

Voorstel van wet van het lid Stoffer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot het opnemen in de Grondwet van een bepaling betreffende het gezin

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding en aanleiding

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

In de Nederlandse politiek is het gezin echter opvallend onopvallend aanwezig. Natuurlijk, er zijn allerlei regelingen die gezinnen ondersteunen en die rekening houden met gezinnen. Afzonderlijke aandacht voor het gezin is echter schaars. Nederland scoort daarom bijvoorbeeld slecht in de Staat van het gezin 2023.² Het gezin lijkt nauwelijks een politiek thema en als gezinsvriendelijk land scoort Nederland een magere 6,6. Die karige benadering van het gezin is best opvallend, want in het dagelijks leven vervult het gezin een kolossale rol. Ouders besteden uren per dag aan het verzorgen en opvoeden van hun kinderen. De (zorgen over de) ontwikkeling van kind en gezin bepalen mede het welzijn van de ouders. Kinderen leren van hun ouders normen en waarden om in de samenleving goed met elkaar om te gaan. Ouders lezen hun kinderen verhalen voor en bepalen daarmee mede de resultaten van het onderwijs. En zo kunnen we nog even doorgaan. Is het tegen deze achtergrond niet apart dat de overheid het gezin als thema nauwelijks op de kaart zet?

Lange tijd leefde wellicht de gedachte dat het gezin het prima kan stellen zonder expliciete aandacht. Het gezin zou uitstekend in staat zijn zichzelf te bedruipen en behoefde geen extra bescherming. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat dit beeld geen recht doet aan de werkelijkheid. De problemen met de uithuisplaatsingen als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat de bescherming van het gezin in Nederland ernstig tekort kan schieten.³ In deze situaties leidden de schulden als gevolg van de kinderopvangtoeslag uiteindelijk tot maatregelen van kindbescherming, die ook blijvende uithuisplaatsing van het kind konden betekenen. Het illustreert dat er relaties bestaan tussen onder andere het systeem van ondersteuning van het gezin, bijvoorbeeld

¹ A/RES/47/237.

² <https://www.voorwerkendeouders.nl/staat-van-het-gezin-2023/>.

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

middels de kinderopvangtoeslag, en de bescherming van de fundamentele rechten van het gezin. Om recht te doen aan het gezin is een samenhangende benadering nodig. Het was voor de initiatiefnemer aanleiding om de positie van het gezin in de Grondwet in den brede te bezien.

De initiatiefnemer vindt het niet langer wenselijk dat het gezin een zo onopvallend bestaan leidt in de wetgeving en het overheidsbeleid. Hij wil de positie van het gezin beter beschermen door het in de Grondwet te verankeren. Die verankering heeft als doel om de bescherming van het gezin tegen de overheid duidelijker te waarborgen en bovendien ervoor te zorgen dat de overheid bewust rekenschap gaat geven van de effecten van het beleid en de wetgeving op het gezin, zodat een meer weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid ontstaat. Het voorstel werkt deze doelen uit in een viertal onderdelen:

1. Eerbiediging van het recht op gezinsleven;
2. Wettelijke bescherming van de economische, sociale en culturele belangen van het gezin;
3. Recht om te weten die je biologische ouders zijn;
4. Jaarlijks verslag over de staat van het gezin aan de Staten-Generaal.

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

Leeswijzer

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

2. Het gezin in Nederland

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

2.1 Achtergronden en cijfers

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) definieert het gezin als “een particulier huishouden dat bestaat uit een al dan niet gehuwd paar met thuiswonende kinderen of een alleenstaande ouder met thuiswonende kinderen.”⁴ Uit deze definitie volgt dat sprake kan zijn van uiteenlopende situaties: er kan bijvoorbeeld al dan niet sprake zijn van een huwelijk, er

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

kan sprake zijn van een eenoudergezin als gevolg van overlijden of scheiding of er kan een nieuwe gezinssamenstelling zijn ontstaan met bijvoorbeeld een stiefouder.

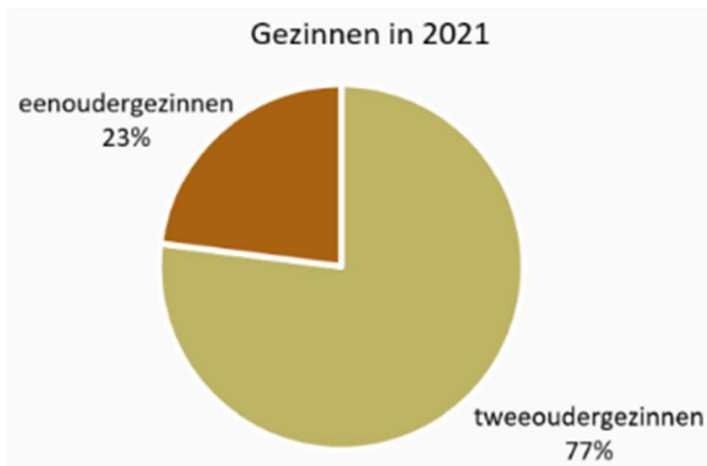
Vanaf de jaren '60 van de twintigste eeuw hebben zich in en rond het gezin enorme veranderingen voltrokken.⁵ Het aantal geboortes daalde in de jaren '70 in rap tempo en het is nadien beduidend lager gebleven; van circa 250.000 in 1969 tot circa 180.000 in 2021. Het aantal eenoudergezinnen is de afgelopen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

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

Begin 2021 kende Nederland 8 miljoen particuliere huishoudens.⁶ Het aandeel eenpersoonshuishoudens is tussen 1960 en 2020 bijna acht keer zo groot geworden. Het betreft 3,1 miljoen mensen, die tezamen 18 procent van het aantal huishoudens uitmaken. Toch is het aantal huishoudens met kinderen nog steeds beduidend hoger. In 2021 waren er ruim 2,6 miljoen gezinnen met thuiswonende kinderen, waaronder ruim 1,8 miljoen met een jongste kind onder de 18 jaar. Het aantal gehuwde paren met thuiswonende kinderen bedraagt ruim 1,5 miljoen en is daarmee in de meerderheid. Het aantal niet-gehuwde paren met kinderen bedraagt 457.644. Bij elkaar bedraagt het aantal tweeoudergezinnen ongeveer 77 procent. In 2021 waren er 593.871 eenoudergezinnen (circa 23 procent van de gezinnen), waarbij het in de meeste gevallen gaat om een alleenstaande moeder met een of meer kinderen.

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

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



Bron: NJi

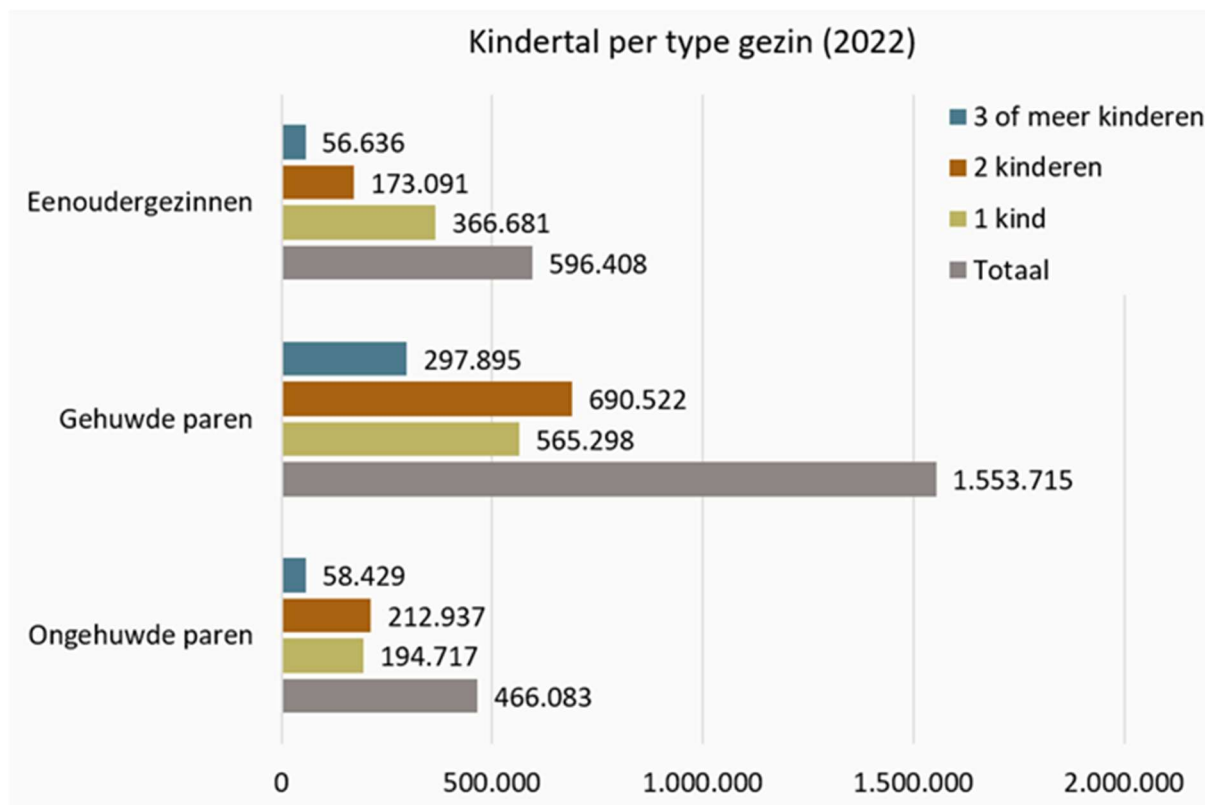
Als het gaat om de relaties binnen het huishouden is het beeld redelijk stabiel.⁷ In 2000 woonde 85 procent van de kinderen met beide juridische ouders en 10 procent woonde alleen met de moeder. In 2015 was dat respectievelijk 80 procent en 13 procent. In 2014 had 96 procent van de kinderen een juridische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

Het aantal huishoudens met 1 en 2 kinderen is ongeveer gelijk, namelijk in beide gevallen circa 1,1 miljoen.⁹ In ruim 400.000 huishoudens is sprake van 3 of meer kinderen. Het gemiddeld kindertal per vrouw was 1,57 in 2019. Dat is volgens het CBS onder het niveau waarop de bevolking zichzelf op den duur kan vervangen (ca. 2,1 kind per vrouw). De laatste keer dat dit aantal boven de vervangingsgraad kwam, was in 1972 (toen 2,15).

