Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Staatssecretaris Rechtsbescherming

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen Familie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
9 september 2024

Bijlage(n)
1

nota

Beslisnota aanbiedingsbrief Tweede Kamer RSJ advies meerouderschap en -gezag en meerpersoonsgezag

1. Aanleiding

Op 16 september 2024 staat een overleg met u gepland waarin u wordt geïnformeerd over het beleidsontwikkelingsproces rond het thema meerouderschap en meerpersoonsgezag. Hierover heeft uw voorganger[1] op 6 oktober 2023 een brief aan de (vorige) Tweede Kamer gestuurd (zie bijlage).[2]

In de hiervoor genoemde brief is, onder meer, een onderzoek aangekondigd door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) naar hoe het belang van het kind zo goed mogelijk kan worden geborgd in een wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag. De RSJ heeft u haar adviesrapport op 12 september 2024 formeel aangeboden. Op 1 oktober 2024 maakt de RSJ het advies openbaar. Gelijktijdig zal dit rapport aan de Tweede Kamer moeten worden gezonden, in lijn met de toezegging die de vorige bewindspersoon hiertoe aan de Tweede Kamer heeft gedaan tijdens het commissiedebat personen- en familierecht van april 2024.

2. Gevraagde beslissing

U wordt verzocht akkoord te gaan met:

- Verzending van het adviesrapport van de RSJ naar de Tweede Kamer met daarbij een procesmatige beleidsreactie waarin staat dat in de eerste helft van 2025 een inhoudelijke reactie op het advies volgt, gelijktijdig met de inhoudelijke en integrale weging van alle onderzoeksresultaten over de mogelijkheid en uitvoerbaarheid van een wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag. Voorts wordt bij deze brief een geactualiseerde visie (bijlage) van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de RvdK) van februari 2024 naar het belang van het kind bij een wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag, gelet op de samenhang met het advies van de RSJ, aan de Tweede Kamer gestuurd (zie conceptbrief in de bijlage).

3. Kernpunten

3.1 RSJ advies

[1] Samen met de (toenmalige) minister van OCW en mede namens de (toenmalige) ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
[2] *Kamerstukken II* 2023/24, 33 836, nr. 85.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen Familie

Datum
9 september 2024

In de bijlage treft u het adviesrapport van de RSJ en de eersteweeksmelding **PM** aan. Onder paragraaf 4.3 van deze nota worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het RSJ-advies weergegeven.

3.2 Proces voorbereiding besluitvorming wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag

In het coalitieakkoord Rutte IV is, onder verwijzing naar het Regenboog Stembusakkoord 2021[3], het voornemen geuit om te komen tot een wettelijke regeling voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag. Naar aanleiding hiervan heeft Van Ginneken (D66)/Ellian (VVD) in een motie van mei 2022[4] opgeroepen om een interdepartementale werkgroep[5] in te stellen die de doorwerking van meerouderschap en meerpersoonsgezag in wet- en regelgeving uiteenzet en een plan en planning opstelt voor implementatie hiervan. Over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze motie heeft uw voorganger de eerder genoemde brief van oktober 2023 aan de (vorige) Tweede Kamer gestuurd. In deze brief zijn onder meer de volgende onderzoeken aangekondigd ter voorbereiding van besluitvorming over invoering van een mogelijke wettelijke regeling voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag door het kabinet:

1. Het eerder genoemde RSJ-advies naar hoe het belang van het kind het beste kan worden geborgd in een regeling (adviesrapport opgeleverd op 13 september 2024);
2. Een nadere uitvoeringsanalyse naar de impact van een regeling voor uitvoeringsorganisaties onder leiding van de Manifestgroep, een informeel samenwerkingsverband van 16 grote uitvoeringsorganisaties. De Manifestgroep levert naar verwachting in september/oktober 2024 een notitie op met daarin een samenvatting van de opgehaalde input bij de uitvoeringsorganisaties en een aantal overkoepelende aandachtspunten.
3. Een onderzoek naar de omvang van de doelgroep. Dit onderzoek wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: het WODC) uitgevoerd door Ipsos, een marktonderzoeksbureau. Hierin wordt ook gekeken naar de BES. Het onderzoeksrapport wordt verwacht Q1 2025.

