

Notitie meerouderschap

Aan: J&V en OCW
Van: MFG-werkgroep meerouderschap en meerpersoonsgezag
Onderwerp: Meerouderschap en meerpersoonsgezag
Datum: 16-01-2025

Inleiding

Op 23 oktober 2023 hebben de ministeries Justitie & Veiligheid (JenV) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan het NPD (de Manifestgroep, Klein Lef en de Rijksbrede Benchmark Groep) gevraagd een uitvraag te doen aan de leden naar de impact van invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag. Die vraag wordt door het NPD beantwoord middels deze notitie.

De vraag sluit goed aan bij de oproep van NPD¹, Werk aan Uitvoering² en Staat van de Uitvoering³ om de uitvoering vanaf het begin bij beleidsvorming te betrekken. Met de schriftelijke uitvraag zijn de leden van de NPD in de gelegenheid gesteld om een eerste inschatting te geven van de incidentele en structurele impact van een mogelijke regeling. Ook is gevraagd een inschatting te geven van de implementatietermijn en om, daar waar mogelijk, een onderscheid te maken tussen meerouderschap en meerpersoonsgezag.

Proces en methode

De uitvraag is in het najaar van 2023 verstuurd naar alle leden van het NPD. Het netwerk bestaat uit ongeveer 80 publieke dienstverleners. De uitvraag bestaat uit 11 vragen, die gaan over thema's als impact op taakvervulling en technische inrichting, kosten, invoeringsduur en raakvlakken met andere verandertrajecten. De publieke dienstverleners gaven in eerste instantie aan nog onvoldoende een beeld te kunnen vormen van de impact op hun organisatie.

De ministeries van JenV en OCW en het NDP hebben op 18 april een informatiesessie georganiseerd om de leden van het NDP nader te informeren over het meerouderschap en meerpersoonsgezag. De interdepartementale werkgroep van de ministeries van JenV, OCW, SZW, BZK, VWS en FIN heeft in de periode daarna verdiepende gesprekken gevoerd met een aantal organisaties die een hoge impact voorzien.

De reacties op de uitvraag zijn in de zomer van 2024 naar het NPD gestuurd. Binnen het NPD/de Manifestgroep is een werkgroep opgezet met collega's van SVB, UWV en DUO. De reacties zijn bekeken, samengevat in een tabel en zijn er overkoepelde aandachtspunten onderkend.. Dat heeft geleid tot deze notitie. Het concept is voorgelegd aan alle organisaties die hebben aangegeven enige vorm van impact te ervaren. Deze definitieve versie heeft een akkoord van alle organisaties binnen de Manifestgroep.

In de initiële uitvraag was nog geen beeld van het aantal meerouders opgenomen. In de loop van het traject is door de ministeries en MFG een (niet-onderbouwde) inschatting gegeven van 200 gezinnen per jaar. In het eerste jaar wordt een piek verwacht indien er een overgangsregeling komt.

¹ [NPD-brief](#) aan de formateur met daarin oproep betrekken publieke dienstverleners

² [Factsheet](#) WAU met daarin oproep voor het voeren van een gelijkwaardig gesprek tussen beleid en uitvoering

³ [Staat van de Uitvoering 2022 - Staat van de Uitvoering](#)

Impact publieke dienstverleners

In totaal hebben 35 organisaties een reactie gegeven. Zeventien organisaties voorzien impact. De opgehaalde impact voor de publieke dienstverleners is overzichtelijk weergegeven in een tabel. Die tabel is opgenomen aan het eind van deze notitie.

Van die zeventien organisaties is voor acht organisaties de impact zeer beperkt is. Het gaat om CAK, CIBG, CIZ, CJIB, LBIO, Logius, Raad voor Rechtsbijstand en Stichting Onderwijsgeschillen. De andere negen organisaties geven aan een substantiële impact te verwachten op de uitvoeringspraktijk. Het gaat om Belastingdienst, CBS, Dienst Toeslagen, DUO, IND, Raad voor de Kinderbescherming, Schadefonds Geweldsmisdrijven, SVB en UWV.