⁷ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81485ned/table?dl=5229>.

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

⁹ De gegevens in deze alinea zijn afkomstig van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingsgroei/geboren-kinderen>.



Bron: NJi

2.2 Gezinsbeleid en –politiek

Sinds de Tweede Wereldoorlog in de Nederlandse politiek slechts in beperkte mate expliciet aandacht geweest voor het gezin. In de fase van de wederopbouw vervulde het gezin een prominente rol. Onder de leuze ‘gezinsherstel brengt volksherstel’ werd de samenleving weer opgebouwd. Hoogleraar gezinssociologie De Hoog wees erop dat de confessionele en niet-confessionele partijen het toen geheel eens waren over de maatschappelijke betekenis van het gezin.¹⁰ In 1954 stemde de regering in met de oprichting van een gezinsraad; de Nederlandse Gezinsraad. Als onderdeel van de verzorgingsstaat ontstond ook belangrijke wetgeving voor het gezin, zoals de Algemene kinderbijslagwet (1962). In 1967 werd binnen het Ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk een stafafdeling ‘Algemeen gezinsbeleid’ ingericht. Deze afdeling werd in 1982 opgeheven.

Door de toenemende rol van individualisering en andere maatschappelijke veranderingen raakte de aandacht voor het gezin vanaf de jaren '60 buiten beeld. In 1995 werd in een analyse in NRC Handelsblad zelfs gesproken van ‘drie decennia anti-gezinsdenken’ in Nederland.¹¹ Na uitgesproken afkeer van gezinsbeleid in de politiek medio jaren '90 ontstond in korte tijd toch breder draagvlak en kwam het thema op de politieke agenda. De achtergrond hierbij was het Jaar van het gezin. In 1996 publiceerde de staatssecretaris van Volksgezondheid, welzijn en sport de eerste gezinsnotitie over de maatschappelijke positie en

¹⁰ C. de Hoog, *Opgaan, blinken, verzinken en uit de as herrijzen: Gezinnen, gezinssociologie en gezinsbeleid - Oratie ter gelegenheid van de aanvaarding van de leerstoel Gezinsociologie* (Wageningen Universiteit, 13 mei 2003).

¹¹ M. Huygen, ‘Drie decennia anti-gezinsdenken in Nederland; Het geheime gezin’, *NRC Handelsblad*, 30 december 1995.

functie van het gezin.¹² Hoewel de Nederlandse overheid volgens de notitie geen expliciet gezinsbeleid voert, waren er volgens de staatssecretaris wel goede gronden voor de betrokkenheid van de overheid bij het gezin.

De inhoudelijke voeding voor het voeren van een bewust gezinsbeleid liet echter vaak te wensen over.¹³ In 1996 constateerde de Sociaal-Wetenschappelijke Raad (SWR) dat de wetenschappelijke kennis over gezinnen en families was achtergebleven bij demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het SWR-rapport *Nieuwe perspectieven voor de gezinssociologie* bleek een effectieve katalysator, maar onderzoek naar het gezin bleef ook nadien fragiel. Verschillende leerstoelen gezinssociologie zijn in de loop der tijd opgeheven. In 2007 verdween ook de Nederlandse Gezinsraad. De organisatie fuseerde met E-quality, een kenniscentrum inzake emancipatie. Wat betreft rapporten over het gezin is het beeld fragmentarisch. In 1997 publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de eerste studie die expliciet op het gezin was gericht.¹⁴ Het duurde ongeveer vijftien jaar voordat het volgende gezinsrapport van het SCP verscheen.¹⁵

De kabinetten Balkenende besteedden met meest expliciet aandacht aan het gezin. Het kabinet-Balkenende I (2002-2003) kende een staatssecretaris voor emancipatie en gezinszaken en het kabinet-Balkenende IV (2007-2010) koos voor een programmaminister voor Jeugd en Gezin. In 2008 verscheen, na ruim twintig jaar, weer een gezinsnota, met als expliciete doelstelling om Nederland gezinsvriendelijker te maken.¹⁶ De nota formuleerde als beleidslijnen dat ouders voldoende tijd moeten kunnen hebben voor het gezin, het investeren in gezinnen met financiële maatregelen en het versterken van de ondersteuning van ouders bij de opvoeding.

Het kabinet-Balkenende IV stelde in 2009 ook een staatscommissie in voor herziening van de Grondwet, die onder meer moest adviseren over de toegankelijkheid van de Grondwet. De helft van de leden van de staatscommissie bleek ook voorstander van het verankeren van het recht op familie- en gezinsleven, mede omdat Nederland herhaaldelijk door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) terecht was geweest.¹⁷

3. Het belang van het gezin

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

3.1 Politiek en beleid

¹² Kamerstukken II 1995–1996, 24 887, nr. 1.

¹³ P.A. Dykstra, *Families: in alle staten? Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar Empirische Sociologie* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 27 januari 2012).

¹⁴ SCP, *Het gezinsrapport. Een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving* (Rijswijk, 1997).

¹⁵ SCP, *Gezinsrapport 2011. Een portret van het gezinsleven in Nederland* (Den Haag, 2011).

¹⁶ Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, *De kracht van het gezin. Nota gezinsbeleid 2008*.

¹⁷ Rapport Staatscommissie Grondwet (2010).

Het belang van het gezin is nauwelijks te overschatten. De verwoording van dit belang komt onder meer krachtig tot uitdrukking in internationale verdragen. De preambule van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) benoemt het gezin als de kern van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van al haar leden en van de kinderen in het bijzonder. Het Verdrag is er daarom van overtuigd dat aan het gezin de nodige bescherming en bijstand dient te worden verleend opdat het zijn verantwoordelijkheden binnen de gemeenschap volledig kan dragen. Het gezin draagt dus bij aan het welzijn van zowel de individuele gezinsleden persoonlijk als de samenleving als geheel.

Uit peilingen blijkt hoe belangrijk het gezin als leefeenheid blijft voor volwassenen en kinderen. Het CBS gaf in 1994 samen met de Nederlandse Gezinsraad, in het kader van het Jaar van het gezin, een onderzoek uit naar relatie- gezinsvorming. Het rapport bracht uiteenlopende veranderingen in beeld, maar constateerde ook dat ondanks alle individualisering slechts een beperkt deel van de mensen bewust alleen wilde blijven (minder dan 10 procent).¹⁸ Ook was slechts een klein deel van de vrouwen vrijwillig kinderloos.¹⁹ Dat laatste percentage was overigens in 2011 nog hetzelfde, zo bleek uit het *Gezinsrapport* van het SCP (voor mannen 8 procent).²⁰ Kennelijk is de keuze voor het gezinsleven, in welke vorm en samenstelling dan ook, diepgeworteld.

De sociaaleconomische positie van het gezin speelt een belangrijke rol voor het maatschappelijke perspectief van de kinderen. De Kinderombudsman concludeerde in 2017 dat kinderen en jongeren die opgroeien in armoede op alle levensgebieden belemmerd worden in hun ontwikkeling.²¹ Reeds in de toelichting op het voorstel voor de invoering van de Algemene kinderbijslagwet gaf de regering aan dat het streven naar een grotere gelijkheid van ontplooiingskansen een correctie op de inkomensverdeling noodzakelijk maakt, zowel voor gezinnen van werknemers als van zelfstandigen.²² Onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) uit 2020 gaf aan dat kinderen van ouders met een lager inkomen of opleidingsniveau minder goed presteren op het gebied van taal en rekenen dan kinderen van ouders met een hoger inkomen of opleidingsniveau.²³ Een vroege achterstand in vaardigheden heeft bovendien gevolgen voor de lange termijn, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Onderzoekers en professionals geven aan dat kinderen uit arme gezinnen lichamelijk en psychisch minder gezond zijn.²⁴

Naast sociaaleconomische overwegingen verdienen ook relationele en culturele overwegingen uitdrukkelijk aandacht. Het kabinet kende in 1996 juist veel gewicht toe aan dat perspectief: “Het gezin neemt in de visie van het kabinet vanwege de opvoeding van kinderen een bijzondere positie in. Het scheppen van optimale voorwaarden voor de opvoedingstaak van

¹⁸ CBS, *Relatie- gezinsvorming in de jaren '90* (Voorburg/Heerlen, juni 1994) p. 79.

¹⁹ Ibidem, p. 31.

²⁰ SCP, *Gezinsrapport 2011*, p. 65.

²¹ De Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede* (5 december 2017).

²² Kamerstukken II 1961-1962, 4953, nr. 3, p. 16.

²³ CPB, *Ongelijkheid van het jonge kind* (december 2020).

