

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 gezins- en familieleven

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Vastgesteld 25 september 2025

Inhoudsopgave

	blz.
I. Algemeen	1
1. Inleiding en aanleiding	2
2. Het gezin in Nederland	9
2.1 Gezinsbeleid en -politiek	10
3. Het belang van het gezin	10
3.1 Politiek en beleid	11
4. Het gezin in de constitutionele orde	11
4.1 Internationale verdragen	13
4.2 Rol en betekenis van de Grondwet	14
4.3 Constitutionele toetsing	15
5. Noodzaak	16
5.1 Bescherming van het gezinsleven	16
5.2 Weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid	17
5.3 Karakter van de Grondwet	17
6. Inhoud van het wetsvoorstel	18
6.1 Definitie en afbakening gezin	20
6.2 Identiteit en afstamming	20
6.3 Waarborgen voor weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid	21
7. Consultatie	22
II. Artikelsgewijs	23

I. ALGEMEEN

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben voor nu een aantal vragen aan de initiatiefnemers.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het 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. Graag willen deze leden de initiatiefnemers daarover een aantal vragen stellen.

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden willen graag hun waardering uitspreken voor de zorgvuldige voorbereiding en onderbouwing van het voorstel door de indieners.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de leden Stoffer, Krul en Ceder. Deze leden voelen sympathie voor de wens om het gezinsleven te willen beschermen. Zij hebben zich er in het verleden en recent ook voor ingezet om de mogelijkheid van het vormen van een gezin ook breder toegankelijk te maken, bijvoorbeeld via de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor paren van gelijk geslacht, meerouderschap en een goede regeling voor draagmoederschap. Zij gunnen iedereen het plezier, de warmte en de veiligheid die kunnen horen bij het gezinsleven. Zij zijn echter nog niet overtuigd van de noodzaak om dit recht, in de voorgestelde formulering, op te nemen in de Grondwet. Daarom hebben zij een aantal vragen voor de initiatiefnemers.

De leden van de BBB-fractie hebben geen vragen of opmerkingen voor de initiatiefnemers. Deze leden willen de initiatiefnemers danken voor hun harde werken. Zij hebben daar respect voor en spreken de hoop uit dat de behandeling in de Kamer snel kan plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot opname van een bepaling betreffende het gezins- en familieleven in de Grondwet. Deze leden danken de initiatiefnemers voor het indienen van dit wetsvoorstel. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

De leden van de SP-fractie hebben het 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 gezins- en familieleven gelezen, maar hebben daar nog wel enkele vragen over.

De leden van de SGP-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben daarover enkele vragen.

De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de verschillende fracties. Zij bedanken de leden voor hun inbreng en voorzien in het onderstaande graag in de beantwoording van de gestelde vragen.

1. Inleiding en aanleiding

Allereerst vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wat de precieze aanleiding is van het initiatiefwetsvoorstel. In de memorie van toelichting en in het nader rapport lijken de initiatiefnemers op twee gedachten te hinken. Enerzijds lezen deze leden dat de aanleiding de uithuisplaatsing van kinderen is en anderzijds geven de initiatiefnemers aan dat zij een bredere aanleiding hebben. Kunnen de initiatiefnemers hier nader op ingaan? Kunnen zij hierbij ook aandacht besteden aan de vraag van constitutionele rijpheid?

De initiatiefnemers merken op dat het ontstaan van het wetsvoorstel te maken heeft met twee factoren die nauw met elkaar verband houden. De specifieke aanleiding om zich bezig te houden met dit voorstel waren de

misstanden inzake de kinderopvangtoeslag en de daarmee verbonden zorgen over uithuisplaatsingen. In Nederland bestaan ook al geruime tijd zorgen over het aantal uithuisplaatsingen en ondertoezichtstellingen. Uit onderzoek van het NJi bleek dat Nederland in Europa op de zevende plaats staat als het gaat om het aantal kinderen dat in een residentiële voorziening woont.¹ Het recht op familie- en gezinsleven benadrukt dat kinderen juist zoveel mogelijk bij hun ouders zouden moeten wonen. In de memorie van toelichting is beschreven dat verschillende adviesorganen of -commissies in de afgelopen jaren het belang van een samenhangende ondersteuning van gezinnen en sociale netwerken. Het verankeren van een bepaling in de Grondwet over het familie- en gezinsleven onderstreept het belang om hier ernst mee te maken. Betere ondersteuning van gezinnen, families en hun netwerken zorgt er ook voor dat de noodzaak van maatregelen van kinderbescherming zo beperkt mogelijk gehouden kan worden.

De genoemde aanleiding vormde echter ook reden om de status van het familie- en gezinsleven in een eventuele grondwettelijke regeling breder te bezien. Immers, het is niet mogelijk om een evenwichtige regeling te ontwerpen wanneer de aandacht zou blijven steken in de eerste aanleiding. Het overzicht van verdragen maakte de initiatiefnemers duidelijk dat ook andere elementen breed gedragen worden en dat zij een plek in de Grondwet zouden kunnen krijgen. Samengevat volgden de specifieke aanleiding en de reden tot verbreding dus eigenlijk vrij logisch uit elkaar.

In dit verband vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie terecht naar het belang van constitutionele rijpheid. Om meerdere redenen waren de initiatiefnemers snel overtuigd van de rijpheid van een voorstel tot wijziging van de Grondwet. In de eerste plaats betreft het een fundamenteel grondrecht dat voor allen die zich in Nederland bevinden van groot belang is. Uit de analyse van constitutionele regelingen in andere Europese landen bleek de initiatiefnemers dat Nederland een buitenbeentje vormt door het familie- en gezinsleven geen plaats te geven in de Grondwet. In de tweede plaats constateren de initiatiefnemers dat het al decennia erg lastig blijkt in de politiek om gestructureerd en samenhangend aandacht te geven aan het familie- en gezinsleven. Ten derde bestaan al vele jaren indringende zorgen over het functioneren van de kinderbescherming. De Grondwet biedt hierbij geen expliciete aanknopingspunten. Tegen deze achtergrond achten de initiatiefnemers het voorstel meer dan rijp om ook in Nederland een sobere, maar adequate regeling over het familie- en gezinsleven te verankeren in de Grondwet.

De leden van de VVD-fractie merken het volgende op. Deze leden delen de mening dat gezinnen een belangrijke rol in de samenleving hebben. Het is immers van groot belang dat kinderen in een veilige omgeving kunnen opgroeien. Maar dat geldt ook voor andere samenlevingsvormen waarin kinderen opgroeien. Ook mensen die alleen wonen, dus niet in een gezinsverband leven, maar veelal in andere verbanden hun contacten hebben, hebben rechten die bescherming verdienen. Ook in die situaties moet de overheid zich rekenschap geven van de effecten van beleid en wetgeving.

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, zo valt in de memorie van toelichting te lezen. Het gaat hier inderdaad om een zeer ernstige affaire en groot onrecht dat de getroffen ouders en hun kinderen is aangedaan. Maar kan in zijn algemeenheid worden gezegd dat het slecht is gesteld met de

¹ Inzicht in uithuisplaatsingen in Nederland en de rest van Europa (Nji, mei 2022).

positie van gezinnen en kinderen? In hoeverre maakt deze affaire het noodzakelijk dat het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven in de Grondwet moet worden verankerd? Wat maakt dat verankering zorgt voor een betere bescherming van de positie van het familie- en gezinsleven ten opzichte van de huidige situatie? In hoeverre had artikel 10a, als dat een aantal jaren geleden van kracht was geweest, de nare kinderopvangtoeslagaffaire en uithuisplaatsingen kunnen voorkomen? Komt het niet aan op het maken van goede wetgeving en goed beleid? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers. De inhoud van het voorgestelde artikel 10a maakt al deel uit van de nationale rechtsorde. Er kan een beroep op de mensenrechtenverdragen worden gedaan. De initiatiefnemers noemen verderop in de toelichting de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en toepasselijke verdragen, zoals daar zijn: het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Handvest van de Europese Unie en het Haags adoptieverdrag. De initiatiefnemers stellen ook dat zij niet bekend zijn met wettelijke regelingen die op voorhand wijziging behoeven als dit wetsvoorstel tot aanpassing van de Grondwet zou leiden. Zegt dat in feite al niet genoeg? In hoeverre biedt het voorgestelde artikel een hoger beschermingsniveau dan de verdragen al bieden? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

In reactie op de leden van de VVD-fractie hechten de initiatiefnemers er allereerst aan te onderstrepen dat de overheid inderdaad aandacht dient te hebben voor alle samenlevingsvormen waarin kinderen opgroeien. De gekozen definitie van het CBS ziet daarom op alle situaties waarin een of meer volwassenen verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van een of meer kinderen. Bovendien waarborgt het bredere recht op familieleven dat de overheid ook buiten het kerngezin bescherming moet bieden aan burgers. Dat recht heeft ook betrekking op burgers die alleen wonen en die contacten onderhouden met kinderen en op andere familieleden en relaties waarin sprake is van een nauwe betrekking.

De initiatiefnemers merken voorts op dat zij in de memorie van toelichting niet gesteld hebben dat het in algemene zin slecht gesteld is met de positie van gezinnen en kinderen. Gelukkig gaat het met heel veel gezinnen goed. De overheid biedt op verschillende manieren ondersteuning aan gezinnen, door middel van algemene ondersteuning alsook door specifieke steun en begeleiding als daarvoor aanleiding bestaat. De initiatiefnemers constateren wel dat een gestructureerde en samenhangende bescherming van het familie- en gezinsleven door de overheid ontbreekt. De initiatiefnemers menen dat daarin aanmerkelijke verbetering te bereiken valt door het wetsvoorstel.

De vraag of een wetsvoorstel problemen had kunnen voorkomen, laat zich vaak moeilijk beantwoorden. Met de leden van de VVD-fractie zijn de initiatiefnemers van mening dat goede wetgeving en beleid van groot belang zijn. Tegelijk constateren de initiatiefnemers dat het niet helpend is voor het ontwikkelen van beleid en wetgeving dat het gezin zozeer afwezig is in de Grondwet. Meer dan bij andere grondrechten bestaat door het ontbreken van een duidelijke regeling in de Grondwet een kloof tussen de vereiste bescherming in de praktijk en de richtinggevende constitutionele kaders. De constitutionele kaders staan bij dit thema meer op afstand doordat hoofdzakelijk volstaan moet worden met de algemene regeling van artikel 8 EVRM en de casuïstiek van de jurisprudentie van het

EHRM. De Grondwet kan ten aanzien van het gezin nauwelijks een richtinggevende functie vervullen. De initiatiefnemers vinden dit onwenselijk.

