

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 familielevens

Nr. 10 BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 25 september 2025

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 3 juli 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad van State), een adviestraject te starten voor 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 familielevens (36459). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken is hierover geïnformeerd met een brief van 3 juli 2025 (2025Z31860). Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan.

Inhoud initiatiefvoorstel

De initiatiefnemers stellen voor om een nieuw grondrecht in het eerste hoofdstuk van de Grondwet op te nemen. Het voorstel is om in artikel 10a van de Grondwet het recht op eerbiediging van het gezins- en familielevens te regelen. Deze grondwettelijke verankering heeft als doel om de bescherming van het gezin te versterken tegen ongeoorloofde inmenging van de overheid. Ook moet deze bepaling ervoor zorgen dat de overheid zich rekenschap geeft van de effecten van beleid en wetgeving voor het gezin, opdat een meer weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid tot stand komt. Het voorgestelde artikel 10a in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Raad van State, bevat vier artikelleden. Het eerste lid voorziet in het recht op eerbiediging van het gezinsleven van eenieder. De instructie aan de wetgever om in de wet regels te stellen over de economische, sociale en culturele bescherming van het gezins- en familielevens is opgenomen in het tweede lid. Het derde lid bevat het recht van eenieder om zijn biologische ouders te kennen. Het vierde lid regelt een jaarlijkse rapportageverplichting van de regering over de staat van het gezin.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben de

initiatiefnemers het voorstel en de memorie van toelichting gewijzigd (zie de bijlage voor een weergave van de wijzigingen in het grondwetsartikel). De initiatiefnemers hebben verduidelijkt dat de gesignaleerde problemen in de kinderbescherming weliswaar de aanleiding vormden voor het wetsvoorstel, maar niet de enige reden. De Raad van State betwijfelde namelijk of verankering van het recht op eerbiediging van het gezins- en familielevens in de Grondwet daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossing van deze problemen. De meerwaarde van het voorstel is volgens de initiatiefnemers gelegen in het feit dat de wetgever door een grondwettelijke regeling niet de ruimte heeft om wetgeving te versoepelen. Verder hebben de initiatiefnemers, zoals de Raad van State adviseerde, met de gewijzigde wettekst aangesloten bij de tekst van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en spreekt deze nu van 'familie- en gezinsleven'. Ook hebben zij in de toelichting verduidelijkt niet de bedoeling te hebben dit begrip smal uit te leggen en de lijn in de jurisprudentie van het EHRM te ondersteunen. Daarbij wordt op basis van materiële, feitelijke criteria beoordeeld of sprake is van familie- en gezinsleven. Tot slot hebben de initiatiefnemers het advies van de Raad van State verwerkt door met de bepaling over het recht de biologische ouders te kennen, beter aan te sluiten bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) en het delegatieverbod daarin te schrappen.

Naast de punten die zijn opgevolgd, zijn er aspecten van dit nieuwe grondrecht die nog aandacht behoeven. Aangezien het een wijziging van de Grondwet betreft, is het naar het oordeel van de tijdelijke commissie van belang in brede zin te kijken naar de effecten van de voorgestelde bepaling en de verhouding tot andere bepalingen in de Grondwet. Vanuit dat perspectief komen de volgende punten terug. Zo hebben de initiatiefnemers na advisering door de Raad van State twee nieuwe leden aan het voorgestelde artikel 10a toegevoegd over de bescherming van de belangen van het kind en over kinderbeschermingsmaatregelen. Aandachtspunten uit het advies van de Raad van State bij het voorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, zijn volgens de tijdelijke commissie ook relevant voor deze nieuwe leden. Het gaat daarbij om de opmerkingen van de Raad van State over de belangen van het kind (zie A) en over het doelcriterium en het delegatieverbod (zie B). Los van deze twee punten, maakt de Raad van State ook opmerkingen over de instructie aan de wetgever, de rapportageverplichting en het overgangsrecht, die volgens de tijdelijke commissie ook nog aandacht behoeven. Zie hiervoor paragrafen C en D.