²⁴ https://www.ad.nl/geld/kind-uit-armer-gezin-leeft-korter-en-is-minder-gezond-en-de-overheid-pakt-dat-verkeerd-aan~a9f15666/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=4f094ab49505a2a5242e989d0d077eca&auth_rd=1. Zie voor onderzoek naar de gevolgen van stressfactoren bij kinderen het rapport van het Nederlands Centrum voor Jeugdgezondheid: *Stress bij kinderen: hoe houden we het gezond? Stress bezien vanuit de Jeugdgezondheidszorg* (Utrecht, 2019).

het gezin krijgt in het beleid daarom bijzondere aandacht. [...] Voor de ontwikkeling van kinderen is het belangrijk, dat er minstens één volwassene is, die garant staat voor essentiële zaken als geborgenheid, primaire affectieve banden, veiligheid en het dragen van werkelijke verantwoordelijkheid. [...] Een adequate opvoeding en verzorging van kinderen is een essentiële voorwaarde voor de kwaliteit van leven en voor continuïteit en ontwikkeling van de samenleving. Investeren in het gezin is derhalve investeren in de toekomst.”²⁵ Het gezin verdient bijzondere aandacht omdat het van belang is voor iedereen, ook voor wie later zelf niet in een gezin leeft. De gangbare praktijk is namelijk dat iedereen zelf uit een gezin komt en die herkomst bepaalt de toekomst. De kans dat kinderen later zelf een scheiding meemaken, is bijvoorbeeld groter indien dat bij hun ouders ook het geval was.²⁶

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

Aan het voorgaande is nog iets toe te voegen als het gaat om het belang van de samenleving en de democratie. Reeds in 1997 schreef staatsrechtgeleerde Kortmann dat de gevolgen van vergaande individualisering onvoldoende werden overzien en dat een zekere kentering te verwachten viel: “Men ziet in dat het gezin, aangenomen dat daar een zekere harmonie heerst, bijdraagt aan de vorming van de jonge mens, de wieg is van de toekomstige ‘citoyen’ in de goede zin van het woord: geen pure individualist, maar een wezen dat door het leven in een vertrouwde groep heeft leren geven en nemen, helpen en geholpen worden, zowel op materieel als immaterieel vlak, orde scheppen en tot de orde geroepen worden.”²⁷ Voor alle gezinsleden is het gezinsleven een blijvende leerschool voor het functioneren in de samenleving. Het gezin is bovendien als ‘kleine samenleving’ voor kinderen een voorbereiding op het functioneren in de ‘grote samenleving’. Van verschillende zijden, onder anderen van de Onderwijsraad, zijn daarom in de afgelopen decennia pleidooien gevoerd voor het bevorderen van democratisch burgerschap.²⁸ Daarin heeft het onderwijs uitdrukkelijk een (wettelijke) taak, maar het startpunt ligt in het gezin.²⁹

²⁵ Kamerstukken II 1995–1996, 24 887, nr. 1.

²⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2005/45/echtscheidingskinderen-scheiden-veel-vaker>.

²⁷ C.A.J.M. Kortmann, ‘Het gezin: liefde en haat’, in: *RM Themis*, 1997/4.

²⁸ Zie bijvoorbeeld M. de Winter, *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief* (Den Haag, 2004) en *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding* (SWP, 2015). Zie ook de Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap* (Den Haag, 2003); Onderwijsraad, *Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht* (Den Haag, 2018)

²⁹ Zie voor de wettelijke burgerschapsopdracht in het bekostigde onderwijs de *Wet verduidelijking burgerschapsopdracht*; *Staatblad* 2021, 320.

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

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

3.2 Praktijkvoorbeelden

In de politieke en maatschappelijke praktijk blijkt dat bij belangrijke thema's vaak breed steun bestaat voor specifiek beleid dat duidelijk raakt aan het belang van het gezin, ongeacht de politieke richting, godsdienst of levensovertuiging. In deze paragraaf biedt de initiatiefnemer een aantal illustraties van concrete onderwerpen die het gezin aangaan en die politiek breed gedragen worden, maar waarbij een beoordeling vanuit het perspectief van het gezin niet vanzelfsprekend is. Het betreft de voorzieningen voor jonge kinderen, de inzet op het tegengaan van achterstanden in basisvaardigheden in het onderwijs, de regelingen voor verlof voor ouders en het tegengaan van de schadelijke gevolgen van (v)echtscheidingen voor kinderen.

A. Voorzieningen voor jonge kinderen

De Sociaal-Economische Raad (SER) publiceerde in 2021 het advies *Kansrijke start voor alle kinderen*. Het advies pleitte voor inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor alle kinderen van 0 tot 13 jaar. Dit advies raakt aan allerlei onderwerpen die bij alle politieke richtingen belangrijk gevonden worden, hoewel de specifieke uitwerking kan verschillen. Het gaat bijvoorbeeld om toereikende financiële ondersteuning van alle ouders voor de kosten van voorschoolse educatie, peuterspeelzalen en kinderopvang. Ook de samenwerking tussen scholen, peuterspeelzalen en kinderopvang met het oog op de ontwikkeling van kinderen krijgt breed aandacht. Bij de ontwikkeling van het beleid en de wetgeving nemen het perspectief van de arbeidsmarkt en de instellingen vaak een belangrijke positie in, maar dat geldt niet zozeer voor een specifieke beoordeling vanuit het belang van het gezin. Het gezinsperspectief is gefragmenteerd of ontbreekt helemaal.

B. Basisvaardigheden en achterstanden in het onderwijs

Het wegwerken van achterstanden door de coronapandemie en het verbeteren van basisvaardigheden kunnen op brede steun in de politiek rekenen. Het kabinet werkt met een Nationaal Programma Onderwijs (NPO) en een Masterplan basisvaardigheden. De menukaart van het NPO benoemt ouders bij onderdeel F als randvoorwaarde, maar het wordt aan

scholen overgelaten of en hoe ze ouders betrekken.³⁰ In het Masterplan worden de ouders benoemd als een van de vele partners rond de school, bijvoorbeeld in het kader van leesontwikkeling. Hoewel het belang van ouders wordt onderkend, is de positionering van ouders in het beleid relatief zwak. Bij de invoering van passend onderwijs was het aanvankelijk zelfs de bedoeling om de subsidie voor ouderorganisaties helemaal te schrappen. Het is nog steeds de vraag of de overheid voldoende ondersteuning biedt aan ouderorganisaties om ouders te ondersteunen in hun rol. Vanuit gezinsperspectief zou hierbij onder meer gekeken kunnen worden naar de werkwijze in andere Europese landen.

C. Verlofregelingen voor ouders

Met de Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) hebben ouders sinds 1 juli 2020 uitgebreidere mogelijkheid om verlof op te nemen. De toelichting ging expliciet in op gezinsoverwegingen, zoals het versterken van de band tussen partners en kinderen.³¹ Over de vraag of goede verlofregelingen nodig zijn, bestaat in de politieke nauwelijks discussie. Bij de uitwerking rijzen wel allerlei vragen. Een zelfstandige ondernemer heeft geen recht op het geboorteverlof. Het is de vraag hoe het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen vanuit het perspectief van het gezin gewogen moet worden. Ook werd tijdens de wetsbehandeling de vraag opgeworpen hoe een uitgebreide regeling inzake geboorte zich verhoudt tot het ontbreken van een regeling voor rouw. Voor een rouwverlof bestond geen politiek draagvlak. Bij zulke vragen kan een meer geobjectiveerd gezinsperspectief nuttig zijn. Het risico bestaat dat het beleid en de wetgeving anders te weinig in balans zijn.

D. Schadelijke gevolgen van scheidingen

De toenemende aandacht voor de gevolgen van (v)rechtscheidingen voor kinderen leidde in 2018 tot het instellen van het uitvoeringsprogramma *Scheiden zonder schade*. Dit project genoot brede instemming vanwege de doelstelling om schade aan de ontwikkeling van kinderen zoveel mogelijk te beperken. Professionals in de jeugdhulp en de jeugdbescherming constateren dat veel vragen en problemen verband houden met scheidingen.³² Dat roept de vraag op of voldoende urgentie bestaat voor preventie, bijvoorbeeld door het ondersteunen van ouders en het geven van aandacht in het onderwijs. Sinds 2009 geldt bij een scheiding de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen, met als uitgangspunt het gezamenlijk ouderschap, en is de vraag hoe dit in het belang van het kind het beste kan worden vormgegeven.³³ Tot slot is bijvoorbeeld ook een relevante vraag of gezinnen en families het sinds de invoering van de Jeugdwet toegekende recht om zelf een familiegroepsplan op te stellen voldoende geldend kunnen maken. Bij al deze vraagstukken kan een duidelijke afweging op basis van beschikbare (wetenschappelijke) gegevens over het belang van kind en gezin behulpzaam zijn voor verantwoorde beleidsvorming en het ontwikkelen van wetgeving.

3.3 Conclusie

³⁰ <https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/aan-de-slag/menukaart>.

³¹ Kamerstukken II 2017–2018, 34 967, nr. 3, p. 4.

³² <https://richtlijnenjeugdhulp.nl/scheiding/inleiding/>; Jeugdautoriteit, *Inventarisatie Onderzoeken Gecertificeerde Instellingen* (18 oktober 2022) p. 14.

³³ Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding; Staatsblad 2008, 500. Zie voor de evaluatie van het ouderschapsplan M.J. ter Voert en T. Geurts, *Evaluatie ouderschapsplan. Een eerste verkenning* (WODC, 2013).

De initiatiefnemer constateert dat het belang van het gezin voor iedereen fundamenteel is, ongedacht de vraag of men de maatschappij primair benadert vanuit het individu dan wel vanuit de gemeenschap. Immers, ook op de kansengelijkheid en het maatschappelijk succes van het individu is het gezin van grote invloed. De individuele onderwijsresultaten van de leerling zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de sociaaleconomische positie van het gezin en het opleidingsniveau van de ouders.³⁴ Vanuit de maatschappij, het recht en de wetenschap is het volgens de initiatiefnemer evident dat het gezin voor de ontwikkeling van de gezinsleden van groot belang is. In 2008 concludeerde het kabinet dat Nederlanders het nog steeds vanzelfsprekend vinden om te kiezen voor het leven in een gezinsverband en dat dit gezinsverband waarde heeft in zichzelf en voor de samenleving als geheel.³⁵ Die conclusie rechtvaardigde volgens het kabinet een investering in gezinsvriendelijk beleid. De initiatiefnemer meent dat de situatie nu nog steeds hetzelfde is.

De beschreven illustraties laten volgens de initiatiefnemer zien dat door het ontbreken van een duidelijk gezinsperspectief het risico bestaat dat de bescherming van het gezin in het gedrang komt. Het ontbreken van een grondwettelijke vermelding betekent niet dat de overheid zich momenteel niet bemoeit met het gezin. Integendeel, de overheid is op allerlei gebieden actief met maatregelen die de vrijheid van het gezin raken. Door het ontbreken van een duidelijk grondwettelijk kader kan de wetgeving zich echter willekeurig en eenzijdig ontwikkelen, terwijl de overheid zich daarover slechts zeer beperkt verantwoordt. De initiatiefnemer vindt dat de overheid expliciet rekenschap moet geven van de gevolgen van beleid en wetgeving voor gezinnen. Een beknopte regeling in de Grondwet geeft het parlement en de regering richting.