Zoals de initiatiefnemers hierboven in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben aangegeven, blijft het wetsvoorstel niet beperkt tot de aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire en de daarmee verbonden zorgen over uithuisplaatsingen. Deze aanleiding vormde ook reden om te bezien of een breder voorstel inzake het familie- en gezinsleven noodzakelijk was. Hoewel de leden van de VVD-fractie terecht vaststellen dat belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel reeds in verdragen te vinden zijn, geldt dit niet voor alle onderdelen. Ten aanzien van de norm voor overheidsingrijpen biedt het wetsvoorstel een duidelijker criterium en daarmee ook meer bescherming dan artikel 8 EVRM. Daarnaast bevat het wetsvoorstel ook meerwaarde door de duidelijke opdracht aan de regering en het parlement om gestructureerd en samenhangend aandacht te besteden aan het recht op familie- en gezinsleven.

De leden van de D66-fractie merken op dat het recht op gezinsleven ook reeds is vastgelegd in het EVRM. Dat is op zich geen belemmering om het ook in de Grondwet op te nemen, er is immers wel meer overlap. Deze leden vragen de initiatiefnemers waarom zij niet voor gekozen hebben om zich aan te sluiten bij de formulering die in het EVRM gehanteerd wordt. Wensen zij op bepaalde vlakken inhoudelijk af te wijken van de definitie en de jurisprudentie van het betreffende artikel, zo vragen deze leden. Daarbij wijzen zij ook op de door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) gemaakte opmerkingen over de gevolgen van het voorstel voor bestaande en mogelijk toekomstige wetgeving op de relevante terreinen die door het beoogde grondrecht op eerbiediging van het recht op gezins- en familielevens bestreken zullen worden. Die merkt op dat de beperkingsclausule in het eerste lid onvoldoende ruimte biedt voor een adequate afweging van het grondrecht ten opzichte van andere belangen, waaronder algemene belangen. Het voorgestelde doelcriterium op grond waarvan beperking van het gezinsleven mogelijk is, is bijvoorbeeld veel beperkter dan waarin het recht op eerbiediging van het gezinsleven in artikel 8 van het EVRM voorziet.

De leden van de D66-fractie merken op dat de voorgestelde wettekst een aantal bepalingen bevat waarvan betwijfeld kan worden of deze thuishoren in de Grondwet. Deze leden wijzen in het bijzonder op het zesde lid, dat stelt dat de regering jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal doet toekomen van het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven en de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven door de overheid. Waarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om dit in de Grondwet op te nemen en niet in bijvoorbeeld een uitvoeringswet, zo vragen deze leden. Welk element in dit lid is dusdanig van belang dat het grondwettelijke bescherming verdient en niet in een normale wet geborgd zou kunnen worden, zo vragen zij tevens. Hoe verhoudt dat zich tot andere rapportageverplichtingen van de overheid? De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het onderhavige wetsvoorstel in het bijzonder is ingegeven door uithuisplaatsingen als gevolg van het kinderopvangtoeslagenschandaal. Deze leden waarderen het dat met onderhavig voorstel de initiatiefnemers trachten om toekomstige grondrechtenschendingen te voorkomen, door deze grondrechten in de Grondwet op te nemen. In het advies van de Afdeling advisering lezen deze leden dat het Burgerlijk Wetboek (BW) al waarborgen bevat voor ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing die strenger zijn dan de beperkingsclausule in het voorgestelde artikel 10a, eerste lid, Grondwet. Zij vragen zich met de Afdeling advisering af of een verankering van het recht op eerbiediging van het gezins- en familielevens

in de Grondwet op deze wijze daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossing van de gesignaleerde problemen in de kinderbescherming. Die problemen lijken zich immers voornamelijk voor te doen in de uitvoering. Kunnen de initiatiefnemers hierop reflecteren?

De initiatiefnemers merken op dat zij het wetsvoorstel hebben aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State, waar de leden van de D66-fractie naar verwijzen. Ten aanzien van het recht op familie- en gezinsleven hebben de initiatiefnemers verduidelijkt dat zij de brede, materiële definitie van het EHRM volgen. Het wetsvoorstel roept daarom geen vragen op voor bestaande of nieuwe wetgeving. De beperkingsclausule bij het algemene recht op familie- en gezinsleven is verruimd en biedt nu voldoende mogelijkheden om noodzakelijke maatregelen te treffen.

Ten aanzien van de maatregelen voor kinderbescherming hebben de initiatiefnemers wel gekozen voor een specifieke beperkingsclausule. Zij vinden het namelijk onbevredigend dat de Grondwet voor een zo ingrijpende situatie geen richting geeft aan de wetgever. De algemene beperkingsclausule van het EVRM schept weinig duidelijkheid. De initiatiefnemers wijzen erop dat het EHRM bewust ruimte laat aan de staten om een maatstaf voor overheidsingrijpen te formuleren. Het wetsvoorstel schept duidelijkheid over het criterium dat in Nederland geldt.

De initiatiefnemers begrijpen de terughoudendheid van de leden van de D66-fractie ten aanzien van een rapportageplicht in de Grondwet. Toch menen zij dat er voldoende grond bestaat om deze verplichting ten aanzien van het recht op familie- en gezinsleven op te nemen. Gelet op de decennialange ervaring dat het bijzonder lastig blijkt om ervoor te zorgen dat regering en parlement jaarlijks voldoende gestructureerd aandacht besteden aan het fundamentele belang van de bescherming van het familie- en gezinsleven vinden zij het voor de hand liggen om de rapportageverplichting bij het opstellen van een nieuwe regeling meteen op te nemen. Daarmee is sprake van een sterkere mate van zelfbinding door de wetgever. Het is de enige manier om te verzekeren dat regering en parlement zich jaarlijks rekenschap geven van de ontwikkelingen op dit gebied en de afweging of wijzigingen van wet- en regelgeving nodig zijn. Bij verankering in gewone formele wetgeving bestaat eerder het risico dat de rapportageverplichting toch weer ongedaan wordt gemaakt. De initiatiefnemers wijzen erop dat reeds een grondwettelijke rapportageverplichting bestaat op een terrein dat nauw verwant is aan het familie- en gezinsleven, namelijk het onderwijs. Zij kennen geen andere onderwerpen waarvoor ook een jaarlijkse rapportageverplichting in de rede zou liggen. Aan sectoren als de woningbouw en de zorg wordt kennelijk wel als vanzelf intensief aandacht besteed. Indien gewenst zou een rapportageverplichting in zulke gevallen wel in gewone formele wetgeving verankerd kunnen worden.

Met de leden van de D66-fractie zijn de initiatiefnemers van mening dat het opstellen van een grondwettelijke regeling niet direct een oplossing vormt voor problemen die zich in de uitvoering hebben voorgedaan en die zich voor kunnen doen. Een vergelijkbare analyse geldt overigens ten aanzien van de gewone formele wetgeving. Ook die kan niet altijd voorkomen dat problemen in de uitvoering ontstaan, zoals in de afgelopen jaren is gebleken. Deze constatering laat het belang van goede wetgeving en een duidelijk grondwettelijk kader onverlet. De initiatiefnemers wijzen erop dat een grondwettelijke bepaling over maatregelen van kinderbescherming meerwaarde kan hebben tegen de achtergrond van het EVRM en daarom aan te bevelen valt. Het EHRM laat staten

bewust ruimte om het criterium voor overheidsingrijpen te formuleren. De initiatiefnemers vinden dat de wetgever deze meerwaarde van de Grondwet zeker moet benutten ten aanzien van een belangrijk onderwerp als het overheidsingrijpen in gezinnen.

De leden van de SP-fractie constateren dat het voorstel nog vrij ingrijpend is gewijzigd nadat het advies van de Afdeling advisering is verschenen. Hebben de initiatiefnemers overwogen het nieuwe voorstel in gewijzigde / aangevulde vorm nogmaals ter advisering voor te leggen aan de Raad van State? Zo niet, waarom niet?

De leden van de SP-fractie zijn het eens met de initiatiefnemers dat het gezin een belangrijke rol speelt in onze samenleving en dat een goed gezinsleven de basis biedt dat elk kind verdient en nodig heeft. Toch vragen zij zich af of een grondwettelijke basis niet overbodig is naast de bescherming die het gezinsleven krijgt in het achtste artikel van het EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft landen al vaak op de vingers getikt wanneer het gezinsleven werd geschonden, bijvoorbeeld bij onterechte uithuisplaatsingen. Voegt een nieuw artikel in de Grondwet daar echt iets aan toe? Wat betekent dit concreet voor gezinnen die nu vastlopen in de jeugdzorg of bij kinderschermingsmaatregelen? Ook stellen de initiatiefnemers dat verdragsregels vaak geen directe sociale en economische bescherming bieden. Maar hoe verhoudt dit zich tot de sociale grondrechten die nu al in de Grondwet staan, en die gezinnen en individuen juist wél horen te beschermen? Ook vragen de leden van de SP-fractie zich af of dit voorstel echt iets oplost. De initiatiefnemers wijzen naar de kinderopvangtoeslagaffaire. Maar dit schandaal kwam voort uit een keihard fraudebeleid, discriminatie op basis van klasse en etniciteit en falende uitvoeringsorganisaties. De politiek en uitvoeringsorganisaties werkten vanuit het idee dat burgers in de eerste plaats potentiële fraudeurs waren, in plaats van mensen die ondersteuning nodig hadden. Het probleem was dus niet dat er geen regels waren, maar dat sommige wetten en regels doelbewust te streng waren én dat bestaande regels, zoals het verbod op discriminatie en het recht op evenredigheid, niet of onvoldoende werden nageleefd. Door het toeslagenschandaal zo nadrukkelijk als voorbeeld te gebruiken, lijkt het alsof dit grondwetsartikel zulke drama's en het vermorzen van mensen in de toekomst kan voorkomen. Deze leden betwijfelen dat en horen graag hoe de initiatiefnemers dat zien.

