

Vergaderjaar 2020–2021

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den haag, 16 oktober 2020

Met deze brief doe ik uw Kamer toekomen, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de in de motie van het lid Bergkamp c.s. gevraagde analyse over het wettelijk mogelijk maken van meerouderschap.¹

Inleiding

Op 12 juli 2019 heb ik u de kabinetsreactie gestuurd op de aanbevelingen van de Staatscommissie Herijking ouderschap.² Het kabinet ziet in de samenleving dat de manier waarop mensen ouderschap invullen meer divers wordt. Duidelijk is ook dat waar meer personen actief bij de opvoeding van een kind betrokken zijn, de relatie met die personen van groot belang is voor het kind. De Staatscommissie stelde dan ook terecht, aldus het kabinet, dat het een meerwaarde voor een kind kan hebben als meerdere personen samen een kind verzorgen en opvoeden. Toch heeft het kabinet aangegeven op dit moment niet te kiezen voor het treffen van een regeling voor meerouderschap en meeroudergezag.³

In deze brief ga ik nader in op welke wijze een regeling voor meerouderschap gevolgen heeft voor wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan.

Om inzicht te geven in de complexiteit van het wettelijk mogelijk maken van meerouderschap is bij deze brief een overzicht gevoegd van gevolgen voor de betreffende departementen en uitvoeringsorganisaties. Het schematisch overzicht toont wat invoering van een regeling voor meerouderschap in ieder geval met zich brengt. Naast dit overzicht wordt

¹ Kamerstuk 33 836, nr. 48.

² Kamerstuk 33 836, nr. 45.

³ In het vervolg wordt gesproken van meerouderschap, maar wordt waar toepasselijk tevens meeroudergezag bedoeld. Onder meerouderschap wordt in dit verband, conform het advies van de Staatscommissie, bedoeld: de situatie waarin een kind meer dan twee juridische ouders heeft, zonder dat er een onderscheid bestaat in de juridische positie van deze ouders.

hieronder een meer uitgebreide analyse gegeven op een aantal beleids-terreinen om het beeld van het overzicht te verduidelijken. Deze analyse laat zien dat de benadering van de Staatscommissie, met volledige gelijkstelling van alle vier de ouders, niet op voorhand is uitgesloten maar wel op veel verschillende domeinen om beleidsmatige en ook politieke keuzes vraagt. Daarbij komt dat veel uitvoeringsconsequenties niet zijn meegenomen in het rapport van de Staatscommissie. Het schema en onderstaande analyse laten zien dat het gaat om een erg omvangrijke operatie. Het ligt dan ook voor de hand dat, wanneer gekozen zou worden voor een regeling voor meerouderschap, hiervoor een interdepartementaal beleids- en wetgevingsprogramma in het leven wordt geroepen.

Nadere analyse

Financiën

In de kabinetsreactie van 12 juli 2019 op het rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap is aangegeven dat uit de analyse van de Staatssecretaris van Financiën naar de fiscale consequenties en de gevolgen voor toeslagen naar voren komt dat het voorstel van de Staatscommissie voor meerouderschap in ieder geval doorwerkt in de inkomstenbelasting, de schenk- en erfbelasting, de vennootschapsbelasting en in inkomensafhankelijke regelingen zoals het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag.⁴ Voor de Belastingdienst leidt meerouderschap daarmee tot meer complexiteit in de uitvoering.

De Staatssecretaris van Financiën vraagt in dit verband vanuit de fiscale beleidsagenda aandacht voor eenvoud, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het belastingstelsel.⁵ Als insteek bij nieuwe wetgeving ligt de keuze in beginsel bij de meest uitvoerbare en minst complicerende variant.

Daarmee is niet gezegd dat de fiscaliteit reden moet zijn om op voorhand bepaalde voorstellen niet in te voeren. Wel geeft dit aan dat er weloverwogen beleidskeuzes moeten worden gemaakt omtrent de beoogde en gewenste fiscale doorwerking van beleidsvoorstellen. Ook kan er aanleiding zijn om beleidsmatig opnieuw naar bepaalde regelingen te kijken en in algemene zin te bezien of een tegemoetkoming, gezien de complexe doorwerking die daarbij aan de orde kan zijn, nog wel thuishoort in de fiscaliteit. Mogelijk dat bij bepaalde tegemoetkomingen via een andere aanvliegroute tot een eenvoudiger stelsel gekomen kan worden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de regeling en de wens om bepaalde groepen in de samenleving tegemoet te komen. Zo zou het stelsel van kindregelingen als geheel – dus ook buiten de fiscaliteit – in breder perspectief opnieuw kunnen worden bezien.