A. Belangen van het kind in nieuw derde lid

De Raad van State vraagt zich over het oorspronkelijke eerste lid over bescherming van het gezinsleven af of daarbij voldoende rekening wordt gehouden met situaties waarin de belangen van het kind in het gezin niet parallel lopen met de belangen van de ouders. In overeenstemming met het IVRK, dient aan de belangen van een kind een zwaar gewicht toe te komen en dienen deze belangen een eerste overweging te zijn. Ook bij eerbiediging van het gezinsleven van de ouders dient dit in acht te

worden genomen. De Raad van State adviseert daarom in de toelichting hier nader op in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben de initiatiefnemers dit punt geadresseerd in het eerste lid en een nieuw derde lid toegevoegd. In dit derde lid is een andere terminologie gebruikt dan in het IVRK. Dit nieuwe derde lid luidt: “Bij alle maatregelen van de overheid betreffende kinderen vormen de belangen van het kind een eerste overweging. Hierbij respecteert de overheid de rechten en plichten van de ouders.” De vraag is of met de gekozen bewoordingen in het nieuwe derde lid niet opnieuw de rechten van het kind op gelijke hoogte staan met de rechten van ouders, waar de Raad van State nu juist tegen heeft geadviseerd.

In het nader rapport en de toelichting wordt verder zeer beperkt ingegaan op de situatie waarbij belangen van het kind niet parallel lopen met die van de ouders. In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat het uitgangspunt van het IVRK niet een botsing van belangen is, maar juist de nauwe samenhang tussen kind en gezin. Een benadering die enkel de rechten van kinderen benoemt en het belang van het gezin weglaat, past daar volgens initiatiefnemers niet bij. Het wetsvoorstel is echter ook niet bedoeld als instrument om de rechten van het kind in te perken, zo schrijven zij.¹ De initiatiefnemers erkennen in het nader rapport wel dat ook ouders een bedreiging kunnen zijn voor het kind en dat in zo’n geval maatregelen getroffen moeten worden, tegen de wil van de ouders.² De initiatiefnemers lichten echter niet toe om wat voor gevallen dat dan gaat en hoe dan dient te worden gehandeld in het kader van het voorgestelde artikellid en het IVRK.

De tijdelijke commissie merkt verder op dat aan de voorgestelde grondwetsbepaling een nieuw derde lid is toegevoegd, waarover de Raad van State nog niet heeft kunnen adviseren. Vanuit een oogpunt van zorgvuldige grondwetsbehandeling is het volgens de tijdelijke commissie van belang dat de Raad van State over het gewijzigde voorstel van wet om advies wordt gevraagd, gelet op dit nieuw toegevoegde lid. Bovendien lijkt de opmerking uit het advies van de Raad van State over de verhouding tot de belangen van het kind, zoals hierboven uiteengezet, ook relevant voor dit nieuwe derde lid.

De tijdelijke commissie adviseert de leden de Raad van State om advies te vragen over het gewijzigde voorstel van wet,³ gelet op het derde lid, omdat de Raad van State daarover nog niet heeft kunnen adviseren terwijl het om een grondwetswijziging gaat en het eerdere bezwaar van de Raad van State over de verhouding tot de belangen van het kind relevant lijkt voor dit artikellid.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 8, p. 44.

² Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 6, p. 15.

³ Op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State en artikel 9.22, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ook adviseert de tijdelijke commissie om de initiatiefnemers te vragen of doelbewust is gekozen voor een andere terminologie in het derde lid dan in het IVRK en of zij alsnog een toelichting kunnen geven op gevallen waarin de belangen van het kind in het gezin niet parallel lopen met de belangen van de ouders.

