.⁴⁹ Juist de vrije sfeer van het gezin staat in totalitaire regimes sterk onder druk. Tegen die achtergrond moeten ook de naoorlogse verdragen worden gelezen. Het onderstrepen van het belang van het gezinsleven mag echter niet de ogen sluiten voor het feit dat helaas ook situaties kunnen ontstaan waarin de ouders juist een bedreiging worden voor het kind. Dan kan het noodzakelijk zijn dat de staat ingrijpt. Het is een moeilijke opgave om het juiste evenwicht te vinden: de staat kan te laat ingrijpen en daardoor ernstige schade of zelfs fatale gevolgen toelaten, maar de overheid kan ook te snel ingrijpen of te veel vanuit een eigen visie op goede opvoeding handelen, waardoor eveneens het welzijn van kinderen en ouders wordt geschaad.

In de afgelopen jaren is in Nederland vooral het probleem gebleken dat de kinderbescherming onvoldoende zorgvuldig of zelfs ten onrechte heeft ingegrepen in het gezinsleven. In 2013 constateerde de Kinderombudsman dat rapportages in de kinderbescherming met enige regelmaat fouten bevatten, zoals het vermengen van feiten en meningen en een eenzijdige duiding van incidenten.⁵⁰ In de werkprocessen waren onvoldoende kwaliteitswaarborgen ingebouwd om ervoor te zorgen dat het aantal fouten tot het absolute minimum wordt beperkt en te voorkomen dat fouten in de keten doorwerken. Tegen de achtergrond van deze analyse werd door amendering in artikel 3.3 van de Jeugdwet 2015 opgenomen dat de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen verplicht zijn om in rapporten of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Toch verstomde de kritiek nadien niet. In 2018 presenteerde de Minister voor Rechtsbescherming daarom een Actieplan verbetering feitenonderzoek.⁵¹ Hij stelde daarin dat het feitenonderzoek nog niet altijd voldoende zorgvuldig gebeurt en dat dit beter kon.

De inspecties Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Justitie en Veiligheid (IJenV) luidden in 2019 de noodklok over het functioneren van de kinderbescherming, onder meer over het feit dat uitspraken van de rechter niet uitgevoerd konden worden vanwege het ontbreken van zorgaanbod.⁵² Problemen in het stelsel werden volgens de inspecties onvoldoende herkend. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) signaleerde in 2020 dat het rechterlijk onderzoek naar de aangevoerde feiten te weinig gebeurt en dat de rechtsbescherming van ouders en kinderen te wensen overlaat, ook door gebrek aan tijd en geld.⁵³ De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bepleitte in 2021 in een kritisch advies meer aandacht voor het horen van kinderen en ouders, goed onderzoek

⁴⁹ Zie voor een korte duiding van het (juridische) spanningsveld van de kinderbescherming Andreas Kinneging, «Het belang van het kind gezien vanuit het perspectief van de overheid», in: Bas Levering en Andreas Kinneging, *In het belang van het kind, gezien vanuit het kind en gezien vanuit de overheid* (Amsterdam, 2007).

⁵⁰ De Kinderombudsman, *Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen* (10 december 2013).

⁵¹ Kamerstukken II 2017–2018, 31 839, nr. 622.

⁵² IGJ en IJenV, *Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar* (november 2019).

⁵³ NJi, *De wettelijke kaders van de jeugdbescherming. Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kinderbeschermingsmaatregelen* (Utrecht, 1 april 2020).

en het verbeteren van de rechtspositie van ouders en kinderen.⁵⁴ In een rapportage in 2022 wilde IGJ een genuanceerd beeld neerzetten van de kinderbescherming, maar zij moest daarbij ook constateren dat het feitenonderzoek in geen enkele van de 45 onderzochte casus op orde was.⁵⁵ Het rapport verscheen kort na de ophef over uithuisplaatsingen als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire. Uit gegevens van het CBS bleek dat 1675 kinderen van de gedupeerden van de toeslagenaffaire in de periode 2015–2021 te maken kregen met een uithuisplaatsing.⁵⁶ Deze affaire was onder meer voor kinderrechters aanleiding hun eigen handelen in deze zaken te onderzoeken.⁵⁷ De eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen was in 2022 uiterst kritisch en spreekt van een haperend jeugdbeschermingsstelsel.⁵⁸ De onderzoekers signaleren problemen met de rechtsgronden voor de ondertoezichtstelling en de transparantie van de uitvoering ervan, gebreken in de rechtsbescherming van ouders en een ingewikkeld jeugdbeschermingsstelsel.

Het voorgaande laat volgens de initiatiefnemers zien dat langdurig en structureel sprake is van zorgen over de bescherming van het gezinsleven van ouders en kinderen. Ter illustratie van de problematiek wijzen de initiatiefnemers nog op een vonnis van de rechtbank Noord-Holland uit 2022, waaruit in klare taal de verontwaardiging van de rechter spreekt over het langer dan nodig doorbreken van het gezinsleven: «Voor de kinderrechter staat als een paal boven water dat [de minderjarige] slachtoffer is van de wachtlijstproblematiek in de jeugdhulpverlening. [...] Het mag niet zo zijn dat kinderen na een periode van uithuisplaatsing niet meer bij (één van) hun ouders kunnen wonen, enkel omdat de keten van jeugdhulpverlening verstopt zit.»⁵⁹ Het maakt pijnlijk duidelijk dat het recht op gezinsleven in Nederland op ongerechtvaardigde wijze wordt beperkt. Het betreft hier geen incidenten. De Raad voor de rechtspraak stuurde in maart 2022 een brandbrief aan het kabinet over het ontbreken van noodzakelijke hulp en de onomkeerbare gevolgen die dat kan hebben.⁶⁰

Beperkte rol en betekenis EVRM

Ter relativering van de noodzaak van grondwettelijke bescherming van het gezin zou gewezen kunnen worden op de bescherming die ouders en kinderen kunnen ontlenen aan artikel 8 van het EVRM, het recht op familieleven. De initiatiefnemers menen echter dat een fundamenteel recht als de bescherming van het familie- en gezinsleven expliciet tot uitdrukking zou moeten komen, waardoor Nederland in Europa niet langer een buitenbeentje vormt (par. 4.3). Zij zien daarnaast bovendien beperkingen in de reikwijdte van het EVRM die een grondwettelijke aanvulling ten behoeve van het gezin wenselijk maken. Zij lichten dat hier kort toe.

⁵⁴ RSJ, *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming* (31 augustus 2021).

⁵⁵ IGJ, *Kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen voor uithuisplaatsingen* (Utrecht, juni 2022).

⁵⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/19/actualisatie-uithuisplaatsingen-toeslagenaffaire-2015-t-m-2021>.

⁵⁷ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtspraak-gaat-uithuisplaatsing-kinderen-in-toeslagenaffaire-onderzoeken.aspx>.

⁵⁸ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen* (Den Haag, 2022).

⁵⁹ Rechtbank Noord-Nederland, 10 januari 2022; ECLI:NL:RBNHO:2022:954. Zie ook Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 6 april 2023; ECLI:NL:GHARL:2023:3123.

⁶⁰ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechters-luiden-noodklok-over-voortdurende-verslechtering-van-zorg-voor-kwetsbare-kinderen.aspx>.

Inmiddels heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich in veel zaken over uithuisplaatsing uitgesproken.⁶¹ Het belang van het kind kent volgens het EHRM twee vertakkingen: aan de ene kant moeten de banden van het kind met het gezin zoveel mogelijk worden onderhouden, maar aan de andere kant is een goede omgeving nodig voor zijn ontwikkeling en heeft de ouder niet het recht het kind schade toe te brengen.⁶² Ten aanzien van de beslissing tot uithuisplaatsing laat het EHRM verdragstaten een vrij ruime beoordelingsruimte (margin of appreciation). Reden daarvoor betreft de verschillende percepties in verdragstaten over de noodzaak om in te grijpen in het gezinsleven.⁶³ Daarom is het EHRM slechts in een beperkt aantal uitspraken ingegaan op de inhoudelijke gronden voor uithuisplaatsing. Onderzoekers jeugdrecht Bruning en Van der Zon menen een kanteling bij het EHRM te bespeuren naar een actievare inhoudelijke toets, maar zij merken op dat dit, behoudens enkele uitzonderingen, niet van toepassing is op eerste beslissingen tot uithuisplaatsing.⁶⁴ De jurisprudentie over artikel 8 EVRM biedt voor ingrijpende beslissingen als een uithuisplaatsing dus onvolgende duidelijkheid. Nog in 2025 onderstreepte het EHRM in een zaak tegen Nederland dat percepties over de geschiktheid van interventies door overheden kunnen verschillen per lidstaat, afhankelijk van factoren zoals de traditie ten aanzien van staatsinterventie in familieaangelegenheden.⁶⁵ Deze ruime beoordelingsmarge die aan lidstaten gelaten wordt, onderstreept het belang om te voorzien in een grondwettelijke regeling. De initiatiefnemers zijn van mening dat de grondwetgever dient aan te geven welke beperkingsmaatstaf geldt voor de specifieke situatie van het doorbreken van het gezinsleven, aangezien ook de opvatting van de wetgever kan wijzigen in de tijd. De beschrijving in deze paragraaf laat zien dat het moment en de wijze waarop de overheid ingrijpt in het gezinsleven een actueel en urgent vraagstuk is.

6.2 Weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid

Het is onmiskenbaar dat op veel specifieke onderdelen in beleid en regelgeving rekening gehouden wordt met het gezin, zoals door middel van financiële regelingen en het familierecht. De initiatiefnemers vinden het echter opmerkelijk dat juist voor een zo belangrijke maatschappelijke eenheid als het gezin niet duidelijk rekening gehouden wordt met de (onderlinge) effecten van beleid en wetgeving op gezinnen. Het kan daardoor bijvoorbeeld gebeuren dat voorzieningen die primair voor kinderen en gezinnen bedoeld zijn niet primair ten dienste staan aan hun welzijn, maar vooral aan belangen van de (arbeids)markt.⁶⁶ De initiatiefnemers vinden dat niet verantwoord gelet op de belangen van zovelen die op het spel staan, zowel van ouders en kinderen als van de samenleving als geheel.

In 2008 is in opdracht van het kabinet een onderzoek verricht om het gezinsbeleid in verschillende landen te vergelijken. Daarin was de volgende constatering te lezen:

⁶¹ Zie voor een beschrijving van het beleid inzake artikel 8 EVRM bijvoorbeeld de handleiding van het EHRM; *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence* (31 augustus 2021).

⁶² EHRM, *Neulinger en Shuruk tegen Zwitserland*, 6 juli 2010, par. 136.

⁶³ M. Bruning en K. van der Zon, «Uithuisplaatsing van kinderen: Europese controverse en de rol van het EHRM», in: *NTM/NJCMbulletin*, 2022/1.

⁶⁴ Bruning en Van der Zon, «Uithuisplaatsing van kinderen».

⁶⁵ EHRM, *Van Slooten tegen Nederland*, 15 april 2025, par. 70.

⁶⁶ De door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Van Weyenberg c.s. uit 2014 verwoordde het inzicht dat kinderopvang niet alleen een arbeidsfunctie heeft, maar ook een ontwikkelfunctie voor kinderen; Kamerstukken II 2014–2015, 31 322, nr. 258.

«Uit de literatuur blijkt dat maatregelen effecten kunnen hebben die positief bijdragen aan één (mogelijk) doel van gezinsbeleid, maar tegelijkertijd negatief uitwerken voor een ander doel van gezinsbeleid. Om arbeidsparticipatie te stimuleren is het bijvoorbeeld goed dat verlof niet te lang duurt, omdat mensen dan hun binding met de arbeidsmarkt verliezen. Aan de andere kant kan het voor het welzijn van het kind juist wel belangrijk zijn dat er ouder thuis is, in ieder geval gedurende de eerste zes maanden. Het is dan ook van belang een samenhangend gezinsbeleid te construeren en doelen en maatregelen die goed op elkaar zijn afgestemd. Een versnippering van maatregelen zonder duidelijke overkoepelende doelen kan ertoe leiden dat maatregelen elkaar gaan tegenwerken.»⁶⁷

In de loop der jaren is er ten aanzien van de genoemde beleidsonderwerpen het nodige veranderd, maar de conclusie over de samenhang moet volgens de initiatiefnemers onveranderd zijn. Volgens de Staat van het gezin 2024 vindt 67 procent van de ondervraagden er in de politiek te weinig aandacht is voor gezinsbeleid.⁶⁸ Het ontbreken van samenhang en de verkokering van het beleid leveren risico's op voor de bescherming van het gezinsleven. Het SCP constateerde in 2023 dat ruim een op de tien ouders te maken heeft met een stapeling van zorgen of problemen op ten minste drie gebieden, maar dat juist de ondersteuning van mensen met problemen op verschillende gebieden komt moeizaam van de grond komt.⁶⁹ De initiatiefnemers menen dat daardoor vaak geen duidelijke, integrale afwegingen worden gemaakt en dat risico's niet goed onder ogen worden gezien en dus ook niet goed kunnen worden gewogen en bestreden. Dat past volgens hem slecht bij de hedendaagse opvatting van kwalitatief hoogstaand overheidsbeleid. Het gevolg is dat de overheid burgers overvraagt, waarbij volgens het SCP vooral jongeren en werkende ouders met jonge kinderen tijdsdruk ervaren.⁷⁰

In december 2024 presenteerde de Deskundigencommissie Van Ark het eerste rapport over de Hervormingsagenda Jeugd.⁷¹ De commissie gaf aan dat de overheid het goede voorbeeld moet geven door het inrichten van een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak. De Rijksoverheid mag het belang van een zogeheten systemische aanpak niet ontkennen. De commissie adviseert daarom te komen tot een interbestuurlijk en rijksbreed programmeerteam Jeugd en Gezin, met een heldere mandatering vanuit de betrokken partners, de beschikbaarheid van eigen middelen, en een coördinerend bewindspersoon op het hele jeugddomein.