In dat kader dienen twee belangrijke ontwikkelingen over het fiscale stelsel en de toeslagen in ogenschouw te worden genomen. Ten eerste heeft het Ministerie van Financiën samen met andere departementen ambtelijk onderzoek gedaan naar mogelijkheden om te komen tot een beter en toekomstbestendiger belastingstelsel. Daarnaast werkt het kabinet aan voorstellen ter vervanging van het huidige toeslagenstelsel.⁶ Beide ontwikkelingen raken direct aan de inpasbaarheid van meerouderschap. In het huidige stelsel kunnen maximaal twee personen fiscaal partner zijn. Fiscaal partnerschap werkt uiteraard veel breder dan alleen binnen fiscale regelingen waarin ouderschap een rol speelt. Ouderschap

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 33 836, nr. 45.

⁵ Fiscale beleidsagenda 2019, Kamerstuk 32 140, nr. 51.

⁶ Kamerstuk 32 140, nr. 71.

is evenwel één van de criteria om tot fiscaal partnerschap te komen. Dat maakt de impact van meerouderschap op voorhand groot en complex. Voor nieuwe belastingen of belastingwijzigingen is een goede uitvoering uiteraard cruciaal. De Belastingdienst werkt aan verbeteringen van de systemen van informatievoorziening, maar de verwachting is tegelijkertijd dat ook de komende jaren de problematiek met betrekking tot het verouderde automatiseringslandschap impact blijft houden op de uitvoerbaarheid van beleidsmaatregelen.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Verlofregelingen

Naast het zwangerschaps- en bevallingsverlof zijn er verschillende verlofvormen rondom de geboorte en de zorg voor het kind voor de partner van de biologische moeder. Op de dag(en) van de bevalling heeft de partner recht op calamiteitenverlof met volledige loondoorbetaling door de werkgever, in de daaropvolgende vier weken na de geboorte kan de partner de eerste week geboorteverlof opnemen met volledige doorbetaling door de werkgever en in de eerste periode van 6 maanden na de geboorte nog eens 5 weken aanvullend geboorteverlof met een uitkering van 70 procent van het dagloon (tot 70 procent van het maximum dagloon), verstrekt door het UWV. Het recht op geboorteverlof wordt door het UWV vastgesteld bij voor de Ziektewet verzekerde werknemers die echtgeno(o)t(e) of geregistreerde partner zijn van de biologische moeder, ongehuwd met haar samenwonen of haar kind hebben erkend. Daarnaast hebben beide ouders recht op ieder 26 weken ouderschapsverlof, op te nemen in de eerste acht jaar. Het ouderschapsverlof is vooralsnog wettelijk onbetaald maar afspraken over (gedeeltelijke) doorbetaling kunnen worden vastgelegd in de arbeidsovereenkomst of cao. In het najaar van 2020 stuurt het kabinet een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer voor de invoering van 9 weken betaald ouderschapsverlof per 2 augustus 2022 met een uitkering, verstrekt door het UWV en op te nemen in het eerste levensjaar van het kind. Dit wetsvoorstel beoogt de implementatie van de EU-richtlijn voor een evenwicht in werk en privéleven.

Indien sprake zou zijn van meerouderschap dan wordt de kring van rechthebbenden van geboorte- en ouderschapsverlof uitgebreid. Naast een wijziging van de Wet arbeid en zorg moet voor de uitvoering door het UWV in de systemen duidelijk zijn welke ouders recht hebben op het verlof. Met de wijziging zullen de kosten van beide verlofvormen beperkt toenemen. Naast de kosten van de eerste week loondoorbetaling door de werkgever worden – uitgaande van 50 tot 100 meeroudergezinnen met vier juridische ouders – de totale extra kosten geraamd tussen de € 350.000 en € 700.000 per jaar, ervan uitgaande dat het juridisch faciliteren van meerouderschap niet leidt tot meer geboorten. Voor het geboorteverlof komen daar nog de loonkosten bij voor de eerste week verlof, omdat in de eerste week het loon volledig doorbetaald wordt.