Uit die zeventien reacties van het netwerk heeft de NPD een aantal overkoepelende aandachtspunten gedestilleerd.

Aandachtspunten

Beleidskeuzes

Door een aantal organisaties is aangegeven dat de impact op de organisatie mede afhankelijk is van nog te maken beleidskeuzes. Zo geeft Toeslagen aan dat een grote afhankelijkheid voor de uitvoerbaarheid zit in de invulling van het toelagpartnerschap. Ook DUO geeft aan dat de uitvoeringsconsequenties mede afhankelijk zijn van nog te maken beleidskeuze. Op dit moment is bijvoorbeeld nog niet helder of het meerouderschap mogelijke gevolgen heeft voor de berekening van de aanvullende beurs. Als het inkomen van alle meerouders worden meegenomen, krijgen studenten mogelijk minder snel een aanvullende beurs.

Verschil intentionele of niet-intentionele meerouder-situaties

Meerouder-situaties zijn er in verschillende vormen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen intentionele- en niet-intentionele meerouder-situaties. Bij intentionele meerouder-situaties spreken meer dan twee ouders voor de conceptie van het kind af dat zij het kind gezamenlijk verzorgen en opvoeden. Bij niet-intentionele meerouder-situaties komen er na de conceptie van het kind meer opvoeders/verzorgers in beeld, bijvoorbeeld na een scheiding of overlijden.

Het UWV geeft aan dat de 'types' meerouder-situaties mogelijk impact hebben op de aanspraak van ouders op de verlofregelingen vanuit de Wet arbeid en zorg. Bijvoorbeeld: het aanvullend geboorteverlof moet binnen een half jaar na de geboorte van een kind worden opgenomen. Dat is mogelijk een te krappe termijn voor niet-intentionele meerouders om dat verlof op te nemen. De Raad van de Kinderbescherming (RvdK) gaat ook in op het verschil tussen intentioneel en niet-intentioneel meerouderschap/meerpersoonsgezag. Wanneer gekozen wordt voor meerouderschap/meerpersoonsgezag voor uitsluitend intentionele meerouders verwacht de RvdK een geringere impact. Mogelijk heeft het verschil tussen intentioneel en niet-intentioneel meerouderschap onvoorzien ook impact op de andere organisaties. Wij adviseren om hier in de beleidsvoorbereiding aandacht aan te besteden.

Eenvoud/complexiteit

Vereenvoudiging en het voorkomen van complexiteit is actueel en belangrijk, vooral bij thema's rond sociale zekerheid. Dat geldt zowel voor burgers, als voor de uitvoering. Het hanteren van eenduidig en heldere begrippen en het mogelijk maken van gegevensuitwisseling kunnen complexiteit voorkomen. Daarom is het wenselijk om meerouders toegang te geven tot bestaande regelingen met dezelfde voorwaarden als andere ouders en geen aparte regelingen voor meerouders in het leven te roepen. Een aantal organisaties benadrukt dit in de reacties. Zo geeft de Raad voor Rechtsbijstand aan dat hoe complexer de regeling voor meerouderschap is, hoe groter de kans dat er conflicten ontstaan die tot

procedures leiden. Eenvoudige en eenduidige wet- en regelgeving verkleint de impact op de uitvoering.

Aantallen

Het aantal meerouder-gezinnen is relevant. Een aantal organisaties overweegt een handmatig proces bij lage aantallen. Dienst Toeslagen geeft bijvoorbeeld aan dat de omvang van de doelgroep van groot belang is voor de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving en/of beleid. Een klein aantal meerouders vergroot de mogelijkheden om specifiekere (semi-) handmatige processen in te richten.

Meerouderschap/meerpersoonsgezag zorgt waarschijnlijk voor grotere juridische complexiteit en daarmee complexere beoordelingen bij enkele organisaties. Zo geeft de IND aan dat voor een aanvraag waarbij het meerouderschap speelt de beslismedewerker met meer belangen en informatie rekening moet worden gehouden. Hoe groter de doelgroep, hoe meer complexere aanvragen beoordeeld moeten worden.