Het zou volgens de initiatiefnemers voor de hand liggen dat het kabinet bij kernthema's zoals het gezin een duidelijke afweging maakt en presenteert. Het coalitieakkoord zou daarbij een belangrijke functie kunnen vervullen, maar er is kennelijk geen garantie dat het gezin daarin aanwezig is.⁷² De initiatiefnemers vinden het ook te mager om de grondrechten van de burger af te laten hangen van het resultaat van de tekst in een coalitieakkoord. Het is belangrijk om op basis van onafhankelijke rapportages, gebaseerd op (wetenschappelijk) onderzoek, het politieke debat over de staat en de ontwikkeling van het gezin te kunnen voeren. Een gestructu-

⁶⁷ Regioplan, *Gezinsbeleid in een internationaal kader. Een vergelijking tussen tien landen* (Amsterdam, 2008) p. 42.

⁶⁸ <https://www.voorwerkendeouders.nl/staat-van-het-gezin-2024/>.

⁶⁹ F. Bucx, E. Eggink en M. de Klerk, *Meer zicht op ouders. Zorgen, problemen en hulpbronnen van ouders van minderjarige kinderen* (Den Haag, 2023).

⁷⁰ D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (Den Haag, 2023) p. 16.

⁷¹ Groeipijn. Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd (januari 2025).

⁷² Het kan zelfs gebeuren dat het woord gezin vrijwel afwezig is in het regeerakkoord. Zie voor een actueel voorbeeld het regeerakkoord van het kabinet Rutte-IV.

reerde jaarlijkse weergave van de staat van het gezin, mede gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, zorgt ervoor dat het gezin met vaste regelmaat vanuit verschillende perspectieven wordt belicht. Die ontwikkeling kan er ook aan bijdragen dat inzichten aan bod komen die in de politiek misschien enigszins onderbelicht blijven.

Het gezin heeft er recht op dat de overheid zijn economische, sociale en culturele positie respecteert en beschermt. De eigenstandige betekenis en verantwoordelijkheid van het gezin mogen niet sluipenderwijs worden ondergraven. Een grondwettelijke regeling draagt eraan bij dat het handelen van de overheid jegens het gezin in het volle licht komt te staan en dat sprake is van meer weloverwogen keuzes.

6.3 Karakter van de Grondwet

Het is niet de bedoeling van de initiatiefnemers om een uitgesproken positie in te nemen in het debat over de betekenis en de functies van de Grondwet. Dat lijkt hen niet wenselijk in het kader van het streven naar verbinding en consensus ten aanzien van de positie van het gezin (par. 7.1). Dit wetsvoorstel moet dus niet opgevat worden als een pleidooi om de maatschappelijke functie van de Grondwet te versterken. Wel willen de initiatiefnemers de vraag opwerpen of de Grondwet nuchter bezien voldoende recht doet aan de feitelijke werkelijkheid van de samenleving. Zij menen dat er, zeker na het toevoegen van de algemene bepaling, goede gronden zijn om een aanvulling te plegen die tot meer evenwicht in de Grondwet leidt.

In een reflectie op de toekomst van de nationale rechtsstaat schreef hoogleraar staats- en bestuursrecht Brenninkmeijer, die onder andere het ambt van Nationale ombudsman bekleedde, «dat ook in het benaderen van de statelijke concepten van democratie en rechtsstaat uiteindelijk de mens zelf centraal komt te staan. De rechtsstaatsgedachte betreft geen statische situatie en geen «eigenschap van de staat», doch een dynamische relatie tussen de mens en het grotere verband waarin die mens leeft [...] Wellicht dat om die reden een verplaatsing van de focus in onze beschouwing moet plaatsvinden: het gaat primair niet om de constitutie van de staat, maar om een meer op de mens gerichte constitutie, de constitutie van de mens.»⁷³

De initiatiefnemers sluiten aan bij deze overwegingen van Brenninkmeijer en menen dat onze Grondwet meer recht kan doen aan «de constitutie van de mens en de samenleving». De initiatiefnemers signaleren een tweetal onevenwichtigheden. Allereerst is door het toevoegen van de algemene bepaling nog extra nadruk gelegd op het systeem van de democratische rechtsstaat in plaats van de sociale en maatschappelijke praktijk waaraan de democratische rechtsstaat ten dienste staat. Het kan niet de bedoeling zijn dat die maatschappelijke praktijk verder in de schaduw komt te staan. De democratische rechtsstaat is namelijk geen doel in zichzelf, maar dient de veiligheid, de rechten en het welzijn van de burgers. De initiatiefnemers menen dat aan dit perspectief het beste recht gedaan kan worden door de fundamentele eenheid van het gezin te verankeren, als bakermat van de samenleving.

In de tweede plaats lijkt het prominente, terechte belang van individuele grondrechten te veel de aandacht voor het legitieme belang van de gemeenschap te verdringen. Opvallend is dat de internationale verdragen wel oog hebben voor zowel het belang van het individu als de gemeenschap. In onze Grondwet komt het volk echter, zoals aangegeven, slechts

⁷³ A.F.M. Brenninkmeijer, «De rechtsstaat», in: *Nederlands Juristenblad*, 2002/44.

eenmaal aan bod (art. 50). Weliswaar hebben sommige grondrechten ook een gemeenschapsperspectief, bijvoorbeeld de vrijheden van vereniging, godsdienst, betoging en vergadering. Toch heeft de grondrechtencatalogus hoofdzakelijk een individuele inslag. Dat accent is in 1983 nog versterkt door de Grondwet duidelijker te laten openen met de Grondrechten die eenieder toekomen. De sociale grondrechten geven wel zicht op belangrijke maatschappelijke sectoren en beleidsterreinen (zoals zorg, wonen en sociale zekerheid), maar daaruit spreekt niet het belang van de gemeenschap.

De initiatiefnemers vinden het onbevredigend dat het gezin in de catalogus van grondrechten ontbreekt, terwijl het gezin in veel beleid en wetgeving onontkoombaar eigenstandige aandacht vergt. Het is ook opvallend dat de Grondwet wel in algemene zin de vrijheid van vereniging regelt om het belang van deze gemeenschappen te beschermen, maar dat de meest persoonlijke en intense «vereniging» van het gezin buiten beeld blijft. Zij menen dat Nederland er goed aan zou doen om aan te sluiten bij de brede internationale praktijk om de bijzondere positie van het gezin op enige wijze tot uitdrukking te brengen. Het gegeven dat het EVRM ten aanzien van het gezin op onderdelen onvoldoende richting geeft, onderstreept ook de noodzaak om de Grondwet te versterken.

6.4 Alternatieven

In deze paragraaf bespreken de initiatiefnemers alternatieven voor het opnemen van een Grondwetsbepaling. Zij gaan achtereenvolgens in op de mogelijkheden van gezinsbeleid en lagere wet- en regelgeving, de betekenis van internationale verdragen, de reikwijdte van en de verhouding tot artikel 10 Grondwet en de vraag waarom niet voor een algemene bepaling gekozen is.

Gezinsbeleid

De belangrijkste tegenwerping zou kunnen zijn dat voor het beschermen van het gezin en de integrale ondersteuning van gezinnen door de overheid bij uitstek beleid en lagere wet- en regelgeving aangewezen zijn. Een grondwettelijke regeling zou materieel weinig toevoegen en zou hoofdzakelijk symbolisch van aard zijn. De initiatiefnemers menen dat het symbolische karakter als zodanig niet zonder betekenis is, zeker niet als dat, zoals beschreven, het representatieve karakter van de Grondwet als juridisch basisdocument van de rechtsstaat en de samenleving raakt. Zij zien echter ook andere inhoudelijke problemen.

De initiatiefnemers constateren al geruime tijd dat pogingen om het perspectief van het gezin meer centraal te stellen moeizaam verlopen. Illustratief is de manier waarop het kabinet Rutte-IV omging met het verzoek om te komen tot een samenhangend gezinsbeleid. In de unaniem aangenomen motie-Palland/Ceder van 2 december 2021 constateerden de indieners dat in Nederland een ondersteunend gezinsbeleid en een samenhangend systeem van kind- en verlofregelingen momenteel ontbreken en dat de laatste nota Gezinsbeleid dateert uit 2008.⁷⁴ Ook constateerden zij dat andere landen een veel nadrukkelijker en meer integraal gezinsbeleid kennen. De motie was daarom gericht op een nieuwe nota gezinsbeleid waarin alle relevante aspecten aan bod zouden komen. Het kabinet was aanvankelijk echter van mening dat aan de motie grotendeels voldaan kon worden door de gezinssituatie een plek te geven in de maatschappelijke dialoog over gendergelijkheid op de arbeids-

⁷⁴ Kamerstukken II 2021–2022, 35 925 XV, nr. 59.

markt.⁷⁵ De inzichten uit de verschillende fasen van de maatschappelijke dialoog en een inventarisatie van gezinsbeleid in ons omringende landen zouden volgens het kabinet belangrijke ingrediënten kunnen aanreiken om het beleid gericht op gezinnen verder te verbeteren. Uiteindelijk is door het kabinet wel duidelijker de intentie geformuleerd om te komen tot een gezinsnota.⁷⁶ De gang van zaken onderstreept echter juist wat al vanaf de jaren '90 te zien is, namelijk dat het gevoel van urgentie en de waarborgen voor het verschijnen van een gezinsnota en het voeren van samenhangend gezinsbeleid politiek niet voldoende aanwezig zijn. Het Nederlands Jeugdinstituut stelt in de inbreng bij de consultatie van dit wetsvoorstel vast dat er in Nederland ook na 2008 weinig voortgang is in de totstandkoming van gezinsbeleid.

De initiatiefnemers benadrukken tegen deze achtergrond dat het juist de Grondwet is die de regering en het parlement een belangrijke instructienorm kan meegeven. De gewone wetgever en beleidsmaker kan zichzelf kennelijk niet aan zijn eigen haren uit het moeras trekken. Daar schuilt precies de belangrijke meerwaarde van het wetsvoorstel. De wetgeving en het beleid zullen zich door het wetsvoorstel actiever rekenschap moeten gaan geven van de positie van het gezin. De Grondwet kan bovendien meerwaarde hebben ten opzichte van artikel 8 EVRM als het gaat om de bescherming van het gezinsleven bij ingrijpen door de overheid. Die overwegingen tezamen maken volgens de initiatiefnemers dat met minder verstreckende alternatieven dan een grondwettelijke verankering niet kan worden volstaan en dat het toegevoegde waarde heeft om de Grondwet aan te vullen met het gemeenschapsperspectief van het gezin.

Betekenis van internationale verdragen

Waarom zijn internationale verdragen niet toereikend om de belangen van het gezin te dienen? In paragraaf 4.2 is immers beschreven dat de Nederlandse staat zich op allerlei manieren verbonden heeft aan de belangen van het gezin door de ondertekening van verdragen. De initiatiefnemers constateren echter dat de rechtstreekse werking van de verdragsbepalingen richting burgers slechts zeer beperkt aanwezig is voor zover het de sociale en economische verplichtingen van de staat betreft. Een belangrijke bepaling zoals artikel 3 IVRK over het belang van het kind kan in beginsel niet direct door de rechter getoetst worden.⁷⁷ De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) constateert in de consultatie bij dit wetsvoorstel dat de bepalingen van het IVRK en het EVRM in de juridische praktijk van kindbeschermingszaken vaak weinig soelaas bieden. Het is volgens de initiatiefnemers veelal primair een politieke verantwoordelijkheid om uitwerking te geven aan de binding van de staat aan verdragen. En daar wringt zoals aangegeven juist de schoen. De initiatiefnemers vinden het bovendien in algemene zin onwenselijk dat de wetgever verwijst naar de mogelijkheid van rechtstreekse werking van verdragen om het tekortschieten in de eigen verantwoordelijkheid te maskeren.

Verhouding tot en reikwijdte van artikel 10 Grondwet

Als duidelijk is dat een grondwettelijke regeling noodzakelijk is om de beoogde doelen te bereiken, kan afgevraagd worden waarom artikel 10 Grondwet niet reeds toereikend is. De regering benoemde bij de grond-

⁷⁵ Kamerstukken II 2022–2023, 29 544, nr. 1156.

⁷⁶ Zie Kamerstukken II 2022–2023, 36 200 XV, nr. 65 en Handelingen II 2022–2023, nr. 30, item 16, p. 44. Het Verweij Jonker leverde in februari een rapport over de ontwikkeling van het gezinsleven sinds 2008: *De situatie van gezinnen in Nederland in beeld* (Utrecht, 2025).

⁷⁷ Zie hierover verder paragraaf 7.4.

wetsherziening van 1983 in de toelichting dat ook bepaalde aspecten van het gezinsleven tot de privésfeer gerekend mogen worden.⁷⁸ De initiatiefnemers merken op dat deze toelichting zeer summier is en dat dit artikel kennelijk niet de functie heeft gekregen om uitdrukkelijk de actieve bescherming van het gezin te dienen. Zij voegen daaraan toe dat artikel 10 Grondwet niet toereikend is om de specifieke elementen van het wetsvoorstel, zoals de plicht van de regering om verslag te doen, te waarborgen. De initiatiefnemers zien bovendien geen bijzondere overwegingen die rechtvaardigen dat het gezin het in Nederland zonder grondwettelijke regeling zou kunnen stellen, terwijl dat in andere landen wel gangbaar is.

Algemene bepaling?