Tot slot lezen de leden van de SP-fractie dat de initiatiefnemers benadrukken dat kinderen beschermd moeten worden tegen gezinnen die hun ontwikkeling in de weg staan, terwijl tegelijk de vrijheid van religieuze overtuiging binnen gezinnen wordt benadrukt. Hoe wordt voorkomen dat een beroep op religie of gezinsvrijheid kan leiden tot situaties waarin het belang van het kind ondergeschikt raakt?

De initiatiefnemers hebben de vragen en opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State inderdaad zorgvuldig gewogen. Zij hebben naar aanleiding daarvan ook wezenlijke aanpassingen doorgevoerd in het wetsvoorstel. Aangezien zij hebben gepoogd zo nauwgezet mogelijk aansluiting te vinden bij de concrete adviezen van de Afdeling lijkt het hen niet nodig de Afdeling nogmaals om advies te vragen.

Ten aanzien van de toegevoegde waarde van een grondwettelijke bepaling wijzen de initiatiefnemers de leden van de SP-fractie erop dat de Grondwet juist ten aanzien van maatregelen van kinderscherming meerwaarde kan bieden ten opzichte van het EVRM. Het EHRM laat staten bewust ruimte om een maatstaf voor overheidsingrijpen te formuleren. De initiatiefnemers vinden dat de Grondwet bij een zo belangrijk onderwerp duidelijk moet maken welke kaders Nederland stelt.

Zoals de initiatiefnemers hierboven op vragen van de leden van de fracties van VVD en D66 geantwoord hebben, kan een regeling in de Grondwet of in gewone formele wetgeving niet direct de problemen in de uitvoering voorkomen. De wetgeving ter uitwerking van de Grondwet kan inderdaad eenzijdigheden bevatten op grond van een bepaald mensbeeld, hoewel het wetsvoorstel daarvoor juist ten aanzien van de maatregelen van kindbescherming zo min mogelijk ruimte biedt door een zo specifiek mogelijke beperkingsclausule. Daarnaast kunnen ook bij de uitvoering van op zich adequate wetgeving ernstige problemen ontstaan, bijvoorbeeld door personeelstekorten, gebrek aan samenwerking of scholing. Desalniettemin blijft volgens de initiatiefnemers de meerwaarde van een grondwettelijke regeling bestaan. Het wetsvoorstel verplicht de regering en het parlement om jaarlijks intensief en gestructureerd rekenschap te geven van de kwaliteit van de wetgeving en de uitvoering in het licht van het recht op familie- en gezinsleven. De kindbescherming dient daarbij ook nauwgezet aandacht te krijgen.

De initiatiefnemers gaan graag in op de relatie tussen de bestaande sociale grondrechten en de voorgestelde instructienorm om de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven te regelen. De voorgestelde instructienorm is enerzijds breder dan de reeds in de Grondwet verankerde afzonderlijke sociale grondrechten. Het gezinsleven heeft immers betrekking op verschillende maatschappelijke domeinen, terwijl sociale grondrechten zoals de zorg voor voldoende woonelegenheden, volksgezondheid en werkgelegenheid betrekking hebben op een specifiek aandachtsgebied. Anderzijds betekent dit ook dat de instructienorm inzake de economische, sociale en culturele bescherming van het gezin overlap heeft met andere sociale grondrechten. Van de overheid mag nu al verwacht worden dat zij bijvoorbeeld ten aanzien van woonelegenheden ook aandacht heeft voor de beschikbaarheid van voldoende gezinswoningen. De voorgestelde instructienorm wordt voor een belangrijk deel dus reeds bestreken door bestaande verplichtingen, maar deze vraagt hiervoor wel meer expliciet aandacht.

Ten aanzien van de relatie tussen de vrijheid van godsdienst en het belang van het kind merken de initiatiefnemers het volgende op. Het wetsvoorstel erkent zowel het belang van het beschermen van de vrijheid van godsdienst als het voorkomen van ernstige bedreigingen van de belangen van het kind. Het wetsvoorstel verplicht de wetgever om bij de bescherming van het familie- en gezinsleven ook de vrijheid van godsdienst te waarborgen. Die bescherming is overigens niet alleen van belang voor de ouders, maar ook voor het kind. De overheid heeft niet de bevoegdheid om in te grijpen in het gezinsleven indien zij het fundamenteel oneens is met de overtuiging, gewoonten en tradities van een bepaald gezin, ook niet als die haaks staan op de meerderheidsopvatting in de samenleving. Tegelijk zien de initiatiefnemers onder ogen dat ouders in sommige situaties daadwerkelijk een ernstige bedreiging kunnen vormen voor de belangen van het kind, bijvoorbeeld wanneer sprake is van lichamelijke mishandeling. Ter rechtvaardiging zouden ouders allerlei redenen kunnen aanvoeren, waaronder godsdienstige. De overheid kan in zulke gevallen echter wel degelijk doortastend optreden om de ernstige bedreiging van de belangen van het kind af te wenden. Ouders hebben bij de opvoeding van kinderen vrijheid, maar ook de verantwoordelijkheid. Die vrijheid en verantwoordelijkheid zijn niet onbegrensd. Wanneer de belangen van het kind ernstig worden bedreigd, is het aan de overheid om in te grijpen.

2. Het gezin in Nederland

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren met de Afdeling advisering dat er onduidelijkheid is over de precieze definitie van «het gezin». De initiatiefnemers verwijzen in hun toelichting naar de definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek, maar in hun reactie op het advies van de Afdeling advisering geven zij aan dat ze toch niet bij deze smalle definitie aansluiten. Volgens deze leden is het van groot belang om helder te hebben wat nu precies de beoogde reikwijdte van de voorgestelde grondwetswijziging is. Kunnen de initiatiefnemers daarom nauwkeurig onderbouwen wat volgens hen de precieze definitie is van het begrip «het gezin»? Vallen hier ook andere samenstellingen onder dan de meer traditionele vormen? In hoeverre worden ook meeroudergezinnen meegerekend bij deze definitie? Worden stellen zonder kind ook onder de definitie van «het gezin» geschaard? Kunnen de initiatiefnemers tevens reflecteren op hoe dit voorstel zich verhoudt tot moeders die bijvoorbeeld een kind vrijwillig afstaan omdat het kind is geboren uit incest of verkrachting? Kunnen zij tevens reflecteren op de status van pleeggezinnen in dit voorstel? De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wijzen hierbij op het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De adviescommissie van de NOvA stelt – wat deze leden betreft terecht – dat alle mogelijk denkbare gezinsvormen met en zonder kinderen onder de reikwijdte van de grondwetsbepaling zou moeten vallen. Dit omdat anders ongelijkheid kan ontstaan tussen verschillende samenlevingsvormen. Graag ontvangen deze leden hierop een uitgebreide reflectie van de initiatiefnemers.

Verder ontvangen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie graag ook een reflectie van de initiatiefnemers op de vraag hoe eenpersoonshuishoudens onder dit wetsvoorstel moeten worden gekwalificeerd. In Nederland zijn er steeds meer mensen die alleen wonen en die zich niet altijd voldoende gekend voelen als er gesproken wordt over «het gezin». Kunnen de initiatiefnemers uitgebreid reflecteren op deze ontwikkelingen en hoe zij aankijken naar de grondwettelijke bescherming van deze huishoudens? Kunnen zij tevens uitgebreid reflecteren op de mogelijke gevolgen van dit voorstel voor eenpersoonshuishoudens?

De initiatiefnemers geven graag toelichting op de reikwijdte van het begrip gezin en het familie- en gezinsleven. Zij wijzen op het belang om twee categorieën te onderscheiden. Enerzijds is er het familie- en gezinsleven in brede zin. De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State verduidelijkt dat zij de brede uitleg van het familie- en gezinsleven steunen. Zij volgen de materiële opvatting die het EHRM hanteert. Dit betekent inderdaad dat ook verhoudingen waarin geen sprake is van kinderen onder het familie- en gezinsleven kunnen vallen. Het kan gaan om partners en broers of zussen, maar bijvoorbeeld ook andere relaties waarin sprake is van een nauwe betrekking. Anderzijds stellen de initiatiefnemers vast dat naast het familie- en gezinsleven in brede zin in de verdragen en de wetgeving ook een bijzondere status is toegekend aan het kerngezin met het oog op de bijzondere verantwoordelijkheid van volwassenen voor het opvoeden en opgroeien van minderjarige kinderen. Als het gaat om de afbakening van het kerngezin sluiten de initiatiefnemers nog steeds aan bij de gebruikelijke definitie van het CBS. Die definitie is bijzonder ruim en open. Het gaat om een situatie waarin een of meer volwassenen zorg dragen voor een of meer kinderen. Daaronder vallen naast alleenstaande ouders ook situaties van meerdere ouders en er wordt niet op voorhand een beperking aangebracht op grond van de samenstelling en achtergrond. Pleeggezinnen vallen hier dus ook onder. De situatie waarin moeders hun kind vrijwillig afstaan is moeilijk in algemene zin te beoordelen. Van een kerngezin zal hierbij geen sprake zijn, aangezien de moeder door het doen

van afstand geen actieve rol vervult in het verzorgen en opvoeden van het kind. De vraag in hoeverre sprake is van het uitoefenen van familie- en gezinsleven zal in belangrijke mate ook afhangen van de behoefte die de moeder zelf heeft om nog contact te hebben met het kind.

In vervolg op het hiervoor beschreven onderscheid gaan de initiatiefnemers nog graag in op de situatie van stellen zonder kinderen en eenpersoonshuishoudens. Het is zonder meer duidelijk dat het recht op familie- en gezinsleven ook van toepassing is op deze relaties en huishoudens, aangezien deze personen doorgaans ook leven in familiebetrekkingen of andere relaties waarin sprake is van een nauwe betrekking. Het wetsvoorstel heeft daarom betekenis voor iedereen die zich in Nederland bevindt. Daarentegen is de reikwijdte van het kerngezin meer beperkt. Gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid om het opvoeden en opgroeien te ondersteunen ligt het niet voor de hand ook situaties tot het kerngezin te rekenen waarin geen sprake is van de verantwoordelijkheid voor het opgroeien en opvoeden van minderjarigen. Situaties van eenpersoonshuishoudens en stellen die geen verantwoordelijkheid dragen voor het opvoeden en opgroeien van minderjarige kinderen vallen daarom niet onder de definitie van het kerngezin. Het feit dat deze personen niet onder de definitie van het kerngezin vallen betekent niet dat hun bescherming minder is en dat er voor hen onvoldoende aandacht is. De overheid dient ook rekening te houden met de situaties van deze burgers. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij het bepalen van de hoogte van uitkeringen, waarbij rekening gehouden kan worden met verschillen tussen alleenstaanden en situaties van een gezamenlijke huishouding. Het wetsvoorstel ziet echter niet op deze doelgroepen en vraagstukken.