In de verzamelbrief personen- en familierecht van 26 maart 2024[6] (en herhaald tijdens het commissiedebat personen- en familierecht van april 2024) heeft de vorige bewindspersoon aangegeven dat een inhoudelijke en integrale weging over de mogelijkheid en uitvoerbaarheid van een wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag op basis van alle onderzoeksresultaten begin 2025 aan de Tweede Kamer wordt gestuurd. Het is daarom niet opportuun om verzending van het RSJ-advies aan de TK vooruitlopend op de integrale weging al te voorzien van een beleidsmatige of politieke appreciatie. Het advies is dan ook om het RSJ-rapport toe te zenden aan de TK met daarbij een korte brief waarin de TK wordt geïnformeerd over de stand van zaken van de lopende onderzoeken tot aan de integrale afweging hiervan, waarbij wordt aangegeven dat deze integrale afweging de eerste helft van 2025 aan de Tweede Kamer wordt gestuurd. De aanbiedingsbrief wordt mede namens de Staatssecretaris Funderend

[3] Regenboog Stembusakkoord 2021: https://coc.nl/wp-content/uploads/2021/03/COC-Regenboog-Stembusakkoord-2021.pdf
[4] *Kamerstukken II* 2021/22, 33 836, nr. 75.
[5] Hieraan nemen deel: de ministeries van OCW (emancipatie), SZW (sociaal zekerheidsrecht), VWS (medische regelgeving), BZK (Basisregistratie personen) en Financiën (Belastingdienst en Toeslagen).
[6] *Kamerstukken II* 2023/24, 33 836, nr. 85.

Onderwijs en Emancipatie verstuurd (in Kamerstukken wordt deze Staatssecretaris vermeld als Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport (ministerie van VWS). De RSJ heeft het advies ter informatie ook aan deze ministeries gestuurd.

Wij stellen voor u begin 2025, wanneer alle onderzoeksresultaten gereed zijn, bij te praten over alle onderzoeksresultaten en met u te spreken over de integrale afweging t.b.v. de Kamerbrief in Q2 2025.

4. Toelichting

4.1 Maatschappelijke en juridische context

In de praktijk groeien kinderen op in meeroudersituaties. Dit houdt in dat er meer dan twee ouders gezamenlijk een kind verzorgen en opvoeden. Meeroudersituaties zijn er in verschillende vormen:

- Intentionele meeroudersituatie: intentie van alle betrokken voor de conceptie om samen het kind op te voeden;
- Niet intentionele meeroudersituatie: meeroudersituatie die later in het leven van het kind ontstaat, bijvoorbeeld bij samengestelde gezinnen met 'stiefouders' en in pleegzorgsituaties, waarbij pleegzorgouders in plaats van/naast de ouders, een kind verzorgen.

Volgens de huidige wet kunnen maximaal twee personen juridisch ouder zijn van een kind en maximaal twee ouders het gezag uitoefenen over een kind (feitelijke dagelijkse beslissingen nemen). Dit heeft tot gevolg dat in situaties waarin kinderen worden verzorgd en opgevoed door meer dan twee personen met een ouderrol, die meerdere personen niet formeel kunnen worden erkend als ouder en daarmee ook geen gezag hebben.

In welke gezinsvorm een kind ook opgroeit, het belang en de rechten van het kind dienen zo goed mogelijk te worden beschermd. Uit gehouden focusgroepen eind 2022 en begin 2023 met ouders en kinderen uit meeroudergezinnen en betrokken professionals is naar voren gekomen dat de huidige juridische situatie goede zorg voor kinderen in de weg kan staan (bijv. in medische situaties, het voeren van oudergesprekken op school, het reizen naar het buitenland, maar ook aan alimentatieverplichtingen en het automatisch erven van de ouders). Voor kinderen kan het pijnlijk of verwarrend zijn dat instanties niet al hun ouders als volwaardig (juridisch) ouder beschouwen. Ook hebben kinderen beperkte rechten ten opzichte van hun niet-juridische ouders, zoals bezoekrecht in zorginstellingen. Het ontbreken van juridisch ouderschap en gezag kan het ook moeilijker maken voor professionals om meeroudergezinnen goed bij te staan. Voorts ervaren de meerouders niet te worden gezien als volwaardige ouder vanwege de ontbrekende wettelijke erkenning. Deze ouders benoemen dat zij hierdoor geen gelijkwaardige relatie hebben met het kind en met elkaar. Als bijlage gaat hierbij het rapport van deze focusgroepen.