In paragraaf 4.3 is beschreven dat de Grondwet sinds kort een algemene bepaling bevat over de democratische rechtsstaat en de grondrechten. De initiatiefnemers hebben overwogen het artikel over het gezin eveneens als algemene bepaling toe te voegen. Immers, ook dit artikel beoogt meer duiding te geven van het kader waarin de Grondwet gelezen moet worden. Het benoemen van de fundamentele maatschappelijke eenheid van het gezin biedt van meet af aan duidelijkheid over de maatschappelijke inbedding van de Grondwet. Het zou daarmee ook tot een waardevol tweeluik van algemene bepalingen kunnen leiden: naast het systeem van de democratische rechtsstaat komt dan de maatschappelijke structuur tot uitdrukking waarop de Grondwet gericht is.

Toch hebben de initiatiefnemers node afgezien van het gezin als algemene bepaling. Het voorgestelde artikel bevat namelijk, meer dan de algemene bepaling over de democratische rechtsstaat en de grondrechten, ook concrete opdrachten aan de regering en de wetgever en het bevat bovendien een wettelijke beperkingsgrond. Daardoor past het artikel naar zijn inschatting toch beter in het kader van de grondrechtencatalogus. Ook wat betreft de inhoudelijke thematiek sluit het artikel hierbij nauwer aan. Een positionering als algemene bepaling zou, tot slot, de meteen indruk kunnen oproepen dat de wetgever vrijwel uitsluitend aandacht heeft voor het gezin, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

7. Inhoud van het wetsvoorstel

De initiatiefnemers hechten eraan eerst kort hun motivatie bij en de achtergrond van dit wetsvoorstel te beschrijven (par. 7.1) en de bescherming van het familie- en gezinsleven te definiëren (par. 7.2). Vervolgens behandelen zij het ingrijpen in het recht op gezinsleven (par. 7.3), identiteit en afstamming (par. 7.4) en de waarborgen voor een weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid, waaronder de jaarlijkse staat van het gezin (par. 7.5). In paragraaf 7.6 komt de verhouding tot andere grondrechten aan bod.

7.1 Consensus en verbinding

De initiatiefnemers sluiten zich aan bij pleidooien voor een breed gedragen gezinsbeleid.⁷⁹ Het helpt niet om eenzijdig het belang van het individu of de gemeenschap te benadrukken. Het is belangrijk om te zoeken naar raakvlakken tussen verschillende visies die tot een verbetering leiden in het algemeen belang. En die raakvlakken zijn er volgens de initiatiefnemers voldoende. Zoals zij in paragraaf 3 aangaven, heeft iedereen baat bij voldoende aandacht voor het gezin, ongeacht politieke

⁷⁸ Kamerstukken II 1975–1976, 13 872, nr. 3, p. 40.

⁷⁹ L. Wijmenga, *Gezinskapitaal* (Amsterdam, 2018), p. 47.

achtergrond en godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Het wetsvoorstel kan daarom vanuit allerlei perspectieven als een welkome aanvulling van de Grondwet worden gezien.

De initiatiefnemers stellen tegen deze achtergrond voor om, passend bij het karakter van de Grondwet, op een zo sober mogelijke wijze aan te sluiten bij de gangbare praktijk in Europa om in de Grondwet uitdrukking te geven aan het belang van het gezin. Zij willen dat doen door zoveel mogelijk aan te sluiten bij internationale verplichtingen. In combinatie met een praktische spits in de tekst, namelijk het jaarlijkse verslag, zorgt het voorstel ervoor dat een grondwettelijke bepaling daadwerkelijk een functie krijgt en meerwaarde heeft. Het zorgt voor een normerend en agenderend kader voor het handelen van de overheid.

7.2 Afbakening en bescherming familie- en gezinsleven

De initiatiefnemers vragen aandacht voor een belangrijk onderscheid als het gaat om de bedoeling en reikwijdte van het wetsvoorstel:

- A. Het familie- en gezinsleven in algemene zin;
- B. De bijzondere bescherming van het kerngezin.

Het wetsvoorstel beoogt beide te beschermen, maar doet ook recht aan de wezenlijke verschillen tussen beide. Zij lichten deze onderwerpen in het onderstaande toe.

A. Familie- en gezinsleven in algemene zin

Vrijwel alle Europese landen kennen een grondwettelijke bepaling over de bescherming van het recht op familie- en gezinsleven. Het wetsvoorstel sluit aan bij die praktijk. De term familie- en gezinsleven is een open begrip dat door het EHRM in de concrete omstandigheden op basis van materiële, feitelijke criteria wordt getoetst. Het gaat daarbij onder meer om de vraag of een bijzondere afhankelijkheid bestaat en in hoeverre sprake is van hechte persoonlijke banden.⁸⁰ Bij familie- en gezinsleven valt allereerst te denken aan de relatie tussen ouders en kinderen. Het kind dat uit een huwelijksrelatie geboren wordt, is van rechtswege (*ipso jure*) onderdeel van het familieleven vanaf het moment van de geboorte.⁸¹ Het familieleven strekt zich echter uitdrukkelijk breder uit. Het kan bijvoorbeeld gaan om grootouders of andere bloedverwanten of anderen die een nauwe relatie met het kind hebben.

Voor de beoordeling van het recht op familie- en gezinsleven sluit het wetsvoorstel aan bij de beschreven materiële toets die in het Europees recht al lange tijd gebruikelijk is. Hierin speelt de in paragraaf 2.1 genoemde definitie van het gezin van het CBS geen beperkende rol. Er is dus geen discrepantie tussen de Grondwet en de inhoud van Europese verdragen. De weging zal per situatie in de concrete omstandigheden moeten gebeuren, bijvoorbeeld in juridische procedures.

Het wetsvoorstel bevat een positieve verplichting voor de wetgever om de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven te regelen. Voor het welzijn van het kind en zijn voorspoedige ontwikkeling speelt de bredere gemeenschap rond het kind een belangrijke rol. De Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) benoemt in de consultatie het belang van pedagogisch partnerschap. Het

⁸⁰ Zie onder andere EHRM 26 april 2007, nr. 16351/03 (Konstadinov/Nederland), par. 52; EHRM 17 februari 2009, nr. 27319/07 (Onur/Verenigd Koninkrijk), punt 45.

⁸¹ EHRM 21 juni 1988, nr. 10730/84 (Berrehab/Nederland), par. 21; EHRM 20 april 2021, nr. 54366/08 (Naltakyan/Rusland) par. 157.

NJi geeft aan dat ouders niet alleen staan, maar dat allerlei mede-opvoeders, zoals familie, vrienden en burens, samen de pedagogische basis vormen. De wetgever dient op allerlei uiteenlopende terreinen oog te hebben voor het bredere familieleven. Te denken valt bijvoorbeeld aan voorstellen om het contact tussen grootouders en kleinkinderen beter te regelen.⁸² Ook kan de inzet van de familie en het sociale netwerk een rol spelen in de jeugdhulp om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij wat voor een kind het beste is. De Stichting Eigen Kracht vraagt daarom in de consultatie aandacht voor het belang van het bredere familieleven. De Raad voor volksgezondheid en samenleving pleitte in 2023 voor het versterken van sociale netwerken.⁸³

B. De bijzondere bescherming van het kerngezin

De brede bescherming van het recht op familie- en gezinsleven laat onverlet dat het kerngezin juridisch gezien een bijzondere status en bescherming geniet. Het uitgangspunt is dat het kerngezin, het samenleven van minderjarige kinderen en ouders, een hoge mate van bescherming toekomt.⁸⁴ Zo beperkt de definitie van familielid in de Richtlijn vrij verkeer van de EU zich tot de partners en de kinderen.⁸⁵ Ook in de jurisprudentie van het EHRM is die lijn duidelijk te herkennen. Het uitgangspunt is dat de biologische band een cruciale rol blijft vervullen.⁸⁶ Het wederkerig genot van elkaars aanwezigheid vormt voor ouders en kinderen een fundamenteel onderdeel van het recht op familie- en gezinsleven op grond van artikel 8 EVRM.⁸⁷ Vanaf het moment van de geboorte ontstaat een band die het recht op familieleven vestigt tussen ouders en kinderen; het kind is van rechtswege (*ipso jure*) deel van de relatie van de ouders.⁸⁸ Het samenleven van ouders en kinderen is daarbij geen noodzakelijke voorwaarde.

Als het gaat om de relatie tussen ouders en kinderen kent het wetsvoorstel gelet op het voorgaande een specifieke benadering die tot verdergaande bescherming leidt. Lidstaten hebben binnen de EU de vrijheid om het kerngezin af te bakenen. Het Hof van Justitie van de EU laat bij beoordeling van de gevolgen van het vrij verkeer voor het familierecht het recht van lidstaten ongemoeid om de kaders voor huwelijk, gezin en burgerlijke staat te bepalen.⁸⁹ De bijzondere bescherming van het kerngezin sluit aan bij regelingen zoals de Richtlijn vrij verkeer. Ze past ook bij het gegeven dat deze relatie in de Nederlandse wetgeving op allerlei manieren een exclusieve status heeft, hetgeen wellicht het meest duidelijk tot uitdrukking komt in het recht en de plicht van ouders om hun kinderen op te voeden (art. 1:247 BW). De relatie tussen ouders en kinderen vergt in het bijzonder de aandacht van de wetgever. Het wetsvoorstel biedt juist hier meerwaarde ten opzichte van het EVRM. Het wetsvoorstel formuleert een specifieke beperkingsgrond die zich richt op het ingrijpen in het gezinsleven, terwijl artikel 8 van het EVRM vanwege het bredere perspectief van het privéleven, de woning en communicatie moet volstaan met de algemene beperkingsgronden.

⁸² Kamerstukken II 2022–2023, 36 364.

⁸³ Raad voor volksgezondheid en samenleving, *Kinderen uit de knel* (december 2023).

⁸⁴ Zie punt 4c van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het onderhavige wetsvoorstel.

⁸⁵ Richtlijn 2004/38/EG, art. 2, lid 2.

⁸⁶ EHRM 24 januari 2017, nr. 25358/12 (Paradiso en Campanelli/Italië) par. 140.

⁸⁷ EHRM 26 maart 2013, nr. 21794/08 (Zorica Jovanović/Servië) par. 68; EHRM 10 september 2019, nr. 37283/13 (Strand Lobben e.a./Noorwegen) par. 202.

⁸⁸ EHRM 21 juni 1988, nr. 10730/84 (Berrehab/Nederland), par. 21; EHRM 20 april 2021, nr. 54366/08 (Naltakyan/Rusland) par. 157.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 05-06-2018, C-673/16 (Relu Adrian Coman e.a. tegen Inspectoratul General pentru Imigrari en Ministerul Afacerilor Interne).

De initiatiefnemers verwijzen voor de reikwijdte van het begrip gezin in dit verband wel naar de definitie van het CBS van het gezin als een huishouden dat bestaat uit een al dan niet gehuwd paar met thuiswonende kinderen of een alleenstaande ouder met thuiswonende kinderen (par. 2.1). De situaties waarin kinderen opgroeien, kunnen in de praktijk om allerlei redenen sterk verschillend. Met het oog op de positie van kinderen sluit het wetsvoorstel niet op voorhand situaties uit van bescherming. Deze keuze past overigens bij de praktijk die internationaal gangbaar is. Het is niet gebruikelijk om het begrip gezin in de Grondwet nader te duiden. Die uitwerking krijgt gestalte in wetgeving. Ter afbakening zijn wel twee aandachtspunten relevant.

De initiatiefnemers merken in de eerste plaats op dat het voorstel zich in beginsel beperkt tot minderjarige kinderen. Het bijzondere karakter van deze specifieke regeling ziet namelijk op de situatie van kinderen die opgroeien tot volwassenheid en die daartoe worden opgevoed. Die situatie verdient bijzondere bescherming. Het IVRK gaat in artikel 1 uit van de leeftijd van achttien jaar voor het bereiken van de meerderjarigheid. Deze leeftijd hoeft echter geen absolute grens te vormen. In sommige situaties is denkbaar dat de bescherming van het gezinsleven langer doorloopt, bijvoorbeeld als ouders zorg dragen voor een kind met een ernstige beperking. Ook valt te denken aan de financiële verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen tot de leeftijd van 21 jaar.⁹⁰ Het voorstel laat uiteraard onverlet dat andere situaties in de wetgeving aandacht kunnen krijgen, zoals het verlenen van mantelzorg van volwassen kinderen aan hun ouders.

De initiatiefnemers hebben er, in de tweede plaats, in lijn met hun bedoeling bewust voor gekozen het perspectief van de verschillende leefvormen niet expliciet te verankeren. Dit voorstel zet immers het gezin als fundamentele gemeenschap in de samenleving centraal, niet de vorm en samenstelling van het gezin. Om dit doel te dienen is het niet noodzakelijk dat de Grondwet ook een uitspraak doet over de vorm of samenstelling van het gezin. Het kan niet de bedoeling zijn dat de grondwettelijke bescherming van het gezin als maatschappelijke eenheid nog langer achterwege blijft door aspecten waarover fundamenteel verschil van overtuiging bestaat. De initiatiefnemers merken ten overvloede op dat het feit dat de Grondwet zich niet uitspreekt over de samenstelling van het gezin en de verschillende leefvormen, geen afbreuk doet aan de wetgeving die op dit moment in Nederland geldt.

7.3 Ingrijpen in het gezinsleven

Artikel 8, tweede lid, EVRM bevat een aantal legitieme gronden die tot een noodzakelijke beperking van het recht op familie- en gezinsleven kunnen leiden, waaronder in algemene zin begrepen de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het artikel benoemt niet expliciet de inhoudelijke kaders voor maatregelen van kinderscherming. De initiatiefnemers vinden het belangrijk en voor de hand liggend om in een grondwettelijke bepaling daarover ook de inhoudelijke maatstaf voor overheidsingrijpen te verankeren. In aansluiting bij artikel 8, tweede lid, EVRM, en de artikelen 3, 9 en 27 van het IVRK menen de initiatiefnemers dat maatregelen slechts gerechtvaardigd zijn indien de lichamelijke, geestelijke of morele belangen van minderjarigen in het gezin ernstig worden bedreigd. Ingrijpen in het gezinsleven is immers een ultimum remedium.

