

No. W01.25.00304/I

's-Gravenhage, 4 maart 2026

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 september 2025 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Stoffer, Krul en Ceder houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot het opnemen in de Grondwet van een bepaling betreffende het familie- en gezinsleven, met memorie van toelichting.

Met het oog op een betere bescherming van het familie- en gezinsleven voorziet het wetsvoorstel in een grondwetsbepaling hierover. In 2024 heeft de Afdeling over een eerdere versie van dit voorstel advies uitgebracht. Naar aanleiding van dit advies hebben de initiatiefnemers het voorstel aangepast. Er is een nieuw derde lid toegevoegd over de belangen van het kind en de positie van de ouders, en een nieuw vierde lid met specifieke criteria voor kinderbeschermingsmaatregelen. De Afdeling advisering van de Raad van State is gevraagd om over deze twee nieuwe onderdelen van het wetsvoorstel te adviseren.

De Afdeling advisering merkt op dat het voorgestelde derde lid op een aantal punten afwijkt van artikel 3 van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). De Afdeling adviseert de verhouding tussen de eerste en de tweede zin van het derde lid te verduidelijken. Daarnaast adviseert de Afdeling het voorgestelde derde lid aan te passen door aan te sluiten bij de formulering van artikel 3, tweede lid, van het IVRK.

Ook introduceren de initiatiefnemers met het voorgestelde vierde lid grondwettelijke criteria waaraan wettelijke kinderbeschermingsmaatregelen moeten voldoen. De Afdeling adviseert om te verduidelijken dat

**AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEEDE KAMER DER
STATEN-GENERAAL**

kinderbeschermingsmaatregelen uitsluitend betrekking hebben op ingrijpen van de staat in het familie- en gezinsleven van ouders en het kind. Verder adviseert zij de verhouding tussen de werkzaamheden en bevindingen van de aangekondigde staatscommissie en de voorgestelde grondwetswijziging toe te lichten.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond

De initiatiefnemers stellen voor om in de Grondwet een bepaling over het familie- en gezinsleven op te nemen. Deze grondwettelijke verankering heeft als doel om het familie- en gezinsleven beter te beschermen, onder meer tegen ongeoorloofde inmenging door de overheid.¹ Deze bepaling regelt zes onderdelen:

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1. 'Inleiding en aanleiding'.

1. Het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven (lid 1);
2. Een instructienorm voor de wetgever om regels te stellen over de economische, sociale en culturele bescherming van het familie- en gezinsleven (lid 2);
3. Een verplichting voor de overheid om de belangen van het kind een eerste overweging te laten zijn, waarbij de overheid de rechten en plichten van ouders respecteert (lid 3);
4. Specifieke criteria voor kindbeschermingsmaatregelen (lid 4);
5. Het recht op afstammingsinformatie (lid 5);
6. Een verplichting voor de regering tot jaarlijkse verslaglegging over de staat van het familie- en gezinsleven (lid 6).

In 2024 heeft de Afdeling over een eerdere versie van dit wetsvoorstel advies uitgebracht. Zij heeft geadviseerd dat hoewel de meerwaarde van het voorstel beperkt is, er op zichzelf geen constitutionele bedenkingen zijn tegen het in de Grondwet opnemen van het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven. De concrete uitwerking in het voorstel was echter om verschillende redenen problematisch.

De Afdeling merkte op dat duidelijk moet zijn hoe de voorgestelde grondwetsbepaling zich verhoudt tot verdragen en het Unierecht. Ook wees de Afdeling erop dat het delegatieverbod problematisch was en dat de consequenties voor bestaande wetgeving, burgers en (rechts-)praktijk van de voorgenomen wijziging grondig moeten zijn afgewogen.²

Naar aanleiding van het advies hebben de initiatiefnemers alle onderdelen van het voorgestelde artikel aangepast. Ook is er een nieuw derde lid toegevoegd over de belangen van het kind en de positie van de ouders, en een nieuw vierde lid met specifieke criteria voor kindbeschermingsmaatregelen.