4.2 Advies Staatscommissie Herijking ouderschap en ambities Rutte IV

De Staatscommissie herijking ouderschap (hierna: Staatscommissie) die in 2016 onder voorzitterschap van de heer A. Wolfsen haar rapport 'Kind en ouder in de 21e eeuw' uitbracht adviseerde juridisch meerouderschap en -gezag en meerpersoonsgezag onder bepaalde voorwaarden wettelijk mogelijk te maken (als

bijlage gaat hierbij een samenvatting van het advies van de Staatscommissie alsmede een uitleg van de verschillende begrippen).

Het kabinet Rutte IV steunde het advies van de Staatscommissie op dit punt. Hierna is gestart met de voorbereidingen van besluitvorming rond de invoering van een regeling van meerouderschap en meerpersoonsgezag, in welk kader de eerder genoemde brief van 6 oktober 2023 aan de Tweede Kamer is gestuurd. In deze brief is genoemd dat de volgende uitgangspunten bij de voorbereidingen worden gehanteerd:

- dat meerouderschap en -gezag integraal worden geregeld;
- dat het belang van het kind voorop staat, en
- dat de wettelijke regeling zo eenvoudig en uitvoerbaar mogelijk wordt gemaakt.

4.3 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen RSJ-advies

De RSJ concludeert in het adviesrapport het volgende:

- bij intentioneel meeroudergezinnen: wettelijk meerouderschap- en gezag is altijd in het belang van het kind.
    - De huidige juridische situatie met betrekking tot ouderschap en gezag komt niet overeen met het dagelijks leven van ouders en kinderen in intentioneel meeroudergezinnen en dit zorgt in de praktijk voor juridische en sociaal-emotionele belemmeringen. Het toekennen van meerouderschap bestendigt daarnaast de levenslange familierechtelijke betrekkingen tussen ouders en kinderen, wat waarborgen meebrengt voor bijvoorbeeld het erfrecht en de zorgrelatie tussen ouders en kinderen en andersom. Voor kinderen en ouders in intentioneel meeroudergezinnen geeft het vanaf de geboorte verkrijgen van meerouderschap, inclusief meeroudergezag, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.
- bij samengestelde gezinnen: alleen in uitzonderlijke situaties kan wettelijk meerpersoonsgezag in het belang van het kind zijn.
    - De diversiteit van deze gezinnen is veel groter, waardoor niet op voorhand kan worden gezegd of meerpersoonsgezag in het belang van het kind is. Dit zal door de rechter moeten worden getoetst, waarbij alle ouders het ermee eens moeten zijn, het kind geen bezwaar moet hebben en waarbij de rechter in overweging neemt dat het toekennen van meerpersoonsgezag niet conflictverhogend mag werken. De RSJ meent dat er situaties kunnen bestaan waarin meerpersoonsgezag voor een stiefouder in het belang van het kind is, bijvoorbeeld wanneer een van de juridische ouders voor langere tijd in het buitenland verblijft of ernstig ziek is. Wettelijk meerouderschap ligt voor deze gezinnen volgens de RSJ minder voor de hand.

De RSJ beveelt aan de volgende waarborgen in een regeling voor meerouderschap en -gezag en meerpersoonsgezag op te nemen, naast de door de Staatscommissie herijking ouderschap (zie hierover verderop in de nota meer) geadviseerde waarborgen:

1. Verplichte counseling vooraf aan het sluiten van een meerouderschapsovereenkomst;
2. Opstellen van een opvoedconvenant als onderdeel van de meerouderschapsovereenkomst, waarin een weerslag staat van hetgeen in

de counseling is besproken (o.a. hoe voed je met elkaar op, hoe ga je om met conflicten);
3. Continuïteit van het contact met broertjes en zusjes;
4. Kennisvermeerdering onder professionals: meer bekendheid over meeroudersituaties en het wettelijk regelen hiervan, zoals de huisarts;
5. Bijzondere curator betrekken bij het proces voor verzoeken na de conceptie of geboorte (dit adviseerde de Staatscommissie eerder ook al).