⁹⁰ Zie ook de Richtlijn vrij verkeer voor deze leeftijd; Richtlijn 2004/38/EG, art. 2, lid 2.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de formulering van het criterium in de huidige kindbeschermingswetgeving licht afwijkt van het onderhavige voorstel, aangezien in de wetgeving nu gesproken wordt van de ernstige en concrete bedreigingen van de ontwikkeling van de minderjarige.⁹¹ Hoewel de open en algemene formulering van de ontwikkeling van het kind er mogelijk onbedoeld toe kan leiden dat de daadwerkelijke, specifieke bedreigingen voor het kind enigszins gerelativeerd worden, menen de initiatiefnemers dat hiermee geen sprake hoeft te zijn van een wezenlijk andere strekking.⁹² Zij vinden dat het in de Grondwet voorkeur verdient om aan te sluiten bij de genoemde verdragsbepalingen die het belang van het kind centraal stellen. De opsomming van de lichamelijke, geestelijke en morele belangen was overigens nog recent duidelijk te herkennen in de wetgeving en vormt een adequate samentrekking van de onderdelen die in artikel 27 IVRK aan bod komen.⁹³ De opsomming is ook te vinden in artikel 4.1 Mediawet 2008 als het gaat om de bescherming van minderjarigen tegen schadelijk aanbod. Het criterium van de ernstige bedreiging is reeds te vinden in het huidige artikel 1:255 BW. Het verdient volgens de initiatiefnemers aanbeveling de redactie van de bepaling te harmoniseren met de tekst van de grondwetsbepaling. De eindevaluatie van de rechtsgronden voor maatregelen van kindbescherming in 2022 geeft hoe dan ook aanleiding om de bepalingen te herzien.⁹⁴

Het criterium van de morele ontwikkeling verdient in het bijzonder aandacht. Voorheen werd, zoals ook nog steeds te vinden is in artikel 27 van het IVRK, in plaats van het begrip moreel de verouderde term zedelijk gehanteerd. Deze grond beoogt niet een inbreuk mogelijk te maken op het gezinsleven op grond van bepaalde morele opvattingen, al dan niet van een meerderheid van de bevolking. Het betreft bedreigingen die daadwerkelijk het morele oordeelsvermogen als zodanig van de minderjarige of zijn morele waardigheid aantasten. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties waarin ouders hun kinderen moedwillig stimuleren of dwingen in de criminaliteit actief te zijn. Bij het wegen van de belangen van het kind dienen andere grondrechten zorgvuldig in aanmerking genomen te worden. Zo mag niet lichtvaardig omgesprongen worden met de vrijheid van ouders om hun kinderen op te voeden volgens hun overtuiging, waarvoor dit voorstel juist bescherming beoogt te verzekeren.

Artikel 8 EVRM kent nog andere beperkingsgronden die niet te herleiden zijn tot de gronden in dit wetsvoorstel. Met name valt te denken aan het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. De initiatiefnemers merken op dat artikel 8 EVRM meer beperkingsgronden bevat omdat in dat artikel niet enkel het gezinsleven, maar het ook het privéleven, de woning en de correspondentie worden

⁹¹ Zie de artikelen 1:255 en 262 BW. Daarin zijn de formuleringen te vinden dat de minderjarige «in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd» en «de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige».

⁹² Het wetsvoorstel dat leidde tot de invoering van de huidige tekst koos voor een kindgerichte formulering. Bij de totstandkoming was echter sprake van twee bewegingen. De regering beoogde een ingrijpende wijziging van de rechtsgrond voor maatregelen, maar de Kamer vond een uitbreiding van ingrijpen in gezins- en familielevens niet gerechtvaardigd; Kamerstukken II 2008–2009, 32 015, nr. 3, p. 8 en Kamerstukken II 2010–2011, 32 015, nr. 10.

⁹³ De zedelijke en geestelijke belangen van het kind en zijn gezondheid waren tot 2015 onderdeel van de kindbeschermingswetgeving, namelijk in het voormalige artikel 1:254 BW. Zie voor een toelichting verder J. Huijer, *Leren van het verleden voor het heden Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk* (Utrecht, 2020). Artikel 27 IVRK benoemt in positieve zin de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

⁹⁴ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel* (Den Haag, 2022).

beschermd. Een beperking van het familie- en gezinsleven lijkt niet bij alle genoemde gronden in het EVRM aan de orde. Dat het gezinsleven bijvoorbeeld als zodanig zou kunnen leiden tot wanordelijkheden is volgens de initiatiefnemers niet direct aannemelijk. In het kader van de volksgezondheid zouden beperkingen wel eerder noodzakelijk kunnen blijken. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 10a biedt ruimte om bij of krachtens de wet beperkingen te stellen aan het recht op familie- en gezinsleven. Daarbij gelden uiteraard de vereisten van legitimiteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit.

De initiatiefnemers menen dat het ten aanzien van de specifieke situatie van maatregelen van kinderbescherming niet wenselijk is om meer beperkingen mogelijk te maken dan die te maken hebben met de bedreiging van de belangen van personen uit het gezin. Het gaat hierbij om ingrijpende, uitzonderlijke maatregelen die enkel te rechtvaardigen zijn op basis van de bedreigingen die ontstaan op grond van de relatie tussen de betrokken in het gezin.

In deze toelichting is voornamelijk uitgegaan van de situatie waarin de belangen van kinderen worden bedreigd. Dat is vanouds ook het uitgangspunt in de constitutionele traditie en de ontwikkeling van de wetgeving: de bescherming van het kind als de meest kwetsbare persoon. Toch kunnen ook situaties aan de orde zijn waarin bijvoorbeeld sprake is van mishandeling of bedreiging van ouders door hun kinderen, zogeheten ouder-mishandeling.⁹⁵ Met het oog daarop adviseert de Kinderombudsman in de consultatie bij dit wetsvoorstel om ook de veiligheid van de tot het gezin behorende partners toe te voegen. De initiatiefnemers onderschrijven dat ook de fundamentele belangen van andere personen in het gezin beschermd dienen te worden. De wetgever is bevoegd regels te stellen ter bescherming van de volwassene. De initiatiefnemers zijn van mening dat het niet past bij het algemene karakter van de Grondwet om deze specifieke situatie ook in het voorstel tot uitdrukking te brengen. Het wetsvoorstel richt zich op de situatie die vanouds de zorg van de overheid vormt en die veruit de meeste gevallen betreft, namelijk de bescherming van de kwetsbare minderjarige. Bovendien is de aandacht voor de problematiek van de door het kind bedreigde ouder relatief recent en is er nog veel onduidelijkheid. Daarmee is dit onderwerp niet rijp voor grondwettelijke verankering.

7.4 Identiteit en afstamming

Het recht van het kind om te weten wie zijn biologische ouders zijn, hoort ook thuis in de bespreking van het recht op gezinsleven. In de afgelopen decennia is steeds meer inzicht ontstaan in het fundamentele belang van kinderen om kennis te kunnen hebben van hun afstammingsinformatie. Deze norm verdient daarom bij het opnemen van een artikel over het familie- en gezinsleven in de Grondwet ook in het bijzonder vermelding. Het wetsvoorstel brengt de ondergrens aan waarover internationaal en in de jurisprudentie brede consensus bestaat, namelijk het recht om de biologische ouders te kennen, behoudens bijzondere uitzonderingsgevallen. Het wetsvoorstel beoogt niet om een wijziging aan te brengen ten opzicht van de bestaande regelingen over afstammingsinformatie. Overigens berust ook bij de verwezenlijking van het recht op afstammingsinformatie de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de met gezag belaste ouder(s). In beginsel zijn zij degenen die bepalen wanneer het kind wordt geïnformeerd.⁹⁶

⁹⁵ Zie voor een toelichting bijvoorbeeld de factsheet Ouder-mishandeling van TNO en ketenpartners (augustus 2022).

⁹⁶ Hoge Raad 18 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:452, NJ 2016/210 m.nt. S.F.M. Wortmann.

In de praktijk blijkt het niet in alle situaties mogelijk om zijn afkomst (al) te kennen. Artikel 7, eerste lid, IVRK geeft hier rekenschap van door te formuleren dat het recht bestaat «voor zover mogelijk». In het wetsvoorstel is dat voorbehoud uit het IVRK overgenomen. De voorgestelde bepaling formuleert overigens bewust *het recht* en *niet de plicht* om de biologische ouders te kennen. Er kan dus geen misverstand over bestaan dat het recht niet aan het kind kan worden opgedrongen indien dat niet in zijn belang is, zoals ook uit de jurisprudentie blijkt.⁹⁷

Het recht op afstammingsinformatie is evenals andere grondrechten niet absoluut. Het voorstel biedt daarom ruimte om beperkingen te stellen en uitzonderingen te regelen. Die beperkingen kunnen in de formele wet gesteld worden. Momenteel gebeurt dat bijvoorbeeld ten aanzien van adoptie, indien minderjarigen van twaalf jaar en ouder niet in staat worden geacht tot een redelijke waardering van hun belangen.⁹⁸ Het regelen van afstammingsinformatie kan echter ook in lagere regelgeving een plaats hebben. Te denken valt bijvoorbeeld een de inhoud van de geboorteakte.⁹⁹ Ook afwegingen over besluiten inzake openbaarmaking van archieven kunnen in lagere regelgeving uitgewerkt worden. Om die reden hebben de initiatiefnemers besloten beperkingen en uitzonderingen bij of krachtens de wet mogelijk te maken. Het voorstel op dit moment overigens geen wijziging in de bestaande regelgeving te bewerkstelligen.

Op het gebied van het recht op informatie van kinderen buiten de relatie met de biologische ouders is veel in ontwikkeling en is ook nog veel onduidelijk. De regering heeft bijvoorbeeld recent een wetsvoorstel ingediend dat naast een regeling voor draagmoederschap onder andere ook een breder opgezet afstammingsregister regelde. De Afdeling advisering van de Raad van State gaf aan dat het vanwege de complexiteit van de verschillende thema's de voorkeur verdiende om het wetsvoorstel te splitsen.¹⁰⁰ De regering beperkte in reactie daarop het register tot afstammingsgegevens in geval van draagmoederschap. De initiatiefnemers zien in aansluiting hierbij onvoldoende grond voor een bredere grondwettelijke regeling van het recht op informatie. In de rechtspraak ten aanzien van draagmoederschap bleek bijvoorbeeld dat het recht op afstammingsinformatie vooral wordt gezien ten aanzien van de eiceldonor en minder richting de draagmoeder.¹⁰¹ De ontwikkelingen en onduidelijkheid hoeven echter niet in de weg staan aan het grondwettelijk waarborgen van het recht om de meest verstrekkende relatie te kennen, namelijk die tussen kinderen en hun biologische ouders.

De beperking tot de relatie met de biologische ouders laat onverlet dat de wetgever ook in andere situaties het recht van kinderen op informatie kan regelen. Anders dan bij de biologische afstamming is het echter niet mogelijk om daarvoor een algemeen grondwettelijk recht te formuleren. Afstammingsrelaties zijn naar hun aard wezenlijk voor de identiteit van het kind, terwijl dat bijvoorbeeld voor kortdurende pleegzorgrelaties niet zo sterk hoeft te gelden. De initiatiefnemers achten het verstandiger om zich te richten op het meest fundamentele recht en de bredere praktijk aan de verantwoordelijkheid van de wetgever over te laten.

⁹⁷ Zie voor een bespreking en verwijzingen naar literatuur bijvoorbeeld de conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad van 24 september 2021; ECLI:NL:PHR:2021:919.

⁹⁸ Artikel 17d Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie.

⁹⁹ Artikel 49 Besluit burgerlijke stand 1994.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2022–2023, 36 390, nr. 4.

¹⁰¹ W.M. Schrama, «Het recht op afstammingsinformatie in draagmoederschapszaken», in: *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 2019/50.

7.5 Waarborgen voor weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid

In 1996 was het kabinet van mening dat het kon volstaan met het voeren van impliciet gezinsbeleid. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit alleen al feitelijk onmogelijk is. Immers, het voeren van beleid suggereert dat bewust, geïnformeerd, weloverwogen en in samenhang een koers wordt uitgezet, geëvalueerd, en bijgesteld. En dat is precies wat bij een impliciet beleid niet of nauwelijks kan gebeuren. Het onderzoek naar het gezin en de politieke aandacht voor het gezin gebeuren nu te veel hapsnap. Onderzoek verschijnt niet structureel en is bijvoorbeeld afhankelijk van een (internationale) festiviteit rond het gezin. Het perspectief van het gezin is in de politiek bijvoorbeeld afhankelijk van een motie in een beleidsdebat. Soms is er even geen festiviteit of is een motie vergeten en dan is het gezin er ook even niet. Dat vinden de initiatiefnemers niet acceptabel.

De initiatiefnemers hebben de indruk dat het belang van een explicieter, bewust gezinsbeleid inmiddels duidelijker wordt onderkend in de politiek en in de samenleving. Daarom achten zij de tijd rijp om door middel van grondwettelijke waarborgen een weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid te bevorderen. Zij stellen daarom voor een norm inzake de wettelijke bescherming van het gezin op te nemen en deze norm te koppelen aan een jaarlijks verslag. Het onderstreept de verantwoordelijkheid van de wetgever om zich actief te verantwoorden en te regelen op welke wijze de rechten en vrijheden van het gezin beschermd worden. De plicht in het tweede lid draagt het karakter van een instructienorm voor de wetgever en biedt in beginsel dus geen afdwingbaar recht voor burgers jegens de overheid.