4. Het gezin in de constitutionele orde

Nu het belang van het gezin uiteengezet is, rijst de vraag wat de rol en betekenis van de constitutionele sfeer is en in hoeverre het gezin daarin te herkennen valt. In de juridische literatuur is het onderscheid tussen constitutie en Grondwet van belang. Deze paragraaf behandelt daarom eerst het brede kader van de constitutionele orde (par. 4.1), om daarna in te gaan op de betekenis en inhoud van de Grondwet (par. 4.2). Tot slot komen de rol en betekenis van de Grondwet aan bod (par. 4.3).

4.1 De constitutionele orde

De constitutionele orde is het geheel van geschreven en ongeschreven regels die de juridische grondslag van het staatsbestel vormen. Deze regels zijn grotendeels, maar niet exclusief, in onze Grondwet terug te vinden. Hoewel in definities van de constitutionele orde vaak het staatsbestel als bestuurlijk model centraal lijkt te staan, kan de relatie tussen het bestuur en de gemeenschap van burgers hierin niet gemist worden. De Grondwet van 1983 opent niet voor niets met een catalogus van grondrechten van de burgers. In artikel 50 licht bovendien de gemeenschap van het volk op: de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. Het reguleren van de staatsmachten beslaat weliswaar een voornaam deel van de Grondwet, maar het constitutionele recht ziet dus ook de ordening van de gemeenschap van burgers in brede zin.

³⁴ De aanvullende bekostiging voor scholen met het oog op achterstanden van leerlingen houdt daarom rekening met deze factoren, de zogeheten gewichtenregeling.

³⁵ Ministerie van VWS, *De kracht van het gezin. Nota gezinsbeleid* (2008).

De positie van het gezin krijgt in de Nederlandse constitutionele orde weinig duidelijk gestalte. Impliciet komt die positie in de Grondwet aan bod in het recht op privéleven (art. 10) en de vrijheid van onderwijs (art. 23).³⁶ Verder zouden normen afgeleid kunnen worden uit het bijeenrapen van wetgeving op verschillende terreinen. Zo formuleert het familierecht het recht en de verantwoordelijkheid van ouders om hun kinderen op te voeden (art. 1:247 BW) en de mogelijkheid van de overheid om toch in te grijpen (bijvoorbeeld art. 1:255 BW). Specifieke financiële ondersteuning is er in de vorm van toeslagen en uitkeringen. En de Jeugdwet biedt ouders, familie en het bredere sociale netwerk het recht om bij zorgbehoefte eerst een familiegroepsplan op te stellen (art. 4.1.2). Al deze brokken leiden echter nog niet tot een coherent, gecoördineerd beeld van de plaats die het gezin inneemt in de samenleving, de ondersteuning die het verdient en de rol die de overheid heeft.³⁷

Voor zover het gezin op constitutioneel niveau wel duidelijk in beeld komt, gebeurt dat op indirecte wijze, namelijk via de doorwerking van internationale verdragen. Daarom biedt de volgende paragraaf een overzicht van het internationaalrechtelijke kader.

4.2 Internationale verdragen

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

Universele verklaring voor de rechten van de mens

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

Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

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

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

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

Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind

In paragraaf 3.1 werd reeds gewezen op de formulering van het belang van het kind in de preambule van het Kinderrechtenverdrag (IVRK). Artikel 16 van dit verdrag legt vast dat kinderen niet met onrechtmatige en willekeurige inmenging in het gezinsleven te maken mogen krijgen. Artikel 20 verwoordt het recht op bijzondere zorg van staatswege voor kinderen die niet in het eigen gezin kunnen blijven. Artikel 21 waarborgt dat bij adoptie en pleegzorg het belang van het kind leidend is.

Internationaal verdrag inzake de burgerlijke en politieke rechten

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

Europees verdrag inzake de rechten van de mens

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

Europees sociaal handvest

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

Handvest van de Europese Unie

Het Handvest van de Europese Unie regelt in artikel 7 de eerbiediging van het gezinsleven en in artikel 9 het recht om een gezin te stichten. Artikel 33 bepaalt dat het gezin bescherming geniet op juridisch, economisch en sociaal vlak. Teneinde beroep en gezin te kunnen combineren heeft eenieder recht op bescherming tegen ontslag om een reden die verband houdt met moederschap, alsmede recht op betaald moederschapsverlof en recht op ouderschapsverlof na de geboorte of de adoptie van een kind.

Haags adoptieverdrag

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

4.3 Rol en betekenis van de Grondwet

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

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

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

Een belangrijke overweging die het belang van de Grondwet voor het gezin onderstreept, is het gegeven dat het EVRM een behoorlijk ruime beoordelingsmarge biedt aan staten om de bescherming van het gezin te regelen. Paragraaf 6.1 licht dit nader toe. De Nederlandse wetgever heeft juist als het gaat om het gezin daadwerkelijk de ruimte om verschil te maken.

In de afgelopen decennia is meer aandacht ontstaan voor de maatschappelijke functie van de Grondwet. De Grondwet zou een dan een rol kunnen vervullen in burgerschapsvorming en het

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

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

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

verinnerlijken van nationale waarden. Volgens hoogleraar vaderlandse geschiedenis Bank zou bij het wegvallen van gedeelde normen de Grondwet als nationaal bindmiddel kunnen functioneren.⁴¹ Ook de toegankelijkheid van de Grondwet is een punt van aandacht. Die toegankelijkheid kan worden vergroot door betere voorlichting en onderwijs en door aanpassing van de Grondwet zelf. Over de wenselijkheid van aanpassingen van de Grondwet en de mogelijke gevolgen indien aanpassingen uitblijven, lopen de meningen sterk uiteen. Dat de maatschappelijke functie van de Grondwet tot op heden klein is, betekent nog niet als vanzelf dat die ook klein zou moeten blijven.

Inmiddels is daadwerkelijk een stap gezet om meer duiding te geven aan het kader waarin de Grondwet staat. Sinds 2022 kent de Grondwet namelijk een algemene bepaling die aangeeft dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. De bepaling is als ongenummerd artikel ingevoegd voor artikel 1, maar draagt niet het karakter van een preambule. De algemene bepaling heeft namelijk ook normerende werking. De regering beoogde op een sobere manier de institutionele, organisatorische en waarborgfunctie van de Grondwet te verstevigen.⁴² Toch is dat niet de enige functie van de algemene bepaling. De algemene bepaling geeft namelijk de contouren aan waarbinnen onze Grondwet door eenieder gelezen en begrepen dient te worden. Deze heeft volgens de regering dus ook een interpreterende functie.⁴³ Het zou gezien kunnen worden als een leessleutel. De functie van een algemene bepaling is van belang bij de keuze voor de plaatsing een artikel over het gezin in de Grondwet (artikelsgewijze toelichting).

5. Vergelijkingen met het buitenland

Om de Nederlandse Grondwet in internationaal perspectief te plaatsen, heeft de initiatiefnemer ook onderzocht welke keuzes in andere landen gemaakt zijn als het gaat om het gezin in de Grondwet. In de bijlage is een uitgebreid overzicht te vinden van de situatie in de Europese landen, waarvan de initiatiefnemer in deze paragraaf een korte samenvatting biedt. Uit een internationaal overzicht blijkt dat in ruim honderd landen, met uiteenlopende achtergronden en culturen, ten minste sprake is van de vermelding dat het gezin de meest basale en fundamentele eenheid vormt in de samenleving en bescherming van de overheid verdient.⁴⁴

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

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

⁴¹ J. Bank, 'Grondwet als nationaal bindmiddel', *NRC Handelsblad*, 20 december 2001.

⁴² Kamerstukken II 2015–2016, 34 516, nr. 3, p. 7.

⁴³ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁴ 'Constitutions of the world', in: *The natural family. An international journal of research and policy*, vol. 34 (2020) nrs. 3-4, p. 198-211.

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

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

Overigens is het in andere landen vaak al langere tijd gebruikelijk om ook een minister uitdrukkelijk te belasten met de zorg voor het gezin. Zo heeft Duitsland een ministerie voor Familie, Senioren, Vrouwen en Jeugd. Vlaanderen kent bijvoorbeeld een minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. In Noorwegen is een minister van Kinderen en Families actief.

6. Noodzaak

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

6.1 Bescherming van het gezinsleven

Uit paragraaf 3 blijkt volgens de initiatiefnemer duidelijk dat het beschermen van het recht op gezinsleven hoge prioriteit verdient. Het gezin is niet alleen van belang voor het welzijn van de gezinsleden, maar ook voor de samenleving als geheel. Juridisch gezien vervullen de ouders echter ook een belangrijke rol als beschermende buffer tegenover de staat.⁴⁵ Juist de vrije sfeer van het gezin staat in totalitaire regimes sterk onder druk. Tegen die achtergrond moeten ook de naoorlogse verdragen worden gelezen. Het onderstrepen van het belang van het gezinsleven mag echter niet de ogen sluiten voor het feit dat helaas ook situaties kunnen ontstaan waarin de ouders juist een bedreiging worden voor het kind. Dan kan het noodzakelijk zijn dat de staat ingrijpt. Het is een moeilijke opgave om het juiste evenwicht te vinden: de staat kan te laat ingrijpen en daardoor ernstige schade of zelfs fatale gevolgen toelaten, maar de overheid kan ook te snel ingrijpen of te veel vanuit een eigen visie op goede opvoeding handelen, waardoor eveneens het welzijn van kinderen en ouders wordt geschaad.

In de afgelopen jaren is in Nederland vooral het probleem gebleken dat de kindbescherming niet voldoende zorgvuldig of zelfs ten onrechte heeft ingegrepen in het gezinsleven. In 2013

⁴⁵ Zie voor een korte duiding van het (juridische) spanningsveld van de kindbescherming Andreas Kinneging, 'Het belang van het kind gezien vanuit het perspectief van de overheid', in: Bas Levering en Andreas Kinneging, *In het belang van het kind, gezien vanuit het kind en gezien vanuit de overheid* (Amsterdam, 2007).

constateerde de Kinderombudsman dat rapportages in de kinderbescherming met enige regelmaat fouten bevatten, zoals het vermengen van feiten en meningen en een eenzijdige duiding van incidenten.⁴⁶ In de werkprocessen waren onvoldoende kwaliteitswaarborgen ingebouwd om ervoor te zorgen dat het aantal fouten tot het absolute minimum wordt beperkt en te voorkomen dat fouten in de keten doorwerken. Tegen de achtergrond van deze analyse werd door amendering in artikel 3.3 van de Jeugdwet 2015 opgenomen dat de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen verplicht zijn om in rapporten of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Toch verstomde de kritiek nadien niet. In 2018 presenteerde de minister voor Rechtsbescherming daarom een Actieplan verbetering feitenonderzoek.⁴⁷ Hij stelde daarin dat het feitenonderzoek nog niet altijd voldoende zorgvuldig gebeurt en dat dit beter kon.