Tot slot adviseert de RSJ een overgangsregeling te maken voor:
- Reeds bestaande intentionele meeroudersituaties;
- Toekomstige intentionele meeroudersituaties waarbij het niet is gelukt het meerouderschap tijdig te regelen. Hoewel de RSJ het van belang acht dat alles voor de conceptie goed juridisch wordt geregeld, acht de RSJ het toch in het belang van het kind het juridisch meerouderschap alsnog te regelen na de geboorte. Dit kan bijvoorbeeld via eenvoudige adoptie of een onbeperkte overgangsregeling.

4.4 Geactualiseerde visie Raad voor de Kinderbescherming

De RvdK heeft in februari 2024 een geactualiseerde visie op meerouderschap en meerpersoonsgezag aan het ministerie van JenV gestuurd. Deze visie wordt meegestuurd aan de Tweede Kamer vanwege samenhang met het RSJ-advies (in het RSJ-advies wordt naar deze visie van de RvdK verwezen). Kort samengevat is de visie van de RvdK als volgt:
- Bij intentionele meeroudersituaties acht de RvdK een wettelijke regeling voor meerouderschap en -gezag niet in strijd met het belang van het kind. Het doet volgens de RvdK recht aan de beleving van kinderen die meer dan twee ouders hebben, en de RvdK vindt het niet aannemelijk dat in deze gezinnen het aantal conflicten rond gezag en omgang zal toenemen wanneer drie of vier mensen het gezag hebben over de kinderen.
- Voor niet-intentionele meeroudersituaties vindt de RvdK wettelijk meerouderschap niet in strijd met het belang van het kind, maar wettelijk meeroudergezag/meerpersoonsgezag wel, omdat naar de inschatting van de RvdK het risico op conflicten in deze situaties groter is.

Deze visie wordt meegenomen in de integrale afweging in de eerste helft van 2025. Een aparte inhoudelijke reactie is niet nodig. De RvdK heeft laten weten zich te kunnen vinden in het RSJ-advies.

4.5 Nadere toelichting lopende trajecten

De volgende aspecten zijn verder relevant in het proces na de Kamerbrief van oktober 2023:

Belang van het kind:
- De Kinderombudsman ontwikkelt momenteel een Kinderrechtentoets die nadat deze gereed is (verwachting najaar 2024) wordt toegepast op een (mogelijke) regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag om te bezien of het voldoende tegemoetkomt aan de belangen van het kind.

Impact regeling:
- Naast de uitvoeringsanalyse onder leiding van de Manifestgroep voert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) een impactanalyse uit naar de impact van invoering van een regeling voor het gemeentelijk domein (o.a. jeugdzorg, burgerlijke stand en het sociaal domein). Deze resultaten worden in november 2024 verwacht.

- Voorts heeft de Belastingdienst een herziening van de in 2019 gegeven visie op de impact van een regeling op de Belastingdienst aangekondigd. Deze herziening wordt in september 2024 verwacht. Dit kan door de Manifestgroep vervolgens worden meegenomen in de eerder genoemde notitie.
- Ook is een gesprek gevoerd met de Sociaal-Economische Raad en is een gesprek gepland met de Stichting van de Arbeid over eventuele impact van een regeling voor de private sector.

4.6 Politieke context

U bent voor dit onderwerp verantwoordelijk in verband met uw verantwoordelijkheid voor het personen- en familierecht (Boek 1 BW). De Staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie (ministerie van OCW) is mede verantwoordelijk, omdat dit onderwerp raakt aan de maatschappelijke ontwikkelingen rond gezinsvorming door paren van gelijk geslacht.