Kindregelingen

De kinderbijslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van het onderhouden en opvoeden van een kind tot 18 jaar. In een «standaardgezin» zijn er twee rechthebbende ouders, die op hetzelfde adres als het kind zijn ingeschreven bij de Basisregistratie personen (BRP). Beiden hebben dan een recht op kinderbijslag. Zij wijzen bij de aanvraag een van de twee ouders aan als aanvrager. Deze aanvrager ontvangt dan ook de beschikking over het recht op kinderbijslag en ontvangt het bedrag (artikel 18, tweede lid Algemene kinderbijslagwet (AKW)). Indien geen

aanvrager is aangewezen, zijn de samenloopregels bepalend voor wie de kinderbijslag krijgt uitbetaald (artikel 18 leden 3 tot en met 7 AKW en artikel 9 en 10 van het Besluit uitvoering kinderbijslag (BUK)). Naast deze standaardsituatie kan het ook voorkomen dat de ouders gescheiden zijn. Dan wordt veelal gekozen voor co-ouderschap. Op verzoek kan dan het recht op kinderbijslag gesplitst uitbetaald worden (artikel 18 AKW en artikel 10 BUK).

Indien sprake zou zijn van meerouderschap bestaan er meer dan twee rechthebbenden. Echter ook in die situatie blijft er één aanvrager. Het ligt in de verwachting dat één van de ouders uit het huishouden waar het kind het meest verblijft bij de aanvraag als aanvrager aangewezen is. Indien het kind gelijkelijk verblijft in beide huishoudens, kunnen de regels die van toepassing zijn in een co-ouderschapsituatie na een echtscheiding worden toegepast. Dan zou de kinderbijslag op verzoek gesplitst betaald kunnen worden.

De samenloopregels in de AKW (artikel 18) en artikel 9 BUK zullen hier op aangepast moeten worden. Complexer wordt het als op enig moment twee van de meerouders gaan scheiden waardoor er meer dan twee huishoudens ontstaan. Dit zou kunnen betekenen dat de kinderbijslag (in plaats van in tweeën) in drie of vier delen betaald zou moeten worden, waarvoor een regeling zal moeten worden getroffen.

Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming en wordt uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Een ouder heeft recht op een kindgebonden budget als een kind jonger is dan 18 jaar, de ouder kinderbijslag ontvangt en het inkomen/vermogen niet te hoog is. De ouder die als aanvrager voor de AKW geldt, is de ouder aan wie het kindgebonden budget wordt betaald. Een kindgebonden budget wordt niet gesplitst uitgekeerd bij co-ouderschap. Een extra bedrag aan kindgebonden budget (de Alo-kop) bestaat voor een alleenstaande ouder (ouder zonder een toeslagpartner). Ongeacht het aantal kinderen krijgt een alleenstaande ouder een vast bedrag per jaar. Ook daarvoor volgt de Belastingdienst/Toeslagen de AKW.

Indien meerouderschap mogelijk zou zijn, kan de Belastingdienst/Toeslagen de AKW blijven volgen. Slechts de aanvrager AKW kan het kindgebonden budget ontvangen. Het kindgebonden budget wordt niet gesplitst betaald. Meerouders zouden dus onderling afspraken moeten maken over de verdeling van het kindgebonden budget. Complexer wordt het als meerouders scheiden en de verschillende kinderen bij onderscheidene ouders ingeschreven staan. Er kunnen dan vier alleenstaande ouders zijn die allen recht zouden kunnen hebben op kindgebonden budget (inclusief de Alo-kop). Ook verhuizing naar het buitenland van een van de ouders leidt tot toenemende complexiteit.

Nabestaandenwet

Het recht op een Anw-uitkering voor de partner van de overledene is o.a. afhankelijk van het hebben van een (ongehuwd) kind in de zin van de Algemene Kinderbijslagwet dat jonger is dan 18 jaar en niet tot het huishouden van een ander behoort. In geval van meerouderschap bieden de Algemene Nabestaandenwet (Anw) en de beleidsregels van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voldoende houvast om het recht op Anw vast te kunnen stellen. Het recht op een wezenuitkering verandert door het meerouderschap niet. Een kind dat vier ouders heeft, zou echter pas ouderloos zijn na het overlijden van de laatste in leven zijnde ouder. Dit impliceert dat er minder snel recht zal bestaan op een wezenuitkering.

Participatiewet

Voor het bepalen van de toepasselijke bijstandsnorm speelt onder andere de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. In de eerste plaats is er voor de bijstand de vraag, als de verschillende ouders niet op één adres wonen, tot welk gezin het kind behoort. Valt het kind wel/niet onder de definitie van art. 4 Participatiewet (Pw), als het niet alle dagen bij de ouder is? Inschatting is dat hier geen aanpassing nodig is omdat dezelfde vraag ook nu reeds speelt bij twee niet samenwonende of gescheiden ouders.

Indien sprake is van een situatie waarbij drie of meer ouders samen met de tot hen allen ten laste komende kinderen een gezamenlijke huishouding voeren dan vraagt dit aanpassing van artikel 3 Pw waarin gesproken wordt over een gezamenlijke huishouding van slechts twee personen. Een aanpassing van de bijstandsnormen systematiek en de gezamenlijke middelentoets ligt dan in de rede.