2.1 Gezinsbeleid en -politiek

Veel mensen willen graag een gezin stichten. Het kan daarbij zo zijn dat de diepgevoelde wens om kinderen te krijgen onvervuld blijft. Behandelingen door middel van in-vitrofertilisatie (IVF) kunnen daarbij helpen, maar zijn helaas in slechts een op de vier gevallen succesvol. Verschillende evaluaties bevelen aan om het verbod op het doen ontstaan van embryo's ten behoeve van onderzoek, zoals dat staat in de Embryowet, op te heffen. Dat zou fundamenteel onderzoek mogelijk maken en de kwaliteit van IVF-behandelingen kunnen verbeteren en de slagingskans kunnen verhogen. Als dit voorstel wordt aangenomen, zou daarin dan een extra argument gevonden kunnen worden om het verbod op het doen ontstaan van embryo's voor onderzoek op te heffen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De initiatiefnemers merken op dat ook bij vraagstukken zoals IVF in relatie tot embryokweek het recht op familie- en gezinsleven een belangrijke rol speelt. Het wetsvoorstel heeft echter niet als doel bestaande wetgeving te wijzigen en heeft daarom ook geen directe gevolgen voor vraagstukken als deze. Het is ook in dit specifieke voorbeeld aan de wetgever om te beoordelen wat het recht op familie- en gezinsleven betekent voor de kaders van de wetgeving inzake onder meer embryokweek.

3. Het belang van het gezin

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen zich af hoe dit voorstel zich verhoudt tot het recht op vrijheid en autonomie, gelet op de keuze die men zelf heeft of zij willen behoren tot een gezin of familie. Hoe verhoudt dit voorstel zich tot artikel 16 van de UVRM, waarin het gezin als volgt wordt genoemd: «Een huwelijk kan slechts worden gesloten met de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten. Het gezin is de

natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij en heeft recht op bescherming door de maatschappij en de Staat.»?

De initiatiefnemers wijzen erop dat de bescherming van het familie- en gezinsleven niet de plicht betekent om een gezin te vormen. Het wetsvoorstel laat ook de in artikel 16 UVRM benoemde vrijheid ongemoeid bij het aangaan van een huwelijk. Juridisch gezien blijven de vrijheid en autonomie van burgers het uitgangspunt.

3.1 Politiek en beleid

De initiatiefnemers stellen dat het gezin de plek is waar ouders hun overtuiging en 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. Artikel 10 van de Grondwet heeft betrekking op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Waarom voldoet dat artikel niet als het gaat om de bescherming van het gezin, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Deze leden krijgen graag een nadere verduidelijking. Zij delen de opvatting dat het belang van het gezin groot is, maar het belang van het individu behoeft ook bescherming. In feite hebben alle samenlevingsverbanden dezelfde bescherming nodig.

De initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat burgers zowel individueel als in het verband van het gezin bescherming behoeven. Zij constateren dat de bescherming van individuele rechten in de Grondwet reeds heel duidelijk tot uitdrukking komt, maar dat dit in mindere mate het geval is ten aanzien van belangrijke maatschappelijke verbanden zoals het gezin. Zoals het wetsvoorstel duidelijk maakt, brengt het karakter van het gezin eigen vraagstukken mee die om specifieke bescherming vragen. De initiatiefnemers vinden het een gemis dat die expliciete bescherming in de Grondwet ontbreekt. Nederland vormt hiermee overigens ook een buitenbeentje in Europa. Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan meer evenwicht door een afzonderlijke bepaling te wijden aan het gezin.

4. Het gezin in de constitutionele orde

De initiatiefnemers constateren terecht dat er al tal van internationale verdragen zijn die het gezinsleven beschermen. Het is daarom voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie de vraag wat de meerwaarde is van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Kunnen de initiatiefnemers dit nader toelichten? Kunnen zij tevens nader een reflectie geven op de gekozen vorm, namelijk een grondwetswijziging, in tegenstelling tot andere opties, zoals via reguliere wetgeving?

Voorts constateren de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat de Afdeling advisering de vraag stelt of initiatiefnemers met hun voorstel ook een sociaal grondrecht beogen. Deze leden hebben na de reactie van de initiatiefnemers in het nader rapport nog steeds vragen over de precieze bedoeling van de initiatiefnemers. Graag ontvangen zij daarom een nauwkeurige beschouwing over de vraag wat de precieze effecten van de instructienorm is. Kunnen de initiatiefnemers daarbij de voorgestelde bepaling vergelijken met de reeds in de Grondwet opgenomen instructienormen?

Met de Afdeling advisering hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie bedenkingen bij het opnemen van een bepaling in de Grondwet van een verslagleggingsverplichting. Wat is volgens de initiatiefnemers de precieze reden dat voor dit specifieke grondrecht een verslaglegging op grondwetsniveau zou moeten worden vastgelegd? Zijn de initiatiefnemers

van mening dat een dergelijke bepaling ook bij andere grondrechten zou moeten worden opgenomen? Zo ja, gaan zij daar ook voorstellen toe doen? Zo neen, kunnen zij dan nauwkeurig per ander grondrecht aangeven waarom aldaar geen verslagleggingsverplichting noodzakelijk is?

De initiatiefnemers wijzen er allereerst op dat vaak veel overlap bestaat tussen de Grondwet op nationaal niveau en de inhoud van verdragen. Die overlap is geen reden om af te zien van het vastleggen van grondrechten die reeds in verdragen te vinden zijn. Het is bijzonder opvallend dat een zo fundamenteel grondrecht als het recht op familie- en gezinsleven in Nederland niet in de Grondwet te vinden is. De initiatiefnemers vinden dit onwenselijk. Als het gaat om de meerwaarde van het voorstel wijzen de initiatiefnemers op de bepaling inzake de maatregelen van kinderscherming. Het EHRM laat uitdrukkelijk ruimte aan staten om zelf een maatstaf voor overheidsingrijpen te formuleren. Een grondwettelijke regeling voegt op dat punt daadwerkelijk iets toe. Daarnaast draagt het wetsvoorstel er ook aan bij dat sprake is van gestructureerd en samenhangend gezinsbeleid.

Bij de keuze voor de Grondwet is allereerst het karakter van de vast te leggen normen leidend. Het wetsvoorstel bevat fundamentele normen die de bevoegdheid van de gewone wetgever inkaderen. Naast artikelen die ofwel sociale ofwel klassieke grondrechten bevatten, is ook een combinatie van beide mogelijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan artikel 23 over het onderwijs. Ook het wetsvoorstel bevat zowel elementen die in de sfeer van de klassieke grondrechten thuishoren als elementen die te kenmerken zijn als sociale grondrechten. De bescherming van burgers tegen overheidsingrijpen in het gezin behoort bijvoorbeeld duidelijk tot de klassieke grondrechten. De instructienorm om regels te stellen inzake de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven bevat echter zowel klassieke als sociale elementen. Voor wat betreft klassieke grondrechten kan gedacht worden aan het niet aantasten van een bestaansminimum in fiscale regelingen, sociale bescherming tegen uitbuiting en misbruik en het beschermen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Regelingen voor extra financiële ondersteuning, verlofregelingen voor uiteenlopende situaties en het beschermen van culturele tradities zouden meer als sociaal grondrecht beschouwd kunnen worden. De grens tussen beide domeinen is niet altijd scherp te trekken en dat hoeft niet problematisch te zijn.

De voorgestelde instructienorm is enerzijds breder dan de reeds in de Grondwet verankerde sociale grondrechten. Het gezinsleven heeft immers betrekking op verschillende maatschappelijke domeinen, terwijl sociale grondrechten zoals de zorg voor voldoende woongelegenheid, volksgezondheid en werkgelegenheid betrekking hebben op een specifiek aandachtsgebied. Anderzijds betekent dit ook dat de instructienorm inzake de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven overlap heeft met andere sociale grondrechten. Van de overheid mag nu al verwacht worden dat zij bijvoorbeeld ten aanzien van woongelegenheid ook aandacht heeft voor de beschikbaarheid van voldoende gezinswoningen. De voorgestelde instructienorm wordt voor een belangrijk deel dus reeds bestreken door bestaande verplichtingen, maar het vraagt hiervoor wel meer expliciet aandacht.

In antwoord op vragen van de fracties van VVD, D66 en SP zijn de initiatiefnemers reeds ingegaan op de verslagverplichting. In aanvulling hierop benadrukken de initiatiefnemers dat ook zij van mening zijn dat terughoudend moet worden omgegaan met een verslagverplichting in de Grondwet. Het uitgangspunt zou daarom niet moeten zijn, zo reageren de

initiatiefnemers op de vragen de GroenLinks-PvdA-fractie, waarom bij andere gebieden geen verplichting ingevoerd zou moeten worden, maar waarom op een specifiek gebied wel een plicht dient te gelden. De initiatiefnemers vinden het daarom niet raadzaam om in het kader van dit wetsvoorstel op alle andere grondrechten in te gaan. Gezien de ervaringen in de afgelopen decennia ten aanzien van beleid inzake familie- en gezinsleven achten de initiatiefnemers een jaarlijkse verslagplicht op dit gebied gerechtvaardigd. Bij andere onderwerpen bestaat kennelijk wel als vanzelf voldoende gestructureerd aandacht en daarbij zou, indien gewenst, voor het vastleggen van een verslagplicht volstaan kunnen worden met de gewone wetgeving.