In het vervolg van het wetgevingsproces heeft de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing van de Tweede Kamer geadviseerd om de Afdeling advies te vragen over de nieuwe onderdelen waarover de Afdeling nog niet heeft kunnen adviseren. De Afdeling is gevraagd om in het advies specifiek in te gaan op de volgende aspecten:³

- Verhouding van het nieuwe derde lid tot de belangen van het kind;

² Advies van de Afdeling advisering van 27 maart 2024 over het voorstel van wet van de leden Stoffer, Palland, Drost en Pouw Verweij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot het opnemen in de Grondwet van een bepaling betreffende het gezins- en familieleven, (W01.24.00059/I), Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 6.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36459, nrs. 10 en 12.

- Verhouding van het nieuwe vierde lid tot het doelcriterium, het delegatieverbod en de noodzaak om te voorzien in staatsnoodrecht;
- De noodzaak om te voorzien in overgangsrecht.

De Afdeling gaat hierna in op de nieuwe onderdelen van het wetsvoorstel.

2. Belangen van het kind

a. *Afwijkingen IVRK*

Het voorgestelde derde lid bepaalt dat bij alle maatregelen van de overheid betreffende kinderen de belangen van het kind een eerste overweging vormen. De bepaling voegt daaraan toe dat de overheid hierbij de rechten en plichten van de ouders respecteert. Volgens de toelichting codificeert deze bepaling de uitgangspunten van artikel 3 van het IVRK als het gaat om de positie van het kind en het gezin.⁴

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde derde lid op punten afwijkt van artikel 3 van het IVRK. Bij de codificatie van verdragsrechten moeten afwijkingen van de verdragstekst zoveel mogelijk worden voorkomen. Bij een afwijking kan namelijk onnodige onduidelijkheid optreden over de verhouding tot het vergelijkbare verdragsrecht.⁵ Het betreft de volgende punten.

De eerste zin van de voorgestelde bepaling is een codificatie van artikel 3, eerste lid, van het IVRK.⁶ In het IVRK wordt deze zin niet gevolgd door de tweede zin, waarin wordt verwezen naar het respecteren van de rechten en plichten van

⁴ Memorie van toelichting, deel II. Artikelsgewijs, Artikel II, Derde lid.

⁵ Advies van de Afdeling advisering van 27 maart 2024 over het voorstel van wet van de leden Stoffer, Palland, Drost en Pouw Verweij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot het opnemen in de Grondwet van een bepaling betreffende het gezins- en familieleven, (W01.24.00059/I), Kamerstukken II 2024/25, 36459, nr. 6, punt 2b en 6a.

⁶ Artikel 3, eerste lid, van het IVRK: "Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging", waarbij 'de eerste overweging' moet worden gelezen als 'een eerste overweging' ('a primary consideration' in de originele Engelse versie).

ouders.⁷ De toevoeging van de tweede zin aan deze bepaling roept vragen op over de verhouding tussen de twee onderdelen.

De Afdeling merkt ten tweede op dat de overheid op grond van het voorgestelde derde lid de rechten en plichten van ouders 'respecteert', terwijl artikel 3, tweede lid, van het IVRK staten ertoe verplicht om 'rekening te houden met' de rechten en plichten van ouders.⁸ Aangezien de initiatiefnemers beogen om met de tweede zin een onderdeel uit artikel 3, tweede lid, IVRK te codificeren, moet in het kader van een nauwkeurige afstemming op het geldende verdragsrecht van het IVRK worden aangesloten bij de verdragstekst.