Implementatietermijn

De meeste publieke dienstverleners geven aan dat de invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag zo veel mogelijk ingepast dient te worden in geplande (systeem)wijzigingen en wetgevingstrajecten. De implementatietermijn hangt af van de duur/implementatie van andere wetgevingstrajecten en plannen omtrent onderhoud en vernieuwing van het systeemlandschap. Het is daardoor niet mogelijk om een concreet antwoord te geven over de implementatietermijn die nodig is. Een ruwe inschatting is dat de implementatietijd bij de organisaties waarbij sprake is van impact middellange tot lang is, circa 2,5 tot 5 jaar.

Registratie

Veel publieke dienstverleners stellen als voorwaarde dat het meerouderschap geregistreerd moet zijn in de Basisregister Personen (BRP). Dit is een randvoorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De organisaties geven aan dat zij de gegevens uit de BRP in moeten kunnen lezen, dan wel automatisch op moeten kunnen halen. Dit vraagt aanpassingen in de koppeling met de BRP en de eigen systemen.

Het meerpersoonsgezag zal geregistreerd worden in de BRP. De API die informatie genereert en verstrekt over gezagssituaties zal moeten worden aangepast. Deze voorziening is een van de centrale voorzieningen van de BRP. De publieke dienstverleners zijn geïnformeerd over deze voorziening en kunnen aansluiting hierop verzoeken. Zij kunnen echter nog niet volledig inschatten wat dit betekent voor hun systemen.

Ketenafhankelijkheid

De publieke dienstverleners hebben primair de consequenties van een regeling voor de eigen processen en systemen in beeld gebracht. Het is belangrijk te beseffen dat er sprake kan zijn van ketenafhankelijkheid. De invoering van het meerouderschap kan ertoe leiden dat wijzigingen doorgevoerd dienen te worden in de services voor de gegevensuitwisseling tussen verschillende registers in verschillende sectoren en in gegevensuitwisseling tussen ketenpartners. Het NPD adviseert de departementen om hier expliciet aandacht voor de vragen bij de uitvraag voor de uitvoeringstoetsen..

Tot slot

In de fase waarin dit beleidsvoornemen zich bevindt, kunnen alleen globale schattingen van de impact en de uitvoeringskosten in beeld worden gebracht. De impact is erg afhankelijk van de beleidskeuzes die in het vervolgtraject worden gemaakt. Een aantal organisaties kon daarom (op onderdelen) nog geen inschatting maken van de impact. Indien wordt besloten tot een regeling zullen relevante organisaties te zijner tijd gevraagd worden een gedetailleerde uitvoeringstoets uit te voeren aan de hand van een uitgewerkte regeling.

Met deze notitie heeft het NPD in dit vroege stadium een overzicht gegeven van de impact van meerouderschap en meerpersoonsgezag die de verschillende organisaties in de uitvoering verwachten op basis van de toen beschikbare informatie.

De opgehaalde impact en aandachtspunten bieden een basis voor een nadere analyse en vervolgesprekken door de interdepartementale werkgroep. Die gesprekken zullen plaatsvinden met de organisaties die een substantiële impact verwachten van het wettelijk regelen van meerouderschap en meerpersoonsgezag, alsook met de organisaties die hebben aangegeven nog geen inschatting te kunnen maken. De in de tussentijd gemaakte beleidskeuzes en de keuzes die nog gemaakt gaan worden, worden meegenomen in deze gesprekken. Het NPD blijft uiteraard graag betrokken bij het verdere traject.

Samenvattende tabel

De reacties van de publieke dienstverleners zijn samengevat in onderstaande tabel. Er wordt gebruik gemaakt van kleuren in de ordening. In de kolom 'waardering' is kort benoemd wat de organisaties in de verschillende vragen over de geschatte impact hebben aangegeven.