4.1 Internationale verdragen

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Afdeling advisering van mening is dat een grondwettelijke verankering van fundamentele rechten die ook in verdragen zijn vervat wel mogelijk is, maar in principe niet noodzakelijk om een hoger beschermingsniveau dan die verdragen te bieden. De Raad voor de rechtspraak concludeert dat het wetsvoorstel vooral een symbolische betekenis heeft. Deze leden hebben hier twee vragen bij. Allereerst vragen zij om voorbeelden waarbij zich eenzelfde situatie voordoet, waarbij fundamentele rechten zowel in verdragen als (nadien) in de Grondwet verankerd zijn. Daarnaast vragen zij naar een reflectie van de initiatiefnemers als het gaat om de doorwerking van «symbolische» wetgeving in de praktijk. Kan ook van symbolische wetgeving niet een signaal uitgaan, waarbij de wetgeving zelf niet direct effect heeft, maar die bijvoorbeeld wel concreet doorwerkt in andere wetten of regelingen?

De initiatiefnemers zijn met de Afdeling advisering van de Raad van State van mening dat het niet noodzakelijk is om een hoger niveau van bescherming te kiezen. Desalniettemin biedt het wetsvoorstel ten aanzien van de maatregelen van kindbescherming wel een hoger niveau van bescherming dan op grond van het EVRM gegarandeerd is. Daarmee is de betekenis van het wetsvoorstel niet louter symbolisch.

In reactie op de vraag naar de mogelijkheid van overlap van fundamentele rechten in de Grondwet en in verdragen antwoorden de initiatiefnemers dat dit in veel gevallen aan de orde is. Fundamentele rechten zoals de vrijheden van godsdienst, meningsuiting en vereniging zijn zowel te vinden in de Grondwet als in verdragen. In veel gevallen werden die rechten reeds erkend voordat de verdragen bestonden. Het komt echter ook voor dat een grondwettelijke regeling pas ontstaat terwijl de inhoud van die regeling reeds lange tijd voldoende bestreken wordt door bestaande verdragen. Zo werd pas in 2022 in artikel 17 van de Grondwet het recht op een eerlijk proces opgenomen, hoewel artikel 6 van het EVRM dat recht al lange tijd waarborgde.

De initiatiefnemers delen de indruk van de leden van de SGP-fractie dat het symbolische karakter van wetgeving ook doorwerking kan hebben wanneer geen sprake is van directe gevolgen en verplichtingen. De initiatiefnemers hopen in ieder geval dat door het positioneren van het familie- en gezinsleven in de Grondwet ook uitdrukkelijker rekenschap wordt gegeven van dit fundamentele recht, ook wanneer daartoe niet direct verplichtingen bestaan op grond van het wetsvoorstel. De Afdeling advisering van de Raad van State signaleert dat aan het maatschappelijke karakter van de Grondwet in de afgelopen jaren meer waarde wordt toegekend.

4.2 Rol en betekenis van de Grondwet

Er wordt gesteld dat door het ontbreken van een duidelijke vermelding en maatstaf in de Grondwet nu nauwelijks richting kan worden gegeven aan de bescherming van het gezin. Het gezin is aangewezen op gewone wetgeving. Ook zouden pogingen om het perspectief van het gezin meer centraal te stellen moeizaam verlopen. Door het ontbreken van een grondwettelijke regeling heeft de wetgever geen duidelijke opdracht om de bescherming van het gezin actief te waarborgen. Maar als de initiatiefnemers menen dat het gezin beter moet worden beschermd, ligt het dan niet in de rede om naar bestaande wet- en regelgeving te kijken en vervolgens eventueel voorstellen te doen om die aan te passen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zou dat niet een betere oplossing zijn in plaats van het wijzigen van de Grondwet? Wat is de meerwaarde van de voorgestelde grondwetswijziging? Wat gaat er anders fout? Daar komt bij dat artikel 10 van de Grondwet gaat over de eerbiediging van ieders persoonlijke levenssfeer, waartoe ook het gezin behoort. Is overwogen om artikel 10 aan te passen in plaats van het toevoegen van het voorgestelde artikel 10a aan de Grondwet? Graag krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemers op de hier gestelde vragen. Verder wordt er gesteld dat een grondwettelijke regeling inzake het gezin ook aan het EHRM meer duidelijkheid kan bieden over de opvatting die Nederland heeft als het gaat om de interventie van de staat in gezinnen. Wat kan het er EHRM in zijn oordeelsvorming mee als artikel 10a in de Nederlandse Grondwet staat? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het hoe dan ook onwenselijk is dat een zo fundamenteel recht als het recht op familie- en gezinsleven niet expliciet in de Grondwet te vinden is. Een vergelijkbare situatie gold ten aanzien van het opnemen van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet in 2022. Met het achterwege laten van het familie- en gezinsleven in de Grondwet blijkt Nederland in Europa een buitenbeentje te vormen.

De initiatiefnemers vinden het voorts van belang om vast te stellen dat het wetsvoorstel niet louter symbolisch is, maar dat het meerwaarde bevat ten opzichte van de verdragen. Ten aanzien van de maatregelen van kindbescherming biedt het wetsvoorstel meer bescherming dan artikel 8 EVRM. Dat is uiteraard allereerst van belang voor de formele wetgever bij het ontwikkelen van wetgeving, maar de voorgestelde norm inzake overheidsingrijpen in het gezinsleven biedt ook het EHRM heel kennelijk duidelijkheid over de maatstaf die Nederland hanteert. Het introduceren van een grondwettelijke regeling onderstreept het belang dat Nederland hieraan hecht. Ook biedt het wetsvoorstel meerwaarde door de regering en het parlement te verplichten om meer gestructureerd en samenhangend aandacht te besteden aan het recht op familie- en gezinsleven. De initiatiefnemers stellen vast dat voor veel onderdelen van het wetsvoorstel gelet op de aard van de normen hoe dan ook verankering in de Grondwet in de rede ligt. Het betreft namelijk fundamentele normen die een kader bieden voor het handelen van de gewone wetgever.

De initiatiefnemers hebben inderdaad overwogen of de voorgestelde regeling onderdeel zou kunnen worden van het huidige artikel 10. Gelet op het verschil in bereik en de uiteenlopende thematiek vinden de initiatiefnemers het verkieslijk om het privéleven en het familie- en gezinsleven in afzonderlijke artikelen eigenstandig aandacht te geven. Redactioneel zou samenvoeging ook betekenen dat artikel 10 bijzonder lang wordt. Dat vinden de initiatiefnemers niet fraai.

De leden van de NSC-fractie onderschrijven dat de Grondwet een levend document is en mag zijn, waarbij debat over onze maatschappelijke waarden, die gewaarborgd moeten worden, een goede zaak is.

4.3 Constitutionele toetsing

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de initiatiefnemers in elk geval deels voorstander zijn van het toetsingsverbod ex artikel 120 van de Grondwet. Kunnen zij nauwkeurig schetsen wat de precieze meerwaarde is van het opnemen van het onderhavige voorstel in de Grondwet voor individuele burgers? Aangezien tenminste een deel van de aanleiding voor het initiatiefwetsvoorstel is het beter beschermen van kinderen die te maken hebben met uithuisplaatsing, komt de vraag aan de orde wat kinderen cq. gezinnen in een dergelijke situatie concreet hebben aan de door de indiener voorgestelde bepaling in de Grondwet. Kunnen de initiatiefnemers met concrete voorbeelden de meerwaarde van hun wetsvoorstel schetsen?

De initiatiefnemers willen vooraf opmerken dat het wetsvoorstel niet primair geschreven is vanuit de situatie waarin sprake is van rechterlijke constitutionele toetsing. Het voorstel heeft namelijk ook reeds betekenis in de situatie dat de toetsing aan de Grondwet is voorbehouden aan het parlement. De bepaling inzake maatregelen van kinderbescherming stelt een kader voor de gewone wetgever. De verplichting om te komen tot gestructureerd en samenhangend gezinsbeleid, waaronder het beleid inzake kinderbescherming, kan de kwaliteit van de wetgeving en het beleid ten goede komen. Daar zijn ook individuele burgers bij gebaat.

De initiatiefnemers willen met dit wetsvoorstel niet vooruitlopen op keuzes die bij de uitwerking van het wetsvoorstel inzake rechterlijke constitutionele toetsing gemaakt moeten worden. Volgens de initiatiefnemers is dat wetsvoorstel de geëigende plaats om een zorgvuldig oordeel te vellen over de status van het voorgestelde artikel 10A. Het kan voor de beleving van burgers overigens hoe dan ook verschil maken dat zij zich direct kunnen beroepen op een concreet geformuleerde bepaling uit de eigen, Nederlandse Grondwet in plaats van een beroep te moeten doen op een meer algemeen geformuleerd recht uit het EVRM. Door een concrete regeling in de Grondwet geeft de wetgever ook erkenning van de ernst van de situatie die aan de orde is.

De leden van de NSC-fractie hebben begrip voor het feit dat er op dit moment geen rechtstreekse doorwerking is, omdat er sprake is van het toetsingsverbod. Tegelijkertijd zien deze leden dat er steeds meer draagvlak ontstaat, zowel wetenschappelijk als parlementair, voor het (deels) schrappen van het toetsingsverbod uit artikel 120 van de Grondwet.

Het kabinet heeft een voorstel in consultatie gebracht dat ook toetsing van artikel 10 zou toestaan. Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat, wanneer dat wetsvoorstel behandeld wordt, het nieuwe artikel 10a (wellicht met uitzondering van de leden 2 en 6) niet onder het toetsingsverbod zou moeten vallen? Indien zij dit met deze leden eens zijn, kunnen zij dan aangeven hoe dit wetstechnisch in de samenloop van de twee grondwetswijzigingen geborgd kan worden? Als zij dit niet met deze leden eens zijn, kunnen zij dan aangeven waarom niet? Daarbij vragen deze leden expliciet niet naar een oordeel van de indieners over het toetsingsverbod, maar over de zorgvuldige wetstechnische samenloop van deze voorstellen.

De initiatiefnemers willen met dit wetsvoorstel niet vooruitlopen op keuzes die bij de uitwerking van het wetsvoorstel inzake rechterlijke constitutionele toetsing gemaakt moeten worden. Volgens de initiatiefnemers is dat wetsvoorstel de geëigende plaats om een zorgvuldig oordeel te vellen over de status van het voorgestelde artikel 10A. Zij ondersteunen het pleidooi van de leden van de NSC-fractie om te zorgen voor een zorgvuldige samenloop. Op de gebruikelijke wijze kan reeds rekening worden gehouden met de situatie waarin het onderhavige wetsvoorstel daadwerkelijk tot wijziging van de Grondwet zou leiden en kan, na inhoudelijke weging en debat, in de samenloopbepaling zorgvuldig worden aangegeven welke status het nieuwe artikel dan krijgt.