Ten derde merkt de Afdeling op dat de voorgestelde formulering "de rechten en plichten van de ouders" afwijkt van het IVRK, omdat in de verdragstekst ook "de wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind" expliciet worden genoemd. Hoewel uit de toelichting blijkt dat onder ouders ook andere wettelijke vertegenwoordigers kunnen worden verstaan, is hier niet in voorzien in de voorgestelde wettekst.⁹

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de verhouding tussen de eerste en de tweede zin van het derde lid te verduidelijken. Daarnaast adviseert zij het voorgestelde derde lid aan te passen door aan te sluiten bij de formulering van artikel 3, tweede lid, van het IVRK.

b. *Overgangsrecht*

Gelet op de specifieke vraag aan de Afdeling over de noodzaak van overgangsrecht, overweegt de Afdeling het volgende. Overgangsrecht in het kader van het voorgestelde derde lid is niet noodzakelijk, omdat het niet in de

⁷ In artikel 3, tweede lid, van het IVRK wordt verwezen naar de rechten en plichten van ouders: "De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen". Deze bepaling gaat over de complementaire betrokkenheid van de staat als het gaat om de ontwikkeling van het kind. Ouders en andere wettelijke vertegenwoordigers hebben volgens het IVRK de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind (zie ook artikelen 5, 18 en 27 van het IVRK). Complementair daar aan wijst artikel 3, tweede lid, van het IVRK staten op hun verantwoordelijkheid om ouders te ondersteunen in de zorg voor en bescherming van kinderen. Zie J. Tobin (ed.), *The UN Convention on the rights of the child. A commentary*. Oxford: OUP, 2019, p. 103.

⁸ Artikel 3, tweede lid, artikel 5 en artikel 14, tweede lid, van het IVRK.

⁹ Memorie van toelichting, deel II. Artikelsgewijs, Artikel II, Derde lid.

rede ligt dat de huidige wetgeving aanpassing behoeft vanwege, of strijdig is met het voorgestelde derde lid.

3. Grondwettelijke criteria kinderbeschermingsmaatregelen

De initiatiefnemers introduceren met het voorgestelde vierde lid grondwettelijke criteria waaraan kinderbeschermingsmaatregelen moeten voldoen. Concreet stellen zij voor dat maatregelen van kinderbescherming enkel gerechtvaardigd zijn in de bij wet te bepalen gevallen waarin ingrijpen noodzakelijk is wegens de ernstige bedreiging van de lichamelijke, geestelijke of morele belangen van het kind.¹⁰

a. *Reikwijdte kinderbeschermingsmaatregelen*

Volgens de toelichting gelden de voorgestelde criteria voor wettelijke maatregelen waarbij sprake is van interventie van de staat in het ouderlijk gezag. Blijkens de toelichting gaat het om ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing, gezagsbeëindiging, voogdij en voorlopige voogdij. Volgens de initiatiefnemers valt een door de rechter vastgestelde omgangsregeling bij scheiding daarmee in beginsel buiten het bereik van de kinderbeschermingsmaatregelen. Dat is volgens hen slechts anders als het belang van het kind ernstig bedreigd raakt, bijvoorbeeld omdat sprake is van een 'vechtscheiding'.¹¹

De Afdeling merkt op dat een omgangsregeling bij een 'vechtscheiding' niet kan gelden als kinderbeschermingsmaatregel. Een kinderbeschermingsmaatregel is uitsluitend van toepassing op de verhouding tussen de staat en de wettelijke vertegenwoordigers, waarbij sprake is van interventie van de staat in de rechten en bevoegdheden van de wettelijke vertegenwoordigers of waarbij de staat optreedt, als het gezag over een kind ontbreekt. Dit geldt niet voor een omgangsregeling, omdat het daarbij gaat om de verhouding tussen ouders onderling. Dit doet er niet aan af dat ernstige scheidingsproblematiek aanleiding kan zijn voor kinderbeschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld wat betreft de strijd om een omgangsregeling al dan niet in combinatie met andere factoren.¹² Maar dan moet steeds voldaan worden aan de criteria die gelden voor ingrijpen van de overheid in het familie- en gezinsleven.

¹⁰ Voorgesteld artikel 10a, vierde lid, van de Grondwet.

¹¹ Artikelsgewijze toelichting, vierde lid.

¹² A. van Montfoort & M.R. Bruning, 'Minder maatregelen van kinderbescherming bij scheidingsconflicten: waarom en hoe?', *NJB* 2023, 98(34), 2950-2960. Zie ook HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:295, r.o. 3.4. Wel is bijvoorbeeld op grond van artikel 1:265g BW mogelijk dat de gecertificeerde instelling in het kader van een ondertoezichtstelling een verzoek doet aan de rechter om een omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen.