De inspecties Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Justitie en Veiligheid (IJenV) luidden in 2019 de noodklok over het functioneren van de kinderbescherming, onder meer over het feit dat uitspraken van de rechter niet uitgevoerd konden worden vanwege het ontbreken van zorgaanbod.⁴⁸ Problemen in het stelsel werden volgens de inspecties onvoldoende herkend. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) signaleerde in 2020 dat het rechterlijk onderzoek naar de aangevoerde feiten te weinig gebeurt en dat de rechtsbescherming van ouders en kinderen te wensen overlaat, ook door gebrek aan tijd en geld.⁴⁹ De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bepleitte in 2021 in een kritisch advies meer aandacht voor het horen van kinderen en ouders, goed onderzoek en het verbeteren van de rechtspositie van ouders en kinderen.⁵⁰ In een rapportage in 2022 wilde IGJ een genuanceerd beeld neerzetten van de kinderbescherming, maar zij moest daarbij ook constateren dat het feitenonderzoek in geen enkele van de 45 onderzochte casus op orde was.⁵¹ Het rapport verscheen kort na de ophef over uithuisplaatsingen als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire. Uit gegevens van het CBS bleek dat 1675 kinderen van de gedupeerden van de toeslagenaffaire in de periode 2015-2021 te maken kregen met een uithuisplaatsing.⁵² Deze affaire was onder meer voor kinderrechters aanleiding hun eigen handelen in deze zaken te onderzoeken.⁵³ De eindexamen van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen was in 2022 uiterst kritisch en spreekt van een haperend jeugdbeschermingsstelsel.⁵⁴ De onderzoekers signaleren problemen met de rechtsgronden voor de ondertoezichtstelling en de transparantie van de uitvoering ervan, gebreken in de rechtsbescherming van ouders en een ingewikkeld jeugdbeschermingsstelsel.

⁴⁶ De Kinderombudsman, *Is de zorg gegronde? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen* (10 december 2013).

⁴⁷ Kamerstukken II 2017–2018, 31 839, nr. 622.

⁴⁸ IGJ en IJenV, *Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar* (november 2019).

⁴⁹ NJi, *De wettelijke kaders van de jeugdbescherming. Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kinderbeschermingsmaatregelen* (Utrecht, 1 april 2020).

⁵⁰ RSJ, *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming* (31 augustus 2021).

⁵¹ IGJ, *Kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen voor uithuisplaatsingen* (Utrecht, juni 2022).

⁵² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/19/actualisatie-uithuisplaatsingen-toeslagenaffaire-2015-t-m-2021>.

⁵³ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtspraak-gaat-uithuisplaatsing-kinderen-in-toeslagenaffaire-onderzoeken.aspx>.

⁵⁴ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindexamen Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen* (Den Haag, 2022).

Het voorgaande laat volgens de initiatiefnemer zien dat langdurig en structureel sprake is van zorgen over de bescherming van het gezinsleven van ouders en kinderen. Ter illustratie van de problematiek wijst de initiatiefnemer nog op een vonnis van de rechtbank Noord-Holland uit 2022, waaruit in klare taal de verontwaardiging van de rechter spreekt over het nog langer doorbreken van het recht op gezinsleven door een uithuisplaatsing: “Voor de kinderrechter staat als een paal boven water dat [de minderjarige] slachtoffer is van de wachtlijstproblematiek in de jeugdhulpverlening. [...] Het mag niet zo zijn dat kinderen na een periode van uithuisplaatsing niet meer bij (één van) hun ouders kunnen wonen, enkel omdat de keten van jeugdhulpverlening verstopt zit.”⁵⁵ Het maakt pijnlijk duidelijk dat het recht op gezinsleven in Nederland niet enkel op gerechtvaardigde gronden wordt beperkt. Bovendien betreft het geen incidenten. De Raad voor de rechtspraak stuurde in mei 2022 voor de tweede maal een brandbrief aan het kabinet over het ontbreken van noodzakelijke hulp en de onomkeerbare gevolgen die dat kan hebben.⁵⁶

Beperkte rol en betekenis EVRM

Ter relativering van de noodzaak van grondwettelijke bescherming van het gezin zou gewezen kunnen worden op de bescherming die ouders en kinderen kunnen ontlennen aan artikel 8 van het EVRM, het recht op familieleven. De initiatiefnemer deelt voorshands niet de mening dat het wenselijk is dat de Grondwet de bescherming van het gezin verzwijgt, waarmee Nederland in Europa een buitenbeentje vormt (par. 4.3). Hij ziet daarnaast bovendien beperkingen in de reikwijdte van het EVRM die een grondwettelijke aanvulling ten behoeve van het gezin wenselijk maken. Hij licht dat hier kort toe.

Inmiddels heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich in veel zaken over uithuisplaatsing uitgesproken.⁵⁷ Het belang van het kind kent volgens het EHRM twee vertakkingen: aan de ene kant moeten de banden van het kind met het gezin zoveel mogelijk worden onderhouden, maar aan de andere kant is een goede omgeving nodig voor zijn ontwikkeling en heeft de ouder niet het recht het kind schade toe te brengen.⁵⁸ Ten aanzien van de beslissing tot uithuisplaatsing laat het EHRM verdragstaten een vrij ruime beoordelingsruimte (margin of appreciation). Reden daarvoor betreft de verschillende percepties in verdragstaten over de noodzaak om in te grijpen in het gezinsleven.⁵⁹ Daarom is het Hof slechts in een beperkt aantal uitspraken ingegaan op de inhoudelijke gronden voor uithuisplaatsing. Onderzoekers jeugdrecht Bruning en Van der Zon menen een kanteling bij het EHRM te bespeuren naar een actievere inhoudelijke toets, maar zij merken op dat dit, behoudens enkele uitzonderingen, niet van toepassing is op eerste beslissingen tot uithuisplaatsing.⁶⁰ Artikel 8 EVRM biedt voor ingrijpende beslissingen als een uithuisplaatsing dus (nog) onvoldoende duidelijkheid. De ruime beoordelingsmarge die aan

⁵⁵ Rechtbank Noord-Nederland, 10 januari 2022; ECLI:NL:RBNHO:2022:954. Zie ook Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 6 april 2023; ECLI:NL:GHARL:2023:3123.

⁵⁶ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtvaardiging-voor-voortdurende-verslechtering-van-zorg-voor-kwetsbare-kinderen.aspx>.

⁵⁷ Zie voor een beschrijving van het beleid inzake artikel 8 EVRM bijvoorbeeld de handleiding van het EHRM; *Guide to Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence* (31 augustus 2021).

⁵⁸ EHRM, Neulinger en Shuruk tegen Zwitserland, 6 juli 2010, par. 136.

⁵⁹ M. Bruning en K. van der Zon, ‘Uithuisplaatsing van kinderen: Europese controverse en de rol van het EHRM’, in: *NTM/NJCMbulletin*, 2022/1.

⁶⁰ Bruning en Van der Zon, ‘Uithuisplaatsing van kinderen’.

lidstaten gelaten wordt, onderstreept het belang om te voorzien in een grondwettelijke regeling. De initiatiefnemer is van mening dat de grondwetgever dient aan te geven welke beperkingsmaatstaf geldt voor de specifieke situatie van het doorbreken van het gezinsleven. De beschrijving in deze paragraaf laat zien dat dit een actueel en urgent vraagstuk is.

6.2 Weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid

Het is onmiskenbaar dat op veel specifieke onderdelen in beleid en regelgeving rekening gehouden wordt met het gezin, zoals door middel van financiële regelingen en het familierecht. De initiatiefnemer vindt het echter opmerkelijk dat juist voor een zo belangrijke maatschappelijke eenheid als het gezin niet duidelijk rekening gehouden wordt met de (onderlinge) effecten van beleid en wetgeving op gezinnen. Het kan daardoor bijvoorbeeld gebeuren dat voorzieningen primair voor kinderen en gezinnen bedoeld zijn niet primair ten dienste staan aan hun welzijn, maar vooral aan belangen van de (arbeids)markt.⁶¹ De initiatiefnemer vindt dat niet verantwoord gelet op de belangen van zovelen die op het spel staan, zowel van ouders en kinderen als van de samenleving als geheel.

In 2008 is in opdracht van het kabinet een onderzoek verricht om het gezinsbeleid in verschillende landen te vergelijken. Daarin was ook de volgende constatering te lezen: “Uit de literatuur blijkt dat maatregelen effecten kunnen hebben die positief bijdragen aan één (mogelijk) doel van gezinsbeleid, maar tegelijkertijd negatief uitwerken voor een ander doel van gezinsbeleid. Om arbeidsparticipatie te stimuleren is het bijvoorbeeld goed dat verlof niet te lang duurt, omdat mensen dan hun binding met de arbeidsmarkt verliezen. Aan de andere kant kan het voor het welzijn van het kind juist wel belangrijk zijn dat er ouder thuis is, in ieder geval gedurende de eerste zes maanden. Het is dan ook van belang een samenhangend gezinsbeleid te construeren en doelen en maatregelen die goed op elkaar zijn afgestemd. Een versnippering van maatregelen zonder duidelijke overkoepelende doelen kan ertoe leiden dat maatregelen elkaar gaan tegenwerken.”⁶²

In de loop der jaren is er ten aanzien van de genoemde beleidsonderwerpen het nodige veranderd, maar de conclusie over de samenhang moet volgens de initiatiefnemer onveranderd zijn. De Staat van het gezin 2023 rapporteert dat Nederland als gezinsvriendelijk land slechts een 6,6 scoort.⁶³ Van de ondervraagden vindt 82% dat er in de politiek te weinig aandacht is voor gezinsbeleid en 60% ziet zelfs geen enkele relatie tussen gezin en politiek. Het ontbreken van samenhang en de verkokering van het beleid leveren risico's op voor de bescherming van het gezinsleven. Het SCP constateerde in 2023 dat ruim een op de tien ouders te maken heeft met een stapeling van zorgen of problemen op ten minste drie gebieden, maar dat juist de ondersteuning van mensen met problemen op verschillende gebieden komt moeizaam van de grond komt.⁶⁴ De initiatiefnemer meent dat daardoor vaak geen duidelijke, integrale afwegingen worden gemaakt en dat risico's niet goed onder ogen worden gezien en dus ook niet goed kunnen worden gewogen en bestreden. Dat past volgens hem slecht bij de hedendaagse opvatting van kwalitatief hoogstaand overheidsbeleid. Het

⁶¹ De door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Van Weyenberg c.s. uit 2014 verwoordde het inzicht dat kinderopvang niet alleen een arbeidsfunctie heeft, maar ook een ontwikkelingsfunctie voor kinderen; Kamerstukken II 2014–2015, 31 322, nr. 258.