B. Doelcriterium en delegatieverbod in nieuw vierde lid

De Raad van State heeft verder opmerkingen gemaakt over het doelcriterium in het eerste lid. In zo'n criterium is opgenomen voor welk doel het treffen van kinderbeschermingsmaatregelen gerechtvaardigd is. Dit doel was in het eerste lid als volgt omschreven: "behoudens gevallen waarin de lichamelijke, geestelijke of morele belangen van een tot het gezin behorende persoon ernstig worden bedreigd". Over dit doel merkte de Raad van State op dat dit onvoldoende ruimte liet om andere legitieme belangen af te wegen. Ook heeft de Raad van State in zijn advies stilgestaan bij het delegatieverbod ("bij de wet te bepalen gevallen") in het eerste lid. Zo'n verbod heeft tot gevolg dat beperkende maatregelen niet door de regering in een amvb' of door de minister in een ministeriële regeling mogen worden opgenomen. Dit gebeurt doorgaans wel voor regels van administratieve aard, die details van een regeling uitwerken of voor regels die vaak moeten worden gewijzigd.⁴ De bepaling schrijft voor dat dit alleen mag in wetten die door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk zijn vastgesteld. Specifiek vanwege het delegatieverbod maakt de Raad van State ook een opmerking over het staatsnoodrecht. Zonder opname in artikel 103 van de Grondwet zou het niet zijn toegestaan om bij lagere regelgeving van het voorgestelde grondrecht in artikel 10a af te wijken in een algemene uitzonderingstoestand.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben de initiatiefnemers het doelcriterium en het delegatieverbod uit het eerste lid gehaald. In het nieuwe vierde lid komen het delegatieverbod en het doelcriterium (in aangepaste vorm) echter terug, in de context van kinderbeschermingsmaatregelen. Aan het doelcriterium is toegevoegd dat ingrijpen noodzakelijk moet zijn om kinderbeschermingsmaatregelen te rechtvaardigen. Het delegatieverbod is op eenzelfde wijze opgenomen en ziet in het kader van het vierde lid op het niet mogen uitwerken van maatregelen voor kinderbescherming in lagere regelgeving.

Voor het nieuwe vierde lid is de vraag hoe wetgeving over kinderbeschermings-maatregelen zich verhoudt tot het gewijzigde doelcriterium. In het bijzonder is de vraag of door toevoeging van het noodzakelijkheidsvereiste, geldende regelgeving in overeenstemming is met het doelcriterium. De initiatiefnemers hebben in de memorie van toelichting aangegeven dat de redactie van artikel 1:255 van het Burgerlijk Wetboek (over ondertoezichtstelling) in ieder geval aangepast dient te worden.⁵ Niet is toegelicht of dit al dan niet het geval is voor

⁴ Zie Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 8, p. 33.

andere regelgeving op het gebied van kindbescherming.

Ten aanzien van het delegatieverbod hebben de initiatiefnemers niet toegelicht waarom zij daarvoor hebben gekozen en wat de consequenties van die keuze zijn. Er is niet toegelicht of er lagere regelgeving is die geraakt wordt door het voorgestelde delegatieverbod en wat eventueel de gevolgen daarvan zijn. Voor wat betreft het staatsnoodrecht schrijven de initiatiefnemers dat zij zich in uitzonderingstoestanden geen situaties kunnen voorstellen die rechtvaardigen dat de overheid buiten de reguliere taakuitoefening een inbreuk op het ouderlijk gezag zou mogen maken.⁶ Niet is toegelicht of dit inzicht breder gedeeld wordt.

Verder geldt ook voor dit nieuwe vierde lid dat de Raad van State daarover nog niet heeft kunnen adviseren. Dat is gelet op een zorgvuldige grondwetsbehandeling volgens de tijdelijke commissie wel van belang. Bovendien lijken de opmerkingen uit het advies van de Raad van State over het doelcriterium en het delegatieverbod (en in het verlengde daarvan over het staatsnoodrecht), ook relevant voor dit nieuwe vierde lid.

De tijdelijke commissie adviseert de leden de Raad van State om advies te vragen over het gewijzigde voorstel van wet,⁷ gelet op het vierde lid, omdat de Raad van State daarover niet heeft kunnen adviseren terwijl het om een grondwetswijziging gaat.

De tijdelijke commissie adviseert de leden de Raad van State daarbij in het bijzonder te vragen in te gaan op het doelcriterium, het delegatieverbod en de noodzaak om te voorzien in staatsnoodrecht, omdat de eerdere bezwaren van de Raad van State daarover, ook relevant lijken voor dit nieuwe artikellid.