Als overkoepelende aanduiding voor de plicht van de overheid om de positie van het gezin te respecteren, hebben de initiatiefnemers gekozen voor de drieslag van de economische, sociale en culturele bescherming. Zij sluiten hiermee aan bij de internationale verdragen. Het IVESCR richt zich op de economische, sociale en culturele positie van het gezin. Het verplicht in artikel 10 tot de grootst mogelijke bescherming en bijstand. Nederland heeft zich op grond van artikel 16 van het ESH verplicht tot het bevorderen van de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven. De drieslag betreft aspecten die voor alle gezinnen relevant zijn. Evident is dat nog veel meer te noemen zou zijn, mede gezien de inhoud van de genoemde internationale documenten. Daarvoor leent zich het karakter van de Grondwet echter niet. Volgens de initiatiefnemers zijn alle relevante aspecten onder deze drie begrippen te vatten.

De bescherming van het gezin betreft zowel de klassieke als de sociale grondrechten. Het is bijvoorbeeld niet toereikend dat de overheid afziet van belastingheffing over inkomsten die nodig zijn om te voorzien in de primaire levensbehoeften, maar de overheid zal ook actief moeten toetsen of de financiële ondersteuning van gezinnen in brede zin toereikend is om de ontwikkeling van het gezinsleven voldoende te kunnen bevorderen. Naast klassieke afweerrechten van de burger om onder meer de vrijheid van godsdienstige of levensbeschouwelijke opvoeding te beschermen, is bijvoorbeeld ook de verantwoordelijkheid van de overheid aan de orde om zorg te dragen voor adequate huisvesting.

Jaarlijks verslag; de staat van het gezin

Uit de toelichting is gebleken dat een duidelijk zicht op de staat en de ontwikkeling van het gezin in Nederland ontbreekt. De Raad voor volksgezondheid en samenleving laat bijvoorbeeld zien dat slechts

summier zicht bestaat op het belang van het kind in de verschillende domeinen die voor ouders van groot belang zijn en die het welzijn van het kind mede bepalen (wonen, zorg, financiën). De jaarlijkse staat van het gezin kan helpen om dat probleem te bestrijden. Het voorstel sluit aan bij de grondwettelijk voorgeschreven jaarlijkse staat van het onderwijs, die al heel lang een stimulerende rol vervult in het bevorderen van het debat over de ontwikkeling van het onderwijs. Het debat over de jaarlijkse staat van het gezin is een belangrijke gelegenheid om het beleid en de wetgeving te beoordelen en richting te geven. De staat van het gezin heeft een specifieke focus. De regering brengt in beeld hoe het ervoor staat met de bescherming van het familie- en gezinsleven en of de economische, sociale en culturele aspecten van het familie- en gezinsleven voldoende beschermd worden. Of voor de advisering en het onderzoek op dit terrein een specifieke adviesraad nodig is, bijvoorbeeld door het opnieuw instellen van een gezinsraad, kan later gezien worden.

7.6 Verhouding tot andere grondrechten

Het voorgestelde artikel over het gezin staat ook in verbinding met andere grondrechten. Het voorstel verandert allereerst niets aan de bescherming die gezinnen reeds kunnen ontlelen aan de klassieke grondrechten. Uit de toelichting bleek reeds dat nauw verband bestaat tussen het voorgestelde artikel 10a en het huidige artikel 10 van de Grondwet (par. 4.1). Gezinnen ontlelen vanzelfsprekend ook bescherming aan het recht op privéleven, maar het wetsvoorstel bevat voor hen nog een verbijzondering. De verplichting in het wetsvoorstel om de bescherming van het gezin wettelijk te regelen geeft bijvoorbeeld ook uitdrukking aan de vrijheid die gezinnen reeds op grond van de vrijheid van godsdienst genieten om hun overtuiging gezamenlijk te beleven. In bepaalde gevallen geldt dat andere grondwetsartikelen een specifieke bescherming blijven bieden. De bepaling in artikel 23, tweede lid, Grondwet dat het geven van onderwijs vrij is, beschermt vanouds de vrijheid van ouders om die opvoeding en dat onderwijs te regelen en te verzorgen die passen bij hun overtuiging.¹⁰²

Het behoeft geen betoog dat het recht op gezinsleven in situaties van (echt)scheiding in beginsel van toepassing is op de situatie van beide ouders afzonderlijk in relatie tot hun kinderen. De wetgever heeft, om recht te doen aan de eerbiediging van het gezinsleven, het uitgangspunt van het gezamenlijk gezag van beide ouders na scheiding benadrukt (art. 1:247, vierde lid, BW). Het kan soms echter noodzakelijk blijken de omgang van kinderen met een ouder te beperken. De maatstaf bij ingrijpen in het gezinsleven, bijvoorbeeld bij een verzoek om het recht op omgang van de andere ouder te beperken, is te vinden in de ernstige bedreiging van de belangen van het kind. Toch hoeven beperkingen die te maken hebben met de sfeer van het voormalige gezin niet altijd enkel te herleiden te zijn tot de beperkingsgrond van het voorgestelde artikel 10a van de Grondwet. Bij stalking door een ex-partner bijvoorbeeld kan een ouder een beroep doen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, onafhankelijk van de vraag of deze onwenselijke gedragingen een beperking van het recht op gezinsleven rechtvaardigen.

De regering zal ook rekenschap moeten geven van wat de zorgplichten inzake de volksgezondheid, de sociale zekerheid en de huisvesting betekenen voor de positie van het gezin. Het is goed mogelijk dat deze heroverweging op termijn tot allerlei aanpassingen en aanvullingen kan leiden, maar het betekent niet op voorhand dat de wetgeving op alle terreinen aangepast moet worden. Het debat over de jaarlijkse staat van

¹⁰² J. Sperling, *Moet jij niet naar school?* (Rotterdam, 2010) p. 21.

het gezin is bij uitstek een moment om te bezien welke consequenties aan de orde zijn en op welke wijze deze gestalte krijgen.

8. Consultatie

Van 1 juni tot en met 13 juli 2023 is het wetsvoorstel is consultatie gegeven via internetconsultaties.nl.¹⁰³ In totaal zijn 33 unieke reacties ontvangen. Daarvan zijn er 20 ingezonden door individuele burgers en 13 door of namens organisaties. Na het verstrijken van de consultatietermijn is door drie organisaties een inbreng nagezonden. Deze zijn ook verwerkt en ze worden als bijlage bij deze toelichting aangeboden. De initiatiefnemers beschrijven en bespreken in het onderstaande eerst de reacties van individuele burgers en vervolgens afzonderlijk de inbreng van de verschillende organisaties. De initiatiefnemers bedanken alle betrokkenen voor de moeite die zij genomen hebben om inbreng te leveren.

Individuele burgers

Uit twaalf reacties spreekt een duidelijke steunbetuiging aan het wetsvoorstel. Drie reacties spreken positief over het (traditionele) gezin of roepen op tot meer aandacht voor het gezin. Een reactie spreekt steun uit voor het voorstel om de biologische ouders te kennen, maar spreekt zich uit tegen gezinsverheerlijking. Daarnaast is er afwijzende inbreng die berust op de opvatting dat overheidsingrijpen vaak meer kapot maakt dan goed doet. Ook zijn er drie kritische reacties die het belang van een duidelijke gezinsdefinitie aan de orde stellen, waarbij een inbreng benadrukt dat het wetsvoorstel zich niet mag beperken tot het traditionele gezin. Een andere reactie stelt voor om het woord gezin te vermijden en het voorstel juist te richten op de doelstelling om kinderen een gezonde omgeving te bieden om op te groeien. Ook wordt hierbij aangegeven dat meer duidelijkheid nodig is over de voorgestelde staat van het gezin. Een volgende inbreng stelt dat het wetsvoorstel symboolpolitiek betreft zolang geen sprake is van toetsing door een grondwettelijk hof. Er is ook een burger die aangeeft dat in een gezin niet alleen kinderen door hun ouders in een bedreigende situatie terecht kunnen komen, maar dat ouders ook door kinderen bedreigd kunnen worden. Tot slot is er een inbreng die vooral de aandacht vestigt op allerlei concrete problemen in de jeugdhulp en de jeugdbescherming, zoals een te sterke focus op pleegouders en gebrekkige waarheidsvinding.

De initiatiefnemers beogen met het voorstel positieve aandacht aan het gezin te geven zonder het gezin te verheerlijken. Het gezin is de plek waar kinderen en jongeren opgroeien, ongeacht de vorm en samenstelling van het gezin. Met die algemene aanduiding van het gezin, de gemene deler van allerlei uiteenlopende gezinssituaties, sluit het wetsvoorstel aan bij de gangbare praktijk in andere landen. Hoewel de initiatiefnemers de doelstelling van harte ondersteunen om het beleid te richten op een gezonde omgeving om op te groeien, vinden zij het niet verstandig om het familie- en gezinsleven bewust onvermeld te laten. Naar hun mening, en blijkens de in de toelichting beschreven onderzoeken, is het gezin juist een unieke omgeving die van cruciaal belang is voor de ontwikkeling van kinderen. Ook de bredere familiekring verdient expliciet aandacht. Zij betogen met dit voorstel daarom dat de overheid nadrukkelijker recht moet doen aan de bijzondere omgeving van gezin en familie.

Als het gaat om de inhoud van de staat van het gezin zien de initiatiefnemers geen noodzaak tot verdere verduidelijking. Zoals in de toelichting is aangegeven, dienen daarin in lijn met het tweede lid de verschillende

¹⁰³ <https://www.internetconsultatie.nl/gezinindegrondwet/b1>.

aspecten van het familie- en gezinsleven aan bod te komen (economisch, sociaal en cultureel). De operationalisering daarvan en de vraag of bijvoorbeeld een speciale gezinsraad ingesteld moet worden, zijn punten waarover door de regering en het parlement na overleg besloten kan worden. Zij wijzen er overigens op dat de Grondwet ook geen nadere duiding geeft van de jaarlijkse staat van het onderwijs.

In antwoord op de vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot allerlei concrete problemen in de jeugdhulp en de jeugdbescherming vragen de initiatiefnemers er aandacht voor dat veel specifieke, terecht gesignaleerde problemen niet op het niveau van een constitutionele regeling een plek kunnen krijgen. Onderwerpen als het beëindigen van de machtiging tot uithuisplaatsing, de financiële ondersteuning van pleegouders en het verblijf in gesloten jeugdhulp worden momenteel in formele wetgeving of in lagere regelgeving verankerd. Het wetsvoorstel bevat wel een duidelijke opdracht aan de wetgever om zich ervan te vergewissen dat op alle relevante terreinen voldoende recht gedaan wordt aan de bescherming van het gezin.

De initiatiefnemers onderkennen dat naast kindermishandeling ook sprake kan zijn van mishandeling van ouders door hun kinderen. De Kinderombudsman wijst ook op de veiligheid van de tot het gezin behorende partners. Naar aanleiding daarvan is het voorstel in algemene bewoordingen gesteld. Beperking van het recht op gezinsleven kan gerechtvaardigd zijn met het oog op de belangen van iedere persoon die tot het gezin behoort.

Voor wat betreft de opmerking over de toetsing door een grondwettelijk hof verwijzen de initiatiefnemers naar de bespreking van de inbreng van de organisaties die inbreng hebben geleverd. Hetzelfde geldt voor de vrees dat de mogelijkheid van overheidsingrijpen meer kwaad dan goed doet.

Organisaties

Organisaties met uiteenlopende achtergronden hebben deelgenomen aan de consultatie. De initiatiefnemers zullen de inbreng van deze organisaties zoveel mogelijk op volgorde van inbreng behandelen.

De afbakening van het begrip gezin komt in verschillende inbrengen aan de orde. Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) vraagt wat de definitie van het gezin is en of bepaalde samenlevingsvormen daar mogelijk buiten vallen. De initiatiefnemers hebben in de toelichting verwezen naar de definitie van het CBS. Het gaat dus om elk huishouden waar een of meer ouders zorgdragen voor de opvoeding van een of meer kinderen, waarbij niet op voorhand bepaalde situaties zijn uitgesloten. De initiatiefnemers sluiten graag aan bij de constatering die door verschillende organisaties is benoemd. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK), de Families Foundation, Humanitas Home-Start en Voor werkende ouders stellen vast dat het gezin weliswaar divers is in vorm, samenstelling en achtergrond, maar dat ondanks deze verscheidenheid de overeenkomst is dat het gezin de informele plek is waar kinderen en jongeren opgroeien. De initiatiefnemers sluiten zich aan bij de gangbare praktijk in andere landen om het gezin op constitutioneel niet nader te definiëren, hoewel in die landen vergelijkbare vraagstukken en ontwikkelingen spelen.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) hechten eraan dat bepaalde gezinssamenstellingen door het wetsvoorstel niet van bescherming worden buitengesloten, zoals meeroudergezinnen. De initiatiefnemers merken op dat het voorstel geen beperkingen aanbrengt en geen groepen uitsluit, zodat dit risico niet reëel is. Alle situaties waarin een of meer ouders verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding van minderjarigen vallen onder het bereik van het begrip gezin. Uiteraard komt bij de beoordeling van maatregelen van kinderscherming wel veel gewicht toe aan de vraag wie op grond van de wet als ouders of andere wettelijk vertegenwoordigers gelden. Bovendien kan zelfs buiten de door de wetgever gestelde kaders sprake zijn van bescherming van het familieleven, bijvoorbeeld als het gaat om de positie van grootouders.