⁶² Regioplan, *Gezinsbeleid in een internationaal kader. Een vergelijking tussen tien landen* (Amsterdam, 2008) p. 42.

⁶³ <https://www.voorwerkendeouders.nl/staat-van-het-gezin-2023/>.

⁶⁴ F. Bucx, E. Eggink en M. de Klerk, *Meer zicht op ouders. Zorgen, problemen en hulpbronnen van ouders van minderjarige kinderen* (Den Haag, 2023).

gevolg is dat de overheid burgers overvraagt, waarbij volgens het SCP vooral jongeren en werkende ouders met jonge kinderen tijdsdruk ervaren.⁶⁵

Het zou heel goed passen bij de homogeniteit van het kabinetsbeleid om bij kernthema's als het gezin een duidelijke afweging te maken en te presenteren. Het coalitieakkoord zou daarbij een belangrijke functie kunnen vervullen, maar er is kennelijk geen garantie dat het gezin daarin aanwezig is.⁶⁶ De initiatiefnemer vindt het ook te mager om de grondrechten van de burger af te laten hangen van het resultaat van de tekst in een coalitieakkoord. Het is belangrijk om op basis van onafhankelijke rapportages, gebaseerd op (wetenschappelijk) onderzoek, het politieke debat over de staat en de ontwikkeling van het gezin te kunnen voeren. Een gestructureerde jaarlijkse weergave van de staat van het gezin, mede gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, zorgt ervoor dat het gezin met vaste regelmaat vanuit verschillende perspectieven wordt belicht. Die ontwikkeling kan er ook aan bijdragen dat inzichten aan bod komen die in de politiek misschien enigszins onderbelicht blijven.

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

6.3 Karakter van de Grondwet

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

In een reflectie op de toekomst van de nationale rechtsstaat schreef hoogleraar staats- en bestuursrecht Brenninkmeijer, die onder andere het ambt van Nationale Ombudsman bekleedde, “dat ook in het benaderen van de statelijke concepten van democratie en rechtsstaat uiteindelijk de mens zelf centraal komt te staan. De rechtsstaatsgedachte betreft geen statische situatie en geen ‘eigenschap van de staat’, doch een dynamische relatie tussen de mens en het grotere verband waarin die mens leeft [...] Wellicht dat om die reden een verplaatsing van de focus in onze beschouwing moet plaatsvinden: het gaat primair niet om de constitutie van de staat, maar om een meer op de mens gerichte constitutie, de constitutie van de mens.”⁶⁷

De initiatiefnemer sluit aan bij deze overwegingen van Brenninkmeijer en meent dat onze Grondwet meer recht kan doen aan de constitutie van de mens en de samenleving. De

⁶⁵ D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (Den Haag, 2023) p. 16.

⁶⁶ Het kan zelfs gebeuren dat het woord gezin nauwelijks voorkomt in het regeerakkoord. Zie voor een actueel voorbeeld het regeerakkoord van het kabinet Rutte-IV.

⁶⁷ A.F.M. Brenninkmeijer, ‘De rechtsstaat’, in: *Nederlands Juristenblad*, 2002/44.

initiatiefnemer signaleert een tweetal onevenwichtigheden. Allereerst is door het toevoegen van de algemene bepaling nog extra nadruk gelegd op het systeem van de democratische rechtsstaat in plaats van de sociale en maatschappelijke praktijk waaraan de democratische rechtsstaat ten dienste staat. Het kan niet de bedoeling zijn dat die maatschappelijke praktijk verder in de schaduw komt te staan. De democratische rechtsstaat is namelijk geen doel in zichzelf, maar dient de veiligheid en het welzijn van de burgers. De initiatiefnemer vindt het daarom verstandig om ook het maatschappelijke perspectief te versterken. Dat kan zijns inziens het beste gebeuren door de fundamentele eenheid van het gezin te verankeren, als bakermat van de samenleving.

In de tweede plaats lijkt het prominente, terechte belang van individuele grondrechten te veel de aandacht voor het legitieme belang van de gemeenschap te verdringen. Opvallend is dat de internationale verdragen wel oog hebben voor zowel het belang van het individu als de gemeenschap. In onze Grondwet komt het volk echter, zoals aangegeven, slechts eenmaal aan bod. Weliswaar hebben sommige grondrechten ook een gemeenschapspectief, bijvoorbeeld de vrijheden van vereniging, godsdienst, betoging en vergadering. Toch heeft de grondrechtencatalogus hoofdzakelijk een individuele inslag. Dat accent is in 1983 nog versterkt door de Grondwet duidelijker te laten openen met de Grondrechten die eenieder toekomen. De sociale grondrechten geven wel zicht op belangrijke maatschappelijke sectoren en beleidsterreinen (zoals zorg, wonen en sociale zekerheid), maar daaruit spreekt niet het belang van de gemeenschap.

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

6.4 Alternatieven

De initiatiefnemer constateert al geruime tijd dat pogingen om het perspectief van het gezin meer centraal te stellen moeizaam verlopen. Illustratief is de manier waarop het kabinet Rutte-IV omging met het verzoek om te komen tot een samenhangend gezinsbeleid. In de unaniem aangenomen motie Palland/Ceder van 2 december 2021 constateerden de indieners dat in Nederland een ondersteunend gezinsbeleid en een samenhangend systeem van kind- en verlofregelingen momenteel ontbreken en dat de laatste nota Gezinsbeleid dateert uit 2008.⁶⁸ Ook constateerden zij dat andere landen een veel nadrukkelijker en integraler gezinsbeleid kennen. De motie was daarom gericht op een nieuwe nota gezinsbeleid waarin alle relevante aspecten aan bod zouden komen. Het kabinet was aanvankelijk echter van mening dat aan de motie grotendeels voldaan kon worden door de gezinssituatie een plek te geven in de maatschappelijke dialoog over gendergelijkheid op de arbeidsmarkt.⁶⁹ De inzichten uit de verschillende fasen van de maatschappelijke dialoog en een inventarisatie van gezinsbeleid in ons omringende landen zouden volgens het kabinet belangrijke ingrediënten kunnen

⁶⁸ Kamerstukken II 2021–2022, 35 925 XV, nr. 59.

⁶⁹ Kamerstukken II 2022–2023, 29 544, nr. 1156.

aanreiken om het beleid gericht op gezinnen verder te verbeteren. Uiteindelijk is door het kabinet wel duidelijker de intentie geformuleerd om te komen tot een gezinsnota.⁷⁰ De gang van zaken ondersteunt echter juist wat al vanaf de jaren '90 te zien is, namelijk dat het gevoel van urgentie en de waarborgen voor het verschijnen van een gezinsnota en het voeren van samenhangend gezinsbeleid politiek niet voldoende aanwezig zijn. Het is juist de Grondwet die de regering en het parlement een belangrijke instructienorm kan meegeven. Dat geldt temeer voor de meerwaarde die de Grondwet kan hebben ten opzichte van artikel 8 EVRM als het gaat om de bescherming van het gezinsleven bij ingrijpen door de overheid. Die overwegingen tezamen maken volgens de initiatiefnemer dan met minder verstrekkende alternatieven dan een grondwettelijke verankering niet kan worden volstaan en dat het toegevoegde waarde heeft om de Grondwet aan te vullen met het gemeenschapspectief van het gezin.

Algemene bepaling?

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

Toch heeft de initiatiefnemer node afgezien van het gezin als algemene bepaling. Het voorgestelde artikel bevat namelijk meer dan de algemene bepaling over de democratische rechtsstaat en de grondrechten ook concrete opdrachten aan de regering en de wetgever en het bevat bovendien een wettelijke beperkingsgrond. Daardoor past het artikel naar zijn inschatting toch beter in het kader van de grondrechtencatalogus. Ook wat betreft de inhoudelijke thematiek sluit het artikel hierbij nauwer aan. De regering benoemde bij de grondwetsherziening van 1983 reeds dat aspecten van het gezinsleven onder artikel 10 vallen. Een positionering als algemene bepaling zou, tot slot, de meteen indruk kunnen oproepen dat de wetgever vrijwel uitsluitend aandacht heeft voor het gezin, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

7. Inhoud van het wetsvoorstel

De initiatiefnemer hecht eraan eerst kort zijn motivatie bij en de achtergrond van dit wetsvoorstel te beschrijven (par. 7.1) en het gezin te definiëren (par. 7.2). Vervolgens gaat hij achtereenvolgens in op de twee kernpunten uit dit voorstel: de bescherming van het gezinsleven (par. 7.3) en de waarborgen voor een weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid (par. 7.4). In paragraaf 7.5 komt de verhouding tot andere grondrechten aan bod.

7.1 Consensus en verbinding

⁷⁰ Zie Kamerstukken II 2022–2023, 36 200 XV, nr. 65 en Handelingen II 2022-2023, nr. 30, item 16, p. 44.