- Het huidige kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord geen opmerkingen gemaakt over meerouderschap en meerpersoonsgezag.
- Uitvoering van de onderzoeken is een antwoord op de motie van Van Ginneken (D66) en Ellian (VVD) van 21 juni 2022 om te komen met een plan- en planning voor invoering van een wettelijke regeling voor meerouderschap.
- D66 is in het commissiedebat personen- en familierecht van 3 april toegezegd het rapport van de RSJ te ontvangen zodra deze beschikbaar is.
- Het onderwerp ligt gevoelig in de Kamer. Verschillende partijen hebben zorgen geuit in het hiervoor genoemde commissiedebat, waaronder de PVV en NSC:
    - De PVV vraagt zich af welk probleem meerouderschap oplost. Het is volgens PVV juridisch moeilijk uitvoerbaar en leidt tot meer conflicten, zoals schoolkeuze en medische beslissingen. Gevaar van vechtscheidingen ligt volgens hen op de loer.
    - NSC heeft aangegeven terughoudend te zijn, en pas op de plaats te willen, in het belang van het kind. Er moeten wel meer ouders aan tafel kunnen, maar het moet niet gecompliceerder worden dan het al is.
- D66 en GroenLinks-PvdA zijn teleurgesteld dat het regelen van meerouderschap en meerpersoonsgezag lang duurt. GroenLinks-PvdA deed de oproep aan partijen de afspraken uit het Regenboogstembusakkoord na te komen. D66 heeft gevraagd onderzoeksresultaten van de RSJ en het WODC met de Kamer te delen zodra deze gereed zijn.
- Het Regenboogstembusakkoord 2023 bevat de wens te werken aan wetgeving voor meerouderschap en meerpersoonsgezag. Dit akkoord is o.a. ondertekend door GroenLinks-PvdA, D66, VVD, CDA, Partij voor de Dieren, SP en Volt. Het CDA heeft hierin aangegeven éérst meeroudergezag zo snel mogelijk te willen regelen.[7]
- De ChristenUnie heeft destijds tegen de motie van Van Ginneken (D66) en Ellian (VVD) gestemd. De CU was wel onderdeel van de coalitie toen dit thema in het coalitieakkoord van Rutte IV kwam.

[7] Regenboog Stembusakkoord 2023: COC-Regenboogakkoord-2023-DEF.indd

- De VVD heeft in het verkiezingsprogramma genoemd te willen werken aan een regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag.

4.7 Juridische en financiële overwegingen

Invoering van een wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag is complex en raakt meerdere beleidsdomeinen van verschillende ministeries. In de Kamerbrief van oktober 2023 is vermeld dat het verstrekkende gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid voor onder meer de registraties, de sociale zekerheid, de zorg en de fiscaliteit. Dit kan aanzienlijke financiële gevolgen hebben, zowel incidenteel als structureel. Een inschatting van de kosten is nog niet te geven, zoals toegelicht wordt de (financiële) impact van een regeling op dit moment in beeld gebracht. Daarbij wordt ook bekeken welke (beleids)keuzes er kunnen worden gemaakt om de impact te beperken. Verwacht wordt hier eind dit jaar meer zicht op te hebben. Bij verdere besluitvorming over de invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag zal budget moeten worden vrijgemaakt/geclaimd, waarin op dit moment nog niet is voorzien. Dit brengt een risico met zich mee, omdat op dit moment nog niet vooruitgelopen kan worden op een positieve uitkomst. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) volgt het beleidsontwikkelingsproces rond het meerouderschap en meerpersoonsgezag.

4.8 Communicatie

DCOM en woordvoering zijn betroken bij dit onderwerp. Er wordt geen bijzondere media-aandacht voor het advies van de RSJ verwacht.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijlagen

1. Kamerbrief over stand van zaken plan en planning uitwerking meerouderschap en gezag d.d. 6 oktober 2023
2. Adviesrapport RSJ
3. Eersteweeksmelding
4. Geactualiseerde visie van de Raad voor de Kinderbescherming
5. Concept aanbiedingsbrief Tweede Kamer RSJ-advies
6. Rapport van gehouden focusgroepen met betrokkenen bij meeroudergezinnen
7. Samenvatting van het advies van de Staatscommissie alsmede een uitleg van de verschillende begrippen