Categorieën <u>financiële gevolgen</u>	Orde van <u>grote financiële inzet</u>	Categorieën <u>doorlooptijden implementatie</u>	Orde van <u>grote implementatietijd</u>
Laag	enkele duizenden tot tienduizenden euro's	Kort	0 tot 1 jaar
Middel	enkele tienduizenden tot een ton aan euro's	Middel	1 tot 2 jaar
Hoog	enkele tonnen tot een miljoen euro's	Lang	2 tot 5 jaar
Zeer hoog	miljoen tot enkele tientallen miljoenen euro's	Zeer lang	langer dan 5 jaar
Geen impact / onbekend		Geen impact / onbekend	

Een aantal organisaties heeft aangegeven geen impact te voorzien. Dat zijn: ACNL, Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, CBR, CBG, Dopingautoriteit, Douane Nederland, ICTU, Justis, Kadaster, KVK, NZA, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, RDW, RVO, Stab, SVWN en TLoKB.

Een aantal organisaties heeft aangegeven nog geen schatting van de impact te kunnen maken.

Organisatie	Waardering	Financiële gevolgen – incidenteel	Financiële gevolgen – structureel	Doorlooptijd
Raad voor de Kinderbescherming	Impact. <ul style="list-style-type: none"> Indien er sprake is van meerouderschap kan dat leiden tot meer omvangrijke verzoeken en verjuridisering voor kinderen. De kans is groter dat er situaties ontstaan waarbij een loyaliteitsconflict speelt. 	Zeer hoog Gebaseerd op expertschattingen. Kosten vooral voor Informatievoorziening, personeel, administratie, techniek, huisvesting.	Hoog / zeer hoog Personeelskosten, toename klachten, inzage verzoeken	Middel tot lang
DUO	Veel impact. <ul style="list-style-type: none"> Vooraf wanneer meerouderschap ook leidt tot meer fiscale partners. Bij de uitvoering Wet studiefinanciering is het inkomen van ouders relevant bij het berekenen van de hoogte van de aanvullende beurs. Ongeacht de vorm, heeft meerouderschap invloed op het primair- en voortgezet onderwijs. Denk aan de procedures voor aanmelden basisschool, aan schooladvies basisschool bij voortgezet onderwijs, en aan registratie en verstrekken van gegevens Staatsexamen. Bij het bepalen van de inburgeringsplicht van gezinsmigranten speelt de ouder een rol. Op basis van verblijfstitel kan de referent als ouder worden beschouwd. Het aantal verzoeken kan toenemen doordat meer personen de rol van ouder krijgen. In geval van meerouderschap wordt verwacht dat de registratie in de BRP wordt gedaan. DUO maakt gebruik van meer gegevens vanuit de BRP. Indien voor meerpersoonsgezag gebruik wordt gemaakt van de gezags-API, zullen de systemen en processen van DUO moeten worden aangepast. 	Zeer hoog Ongeacht de grootte van de doelgroep zijn de kosten hoog. De aanpassen dienen generiek te worden uitgevoerd. De kosten zijn lager wanneer wordt gebruikt van enkele registratie bij de bron en meervoudig gebruik van gegevensdeling.	Laag tot middel	Langer dan vijf jaar
Dienst Toeslagen	Impact. <ul style="list-style-type: none"> Impact afhankelijk van keuzes rond toeslagpartnerschap en kind-gerelateerde toeslagen. De verkenning uit 2019 is grotendeels nog van toepassing. Vanuit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zijn de laatste jaren knelpunten met betrekking tot partnerschap geïdentificeerd. Een heroriëntatie van het partnerbegrip in deze wet kan gevolgen hebben voor keuzes rond meerouderschap. 	Onduidelijk. Sterk afhankelijk van te maken beleidskeuzes. Er zullen kosten zitten in werkinstructies en het wijzigen van systemen.	Onduidelijk. Hangt af van de omvang van de doelgroep.	2 tot 4 jaar