De NOvA is van mening dat ook samenlevingsvormen zonder kinderen onder de grondwettelijke bescherming van het gezin moeten vallen, ten einde ongelijkheid te voorkomen. Het lijkt geen twijfel dat de wetgever ook bescherming zal moeten bieden aan samenlevingsvormen zonder kinderen. De initiatiefnemers zien de noodzaak echter niet om samenlevingsvormen met en zonder kinderen volledig gelijk te behandelen, sterker nog, dat is soms feitelijk onmogelijk. In aansluiting bij de zojuist genoemde organisaties constateren de initiatiefnemers dat het onderscheidende van het gezin is dat daarin sprake is van een bijzondere verantwoordelijkheid van volwassenen voor het opgroeien van minderjarigen. Anders dan de NOvA veronderstelt staat het begrip gezin in het wetsvoorstel niet in algemene zin voor een vorm van samenzijn, maar specifiek voor die vorm van samenzijn van volwassenen en minderjarige kinderen. Van *ongerechtvaardigde* ongelijke behandeling van andere samenlevingsvormen is met deze definitie van het gezin niet meteen sprake, zoals de NOvA zelf lijkt te onderkennen.

De Stichting Eigen Kracht ziet het wetsvoorstel als waardevol en helpend omdat het recht van kinderen op verbinding met hun gezin momenteel onvoldoende is gewaarborgd. Gezinsplatform.nl en de Reformatorische oudervereniging (ROV) menen dat het wetsvoorstel een basis legt die waarborgt dat de overheid het gezin ziet staan en het belang ervan erkent, dat de overheid vooruitziet door uitdagingen van gezinnen te onderkennen en dat de overheid voorziet door een beleid te voeren dat gezinnen ondersteunt. Die basis ontbreekt momenteel, aldus Gezinsplatform.nl en de ROV. Gezinsplatform.nl stelt dat het gezin te lang een ondergeschoven kindje is geweest, waardoor het gezin weggwijnt. De ROV geeft aan dat stabiele en gezonde gezinnen van belang zijn voor de samenleving.

De Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) deelt de analyse dat het gezin onder druk staat en dat meer ondersteuning nodig is. BMK en Voor werkende ouders steunen het verankeren van het gezin in de Grondwet. Volgens BMK ziet het voorstel de jaarlijkse Staat van het gezin terecht als een overheidstaak. BMK vindt het belangrijk dat ieder gezin ondersteuning krijgt vanuit pedagogisch partnerschap. Daarbij benadrukt BMK het belang van kinderopvang, niet alleen als arbeidsmarktinstrument, maar ook als middel voor ontwikkelingskansen van alle kinderen en de leefbaarheid van de samenleving als geheel. Voor werkende ouders vindt het belangrijk dat ouders te allen tijde vrij moeten zijn om eigen keuzes te maken.

De Families Foundation en Humanitas Home-Start vinden het belangrijk dat meer positieve aandacht voor het gezin ontstaat. Deze organisaties zien graag dat er aandacht en effectieve ondersteuning komen voor het

gezin in de breedste zin van het woord en vanuit diverse gezinsaspecten. Het beeld van gezinnen in Nederland is volgens de Families Foundation, Humanitas Home-Start en Voor werkende ouders onduidelijk omdat er te weinig aandacht is voor het gezin als samenlevingsvorm. De Stichting Eigen Kracht vraagt uitdrukkelijk ook aandacht voor het belang van de bredere familiekring en het recht op familieleven dat hierop van toepassing is.

CitizenGO verwoordt namens de ondertekenaars van een petitie diepe bezorgdheid over de in het voorstel verankerde mogelijkheid tot overheidsingrijpen bij lichamelijke, psychische of morele bedreigingen. Het zou gaan om een vage formulering die ruimte laat voor verkeerde interpretatie en potentieel misbruik, aldus CitizenGO. Uit de door CitizenGO genoemde voorbeelden blijkt dat de vrees bestaat dat maatregelen van kinderscherming worden ingezet omdat morele opvattingen van ouders als een bedreiging voor het kind beschouwd zouden kunnen worden. De initiatiefnemers merken allereerst op dat het in Nederland een breed gedragen en lang gevestigde praktijk is dat de overheid moet kunnen ingrijpen in het gezinsleven indien de belangen van kinderen ernstig worden bedreigd. Bovendien menen de initiatiefnemers dat, zoals zij in paragraaf 7.3 van de toelichting beschrijven, de drieslag van de lichamelijke, geestelijke en morele ontwikkeling meer vastheid biedt dan de onbepaalde vermelding van de ontwikkeling van het kind. Ten aanzien van de morele ontwikkeling merken de initiatiefnemers tot slot op dat blijkens de toelichting uitdrukkelijk is uitgesloten dat morele opvattingen van ouders grond zouden kunnen bieden voor maatregelen van kinderscherming, aangezien dit wetsvoorstel juist de overtuiging van ouders, als onderdeel van de culturele belangen van het gezin, beoogt te beschermen. Als voorbeeld van de categorie morele bedreigingen hebben de initiatiefnemers gewezen op ouders die hun kind het criminele pad op sturen. De initiatiefnemers zouden het onverantwoord vinden dat de overheid in zulke situaties, waarin de lichamelijke en geestelijke belangen niet bedreigd hoeven te zijn, af zou moeten zien van ingrijpen in het gezinsleven.

Unicef Nederland geeft aan hoe belangrijk volgens het IVRK het gezin is voor kinderen en dat het gezin de nodige bescherming en bijstand verdient. UNICEF ziet ook dat in Nederland de belangen van kinderen vaak geen duidelijk en inzichtelijk onderdeel zijn van de besluitvorming, herkent de problemen in de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en de noodzaak van weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid. Unicef constateert dat in de besluitvorming het belang van het kind momenteel hier en daar wordt benoemd, maar dat niet inzichtelijk wordt wat het belang is, hoe dit is meegewogen en waarom er (eventueel) is afgeweken van dit belang. Het is volgens Unicef juist essentieel dat dit wel gebeurt met het oog op transparantie over prioriteiten en het aanvullen van ontbrekende kennis. Volgens Unicef lijkt het voorstel onvoldoende uit te werken wat de negatieve neveneffecten kunnen zijn, waarover uit landenrapporten van de Verenigde Naties meer duidelijkheid zou kunnen ontstaan. Ook lijkt volgens Unicef de erkenning van de positie van kinderen in het gezin te ontbreken. Belangen van ouders kunnen botsen met de belangen van kinderen. Het gaat bij de opvoeding niet om een belangenafweging tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van ouders en anderzijds de zelfstandige rechten van het kind, zo stelt Unicef, maar het gaat erom dat ouders hun kind ondersteunen bij het uitoefenen van de rechten uit het IVRK. De initiatiefnemers vermelden in dit verband ook de opvatting van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) dat de bescherming van het gezin geen instrument mag worden om de groeiende autonomie van het kind in te perken.

De initiatiefnemers delen de opvatting van Unicef dat het belang van het kind vaak niet of nauwelijks of niet duidelijk gewogen wordt in besluitvorming, terwijl overheden op grond van artikel 3 IVRK daartoe wel gehouden zijn. Ook de RSJ wijst erop dat Nederland nog stappen te zetten heeft. In het weloverwogen en samenhangende gezinsbeleid dat het wetsvoorstel beoogt te bevorderen, nemen de belangen van kinderen vanzelfsprekend een prominente plaats in. In de toelichting komen de belangen van kinderen op verschillende plaatsen aan bod. Hoewel de initiatiefnemers met Unicef onderkennen dat de belangen van ouders en kinderen soms kunnen botsen, hechten zij eraan duidelijk te maken dat het uitgangspunt van het IVRK niet een botsing van belangen is. Integendeel, het IVRK benadrukt de nauwe samenhang tussen kind en gezin: het belang van het kind is in beginsel juist sterk gebaat bij het gezin en de band tussen beide moet daarom zoveel mogelijk worden bevorderd. Daarom is het volgens de initiatiefnemers inderdaad belangrijk dat we niet primair uitgaan, zoals Unicef schrijft, van een belangenafweging tussen de verantwoordelijkheid van ouders en de zelfstandige rechten van het kind. Het wetsvoorstel is niet bedoeld als instrument om de rechten van het kind in te perken, maar wil de samenhang tussen de belangen van gezinnen en kinderen en een evenwichtige visie daarop vasthouden. Een benadering die enkel de rechten van kinderen benoemt en het belang van het gezin weglaat, past daar niet bij en dient volgens de initiatiefnemers de belangen van kinderen zelf onvoldoende. Op grond van internationale verdragen zijn twee aspecten van belang: de ouders oefenen, op grond van hun overtuiging, hun rechten uit ten behoeve van het kind (1) en zij houden daarbij rekening met de zich ontwikkelende vermogens van het kind en de wettelijke rechten die aan kinderen zijn toegekend (2). Die beide aspecten komen beknopt samen in de voorgestelde grondwettelijke bescherming van het gezin.

De initiatiefnemers lezen de opmerking over mogelijke negatieve neveneffecten in het licht van de verdere opmerkingen van Unicef zo dat de vrees zou kunnen bestaan dat de positie van ouders door het wetsvoorstel op onwenselijke wijze zou kunnen worden versterkt. Als het gaat om concrete voorbeelden zien zij niet zozeer nut in het bestuderen van landenrapporten van andere landen. Die rapporten worden immers sterk bepaald door de specifieke context, cultuur en wetgeving van een land. Dan zou eerder naar de aanbevelingen gekeken moeten worden die Nederland ontvangt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de aanbeveling van het VN-comité inzake kinderrechten om niet-noodzakelijke operaties bij kinderen met intersekse conditie te verbieden.¹⁰⁴ De initiatiefnemers zijn echter uit zulke aanbevelingen geen normen bekend die, in aanvulling op het wetsvoorstel, tot grondwettelijke verankering zouden moeten leiden.

Het NJCM geeft aan dat het wetsvoorstel zou moeten worden heroverwogen. De noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit zijn volgens het NJCM onvoldoende duidelijk. Lagere wet- of regelgeving en een beleidsmatige aanpak zouden meer passend zijn. De toelichting schept volgens het NJCM geen helderheid over de doorwerking van andere internationale verdragen dan het EVRM en waarom het wetsvoorstel tegen die achtergrond noodzakelijk is. Ook de RSJ ziet de noodzaak van het wetsvoorstel niet. Voor het NJCM is verder onvoldoende duidelijk wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van artikel 10 Grondwet. Vervolgens stelt het NJCM nog een aantal specifieke vragen over het voorgestelde Grondwetsartikel. Zo is een vraag welke belangen behoren tot de door de wetgever te maken «gezinswet» en hoe de wetgever die belangen afbakent. Eveneens wordt gevraagd waarom en welke uitzonderingen mogelijk zijn op ieders recht om zijn of haar biologische ouders te

¹⁰⁴ CRC/C/NLD/CO/5-6.

kennen. Tot slot past de verantwoordingsplicht voor de regering volgens het NJCM niet bij het karakter van een grondwettelijke bepaling.

Naar aanleiding van de opmerkingen van het NJCM en de RSJ hebben de initiatiefnemers paragraaf 6.4 van de toelichting aangepast en aangevuld. Zij menen dat daarmee genoegzaam op de vragen naar noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit is ingegaan. Verder willen de initiatiefnemers aangeven dat de voorgestelde grondwetsbepaling de wetgever niet noodzaakt tot het opstellen van een algemene gezinswet, zoals het NJCM lijkt te veronderstellen. Het wetsvoorstel geeft met de drieslag van economische, sociale en culturele bescherming slechts in algemene zin aan dat alle voor het gezin relevante aspecten aandacht van de wetgever verdienen. Voor veel onderwerpen geldt dat die aandacht er reeds is, zoals blijkt uit voorzieningen als de kinderbijslag, de regelingen voor verlof en de vrijheid om in het onderwijs een eigen overtuiging en cultuur over te dragen. Voor de wetgever kan onder andere de inhoud van verdragen een richtsnoer vormen om de bescherming van het gezin te toetsen. Daarnaast bijvoorbeeld ook kan de jaarlijkse staat van het gezin gezichtspunten opleveren voor het (verder) ontwikkelen van wetgeving. Overigens, als het gaat om de vraag of die grondwettelijke verantwoordingsplicht passend is, wijst de initiatief erop dat artikel 23 reeds een dergelijke plicht kent en dat die plicht volgens hem zijn waarde al lange tijd bewijst in de vorm van de Staat van het onderwijs. Zij zien een vergelijkbare meerwaarde als het gaat om de belangen van kinderen en gezinnen.

De NOvA adviseert gematigd positief ten aanzien van een grondwettelijke regeling over het gezin, waarbij de NOvA zich heeft beperkt tot de familierechtelijke aspecten, maar adviseert negatief over de voorgestelde tekst. Een belangrijke overweging hierbij is dat het voorstel onvoldoende duidelijk zou zijn over de doelstelling en dat het op twee gedachten hinkt: de bescherming van de (onmiskkenbare) waarde, dat een kind bij voorkeur in gezinsverband opgroeit (1) of de bescherming van het gezin (een samenlevingsvorm) als zodanig (2)? De initiatiefnemers ervaren dit als een oneigenlijke tegenstelling. Het voorstel ziet op beide doelstellingen en de initiatiefnemers menen dat ze wel te onderscheiden, maar moeilijk te scheiden zijn. Zoals uit de toelichting blijkt, blijft de inhoud van het voorstel niet beperkt tot de aanleiding, namelijk de noodzaak van rechtsbescherming bij overheidsingrijpen. Het voorstel zet in met de klassieke bescherming van het gezin tegen de overheid, maar krijgt ook verbreding door de wetgever te verplichten tot de bescherming van het gezin op alle relevante terreinen. Het betreft dus negatieve en positieve verplichtingen.