Wanneer het voorstel van de initiatiefnemers om de eerbiediging van het gezins- en familieleven in de Grondwet op te nemen tot wet verheven wordt, kan wetgeving in formele zin daaraan niet worden getoetst vanwege het verbod op constitutionele toetsing uit artikel 120 Grondwet, zo constateren de leden van de D66-fractie. Dat heeft als gevolg dat wanneer een burger meent dat wetgeving een inbreuk maakt op het recht van eerbiediging van het gezins- en familieleven, hij zich niet kan beroepen op de grondwettelijke bepaling van de initiatiefnemers. Deze leden constateren dat ook in het kinderopvangtoeslagenschandaal de rechter de onevenredige gevolgen van de Awir-wetgeving niet kon toetsen aan de Grondwet of aan het ongeschreven evenredigheidsbeginsel, vanwege het verbod op constitutionele toetsing. Deze leden vragen daarom de initiatiefnemers te reflecteren op de vraag of zij het wenselijk achten dat burgers zich bij de rechter kunnen beroepen op de voorgestelde bepaling van de initiatiefnemers wanneer er wetgeving een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van het gezins- en familieleven. Achten de initiatiefnemers dat wenselijk, zijn zij dan ook een voorstander van het schrappen van artikel 120 Grondwet, zodat de rechter wetgeving aan de Grondwet en algemene rechtsbeginselen kan toetsen? Of menen de initiatiefnemers dat de staande praktijk van toetsing aan internationale verdragen bij de rechter volstaat?

Zoals de initiatiefnemers in de voorgaande antwoorden op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en NSC hebben aangegeven, willen zij met dit wetsvoorstel niet vooruitlopen op keuzes die bij de uitwerking van het wetsvoorstel inzake rechterlijke constitutionele toetsing gemaakt moeten worden. Volgens de initiatiefnemers is dat wetsvoorstel de geëigende plaats om een zorgvuldig oordeel te vellen over de status van het voorgestelde artikel 10A.

5. Noodzaak

5.1 Bescherming van het gezinsleven

Er wordt gesteld dat het gezin niet alleen van belang is voor het welzijn van de gezinsleden, maar ook voor de samenleving als geheel. Dat is waar. De leden van de VVD-fractie merken hier op dat dat niet wegneemt dat het welzijn van andere samenlevingsverbanden en van individuen ook van belang is voor de samenleving als geheel.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de afgelopen jaren de kinderbescherming onvoldoende zorgvuldig is geweest of dat er zelfs ten onrechte is ingegrepen in het gezinsleven. Dat is zeer triest, zo menen de leden van de VVD-fractie, maar zou er dan niet beter kunnen worden gewerkt aan het oplossen van deze problemen die er in de praktijk blijken te zijn in plaats van het opnemen van een nieuw grondrecht in de Grondwet?

De initiatiefnemers menen dat de inzet op het verbeteren van de uitvoering van de kinderbescherming niet tegenover de invoering van een nieuwe grondrecht hoeft te staan, maar dat beide inspanningen elkaar aanvullen en versterken. Tegen de achtergrond van de grote zorgen over de uitvoering is het ontbreken van een grondwettelijke regeling op dit punt temeer opmerkelijk. Het wetsvoorstel beperkt zich bovendien niet tot de sfeer van de kinderbescherming, maar het bestrijkt het brede recht op familie- en gezinsleven. Zoals de initiatiefnemers in de memorie van toelichting hebben beschreven, is in de afgelopen jaren, onder andere door de Deskundigencommissie Van Ark, de noodzaak van een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak benadrukt. Het wetsvoorstel verplicht tot een gestructureerde en samenhangende benadering van het recht op familie- en gezinsleven.

5.2 Weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid

De leden van de SGP-fractie vragen naar de doorwerking van het voorliggende wetsvoorstel in verschillende domeinen. Allereerste wijzen zij op de verhouding tussen arbeid en zorg, waarin de overheid een sturende rol heeft. Bijvoorbeeld in het vormgeven van verlofregelingen en het belastingstelsel. Daarnaast wijzen deze leden op de kindregelingen, die grote invloed hebben op de economische situatie van gezinnen. Ten slotte, dragen deze leden het voorbeeld aan van de woningmarkt, waarbij gemeenten bijvoorbeeld grote gezinnen met urgentie kunnen toewijzen in sociale huurwoningen. Kunnen de indieners in algemene zin reflecteren op de invloed van het wetsvoorstel op dergelijke domeinen?

De initiatiefnemers zijn met de leden van de SGP-fractie van mening dat onderwerpen zoals de verlofregelingen, de kindregelingen en de inrichting van de woningmarkt van groot belang zijn voor gezinnen. Zij kunnen niet aangeven welke veranderingen precies aangebracht zouden moeten worden binnen deze domeinen. Het wetsvoorstel beoogt namelijk niet concrete veranderingen op specifieke terreinen door te voeren, maar om een gestructureerd en samenhangend gezinsbeleid te bewerken. De doorwerking van het wetsvoorstel betekent wel dat onder andere in de genoemde domeinen de betekenis van het familie- en gezinsleven in bepaalde gevallen duidelijker gepositioneerd en onderbouwd kunnen worden. In de memorie van toelichting hebben zij hiervan voorbeelden geschetst.

5.3 Karakter van de Grondwet

De initiatiefnemers willen de vraag opwerpen of de Grondwet 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. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers dit toe te lichten. Initiatiefnemers willen fundamentele eenheid van het gezin verankeren, als bakermat van de samenleving. Het terechte belang van individuele grondrechten verdringt te veel de aandacht voor het legitieme belang van de gemeenschap. De grondrechtencatalogus in Grondwet heeft een individuele inslag. Uit de sociale grondrechten, zo stellen de initiatiefnemers verder, spreekt niet het belang van de gemeenschap. Begrijpen deze leden het goed dat de initiatiefnemers vinden dat er in de Grondwet teveel de nadruk op het individu ligt? Maar de grondrechten hebben toch betrekking op individuele rechten, die weer van belang zijn voor de hele samenleving? Zij vragen de initiatiefnemers hier op in te gaan.

Met de leden van de VVD-fractie hechten de initiatiefnemers belang aan individuele rechten. Die rechten kunnen inderdaad ten dienste staan aan de samenleving. De initiatiefnemers kunnen zich daarom goed verenigen met de wijze waarop de grondrechten in de Grondwet geformuleerd zijn. Zij willen er echter aandacht voor vragen dat grondrechten ook collectief en in relatie tot anderen uitgeoefend worden. Volgens de initiatiefnemers komt dat perspectief in de Grondwet beperkt tot uitdrukking. Het fundamentele recht op familie- en gezinsleven is bij uitstek een grondrecht dat het belang van gemeenschappen en relaties tot uitdrukking brengt. Uit de analyse van andere landen blijkt dat vrijwel alle Europese landen wel grondwettelijke bepalingen kennen over het familie- en gezinsleven, maar Nederland niet. De initiatiefnemers menen dat de Nederlandse Grondwet aan betekenis en evenwicht wint als deze ook een bepaling over het familie- en gezinsleven bevat.

De leden van de NSC-fractie constateren dat het voorstel als grondwetsbepaling op twee gedachten hinkt. Enerzijds lijkt het een klassiek grondrecht, dat de privacy en zelfbeschikking van gezinnen beschermd. Anderzijds lijkt de nieuwe bepaling (in het bijzonder artikelen 2 en 6) een actieve taak voor de overheid te zien, waarmee het meer lijkt op de bepalingen over sociale grondrechten. Deze leden vragen de indieners daarom nadere toelichting.

De initiatiefnemers willen erop wijzen dat in de Grondwet naast artikelen die ofwel sociale ofwel klassieke grondrechten bevatten, ook een combinatie van beide mogelijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan artikel 23 over het onderwijs. Ook het wetsvoorstel bevat zowel elementen die in de sfeer van de klassieke grondrechten thuishoren als elementen die te kenmerken zijn als sociale grondrechten. De bescherming van burgers tegen overheidsingrijpen in het gezin behoort bijvoorbeeld duidelijk tot de klassieke grondrechten. De instructienorm om regels te stellen inzake de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven bevat echter zowel klassieke als sociale elementen. Voor wat betreft klassieke grondrechten kan gedacht worden aan het niet aantasten van een bestaansminimum in fiscale regelingen, sociale bescherming tegen uitbuiting en misbruik en het beschermen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Regelingen voor extra financiële ondersteuning, verlofregelingen voor uiteenlopende situaties en het beschermen van culturele tradities zouden meer als sociaal grondrecht beschouwd kunnen worden. De grens tussen beide domeinen is niet altijd scherp te trekken en dat hoeft niet problematisch te zijn.

6. Inhoud van het wetsvoorstel

Het voorgestelde recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven is enerzijds een klassiek grondrecht en anderzijds een sociaal grondrecht, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Er is voor gekozen om het artikel te plaatsen bij de klassieke grondrechten. Maar deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de nadruk meer ligt op het zijn van een sociaal grondrecht. Er is namelijk voor de wetgever de verplichting om de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven te regelen. Blijkbaar menen de initiatiefnemers dat er nu te weinig wordt gedaan aan financiële ondersteuning en bescherming tegen armoede. Ligt het, vanuit die gedachte, niet meer voor de hand om de «eerbiediging van het familie- en gezinsleven» te plaatsen bij de sociale grondrechten? Graag krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemers.

Anders dan de leden van de VVD-fractie kennelijk vermoeden, is het niet zo dat de nadruk in het wetsvoorstel op de sociale grondrechten ligt. De aanleiding van het wetsvoorstel is juist gelegen in zorgen over de bescherming van burgers tegen overheidsingrijpen in het gezin. Die zorgen behoren duidelijk tot de sfeer van de klassieke grondrechten. De instructienorm om regels te stellen inzake de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven heeft uitdrukkelijk ook betrekking op de klassieke grondrechten. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het niet aantasten van een bestaansminimum in fiscale regelingen, sociale bescherming tegen uitbuiting en misbruik en het beschermen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Zoals de leden van de VVD-fractie in hun inbreng in het verslag zelf hebben vastgesteld, is sprake van nauwe verwantschap tussen de bescherming van het privéleven en het familie- en gezinsleven. Het is volgens de initiatiefnemers daarom het meest voor de hand liggend om het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven meteen na het huidige artikel 10 over de eerbiediging van het privéleven op te nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten hoe de verhouding wordt gezien tussen het voorgestelde grondrecht en de reeds bestaande waarborgen in verdragen, zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Hoe wordt voorkomen dat verschillen in formulering leiden tot rechtsonzekerheid?