	<ul style="list-style-type: none"> Partnerschap is relevant bij toeslagen, maar ook in de fiscaliteit van andere regelingen in het sociaal domein. Vaak speelt huishoudsituatie en/of partnerschap een rol. 			
UWV	<p>Impact.</p> <ul style="list-style-type: none"> Het meerouderschap heeft impact op de uitvoering van Wazo-regelingen (Wet arbeid en zorg). Meer ouders kunnen gebruik maken van de verlofregelingen. Waarschijnlijk kunnen de meerouders binnen de huidige voorwaarden aanspraak maken op de verlofregelingen. Goede communicatie naar ouders en werkgevers is belangrijk. Denk aan informatie over de regelingen waarop ouders aanspraak kunnen maken. Een aandachtspunt is het niet-intentioneel meerouderschap in kader van de opnametermijnen. Het aanvullend geboorteverlof moet binnen een half jaar na de geboorte worden opgenomen. Het betaald ouderschapsverlof moet binnen een jaar na de geboorte/opname in gezin worden opgenomen. Mogelijk kunnen meerouders hier geen gebruik van maken vanwege de doorlooptijd van de juridische procedure. Hier moet in de verdere beleidsvoorbereiding rekening mee worden gehouden. 	<p>Zeer hoog</p> <p>Vooral door aanpassing koppeling tussen BRP en interne systemen UWV.</p>	<p>Zeer hoog.</p> <p>Vooral door uitkeringslasten. De structurele kosten voor uitvoering zullen meevallen vanwege het lage aantal extra aanvragen.</p>	1 tot 2 jaar
Belastingdienst	<p>Impact.</p> <ul style="list-style-type: none"> Meerouderschap heeft voor de fiscaliteit doorwerking voor de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de schenk- en erfbelasting. Op grond van de geldende definities bestaan voor de inkomstenbelasting naar de huidige stand al situaties waarin een kind in fiscale zin meer dan twee ouders kan hebben. Dit doet zich in ieder geval voor bij echtscheidingen waarbij één of beide ouders een nieuw partnerschap aangaan. Vooral de implementatietermijn is afhankelijk van te maken keuzes. Vandaar de brede marge. 	Middel/hoog	Middel	Kort tot zeer lang
SVB	<p>Veel impact.</p> <ul style="list-style-type: none"> De SVB voert een aantal regelingen uit waarbij de ouder-kind relatie een rol speelt. Het betreft de AKW, ANW en PGB. 	<p>Hoog</p> <p>Aanpassing IT-formulieren, communicatie.</p>	<p>Middel</p> <p>Afhankelijk van de omvang van de doelgroep.</p>	Ongeveer 1 jaar

	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing van de BRP is absolute voorwaarde om een regeling door de SVB uit te voeren. • Voor het zorgdomein hangen de incidentele kosten mede af van de stand van zaken ten aanzien van het systeem dat nodig is voor de uitvoering van de PGB ten tijde van de invoering van een regeling. • Als het principe gehanteerd blijft dat één van de ouders een aanvraag in kan dienen voor de kinderbijslag en er maximaal twee huishoudens betrokken kunnen zijn bij meer ouderschap, zijn de gevolgen voor de uitvoering van de kinderbijslag beperkt. • Mogelijk wordt de uitvoering van de kinderbijslag in internationale situaties nog complexer. • Het onderscheid tussen meerouderschap en meeroudergezag is bij de wezenuitkering relevant. Een kind kan daar aanspraak op maken als beide juridische ouders zijn overleden, ook wanneer er sprake is van een ouder met alleen gezag. 	beleidsregels en werkinstructies.		
CBS	<p>Impact.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informatie over juridisch ouderschap wordt gebruikt voor wettelijke taak en ter bevordering van statistisch (wetenschappelijk) onderzoek door anderen. • CBS verwacht onderzoek te moeten doen naar de impact voor statistieken die van deze demografische grafieken gebruik maken. 	Middelgroot tot hoog. Substantiële aanpassingen nodig aan processtappen.	Laag Waarschijnlijk alleen kosten met betrekking tot het publiceren hierover.	Minimaal 2 jaar Wijzingen moeten ingepast worden in bestaande planningen.
IND	<p>Weinig impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meerouderschap kan invloed hebben op de doorlooptijd van procedures. Bij meer ouders zijn er meer belangen om rekening mee te houden. • Daarnaast kan het aantal verblijfsaanvragen toenemen nu een grotere kring van personen verblijfsrecht kan ontlenen aan het verblijfsrecht van een kind. Met name gezien de aard van niet intentionele meerouder-situaties is lastig te overzien hoe groot de impact zal zijn. De impact is uiteindelijk ook afhankelijk van de nadere uitwerking van de regeling en kan pas dan in een uitvoeringstoets meer concreet worden ingeschat. • Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) wil graag worden aangehaakt in het vervolgproces. In de zaken die zij behandelen zullen de familiebanden 	Laag tot middel Kosten voor werkinstructies en aanpassen systemen. Mogelijk kosten voor aanpassen van beleidsregels en aannemen van extra personeel.	Laag tot middel	1-2 jaar