De NOvA en de Raad voor de rechtspraak uiten twijfels bij de effectiviteit en praktische meerwaarde van een bepaling in de Grondwet. De Kinderombudsman vraagt ook naar de meerwaarde van het wetsvoorstel in het licht van wat reeds in verdragen is verankerd. De NOvA meent dat een wettelijke regeling veel specifiekere dient te zijn om kinderen en ouders daadwerkelijk meerwaarde te bieden bij een beroep op bescherming van het gezinsleven. Daarbij noemt de NOvA voorbeelden uit de praktijk van de kinderbescherming, zoals een besluit tot het verlengen van een uithuisplaatsing. De initiatiefnemers onderkennen dat het wetsvoorstel geen specifieke regeling biedt voor zulke situaties, maar dat is in een Grondwetsbepaling niet mogelijk en ook in andere landen niet gebruikelijk. Op de wetgever rust een belangrijke verantwoordelijkheid om het recht op gezinsleven te vertalen in de wetgeving. De voorgestelde maatstaf voor het ingrijpen in het gezinsleven biedt daarbij meerwaarde boven de ruimere mogelijkheden die het EHRM toelaatbaar acht.

De NOvA en de RvdR benoemen de rol van het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet. De initiatiefnemers onderkennen dat de mogelijkheid van constitutionele toetsing door de rechter ook voor dit wetsvoorstel van wezenlijk belang is. Zij hebben naar aanleiding van deze vragen paragraaf 4.4 aan de toelichting toegevoegd. Zij volstaan hier met de constatering dat het wetsvoorstel niet enkel beoordeeld kan worden vanuit het perspectief van de rechterlijke constitutionele toetsing, maar dat ook uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van regering en parlement in ogenschouw genomen dient te worden. Zeker vanuit het laatstgenoemde perspectief heeft het wetsvoorstel meerwaarde.

Het Nederlands Jeugdinstituut geeft aan dat Nederland in vergelijking met andere Westerse landen inderdaad weinig aandacht heeft voor de ondersteuning van gezinnen. Het NJi onderschrijft het belang van integraal gezinsbeleid en constateert dat er sinds 2008 weinig voortgang is in de totstandkoming van gezinsbeleid. Het NJi weet niet of de voorgestelde grondwetswijziging het juiste instrument is om bij te dragen aan een betere bescherming van gezinnen, maar onderschrijft met name het belang van meer en structureler inzicht in hoe het met gezinnen gaat en de gevolgen van overheidsbeleid voor gezinnen. De initiatiefnemers zien het met het NJi als een belangrijk winstpunt als het wetsvoorstel leidt tot gestructureerde aandacht voor het gezin, op grond waarvan de ondersteuning van het gezin kan verbeteren.

Vanuit zowel een kinderrechtelijk als een pedagogisch perspectief onderstreept de Kinderombudsman het belang van het opgroeien van kinderen in een gezinsverband voor de optimale ontwikkeling van kinderen. Ook ondersteunen zij het belang van een samenhangend gezinsbeleid dat ervoor zorgt dat kinderen in een optimale leefomgeving kunnen opgroeien. De Kinderombudsman veronderstelt echter dat het wetsvoorstel niet de rechten van de kinderen, maar de rechten en vrijheden van de ouders voor de grondwettelijke bescherming van het gezin als uitgangspunt neemt. Die benadering is in strijd met onder andere het Kinderrechtenverdrag. Het advies is om in de toelichting het kinderrechtelijk kader met betrekking tot het gezin verder uiteen te zetten en dit als basis te gebruiken voor hoe de verantwoordelijkheid van ouders en de zorgplicht van de overheid zich tot elkaar verhouden, waarbij het belang van het kind als eerste overweging geldt.

De initiatiefnemers hebben het advies van de Kinderombudsman ter harte genomen om het kinderrechtelijk kader met betrekking tot het gezin uitgebreider te beschrijven, met name in paragraaf 7.3. Anders dan de Kinderombudsman veronderstelt, neemt dit wetsvoorstel niet de rechten en vrijheden van ouders als uitgangspunt, maar het familie- en gezinsleven. In het familie- en gezinsleven liggen de rechten van alle betrokkenen vervat, in het bijzonder kinderen en hun ouders. Het familie- en gezinsleven krijgt onder andere uitwerking aan de hand van de bepalingen uit internationale verdragen. De initiatiefnemers vinden het niet verstandig om eenzijdig de belangen van een bepaalde groep in de Grondwet centraal te stellen. Het gemeenschappelijke perspectief van het gezins- en familie is een meer evenwichtige benadering, die juist ook de belangen van kinderen meer ten goede komt. De internationale verdragen gaan niet uit van een tegenstelling tussen de belangen van kinderen en ouders. Op een specifiek onderdeel hebben de initiatiefnemers er wel voor gekozen de rechten van kinderen uitdrukkelijk te benoemen, namelijk het recht om te weten wie je biologische ouders zijn. Dit recht raakt zozeer de (ontwikkeling van de) persoonlijke identiteit dat de initiatiefnemers het niet afwezig willen laten.

9. Financiën, uitvoering en overgangsrecht

Aan de invoering van het wetsvoorstel zijn niet op voorhand financiële consequenties verbonden. Het wetsvoorstel kan voor overheden wel aanleiding vormen om bijvoorbeeld regelingen voor financiële ondersteuning van gezinnen opnieuw te bezien, maar het betekent niet op voorhand dat de bedragen van onder andere de kinderbijslag of het kindgebonden budget dan wel een gemeentelijke armoederegeling verhoogd moeten worden.

Bij alle maatregelen betreffende kinderen dienen overheden de belangen van het kind te betrekken. Deze opdracht is integraal onderdeel van de overheidsverantwoordelijkheid bij het nemen van besluiten en uitvoeren van beleid.

Volgens de Raad voor de Rechtspraak levert het wetsvoorstel naar verwachting geen extra werklast voor de gerechten op.

Het wetsvoorstel heeft niet de bedoeling om bestaande wetgeving te wijzigen. Afgezien van het feit dat op basis van politieke overtuiging bepaalde wetgeving als strijdig met het belang van familie- en gezinsleven beschouwd kan worden, zijn de initiatiefnemers geen voorbeelden bekend van regelingen die naar de huidige stand van de wetenschap en de jurisprudentie op voorhand als strijdig met het nieuwe grondwetsartikel beschouwd moeten worden. De initiatiefnemers hebben daarom, in reactie op het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, afgezien van een overgangstermijn. De initiatiefnemers hebben in paragraaf 7.3 wel aangegeven dat het aanbeveling verdient om de redactie van de kinderbeschermingswetgeving in lijn te brengen met de voorgestelde bepaling over maatregelen van kinderbescherming.

Het wetsvoorstel laat vanzelfsprekend de mogelijkheid onverlet om bestaande wetgeving te wijzigen indien daartoe noodzaak bestaat. Binnen de constitutionele kaders bestaat vaak een behoorlijke bandbreedte voor de uitwerking van wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid, fiscaliteit, of asiel en migratie. Het nieuwe grondwetsartikel laat ruimte om wetgeving op zulke gebieden te wijzigen, mits dat past binnen de juridische kaders waaraan Nederland gebonden is, zoals het EVRM.

II. Artikelsgewijs

Artikel II

Plaatsing van het nieuwe artikel

Voorafgaand aan de beschrijving van de voorgestelde bepaling inzake het gezin geven de initiatiefnemers eerst rekenschap van de plaatsing van het betreffende artikel in de Grondwet. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om het artikel zo vroeg mogelijk in te voegen in de catalogus van grondrechten, namelijk na het artikel over het recht op privéleven (artikel 10). Het artikel wordt dus ingevoegd als artikel 10a.

Volgens de initiatiefnemers past het voorgestelde artikel het beste in de catalogus van klassieke grondrechten. Het artikel is namelijk nauw verwant met de bescherming van het privéleven in artikel 10, in welk verband de regering het gezin tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1983 al aanstipte, en vormt daarvan een verbijzondering. Artikel 8 EVRM regelt in een adem het privé en familieleven. De initiatiefnemers willen die samenhang in de Grondwet niet doorbreken. Elementen zoals het recht om te weten wie de biologische

ouders zijn, passen naar de mening van de initiatiefnemers eveneens beter in de sfeer van de klassieke grondrechten.

Artikel 10a

De voorgestelde regeling sluit aan bij de systematiek die in de Grondwet gebruikelijk is. De opdrachten om bij de wet uitzonderingen te bepalen, betekenen daarom dat deze uitzondering in een wet in formele zin moeten worden vervat. Het stellen van regels laat echter ruimte voor uitwerking in lagere regelgeving.

Het onderscheid tussen de woorden gezin en familie is in veel andere landen niet van toepassing, terwijl het in Nederland gangbaar is. De Nederlandse vertaling van artikel 8 EVRM vertaalt family life als familie- en gezinsleven. Het wetsvoorstel gebruikt die tweeledige aanduiding, met een specifiek bereik van het woord familie en gezin. Het woord gezinsleven ziet op de relatie tussen ouders of andere wettelijk vertegenwoordigers en hun kinderen. Het woord familielevens heeft een breder bereik, waarvan de grenzen niet op voorhand duidelijk zijn te trekken. Het is ten aanzien van het familielevens aan de wetgever om te bepalen welke relaties bescherming verdienen, terwijl die relaties voor wat betreft het gezinsleven duidelijk zijn.

Eerste lid

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, vormden de uithuisplaatsingen als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire de aanleiding om een grondwettelijke verankering van de positie van het gezin te overwegen, hoewel deze aanleiding niet de enige rechtvaardiging vormt. De initiatiefnemers huldigen de opvatting dat het goed zou zijn dat ook de Nederlandse Grondwet onomwonden de fundamentele vrijheid van het familie- en gezinsleven beschermt. Voor de redactie van het recht op eerbiediging van het gezinsleven is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. Op allerlei terreinen kan het noodzakelijk zijn om regels te stellen die het recht op familie- en gezinsleven beperken. Gelet op het mogelijke detailniveau van de uitwerking is het niet mogelijk al die regels in formele wetten te verankeren. Daarom is geregeld dat beperkingen bij of krachtens de wet gesteld moeten worden.

De bescherming van het familie- en gezinsleven komt toe aan eenieder. Het betekent dat deze bescherming niet alleen geldt voor Nederlanders, maar ook voor vreemdelingen. Deze reikwijdte laat onverlet dat de wetgever bevoegd blijft om op grond van artikel 2 Grondwet regels te stellen die ook betrekking hebben op het familie- en gezinsleven van vreemdelingen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de wet regels stelt over de bescherming van het gezin. Aan het bereik van de wet zijn geen grenzen gesteld. Op allerlei terreinen kunnen op directe of indirecte wijze wettelijke regels ter bescherming van het gezin aan de orde zijn. Dat betreft niet enkel sociaaleconomische wetgeving, zoals de Algemene kinderbejagwet of de Participatiewet, maar bijvoorbeeld ook het strafrecht. Zo zien bepalingen over huiselijk geweld (art. 304 Sr) uitdrukkelijk op de situatie van het gezin. Algemeen geformuleerde strafbare feiten zoals uitbuiting (art. 273f Sr) en dwang (art. 284 Sr) dienen ook het gezin. De grondwettelijke norm inzake het gezin kan bij zulke bepalingen wel tot nieuwe bezinning leiden of een specifieke strafbaarstelling ten behoeve van het gezin wenselijk is.

Het brengt echter niet op voorhand met zich dat bestaande wetgeving moet worden gewijzigd.

Zoals aangegeven in paragraaf 7.4 is de drieslag van de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven een overkoepelende aanduiding van alle relevante aspecten. De initiatiefnemers menen dat niet kan worden volstaan met een sociaaleconomische bescherming, omdat daarmee te weinig recht gedaan wordt aan immateriële waarden. In navolging van het IVESCR voegen zij daarom ook de culturele bescherming toe. Deze term ziet niet enkel op bepaalde culturele gewoonten of een volks- of gezinscultuur, maar juist ook op het beleven en overdragen van een bepaalde levensbeschouwelijke en godsdienstige overtuiging.

Derde lid

Dit lid geeft ook inhoudelijk richting aan de wettelijke maatregelen door het codificeren van twee belangrijke internationaalrechtelijke uitgangspunten als het gaat om de positie van het kind en het gezin, die te vinden zijn in artikel 3 IVRK. Bij alle maatregelen van de overheid dient het belang van het kind de eerste overweging te vormen. Staten moeten daarbij tegelijk de fundamentele rechten en plichten van de ouders respecteren, zoals die ook in verdragen erkenning hebben gekregen, omdat zij als wettelijk vertegenwoordigers degenen zijn die verantwoordelijk en bevoegd zijn als het gaat om de bescherming en zorg van hun kinderen. Uit artikel 18 IVRK blijkt opnieuw hoe nauw de belangen van ouders en kinderen met elkaar verbonden zijn. Ouders hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind. Staten moeten volgens het IVRK passende bijstand verlenen om ervoor te zorgen dat ouders die verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Bij het uitoefenen van die verantwoordelijkheid is het belang van het kind de allereerste zorg van de ouders. Overigens kunnen onder ouders ook andere wettelijk vertegenwoordigers worden verstaan.

De maatregelen van de overheid zijn niet beperkt tot de wettelijke regels. Ook besluiten van overheidsorganen kunnen onder andere onder maatregelen vallen.

Vierde lid

Zoals in paragraaf 6.1 van de toelichting is aangegeven, zijn de initiatiefnemers van mening dat een specifieke grondwettelijke bepaling ten aanzien van maatregelen van kinderscherming meerwaarde kan hebben ten opzichte van artikel 8 EVRM. Het betreft de meest vergaande inbreuk op het gezinsleven van burgers. Dit lid richt zich daarom specifiek op dat onderwerp.