Deze leden vragen verder in te gaan op de verhouding tussen de belangen van het kind en de belangen van de ouders. Hoe wordt geborgd dat het belang van het kind, in lijn met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, steeds als eerste overweging wordt meegenomen? Ook vragen zij hoe de initiatiefnemers de reikwijdte van het begrip «gezins- en familielevens» zien. Wordt aangesloten bij de jurisprudentie van het EHRM, die ook bredere familie- en afhankelijkheidsrelaties erkent? Tot slot vragen zij om verduidelijking van de voorgestelde rapportageverplichting. Op welke gegevens en indicatoren zou een jaarlijkse rapportage over de staat van het gezin moeten worden gebaseerd, en welke instantie is daarvoor verantwoordelijk?

De initiatiefnemers willen met het wetsvoorstel zo nauw mogelijk aansluiten bij bestaande bepalingen in verdragen om rechtsonzekerheid te voorkomen. Daarom hebben zij naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State verduidelijkt dat zij aansluiten bij de materiële interpretatie die het EHRM aan artikel 8 van het EVRM geeft. Daardoor worden inderdaad ook bredere familie- en afhankelijkheidsrelaties beschermd. Tegelijk erkent het EHRM dat aan het kerngezin bijzondere bescherming blijft toekomen.

Voor wat betreft de relatie tussen de belangen van het kind en de belangen van de ouders hebben de initiatiefnemers aansluiting gezocht bij het IVRK. In het IVRK, en dat blijkt ook binnen artikel 3 van dit verdrag, staan twee uitgangspunten centraal. Als eerste volzin van het voorgestelde derde lid hebben de initiatiefnemers het uitgangspunt opgenomen dat bij alle maatregelen van de overheid betreffende kinderen de belangen van het kind een eerste overweging vormen. Daarnaast geldt het uitgangspunt dat de overheid hierbij de rechten de plichten van de ouders respecteert. Om redactionele redenen hebben de bewoordingen «rekening houdend met» geen plaats gekregen. Daaraan komt geen inhoudelijke betekenis toe. Hoe de afweging van de belangen van kinderen en ouders precies uitvalt, kan niet in algemene zin gezegd worden en is afhankelijk van de concrete situatie en omstandigheden.

De initiatiefnemers kunnen niet vooruitlopen op de indicatoren in de jaarlijkse rapportage. Uit de rapportage moet blijken 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. In de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers aangegeven dat daarbij de relevante nationale en internationale ontwikkelingen in regelgeving en jurisprudentie in beeld moeten komen en de wijze waarop deze doorwerken in Nederland. Ook moeten de ontwikkelingen aan bod komen als het gaat om de wettelijke uitwerking van de verschillende aspecten uit het tweede lid en welke wijzigingen eventueel overwogen dienen te worden. De regering is verantwoordelijk voor de rapportage. Of voor de advisering en het onderzoek op dit terrein een specifieke adviesraad nodig is, kan later bezien worden.

6.1 Definitie en afbakening gezin

De leden van de NSC-fractie kunnen de afwegingen van de indieners volgen waar het gaat om de positie van het kerngezin ten opzichte van het bredere familieleven. Tegelijkertijd hechten deze leden eraan dat deze wetgeving niet leidt tot stigmatisering of uitsluiting van andere vormen van samenleven dan het kerngezin. Kunnen de indieners aangeven of zij dit risico zien? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe willen zij dat voorkomen?

De initiatiefnemers zijn met de leden van de NSC-fractie van mening dat stigmatisering of uitsluiting van andere samenlevingsvormen dan het kerngezin niet aan de orde kan zijn. Het wetsvoorstel biedt daarvoor in ieder geval geen grond. Het feit dat het wetsvoorstel bijzondere aandacht heeft voor het kerngezin laat onverlet dat de overheid ook aandacht dient te hebben voor onder andere eenpersoonshuishoudens. Overigens kan ook het kerngezin op grond van de definitie van het CBS reeds uiteenlopende vormen aannemen. Alleen al daarom is er geen reden om te vrezen voor het door deze leden genoemde risico.

6.2 Identiteit en afstamming

De initiatiefnemers stellen dat eenieder «voor zover mogelijk» het recht heeft om de biologische ouders te kennen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zouden graag van de initiatiefnemers vernemen wat zij precies verstaan onder «voor zover mogelijk». In welke situaties is dit volgens de initiatiefnemers niet mogelijk? Kunnen zij hier een nadere reflectie op geven? En kunnen zij hierbij ook aangeven of zij met deze bepaling een materiële wijziging beogen ten opzichte van de huidige wetgeving op dit vlak? Zo ja, welke wijziging beogen zij uiteindelijk? Hoe verhoudt dit zich tot moeders die vrijwillig een kind hebben afgestaan wegens incest of verkrachting?

De initiatiefnemers hebben het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gevolgd om de bewoordingen «voor zover mogelijk» over te nemen uit artikel 7, eerste lid, van het IVRK. Met dit voorstel sluiten zij dus zo dicht mogelijk aan bij een bestaande verdragsbepaling. Als voorbeelden van beperkingen om de afstamming te kennen, wijst de Afdeling onder andere op situaties waarin de ouders van het kind onbekend zijn. De initiatiefnemers beogen geen wijziging aan te brengen ten opzichte van de huidige wetgeving, ook niet ten aanzien van situaties zoals incest en verkrachting.

De leden van de NSC-fractie onderschrijven de kritiek van de Afdeling advisering op het opnemen van een rapportageverplichting in de Grondwet. Dat kan ook in een gewone wet. Deze leden vragen de

indieners dan ook of zij bereid zijn het voorstel op dat punt aan te passen. Dat kan door de rapportageverplichting (lid 6) te schrappen of door het in artikel 2 te voegen als iets dat bij gewone wet geregeld wordt.

Zoals de initiatiefnemers in paragraaf 1 in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie hebben aangegeven, zien zij het opnemen van een rapportageverplichting in de Grondwet in dit specifieke geval als een verstandige keuze tegen de achtergrond van ervaringen in de afgelopen decennia. Evenmin als bij de grondwettelijk verplichte Staat van het onderwijs is bij de voorgestelde rapportage nadere uitwerking in wetgeving vereist. Het opnemen van een opdracht om bij gewone wetgeving een jaarlijkse rapportage te regelen, zien zij daarom niet als een voor de hand liggend alternatief.

6.3 Waarborgen voor weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering blijkens het wetsvoorstel jaarlijks verslag moet doen, conform het voorgestelde zesde lid. Daarbij staat vooral het handelen van de overheid centraal. Deze leden vragen de initiatiefnemers of zij vinden dat de regering daarbij ook doelstellingen moet formuleren waaraan getoetst kan worden. Daarmee samenhangend vragen zij of de indieners beogen om met deze rapportageverplichting ook voorzienbare risico's, zoals toenemende kinderarmoede of afnemende basisvaardigheden, eerder in beeld te hebben. En zijn daarvoor juist bepaalde grenswaarden niet noodzakelijk?

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State hebben de initiatiefnemers verduidelijkt dat de jaarlijkse staat van het gezin een specifieke focus heeft. 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. In de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers aangegeven dat de regering 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 en welke wijzigingen eventueel overwogen dienen te worden.

De initiatiefnemers kunnen niet vooruitlopen op de vraag in hoeverre het verslag ook doelstellingen dient te bevatten. Aan het verslag zullen in bepaalde situaties onvermijdelijk ook doelstellingen verbonden zijn. Wanneer bijvoorbeeld uit jurisprudentie zou volgen dat Nederland tekortschiet in de naleving van bepaalde verplichtingen, is de overheid gehouden de tekortkomingen te herstellen en te voorkomen. De leden van de SGP-fractie benoemen terecht dat in het verslag het handelen van de overheid centraal staat. Vanuit dat perspectief is bij het bepalen van doelstellingen van belang om af te wegen of sprake is van resultaatsverplichtingen dan wel inspanningsverplichtingen. De overheid kan bijvoorbeeld niet volledig verantwoordelijk gehouden worden voor alle armoede en kan niet alle oorzaken van armoede wegnemen. Het is aan regering en parlement om in samenwerking goede afwegingen te maken. Overigens ligt het in de rede dat de basisvaardigheden in het onderwijs primair aan bod blijven komen in de jaarlijkse Staat van het onderwijs.

7. Consultatie

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA ontvangen graag een uitgebreide reactie van de initiatiefnemers op de reactie van de Nederlandse Orde van Advocaten d.d. 13 juli 2025 via de weg van de internetconsultatie.

In de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers gepoogd zo goed mogelijk recht te doen aan de inbreng van burgers en organisaties in de consultatie. Daarbij is op verschillende punten ook ingegaan op de inbreng van de NOvA. Graag geven de initiatiefnemers een nadere toelichting, waarbij zij vooraf opmerken dat de NOvA zich uitdrukkelijk beperkt heeft tot de familierechtelijke aspecten.

Volgens de NOvA zou spanning bestaan tussen de doelstelling om gezinnen te beschermen tegen overheidsingrijpen en de doelstelling om het gezinsleven als zodanig te beschermen. Die spanning zou tot verwarring kunnen leiden. De initiatiefnemers menen dat hiervan geen sprake hoeft te zijn. Zij vinden het voor de hand liggend dat bij het introduceren van een nieuwe bepaling over het familie- en gezinsleven juist alle uitgangspunten worden betrokken die zich lenen voor grondwettelijke verankering. Naast de algemene bescherming van het familie- en gezinsleven is dat bijvoorbeeld ook de maatstaf voor maatregelen van kinderbescherming en het recht om de afstamming te kennen. Het is inherent aan het familie- en gezinsleven dat het uiteenlopende aspecten kent. De initiatiefnemers menen dat het niet nodig en niet wenselijk is om de algemene bescherming van het familie- en gezinsleven uit te spelen tegen het belang van de veilige bedding van het gezin voor het kind. Deze belangen zijn juist sterk met elkaar verbonden.