C. Instructie wetgever en rapportageverplichting

Het voorstel introduceert in het tweede lid een instructie aan de wetgever om regels te stellen over de economische, sociale en culturele bescherming van het gezins- en familielevens. De Raad van State merkt daarbij op dat de toelichting onvoldoende inzicht biedt in wat met deze instructie wordt verwacht van de wetgever, mede gezien de verplichtingen die al gelden op grond van vergelijkbare internationale en Unierechtelijke bepalingen (IVESCR en het Europees Sociaal Handvest (ESH)). Ook wordt niet toegelicht of de initiatiefnemers met deze instructie een sociaal grondrecht beogen te formuleren. De Raad van State adviseert daarom de toelichting grondiger uit te werken en zo nodig het voorstel aan te passen. Verder hebben de initiatiefnemers een jaarlijkse rapportageverplichting aan de Kamer in dit grondwetsartikel opgenomen. De Raad van State adviseert van deze rapportageverplichting af te zien. In algemene zin geeft de Raad van

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 8, p. 53.

⁷ Op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State en artikel 9.22, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

State in overweging terughoudendheid te betrachten bij grondwettelijk verankerde rapportageverplichtingen, vanwege de beschikbaarheid van (lichtere) alternatieven. Ook betoogt zij dat de grondwettelijke rapportageverplichting voor het onderwijs een unieke historische aanleiding kent, waardoor een vergelijking daarmee niet opgaat.

Uit de memorie van toelichting blijkt ook na advisering door de Raad van State nog niet duidelijk wat voor soort grondrecht het tweede lid is of wat van de wetgever wordt verwacht ten opzichte van de verdragen. De instructie in het tweede lid heeft volgens de initiatiefnemers betrekking op sociale grondrechten, maar niet uitsluitend. Het is verder de verantwoordelijkheid van de wetgever om te toetsen of de economische, sociale en culturele bescherming van het gezin voldoende gewaarborgd is, aldus de initiatiefnemers. De verdragen vormen daarbij een belangrijk “richtpunt”. Burgers kunnen geen direct beroep doen op deze norm, zo is te lezen in het nader rapport.⁸ Het wetsvoorstel heeft ook niet de bedoeling om bestaande wetgeving te wijzigen. Ten aanzien van de rapportageverplichting merken de initiatiefnemers op dat zij de terughoudendheid van de Raad van State begrijpen. Zij concluderen echter dat alternatieven tot nog toe onvoldoende resultaat hebben opgeleverd. Verder menen de initiatiefnemers dat er een vergelijkbare urgentie is voor een rapportage over het gezinsbeleid als over het onderwijs.⁹ Waar de rapportageverplichting op ziet, is door de initiatiefnemers verduidelijkt in de toelichting. De regering moet rapporteren op welke wijze aan het eerste (eerbiediging familie- en gezinsleven) en tweede lid (instructie wetgever) van het voorgestelde grondwetsartikel is voldaan.¹⁰

De tijdelijke commissie merkt op dat de vrijheid van onderwijs het enige grondrecht is waarvoor een grondwettelijke rapportageverplichting geldt. Veelal worden dergelijke verplichtingen opgenomen in een uitvoeringswet of uitgevoerd op grond van een politieke afspraak. De tijdelijke commissie werpt de vraag op of het passend is, gelet op het karakter van de Grondwet, om een rapportageverplichting aan het artikel toe te voegen. In dat kader valt het de tijdelijke commissie op dat het door de Raad van State gesuggereerde alternatief van een wettelijke verankering onbesproken blijft in de memorie van toelichting. Over de inhoudelijke uitwerking van de rapportageverplichting vraagt de tijdelijke commissie wat precies de bedoeling is van een rapportage over het eerste en tweede lid. Daarbij memoreert zij dat de Raad van State over de instructie aan de wetgever heeft opgemerkt dat deze niet voldoende duidelijk is.

De tijdelijke commissie adviseert de leden meer duidelijkheid te vragen aan de initiatiefnemers over de bedoeling van de instructie in het tweede lid en wat wordt verwacht van de wetgever, en in lijn

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 6, p. 24.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 6, p. 28.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 8, p. 52.

daarmee wat de bedoeling is van de rapportage over het eerste en tweede lid.