De initiatiefnemer sluit zich aan bij pleidooien voor een breed gedragen gezinsbeleid.⁷¹ Het helpt niet om eenzijdig het belang van het individu of de gemeenschap te benadrukken. Het is belangrijk om te zoeken naar raakvlakken tussen verschillende visies die tot een verbetering leiden in het algemeen belang. En die raakvlakken zijn er volgens de initiatiefnemer voldoende. Zoals hij in paragraaf 3 aangaf, heeft iedereen baat bij voldoende aandacht voor het gezin, ongeacht politieke achtergrond en godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Het wetsvoorstel kan daarom vanuit allerlei perspectieven als een welkome aanvulling van de Grondwet worden gezien.

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

7.2 Definitie en afbakening gezin

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

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

In de tweede plaats wil de initiatiefnemer aangeven dat het voorstel in beginsel uitgaat van het kerngezin van ouder(s) en kind(eren). Dat is niet ingegeven door een miskennis van het belang van andere relaties, bijvoorbeeld die tussen grootouders en kleinkinderen, maar door het gegeven dat het kerngezin internationaal gezien de harde kern uitmaakt van het recht op familielevens. Het meest duidelijk blijkt dat in de sfeer van het familierecht, bijvoorbeeld bij maatregelen van kindbescherming. Bij de uitwerking van dit artikel staat dus het kerngezin centraal. Het laat onverlet dat in specifieke situaties ook aan andere relaties recht gedaan moet worden. Zo kunnen grootouders soms een geslaagd beroep doen op het recht op familielevens.

⁷¹ L. Wijmenga, *Gezinskapitaal* (Amsterdam, 2018), p. 47.

En ook in het beleid en de wetgeving is de relatie met de bredere familiekring en het sociale netwerk een relevant gezichtspunt met het oog op het welzijn van het gezin.

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

7.3 Bescherming van het gezinsleven

Vrijwel alle Europese landen kennen een grondwettelijke bepaling over de bescherming van het recht op gezinsleven. Het recht op gezinsleven vindt reeds belangrijke bescherming in artikel 8 EVRM. Dit artikel biedt ouders en kinderen waarborgen om zich te verweren tegen inbreuken op het recht op gezinsleven. De toets van het EHRM kan ouders in voorkomende gevallen daadwerkelijk bescherming bieden. Het wederkerig genot van elkaars gezelschap maakt volgens het Hof zowel voor ouders als kinderen een fundamenteel onderdeel van het gezinsleven uit.⁷² Ook zonder regeling in de Grondwet is hiermee dus voorzien in een basale toegang tot de rechter. De tekst en de toepassing van artikel 8 EVRM brengen echter ook beperkingen met zich, zoals toegelicht in paragraaf 6.1.

Artikel 8, tweede lid, EVRM bevat een aantal legitieme gronden die tot een noodzakelijke beperking van het recht op familielevens kunnen leiden, waaronder in algemene zin begrepen de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het artikel benoemt niet expliciet de inhoudelijke kaders voor maatregelen van kindbescherming. De initiatiefnemer vindt het belangrijk en voor de hand liggend om in een grondwettelijke bepaling inzake het gezinsleven ook de inhoudelijke maatstaf voor maatregelen van kindbescherming te verankeren. In aansluiting bij artikel 8, tweede lid, EVRM, en de artikelen 3 en 27 van het IVRK meent de initiatiefnemer dat maatregelen van kindbescherming slechts gerechtvaardigd zijn indien de lichamelijke, geestelijke of morele belangen van het kind ernstig worden bedreigd.

Maatregelen van kindbescherming zijn een ultimum remedium. Voor het ingrijpen van de overheid is daarom vereist dat wezenlijke belangen van de minderjarige daadwerkelijk ernstig worden bedreigd en dat niet slechts sprake is van mogelijke bedreigingen van de ontwikkeling van de minderjarige, nu of in de toekomst. De open en algemene formulering van de ontwikkeling van het kind kan er, mogelijk onbedoeld, toe leiden dat de daadwerkelijke, specifieke bedreigingen voor het kind enigszins gerelativeerd worden. De initiatiefnemer heeft er daarom voor gekozen de belangen van het kind te benoemen. De opsomming van de lichamelijke, geestelijke en morele belangen was nog recent duidelijk te herkennen in de wetgeving en vormt een adequate samentrekking van de onderdelen die in artikel 27 IVRK

⁷² Monory tegen Roemenië en Hongarije, par. 70; Zorica Jovanović tegen Servië, par. 68; Kutzner tegen Duitsland, par. 58; Elsholz tegen Duitsland, par. 43; K. en T. tegen Finland, par. 151.

aan bod komen.⁷³ De opsomming is ook te vinden in artikel 4.1 Mediawet 2008 als het gaat om de bescherming van minderjarigen tegen schadelijk aanbod. Het criterium van de ernstige bedreiging is reeds te vinden in het huidige artikel 1:255 BW.

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

Met de grondwettelijke maatstaf voor de maatregelen van kindbescherming is nog niet alles gezegd. Deze maatstaf vraagt om uitwerking in de wetgeving, zowel materieel als procedureel. Daarom bepaalt het voorstel dat de inbreuken op het gezinsleven vanwege de belangen van het kind bij wet nader dienen te worden geregeld. Dan gaat het bijvoorbeeld aan de wettelijke regelingen voor ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. Te denken valt bijvoorbeeld ook aan de procedurele waarborgen die bij maatregelen van kindbescherming noodzakelijk zijn, zoals het inschakelen van deskundigen, duidelijke rapportages en het recht om gehoord te worden. Het EHRM toetst met name hierop strikter. Maar ook ten aanzien van de materiële gronden en de inrichting van het stelsel lijkt heroverweging na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nodig, gelet op de kritiek die in de toelichting is beschreven. Daarbij kan de wetgever uitgebreid putten uit recente (evaluatie)onderzoeken en de jurisprudentie van het EHRM.

Artikel 8 EVRM kent nog andere beperkingsgronden die niet te herleiden zijn tot de gronden in dit wetsvoorstel. Met name valt te denken aan het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. De initiatiefnemer meent dat het niet nodig is meer gronden te regelen dan die te maken hebben met de bedreiging van de belangen van het kind. Ter onderbouwing merkt hij allereerst op dat artikel 8 EVRM meer beperkingsgronden bevat omdat in dat artikel niet enkel het gezinsleven, maar het ook het privéleven, de woning en de correspondentie worden beschermd. Bovendien constateert hij dat de onderwerpen waarop de genoemde beperkingsgronden uit artikel 8 EVRM zien reeds voldoende bestreken worden door bestaande artikelen in de Grondwet of niet van toepassing zijn op de sfeer van het gezin. Zo is het strafrecht bijvoorbeeld ook voluit van toepassing op gedragingen van afzonderlijke gezinsleden of van het gezin gezamenlijk. Dat het gezinsleven als zodanig zou kunnen leiden tot wanordelijkheden is niet direct aannemelijk en voor zover dat het toch geval zou zijn, lijkt een redelijk beroep op het gezinsleven niet reëel en zijn bovendien de grondwettelijk toegestane beperking met het oog op de openbare orde toereikend. Het recht op gezinsleven beoogt bijvoorbeeld ten aanzien van betogingen niet aan het gezin als collectief meer rechten

⁷³ De zedelijke en geestelijke belangen van het kind en zijn gezondheid waren tot 2015 onderdeel van de kindbeschermingswetgeving, namelijk in het voormalige artikel 1:254 BW. Zie voor een toelichting verder J. Huijjer, *Leren van het verleden voor het heden Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk* (Utrecht, 2020). Artikel 27 IVRK benoemt in positieve zin de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

toe te kennen dan nu reeds aan individuele burgers op grond van artikel 9 Grondwet toekomen.

Identiteit en afstamming

Het recht van het kind om te weten wie zijn biologische ouders zijn, hoort ook thuis in de bespreking van het recht op gezinsleven. In de afgelopen decennia is steeds meer inzicht ontstaan in het fundamentele belang van kinderen om hun biologische ouders te kennen. Deze norm verdient daarom bij het opnemen van een artikel over het gezin in de Grondwet ook in het bijzonder vermelding. In de praktijk blijkt het niet in alle situaties mogelijk of niet in het belang van het kind om zijn afkomst (al) te kennen. Artikel 7, eerste lid, IVRK geeft hier rekenschap van door te formuleren dat het recht bestaat ‘voor zover mogelijk’. Omdat echter restrictief met uitzonderingen moet worden omgegaan, dienen zij bij wet geregeld te worden. De voorgestelde bepaling formuleert overigens bewust *het recht* en *niet de plicht* om de biologische ouders te kennen. Er kan dus geen misverstand over bestaan dat het recht niet aan het kind kan worden opgedrongen indien dat niet in zijn belang is, zoals ook uit de jurisprudentie blijkt.⁷⁴

7.4 Waarborgen voor weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid

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

De initiatiefnemer heeft de indruk dat het belang van een explicieter, bewust gezinsbeleid inmiddels duidelijker wordt onderkend in de politiek en in de samenleving. Daarom acht hij de tijd rijp om door middel van grondwettelijke waarborgen een weloverwogen en samenhangend gezinsbeleid te bevorderen. Hij stelt daarom voor een norm inzake de wettelijke bescherming van het gezin op te nemen en deze norm te koppelen aan een jaarlijks verslag. Het onderstreept de verantwoordelijkheid van de wetgever om zich actief te verantwoorden en te regelen op welke wijze de rechten en vrijheden van het gezin beschermd worden.

Als overkoepelende aanduiding voor de plicht van de overheid om de positie van het gezin te respecteren, heeft de initiatiefnemer gekozen voor de drieslag van de economische, sociale en culturele bescherming. Hij sluit hiermee aan bij de internationale verdragen. Het IVESCR richt zich op de economische, sociale en culturele positie van het gezin. Het verplicht in artikel 10 tot de grootst mogelijke bescherming en bijstand. Nederland heeft zich op grond van artikel 16 van het ESH verplicht tot het bevorderen van de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven. De drieslag betreft aspecten die voor alle gezinnen relevant zijn. Evident is dat nog veel meer te noemen zou zijn, mede gezien de inhoud van de

⁷⁴ Zie voor een bespreking en verwijzingen naar literatuur bijvoorbeeld de conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad van 24 september 2021; ECLI:NL:PHR:2021:919.

genoemde internationale documenten. Daarvoor leent zich het karakter van de Grondwet echter niet. Volgens de initiatiefnemer zijn alle relevante aspecten onder deze drie begrippen te vatten.