De NOvA geeft in de consultatie ruime aandacht aan de praktijk van de kinderbescherming en benoemt daarbij veel concrete bepalingen uit het IVRK. Vervolgens is de vraag wat de concrete meerwaarde is van het wetsvoorstel ten opzichte van de specifieke bepalingen uit het IVRK. De initiatiefnemers zijn het met de NOvA eens dat het voor de concrete bescherming van burgers relevant kan zijn of sprake is van rechterlijke constitutionele toetsing, maar zij kunnen niet vooruitlopen op keuzes hieromtrent. Ook zonder die toetsing zien de initiatiefnemers echter de meerwaarde van het wetsvoorstel. Voor wat betreft de bescherming tegen ingrijpen door de overheid, door de NOvA de negatieve verplichting genoemd, biedt de maatstaf van het wetsvoorstel meer duidelijkheid dan het EVRM. Voor wat betreft het verbeteren van onder andere het oplossen van problemen in de jeugdhulpverlening, de positieve verplichting, levert het wetsvoorstel een bijdrage door het verplichten van gestructureerd en samenhangend gezinsbeleid. De noodzaak van een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak is onder andere door de Deskundigencommissie Van Ark benadrukt.

De NOvA vindt dat het wetsvoorstel meer concrete normen zou moeten bevatten om meer bescherming te kunnen bieden dan nu het geval is. De initiatiefnemers menen echter dat de verdragsnormen die de NOvA benoemt te specifiek zijn om in de Nederlandse Grondwet te verankeren en dat deze, indien gewenst, in gewone wetgeving een plaats verdienen.

De NOvA geeft aan dat een bredere bescherming van het familie- en gezinsleven nodig zou zijn en dat daaronder ook samenlevingsvormen zonder kinderen moeten vallen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State hebben de initiatiefnemers verduidelijkt dat zij de materiële interpretatie van het EHRM volgen als het gaat om het familie- en gezinsleven. Daaronder kunnen ook samenle-

vingsvormen zonder kinderen bescherming krijgen. Voor wat betreft het kerngezin is de definitie van het CBS erg ruim en daaronder vallen ook door de NOvA genoemde voorbeelden. Voor zover de NOvA van mening zou zijn dat de overheid geen bijzondere aandacht zou mogen geven aan het kerngezin, delen de initiatiefnemers die opvatting niet. De verantwoordelijkheid van meerderjarigen voor het opgroeien en opvoeden van minderjarigen rechtvaardigt bijzondere bescherming door de overheid, zoals ook tot uitdrukking komt in wetgeving, verdragen en jurisprudentie. Overigens geeft het wetsvoorstel daarbij, waarvoor de NOvA aandacht vraagt, ook uitdrukkelijk rekenschap van het belang van het kind. Zo treft het vierde lid van het wetsvoorstel een specifieke regeling voor de bescherming van ouders en kinderen tegen overheidsingrijpen, waarbij enkel de bescherming van de belangen van het kind grond voor ingrijpen kan zijn.

Enkele openbare reacties op het wetsvoorstel wijzen op de invulling van het gezinsleven. Onder andere de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak gaan hier op in en doen suggesties voor aanpassingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situaties waarin sprake is van gescheiden ouders. Ook wijzen de leden van de SGP-fractie op situaties waarin weliswaar geen sprake is van een gezins- of familieband, maar waarin er wel een andere nauwe relatie tussen een gezin en een persoon bestaat. Deze leden zien dat het wetsvoorstel mede naar aanleiding van deze adviezen is aangepast. In hoeverre is volgens de indieners tegemoetgekomen aan deze bezwaren? Zijn er specifieke suggesties die niet zijn overgenomen als het om dit punt gaat?

De initiatiefnemers zijn van mening dat door de aanpassing is tegemoet gekomen aan de zorgen over de status van andere relaties dan die binnen het kerngezin. Zij hebben namelijk verduidelijkt dat zij de materiële opvatting van het EHRM volgen als het gaat om de uitleg van het familie- en gezinsleven. Het recht op familie- en gezinsleven kan ook van toepassing zijn op allerlei andere relaties buiten het kerngezin, afhankelijk van de specifieke situatie en omstandigheden. De overheid behoudt wel de verantwoordelijkheid om naast het familie- en gezinsleven in brede zin in het bijzonder ook aandacht te hebben voor het kerngezin, gelet op de bijzondere zorg die meerderjarigen hebben voor het opgroeien en opvoeden van minderjarigen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Tweede lid

De leden van de NSC-fractie begrijpen de toelichting zo dat het tweede lid niet rechtstreeks leidt tot een opdracht om nieuwe wetgeving te maken. Kunnen de indieners dit bevestigen?

Als dit zo is dan roept dit de vraag op of de Staten-Generaal als medewetgever voldoende invulling geeft aan deze grondwettelijke opdracht. Zouden de indieners nader willen onderbouwen op welke wijze we op dit moment en door welke wetgeving voldoen aan (separaat te benoemen) de (i) economische, (ii) sociale en (iii) culturele bescherming van het familie- en gezinsleven?

De initiatiefnemers kunnen bevestigen dat het wetsvoorstel naar hun mening in het licht van de huidige literatuur en jurisprudentie niet direct noodzaakt tot het aanpassen van wetgeving of het opstellen van nieuwe wetgeving.

Het is gelet op het wijde bereik van de bestaande wetgeving niet mogelijk om een uitputtende opsomming te geven van de wetgeving die recht doet aan de economische, sociale en culturele bescherming van het gezin. Om een indruk te geven welke soorten wetgeving betrekking hebben op de verschillende categorieën, menen zij te kunnen volstaan met het noemen van een aantal voorbeelden per categorie.

Voor wat betreft de economische bescherming valt te denken aan fiscale wetgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van de tarieven, schenking en erfbelasting. Met deze regelgeving houdt de staat rekening met het inkomen en de relaties binnen gezinnen, maar ook regels inzake bedrijfsopvolging houden verband met de economische bescherming van gezinnen. Regelingen zoals de kinderbijslag bieden bescherming aan alle gezinnen in Nederland. Daarnaast is er actieve ondersteuning door inkomensafhankelijke regelingen zoals het kindgebonden budget, waarbij rekening gehouden wordt met eenoudergezinnen en het aantal kinderen.

Als het gaat om de sociale bescherming zijn vele regelingen getroffen die ervoor zorgen dat burgers voldoende tijd en aandacht kunnen besteden aan zorg, relaties en gezin. Daarbij valt onder andere te denken aan verlofregelingen zoals het geboorteverlof, het ouderschapsverlof en het zorgverlof. De regels voor de bijstand houden bij het solliciteren rekening met alleenstaande ouders met kinderen. Ook de leerplicht respecteert de keuze van ouders om tot de leeftijd van vijf jaar te bepalen of zij hun kind al dan niet naar de kinderopvang willen brengen. In het hoger onderwijs houdt de wetgever bijvoorbeeld rekening met zwangerschap, bevalling en bijzondere familieomstandigheden bij de vormgeving van het studentenondersteuningsfonds.

Ten aanzien van de culturele bescherming vervult artikel 1:247 BW een fundamentele rol. De vrijheid van ouders om hun kinderen op te voeden, betekent ook dat zij de ruimte hebben hun overtuiging, gewoonten en cultuur te beleven en vorm te geven. De initiatiefnemers hebben er in de toelichting op gewezen dat onder de culturele bescherming van het gezinsleven onder andere ook de fundamentele vrijheid van godsdienst en levensovertuiging begrepen moet worden. Die komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de mogelijkheid van ouders om zich te beroepen op de vrijstelling van de inschrijvingsplicht bij een school indien zij op grond van hun godsdienst of levensovertuiging overwegende bedenkingen hebben tegen het onderwijs op scholen in de omgeving. Verder houdt de wetgeving soms ook rekening met specifieke culturele aspecten. Zo waarborgt de regelgeving inzake de Friese taal dat de overheid voldoende recht doet aan dit belangrijke onderdeel van de identiteit van burgers.

Het voorgaande laat onverlet dat volksvertegenwoordigers op basis van hun visie of overtuiging fundamentele kritiek kunnen hebben op de huidige wetgeving en daarbij van mening kunnen zijn dat bepaalde wetgeving onvoldoende in overeenstemming is met geldende verdragen.

Zesde lid

In het zesde lid van het voorgestelde artikel 10a is een jaarlijkse rapportageverplichting voor de regering opgenomen. Daarin moet verslag worden gedaan van het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven en de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven door de overheid. De Afdeling advisering geeft aan kritisch te zijn op deze verplichting en om ervan af te zien. Is het opnemen van een rapportageverplichting in de Grondwet niet een te gedetailleerd punt voor de Grondwet? Past dit wel bij het karakter van een sobere Grondwet? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers begrijpen dat de leden van de VVD-fractie, in aansluiting bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, aandacht vragen voor de rapportageverplichting in het licht van het sobere karakter van de Grondwet. Ook de initiatiefnemers zijn van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met zulke specifieke verplichtingen. Tegelijk wijzen zij erop dat een dergelijke verplichting ten aanzien van het onderwijs reeds aanwezig is in de Grondwet en dat het voorstel dus geen nieuwigheid bevat. Gelet op de decennialange ervaring dat het bijzonder lastig blijkt om ervoor te zorgen dat regering en parlement jaarlijks voldoende gestructureerd aandacht besteden aan het fundamentele belang van de bescherming van het familie- en gezinsleven vinden zij in dit specifieke geval gerechtvaardigd om ook voor dit grondrecht een rapportageverplichting op te nemen. Het is de enige manier om te verzekeren dat regering en parlement zich jaarlijks rekenschap geven van de ontwikkelingen op dit gebied en de afweging of wijzigingen van wet- en regelgeving nodig zijn. Zij kennen geen andere onderwerpen waarvoor ook een jaarlijkse rapportageverplichting in de rede zou liggen. Aan sectoren als de woningbouw en de zorg wordt kennelijk wel als vanzelf intensief aandacht besteed. Indien gewenst zou een rapportageverplichting in zulke gevallen wel in reguliere wetgeving verankerd kunnen worden.

Stoffer
Krul
Ceder