De Afdeling adviseert om te verduidelijken dat kinderschermingsmaatregelen uitsluitend betrekking hebben op de verhouding tussen de staat en de wettelijke vertegenwoordigers van een kind.

b. *Staatscommissie over legitimiteit van overheidsingrijpen in de jeugdzorg*

In 2025 is de motie van het lid Ceder c.s. aangenomen met het verzoek om een staatscommissie in te stellen over de legitimiteit van overheidsingrijpen in de jeugdzorg. De Afdeling wijst erop dat het voorgestelde vierde lid en de opdracht van de staatscommissie (op onderdelen) hetzelfde onderwerp bestrijken.

Zo krijgt deze staatscommissie (onder meer) de opdracht om een fundamentele analyse te maken van de gewenste rol van de overheid bij het drang- en dwangkader van de jeugdzorg. Ook krijgt de staatscommissie de opdracht om te bezien welke waarden overheidsinterventies in een gezin rechtvaardigen en wat de legitimiteit is van de overheid om burgers te dwingen tot een vorm van bescherming.¹³ De regering heeft aangekondigd om begin 2026 deze staatscommissie in te stellen.¹⁴

De toelichting besteedt geen aandacht aan de vraag naar de verhouding tussen de werkzaamheden en bevindingen van de staatscommissie, gelet op haar ruime opdracht, en de voorgestelde grondwetsbepaling. Dit geldt in het bijzonder wat betreft de criteria van het voorgestelde vierde lid.

De Afdeling adviseert in te gaan op de vraag naar de verhouding tussen de werkzaamheden en bevindingen van de staatscommissie en de voorgestelde grondwetswijziging, meer in het bijzonder het voorgestelde vierde lid.

c. *Delegatieverbod, staatsnoodrecht en overgangsrecht*

Op de specifieke vragen aan de Afdeling over het delegatieverbod, het staatsnoodrecht en het overgangsrecht gaat de Afdeling hieronder in.

i. *Delegatieverbod*

Het voorgestelde delegatieverbod in het vierde lid is passend, omdat kinderschermingsmaatregelen dermate diep in grijpen in het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven dat deze op het niveau van de wet in formele zin regeling behoeven.

ii. *Staatsnoodrecht*

De initiatiefnemers geven aan geen reden te zien om (onderdelen van) het voorgestelde artikel op te nemen in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet. De

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36708, nr. 30.

¹⁴ Kamerstukken 2025/26, 31839, nr. 1146, p. 18.

initiatiefnemers willen niet vooruitlopen op een mogelijke herziening van het staatsnoodrecht. In het kader van die herziening dienen ook de uitzonderingen van artikel 103, tweede lid, van de Grondwet opnieuw te worden gezien en in dat verband kan dan ook aandacht geschonken worden aan de status van het recht op familie- en gezinsleven.¹⁵

De Afdeling onderschrijft dat bij de herziening van het staatsnoodrecht de afwijkingsmogelijkheden in het kader van het recht op familie- en gezinsleven opnieuw moeten worden gezien.¹⁶ De Afdeling merkt op dat op dit moment het aanpassen van artikel 103, tweede lid, van de Grondwet niet in de rede ligt. Het ligt niet voor de hand dat zich nu situaties voordoen die rechtvaardigen dat de overheid om andere redenen dan de reguliere kindbescherming het ouderlijke gezag beperkt.

iii. *Overgangsrecht*

Overgangsrecht in het kader van het voorgestelde vierde lid is niet noodzakelijk, omdat het niet in de rede ligt dat de huidige wetgeving strijdig is met het voorgestelde vierde lid.

¹⁵ Artikelsgewijze toelichting, Staatsnoodrecht.

¹⁶ Zie ook het ongevraagd advies van 15 december 2021 van de Afdeling advisering van de Raad van State Van noodwet tot crisisrecht, (W04.21.0291/I), Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29668, nr. 65.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het initiatiefwetsvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden.

De vice-president van de Raad van State,