Het begrip maatregelen van kinderscherming heeft al lange tijd een duidelijke betekenis. Het betreft maatregelen die het ouderlijk gezag beperken of zelfs beëindigen of die voorzien in een oplossing in een situatie waarin ouders niet in staat zijn het gezag uit oefenen. Daarbij gaat het in de huidige wetgeving om regelingen inzake ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing, gezagsbeëindiging en voogdij. Cruciaal is dat de maatregel noodzakelijk is met het oog op een ernstige bedreiging van het belang het kind. De door de rechter vastgestelde omgangsregeling bij scheiding valt daarmee in beginsel ook buiten het bereik van de maatregelen van kinderscherming. Dat kan slechts anders zijn indien het belang van het kind ernstig bedreigd raakt, bijvoorbeeld omdat sprake is van een vechtscheiding. Niet alle maatregelen die het kind beogen te beschermen zijn dus maatregelen van kinderscherming. Het betreft de

specifieke categorie waarbij sprake is van interventie van de staat in het ouderlijk gezag.

Het kerngezin van de volwassene(n) en hun minderjarige kinderen neemt een bijzondere, zelfs exclusieve plaats in. Juridisch gezien gaat het dan om de ouders of andere wettelijk vertegenwoordigers van het kind. In die zin spreekt bijvoorbeeld ook het IVRK in artikel 27 van de ouders of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind.

De wet beperkt zich niet tot het aangeven van de gronden die kunnen leiden tot maatregelen van kindbescherming. De wetgever dient zich bijvoorbeeld ook rekenschap te geven van de vraag hoe om te gaan met de biologische ouders die uit het ouderlijk gezag zijn ontzet. Ook dan blijft het onderhouden van de relatie met kinderen een belangrijk aandachtspunt.

Vijfde lid

Het recht van kinderen om hun biologische ouders te kennen is in Nederland en internationaal breed erkend als fundamenteel uitgangspunt. Artikel 7 IVRK bijvoorbeeld geeft er uitdrukking aan. Hoewel het vastleggen van dit onderwerp in het licht van de huidige internationale regelgeving en jurisprudentie niet strikt noodzakelijk is, vinden de initiatiefnemers het voor de hand liggen om dit fundamentele uitgangspunt wel tot uitdrukking te brengen in een grondwetsartikel over het gezin. Het gaat hierbij immers om gegevens die fundamenteel zijn voor de identiteit van het kind. De bredere uitwerking van het recht op informatie van het kind ten aanzien van andere relaties dan die met de biologische ouders is de verantwoordelijkheid van de wetgever.

Zesde lid

De initiatiefnemers vinden het van groot belang dat de regering en het parlement voortdurend rekenschap geven van de eerbiediging van het recht op familie- en gezinsleven en de wijze waarop de bescherming van de sociale, economische en culturele rechten van het familie- en gezinsleven adequaat wordt geregeld. In navolging van het onderwijs achten zij een jaarlijks verslag noodzakelijk om de ontwikkelingen op de voet te kunnen volgen. De regering brengt in het verslag de relevante nationale en internationale ontwikkelingen in regelgeving en jurisprudentie in beeld en de wijze waarop deze doorwerken in Nederland. Eveneens beschrijft de regering welke ontwikkelingen zich voordoen als het gaat om de wettelijke uitwerking van de verschillende aspecten uit het tweede lid in kaart te brengen en welke wijzigingen eventueel overwogen dienen te worden. In lijn met de toelichting in hoofdstuk 7 zal het kerngezin daarbij in het bijzonder aandacht verdienen. Het jaarlijkse verslag is een goed aangrijpingspunt om een stand van zaken te schetsen en een gestructureerd debat mogelijk te maken.

Staatsnoodrecht

De initiatiefnemers hebben gezien welke positie het recht op familie- en gezinsleven dient in te nemen in het kader van het grondwettelijke staatsnoodrecht zoals geregeld in artikel 103. Zij merken op dat de kernvraag hierbij is of er noodzaak bestaat om meer afwijkingen toe te staan dan reeds op basis van de reguliere wetgeving mogelijk zijn en die daarom zouden nopen tot het opnemen van (onderdelen van) het voorgestelde artikel 10a in artikel 103 van de Grondwet. Immers, op basis van de bestaande beperkingssystematiek kan de formele wetgever

noodwetgeving opstellen die beperkingen van grondrechten bevat.¹⁰⁵ Om die reden komen het eerste en het vijfde lid van het voorgestelde artikel reeds niet in aanmerking voor verankering in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet, op dezelfde grond die leidt tot het ontbreken van het recht op privéleven in die bepaling.¹⁰⁶

Inhoudelijk kunnen de initiatiefnemers zich in uitzonderingstoestanden geen situaties voorstellen die rechtvaardigen dat de overheid om andere redenen dan die gelegen zijn in de reguliere taak van de kindbescherming een inbreuk op het ouderlijk gezag zou mogen maken. Ook in uitzonderingstoestanden zijn de ouders de eerstverantwoordelijken om te besluiten over de situatie van hun kinderen. In situaties waarin de ouders niet in staat zijn te handelen of voor zover zij, ook als het gaat om het reageren op situaties in de uitzonderingstoestand, besluiten nemen die een ernstige bedreiging vormen voor de belangen van het kind, kunnen de maatregelen van kindbescherming een rol vervullen.

De initiatiefnemers willen niet vooruitlopen op een mogelijke herziening van het staatsnoodrecht. In het kader van de herziening dienen ook de uitzonderingen van artikel 103, tweede lid, van de Grondwet opnieuw te worden gezien en in dat verband kan dan ook aandacht geschonken worden aan de status van het recht op familie- en gezinsleven.

Stoffer
Krul
Ceder

¹⁰⁵ Zie paragraaf 4.8 van het ongevraagd advies van 15 december 2021 van de Afdeling advisering van de Raad van State; Kamerstukken II 2021–2022, 29 668, nr. 65 (bijlage).

¹⁰⁶ Zie de opmerkingen hierover van de Afdeling advisering van de Raad van State bij punt 4, onderdeel e, van het advies bij het onderhavige wetsvoorstel.

Bijlage

Deze bijlage bevat een weergave van de grondwettelijke regelingen in Europese landen. Zoals aangegeven in de toelichting zijn drie groepen te onderscheiden, namelijk landen die geen aandacht, summiere aandacht en uitgebreide aandacht aan het gezin geven. Vanwege de inhoud van het wetsvoorstel is de weergave zoveel mogelijk beperkt tot de teksten die het gezin betreffen. Bijzondere bepalingen over het huwelijk worden bijvoorbeeld niet vermeld.

I. Geen inhoudelijke vermelding

De Grondwet van Oostenrijk noemt het gezin alleen in de verdeling van bevoegdheden tussen de federale staat en de Länder. Nederland, Frankrijk, Denemarken kennen geen vermelding van het gezin.

II. Summiere vermelding

De Belgische Grondwet bepaalt in artikel 22 dat ieder het recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. De Grondwet van Luxemburg verwoordt in artikel 11 dat de staat de natuurrechten van de menselijke persoon en het gezin waarborgt. Sectie 19 van de Finse Grondwet bepaalt dat de publieke autoriteiten voorzien in steun aan gezinnen zodat zij de mogelijkheid hebben het welzijn en de persoonlijke ontwikkeling van het kind te verzekeren. Artikel 2 van de Zweedse Grondwet draagt de publieke instituties op het gezinsleven van het individu te beschermen. De Tsjechische Grondwet (art. 10) biedt bescherming tegen een illegitieme inbreuken op het privéleven en gezinsleven.

III. Uitgebreide vermelding

Artikel 6 van de Duitse Grondwet gaat uitgebreid in op het gezin. Huwelijk en gezin staan onder bijzondere bescherming van de staatsorde. De verzorging en opvoeding van de kinderen is het natuurlijke recht van de ouders en de voor alle dingen op hen rustende plicht. Over de waarneming ervan waakt de staatsgemeenschap. Tegen de wil van de opvoedingsgerechtigden mogen kinderen slechts op grond van een wet van het gezin gescheiden worden, bij falen van de opvoeders of andere dreigende verwaarlozing van het kind. Iedere moeder heeft aanspraak op de bescherming en de steun van de gemeenschap. Buitenechtelijke kinderen moeten gelijk worden behandeld.

De Noorse Grondwet beschermt het recht op gezinsleven (art. 102). De staat creëert voorwaarden die de ontwikkeling van het kind bevorderen, waaronder de noodzakelijke economische, sociale en gezondheidsbelangen, bij voorkeur binnen het eigen gezin (art. 104).

Polen plaatst in artikel 18 van de Grondwet het gezin, het moederschap en het ouderschap onder bijzondere zorg en bescherming van de Republiek. Artikel 47 bepaalt dat een ieder het recht geniet op wettelijke bescherming van zijn privéleven en familieleven.

Artikel 19 van de Slowaakse Grondwet vrijwaart van ongerechtvaardigde inmenging in het gezinsleven. De wet beschermt het gezin, in het bijzonder kinderen en minderjarigen (art. 41). Er is bijzondere aandacht voor zwangere vrouwen en gelijke rechten voor alle kinderen. Ouders hebben recht op kinderopvang, kinderen hebben het recht op ouderlijke zorg en opvoeding. Alleen op grond van een rechterlijke uitspraak,

gebaseerd op de wet, kunnen de rechten van ouders worden beperkt en kunnen kinderen van hun ouders gescheiden worden. Ouders die voor hun kinderen zorgen, hebben recht op bijstand van de staat.

Artikel 41 van de Ierse Grondwet beschrijft het gezin als de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de samenleving en als morele institutie met onvervreemdbare en onverjaarbare rechten die voor en boven alle positieve wetten staan. De staat garandeert daarom de bescherming van het gezin, zowel in de opbouw als het aanzien, als noodzakelijke basis van de sociale orde en onontbeerlijk voor het welzijn van de natie en de staat. Het artikel bevat specifieke bescherming van de positie van moeders. Het gezin is de natuurlijke en primaire opvoeder van het kind (art. 42).

De Grondwet van Zwitserland waarborgt het recht op privacy in het privéleven en gezinsleven (art. 13) en het recht om een gezin te vormen (art. 14). Daarnaast bevat de Grondwet specifieke bepalingen over huisvesting (art. 41), medische zorg (art. 117a) en geneeskunde en gentehnologie (art. 119).

De Spaanse Grondwet behandelt het gezin in de artikelen 18 en 39. Artikel 18 garandeert het recht op privacy voor het gezin. Artikel 39 verzekert dat de publieke autoriteiten de sociale, economische en juridische bescherming van het gezin garanderen en de volledige bescherming van kinderen ongeacht afstamming en familiestand. De wet maakt onderzoek naar het vaderschap mogelijk. Ouders dienen hun minderjarige kinderen alle aard van bijstand te verschaffen. Kinderen genieten de bescherming van hun rechten op grond internationale verdragen.

Portugal kent de meest uitgebreide beschrijving van het gezin. De privacy van het gezinsleven wordt beschermd, waaronder bescherming tegen misbruik van gegevens inzake het gezin (art. 26). Iedereen heeft het recht een gezin te stichten (art. 36). Arbeid moet zo georganiseerd worden dat het te verenigen is met gezinsleven (art. 59). Het gezin heeft recht op adequate huisvesting (art. 65). Artikel 67 is het scharnierpunt, dat de bijzondere bescherming van het gezin als fundamentele eenheid van de samenleving formuleert. Er moet sprake zijn van effectieve implementatie van alle voorwaarden die nodig zijn voor alle gezinsleden om zich te ontplooien. Specifiek worden benoemd, sociale en economische bescherming, sociale faciliteiten, gezinsplanning, en proportionele belastingheffing. Integraal en samenhangend familiebeleid moet worden opgesteld en uitgevoerd na overleg met vertegenwoordigende organisaties. Vaders en moeders hebben recht op adequaat verlof (art. 68). Kinderen hebben recht op bescherming tegen buitensporige aanwending van gezag in het gezin, bovendien is er speciaal aandacht voor kwetsbare kinderen zoals wezen (art. 69).

Italië erkent de rechten van het gezin als natuurlijke gemeenschap gebaseerd op het huwelijk (art. 29). Het is het recht en de plicht van ouders hun kinderen op te voeden (art. 30). De wet treft voorzieningen indien ouders daartoe niet in staat zijn, de wet voorziet in de bescherming van buitenechtelijke kinderen en een onderzoek naar het vaderschap. De Republiek ondersteunt door economische maatregelen en andere voordelen de gezinsvorming en stelt gezinnen in staat aan hun verplichtingen te voldoen, waarbij speciaal aandacht is voor grote gezinnen (art. 31). De wet beschermt moeder, kinderen en jongeren door noodzakelijke voorzieningen. Arbeidsvoorwaarden moeten vrouwen in staat stellen hun essentiële rol in het gezin te vervullen en moeten adequate bescherming bieden voor moeder en kind (art. 37).

De Griekse Grondwet stelt eerst kort, in het kader van de persoonlijke levenssfeer, dat het privéleven en gezinsleven van het individu onschendbaar is (art. 9). Vervolgens gaat artikel 21 uitgebreider in op het gezin. Het gezin staat onder de bijzondere bescherming van de staat, omdat het de hoeksteen van het voortbestaan en de ontwikkeling van de natie is. Die bescherming geldt ook het huwelijk, het moederschap en de opvoeding. Gezinnen met veel kinderen verdienen speciale zorg.

De Roemeense Grondwet regelt het respect voor en de bescherming van het gezinsleven (art. 26). Het gezin is gegrond op het huwelijk en het recht en de plicht van ouders om hun kinderen op te voeden, te onderwijzen en te begeleiden (art. 48). Kinderen genieten gelijke bescherming, binnen en buiten het huwelijk geboren.

Van alle hier beschreven landen is Hongarije het enige land dat het gezin in de preambule noemt, als bepalende grondslag voor het samenleven (samen met de natie). Het gezin is de basis voor het overleven van de natie (art. L). Gezinsrelaties zijn gebaseerd op het huwelijk en de relaties tussen ouders en kinderen. Artikel VI beschermt het recht op gezinsleven.