D. Gevolgen nieuwe artikel en overgangsrecht

De Raad van State wijst in zijn advies op het algemene grondwettelijke overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 140 van de Grondwet. Er is namelijk geen eenduidige uitleg over het overgangsrecht voor *rechtstreeks werkende bepalingen*. Uitgangspunt bij het algemene overgangsrecht is *eerbiedigende werking*. Dat betekent dat bestaande wet- en regelgeving - totdat de wetgever of lagere regelgever in actie komt - in stand blijft na wijziging van de Grondwet, ook als die in strijd is met de wijziging. Het is volgens de Raad van State echter ook goed verdedigbaar dat voor rechtstreeks werkende bepalingen een uitleg wordt gehanteerd met *directe werking* tot gevolg. Dat zou betekenen dat wet- en regelgeving opzij wordt gezet wanneer die in strijd is met de rechtstreeks werkende grondwetsbepaling. Directe werking geldt niet voor wetten in formele zin omdat deze door de rechter niet opzij mogen worden gezet, vanwege het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet. Het geldt wel voor lagere regelgeving, zoals amvb's of ministeriële regelingen. Om die reden adviseert de Raad van State voor de zekerheid te voorzien in overgangsrecht in het wetsvoorstel, zodat er tijd is om wet- en regelgeving in overeenstemming te brengen met de voorgestelde grondwetswijziging. Uiteindelijk is het aan de rechter om te beslissen over de vraag of eerbiedigende of directe werking wordt toegekend aan een rechtstreeks werkende grondwetsbepaling.

De tijdelijke commissie merkt op dat de bepalingen waar het advies van de Raad van State op ziet, door de initiatiefnemers al zo zijn aangepast dat deze in lijn zijn met internationale verdragen die al doorwerken in Nederlandse wet- en regelgeving. Voor het nieuwe derde lid en vierde lid is dit punt uit het advies van de Raad van State mogelijk nog relevant, als deze bepalingen rechtstreekse werking hebben. Indien de rechter aan deze bepalingen vervolgens ook directe werking toekent, zal dit gevolgen (kunnen) hebben voor *lagere regelgeving*. Wanneer bijvoorbeeld het derde lid niet in lijn is met het IVRK (zie paragraaf A), kan dit tot gevolg hebben dat regelgeving die raakt aan de rechten van het kind, opzij moet worden gezet. Bij een delegatieverbod zoals in het vierde lid zou het betekenen dat kinderschermingsmaatregelen in lagere regelgeving opzij worden gezet. In reactie op het advies van de Raad van State geven de initiatiefnemers in de memorie van toelichting aan te hebben afgezien van een overgangsbepaling en niet de bedoeling te hebben bestaande wetgeving te wijzigen.¹¹

De tijdelijke commissie adviseert de leden om in een adviesverzoek de Raad van State te vragen ook in te gaan op de eventuele noodzaak om te voorzien in overgangsrecht voor het nieuw toegevoegde derde en vierde lid met (mogelijk) rechtstreeks werkende bepalingen.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 8, p. 48.

De hiervoor genoemde punten kunnen worden betrokken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing,
Van Nispen

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing,
Kling

BIJLAGE - Wijziging van voorgesteld artikel 10a na advisering Raad van State

Artikel 10a

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn familie- en gezinsleven, ~~behoudens bij de wet te bepalen gevallen waarin de lichamelijke, geestelijke of morele belangen van een tot het gezin behorende persoon ernstig worden bedreigd.~~
2. De wet stelt regels omtrent de economische, sociale en culturele bescherming van het ~~gezins- en familie- en gezinsleven.~~
3. Bij alle maatregelen van de overheid betreffende kinderen vormen de belangen van het kind een eerste overweging. Hierbij respecteert de overheid de rechten en plichten van de ouders.
4. Maatregelen van kindbescherming zijn enkel gerechtvaardigd in bij de wet te bepalen gevallen waarin ingrijpen noodzakelijk is wegens de ernstige bedreiging van de lichamelijke, geestelijke of morele belangen van het kind.
- ~~3.~~ 5. Ieder heeft voor zover mogelijk het recht zijn biologische ouders te kennen, behoudens bij of krachtens de wet te bepalen uitzonderingen beperkingen.
- ~~4.~~ 6. De regering doet jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal 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. ~~over de staat van het gezin.~~

Legenda:

toegevoegd

verwijderd