	of gezagssituatie al door de IND getoetst zijn. Het kan voor DTenV in het kader van OTS ingewikkeld worden als er meer ouders zijn met gezag die zich evt. kunnen mengen in juridische procedures.			
Schadefonds Gewelddsmisdrijven	Impact. <ul style="list-style-type: none"> Nabestaanden, ook (niet-biologische) ouders, kunnen een tegemoetkoming aanvragen als hun kind is overleden door een misdrijf met geweld. Het aantal aanvragen kan toenemen. De impact valt in de Wet Schadefonds (in samenhang met wijziging Burgerlijk Wetboek (definitie ouders) en/of Wet Affectieschade (stief-relaties, Wet Schadefonds in lijn brengen met deze wet) In de Wet Affectieschade zijn stief-relaties opgenomen. Het concept meerouderschap lijkt te overlappen met stief-relaties. Wellicht kan het concept 'meerouderschap' hierop meeliffen 	Laag Wijziging Wet Schadefonds (in samenhang met wijziging Burgerlijk Wetboek en/of Wet Affectieschade Communicatie op de website/via de voorlichtingen aan ketenpartners Werkinstructie nabestaanden (specifiek: ouder-kind relatie	Gemiddeld Structurele kosten per nabestaande nemen toe. Er zal naar verwachting een lichte toename in aanvragen plaatsvinden. Waar in de huidige situatie twee biologische ouders een aanvraag kunnen indienen, zal dit met de komst van de mogelijke regeling maximaal vier ouders zijn. Dit zorgt voor een toename in financiële tegemoetkomingen. Naar verwachting verandert er weinig in de wijze van behandeling van aanvragen.	0-1 jaar
Stichting Onderwijsgeschillen	Impact. <ul style="list-style-type: none"> Bij meerouders zijn meer personen die een geschilprocedure kunnen instellen. Ook zal het invloed hebben op hoe ouders tijdens een procedure geïnformeerd moeten worden. 	Laag Aanpassen procedures.	-	Middel
CJIB	Zeer weinig impact. <ul style="list-style-type: none"> Eenmalige kosten voor het aanpassen van systemen. 	Laag	Laag	-
LBIO	Impact. <ul style="list-style-type: none"> Meerouderschap leidt tot een toename van het aantal alimentatieplichtige en alimentatiegerechtigde ouders en dus tot een toename van taken. 	Laag Aanpassen systemen, werkinstructie maken en medewerkers bijscholen.	-	Kort
Logius	Weinig impact. <ul style="list-style-type: none"> Aanpassing gezags-API door RvIG. 	Laag Aanpassen gezags-API.	-	
CIZ	Zeer weinig impact. <ul style="list-style-type: none"> CIZ werkt met toestemming van één gezaghebbende ouder. 	Laag	-	-

CIBG	<p>Impact.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meerouderschap leidt tot een toename van gegevensverwerking. • De voorwaarden voor het verstrekken van een ouderschapsverklaring kunnen wijzigen. • Meerouderschap kan gevolgen hebben voor de registratie van geboorteaktes als draagmoeders en donoren ook de rol van juridisch ouder vervullen. 	Onduidelijk	-	-
Raad voor Rechtsbijstand	<p>Impact.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meerouderschap leidt tot grotere juridische complexiteit en daarmee is de kans dat er conflicten ontstaan die tot procedures leiden groter. Denk aan procedures rond ouderlijk gezag/voogdij, omgangsregelingen en procedures waarbij een bijzonder curator wordt aangesteld. • Het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand kan toenemen. 	Onduidelijk	-	-
CAK	<p>Zeer weinig impact.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het aantal wettelijk vertegenwoordigers die wij aanschreven neemt toe. Qua omvang zal het zeer beperkt zijn. 	-	-	-