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

De plicht in het tweede lid draagt het karakter van een instructienorm voor de wetgever en biedt in beginsel dus geen afdwingbaar recht voor burgers jegens de overheid. In de Memorie van toelichting bij de Grondwetsherziening van 1983 overwoog de regering ten aanzien van de zorgplichten dat de redactie van de artikelen een ruime beleidsruimte bevatten die zich niet of nauwelijks tot toetsingscriterium leent: “Het moet wel een zeer uitzonderlijk geval zijn, wil de rechter tot de slotsom kunnen komen dat het hem voorgelegde besluit van een lager lichaam onverbindend is wegens strijd met een der bepalingen inzake sociale grondrechten.”⁷⁵ In een rechtszaak over artikel 21 Grondwet, de zorgplicht voor de bewoonbaarheid en het leefmilieu, overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat een dermate uitgebreide wetgeving bestond dat bijzondere omstandigheden die tot een directe toetsing aan artikel 21 Grondwet noopten niet aanwezig waren.⁷⁶ De initiatiefnemer kan zich in aansluiting hierbij voorstellen dat de zorgplicht voor het gezin slechts direct effect sorteert indien de belangen van het gezin evident zijn en op geen enkele wijze zijn gewogen en geregeld. Een vergelijkbare lijn geldt ten aanzien van de rechtstreekse werking van het belang van het kind op grond van artikel 3 IVRK, waarbij de Afdeling slechts toetsing mogelijk acht indien de belangen van het kind niet zijn gewogen.⁷⁷

Jaarlijks verslag; de staat van het gezin

Uit de toelichting is gebleken dat een duidelijk zicht op de staat en de ontwikkeling van het gezin in Nederland ontbreekt. De jaarlijkse staat van het gezin kan dat probleem verhelpen. Het debat over de jaarlijkse staat van het gezin is een belangrijke gelegenheid om het gezinsbeleid te beoordelen en richting te geven. De wijze waarop de staat van het gezin tot stand komt en wordt ingevuld, wordt overgelaten aan de samenwerking tussen regering en parlement. Het is duidelijk dat de regering bij de uitwerking van het verslag de brede formulering van de economische, sociale en culturele aspecten van het gezin als uitgangspunt dient te nemen. Of voor de advisering en het onderzoek op dit terrein een specifieke adviesraad nodig is, het opnieuw instellen van een gezinsraad bijvoorbeeld, kan later bezien worden.

7.5 Verhouding tot andere grondrechten

⁷⁵ Kamerstukken II 1975-1976, 13873, nr. 3, p. 7.

⁷⁶ ABRvS, 27-03-2002, nr. 200003011/2 en 200103587/1.

⁷⁷ ABRvS 17 februari 2021, 202002731/1/A3, ECLI:NL:RVS:2021:328.

Het voorgestelde artikel over het gezin staat ook in verbinding met andere grondrechten. Het voorstel verandert allereerst niets aan de bescherming die gezinnen reeds kunnen ontlenen aan klassieke grondrechten. Uit de toelichting bleek reeds dat nauw verband bestaat tussen het voorgestelde artikel en artikel 10 Grondwet. Gezinnen ontlenen vanzelfsprekend ook bescherming aan het recht op privéleven, maar het wetsvoorstel bevat voor hen nog een verbijzondering. De verplichting in het wetsvoorstel om de bescherming van het gezin wettelijk te regelen geeft bijvoorbeeld ook uitdrukking aan de vrijheid die gezinnen reeds op grond van de vrijheid van godsdienst genieten om hun overtuiging gezamenlijk te beleven. In bepaalde gevallen geldt dat andere grondwetsartikelen een specifieke bescherming blijven bieden. De bepaling in artikel 23, tweede lid, Grondwet dat het geven van onderwijs vrij is, beschermt vanouds de vrijheid van ouders om die opvoeding en dat onderwijs te regelen en te verzorgen die passen bij hun overtuiging.⁷⁸

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

In de voorgaande paragraaf is ook gewezen op de consequenties voor de sociale grondrechten. De regering zal bijvoorbeeld ook rekenschap moeten geven wat de zorgplichten inzake de volksgezondheid, de sociale zekerheid en de huisvesting betekenen voor de positie van het gezin. Het is goed mogelijk dat deze heroverweging op termijn tot allerlei aanpassingen en aanvullingen kan leiden, maar het betekent niet op voorhand dat de wetgeving op alle terreinen aangepast moet worden. Het debat over de jaarlijkse staat van het gezin is bij uitstek een moment om te bezien welke consequenties aan de orde zijn en op welke wijze dat gestalte krijgt.

8. Consultatie

Verslag toevoegen na sluiting internetconsultatie.

9. Financiën

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

⁷⁸ J. Sperling, *Moet jij niet naar school?* (Rotterdam, 2010) p. 21.

II. Artikelsgewijs

Plaatsing van het nieuwe artikel

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

Volgens de initiatiefnemer past het voorgestelde artikel het beste in de catalogus van klassieke grondrechten. Het artikel is namelijk nauw verwant met de bescherming van het privéleven in artikel 10, in welk verband de regering het gezin tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1983 al aanstipte, en vormt daarvan een verbijzondering. Artikel 8 EVRM regelt in een adem het privé- en familieleven. De initiatiefnemer wil die samenhang in de Grondwet niet doorbreken. Elementen als het recht om te weten wie de biologische ouders zijn, passen naar de mening van de initiatiefnemer eveneens beter in de sfeer van de klassieke grondrechten.

Artikel 10a

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

Eerste lid

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, vormden de uithuisplaatsingen als gevolg van de kinderopvangtoeslag de aanleiding om een grondwettelijke verankering van de positie van het gezin te overwegen. De initiatiefnemer heeft niet alleen de opvatting dat het goed zou zijn dat ook de Nederlandse Grondwet onomwonden de fundamentele vrijheid van ouders en kinderen beschermt om als gezin samen te leven, maar hij is ook van mening dat een bepaling in de Grondwet meerwaarde kan hebben ten opzichte van artikel 8 EVRM. Zie hiervoor paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting. Voor de redactie van het recht op eerbiediging van het gezinsleven is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven richt het wetsvoorstel zich primair op het kerngezin van de ouder of ouders en hun minderjarige kinderen. Juridisch gezien gaat het dus om de ouders of andere wettelijk vertegenwoordigers van het kind. In die zin spreekt bijvoorbeeld ook het IVRK in artikel 27 van de ouders of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind. Indien de ouders van minderjarige kinderen in leven zijn, maar zij niet (meer) met het gezag zijn belast, heeft de wetgever de verantwoordelijkheid om ook aandacht te houden voor de relatie met de ouder(s). De bijzondere focus op de relatie van ouders en kinderen is internationaal gebruikelijk, zonder daarmee te miskennen dat bijvoorbeeld ook aan grootouders rechten kunnen toekomen op grond van het recht op familieleven.

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

Tweede lid

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

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

Derde lid

Het recht van kinderen om hun biologische ouders te kennen is in Nederland en internationaal breed erkend als fundamenteel uitgangspunt. Artikel 7 IVRK bijvoorbeeld geeft er uitdrukking aan. Hoewel regeling van dit onderwerp in het licht van de huidige internationale regelgeving en jurisprudentie niet strikt noodzakelijk is, vindt de initiatiefnemer het voor de hand liggen om dit fundamentele uitgangspunt wel tot uitdrukking te brengen in een grondwetsartikel over het gezin. Het artikel laat onverlet dat de wetgever ook in andere situaties het recht kan regelen van kinderen om bepaalde relaties te kennen, bijvoorbeeld als het gaat om adoptief- en pleegouders. Anders dan bij de biologische afstamming is het echter niet mogelijk om daarvoor een algemeen grondwettelijk recht te formuleren. Afstammingsrelaties zijn naar hun aard wezenlijk voor de identiteit van het kind, terwijl dat bijvoorbeeld voor kortdurende pleegzorgrelaties niet zo sterk hoeft te gelden.

Vierde lid

De initiatiefnemer vindt het van groot belang dat een structureel beeld ontstaat van de staat en de ontwikkeling van het gezin in Nederland. De verbodskelking van het gezinsbeleid is niet langer wenselijk. In navolging van het onderwijs acht hij een jaarlijks verslag noodzakelijk om de ontwikkelingen op de voet te kunnen volgen. Het jaarlijkse verslag is een goed aangrijpingspunt om een overzicht te geven van de wettelijke uitwerking van de verschillende aspecten uit het tweede lid en de ontwikkelingen daaromtrent. Het is een middel om te bevorderen dat daadwerkelijk sprake is van een weloverwogen en samenhangend

gezinsbeleid. De invulling van het verslag vraagt nadere uitwerking in overleg tussen regering en parlement.

Stoffer

Bijlage

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

I. Geen inhoudelijke vermelding

De Grondwet van Oostenrijk noemt het gezin alleen in de verdeling van bevoegdheden tussen de federale staat en de Länder.

Nederland, Frankrijk, Denemarken kennen geen vermelding van het gezin.

II. Summiere vermelding

De Belgische Grondwet bepaalt in artikel 22 dat ieder het recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De Grondwet van Luxemburg verwoordt in artikel 11 dat de staat de natuurrechten van de menselijke persoon en het gezin waarborgt.

Sectie 19 van de Finse Grondwet bepaalt dat de publieke autoriteiten voorzien in steun aan gezinnen zodat zij de mogelijkheid hebben het welzijn en de persoonlijke ontwikkeling van het kind te verzekeren.

Artikel 2 van de Zweedse Grondwet draagt de publieke instituties op het gezinsleven van het individu te beschermen.

De Tsjechische Grondwet (art. 10) biedt bescherming tegen een illegitieme inbreuken op het privéleven en gezinsleven.

III. Uitgebreide vermelding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

gezinnen (art. 31). De wet beschermt moeder, kinderen en jongeren door noodzakelijke voorzieningen. Arbeidsvoorwaarden moeten vrouwen in staat stellen hun essentiële rol in het gezin te vervullen en moeten adequate bescherming bieden voor moeder en kind (art. 37).

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

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

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