Ouders hebben onderhoudsplicht. In dit verband geldt in de Pw dat een persoon van 18, 19 of 20 jaar recht heeft op bijzondere bijstand «voor zover zijn noodzakelijke kosten van het bestaan uitgaan boven de bijstandsnorm en hij voor deze kosten geen beroep kan doen op zijn ouders» omdat zij daartoe over onvoldoende middelen beschikken. Bij meerouderschap kan de belanghebbende op meerdere ouders een beroep op de onderhoudsplicht doen.

De verstrekte bijzondere bijstand aan de belanghebbende kan – in voorkomende gevallen – dan ook door de gemeente worden verhaald op de ouders die hun onderhoudsplicht jegens de 18, 19 of 20-jarige belanghebbende niet of niet behoorlijk nakomen. Een technische wetwijziging is niet nodig als er meer ouders als onderhoudsplichtige in beeld komen.

Een alleenstaande bijstandsgerechtigde ouder kan een ontheffing van de sollicitatieplicht aanvragen en verkrijgen totdat het tot zijn last komende kind 5 jaar wordt. Door de introductie van het meerouderschap zijn er meer ouders die het kind kunnen opvoeden en verzorgen. De ontheffing van de sollicitatieplicht zal dan waarschijnlijk minder vaak voorkomen. Maar dit is een individuele afweging en altijd maatwerk. Meerouderschap heeft in die zin geen effect op de sollicitatieplicht. Een wetwijziging op dit punt is niet noodzakelijk.

Kinderopvang

De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. Hier zijn enkele voorwaarden aan verbonden. Zo moeten de ouders werken, een traject naar werk volgen, of studeren. De Belastingdienst/Toeslagen controleert deze grondslagen. De ouder (artikel 1.1 Wet kinderopvang (Wko)) en partner (artikel 3 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)), met een uitzondering als de partner een bloed- of aanverwant van de ouder in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn (artikel 1.6, zesde lid Wko) is, moeten beiden aan deze voorwaarden voldoen.

Voor de kinderopvangtoeslag is het nu ook zo dat slechts één ouder de kinderopvangtoeslag kan aanvragen voor het kind. Tweemaal kinderopvangtoeslag aanvragen voor één kind is alleen mogelijk als er sprake is van co-ouderschap. Meer dan tweemaal toeslag aanvragen per kind is niet mogelijk omdat de Awir op dit moment niet erkent dat er meer dan twee toeslagouders in het spel kunnen zijn. Net als bij de Akw kan er sprake zijn van co-ouderschap. Hiervoor moeten beide ouders wel een brief aan de Belastingdienst/Toeslagen sturen dat zij als co-ouders geregistreerd

wensen te staan. Dit is een handmatig proces. Co-ouderschap is beperkt tot bloed- of aanverwanten of pleegouders van het kind op wie de kinderopvang betrekking heeft die gescheiden een deel van de opvoeding voor hun rekening nemen (minstens drie dagen per week/om de week).

Het verder verdelen van de aanspraak op kinderopvangtoeslag over meer ouders zal de uitvoering complexer maken. Ook in het geval van nabetaling en terugvordering van de toeslag bij de definitieve toekenning kan de uitvoering tegen complexiteiten aanlopen. Zo zal, afhankelijk van de vormgeving van meerouderschap, de uitvoering bij alle betrokken ouders kinderopvangtoeslag moeten nabetalen of terugvorderen in plaats van bij één ouder of bij co-ouders zoals nu het geval is.

Indien er sprake zou zijn van meerouderschap dan kan de kring van rechthebbenden groter worden. Dit kan ertoe leiden dat deze gezinnen hun recht op kinderopvangtoeslag verliezen omdat met meer personen dan nu het geval is rekening wordt gehouden bij het toetsen aan de voorwaarden. Dit zal echter afhangen van hoe meerouderschap ingebed wordt in de Awir en de Wko.

Om de uitvoeringsconsequenties te kunnen bepalen dient het «meerouderschap» nader te worden gedefinieerd en in regelgeving te worden uitgewerkt. Na uitwerking van regelgeving dient een uitvoeringstoets te worden gedaan om de uitvoeringsconsequenties in kaart te kunnen brengen.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

In diverse wetten binnen het VWS-domein wordt een rol toegekend aan ouders of voogd. Het betreft onder andere de Wet op de Geneeskundige Behandelovereenkomst (WGBO), Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek (WMO), Wet orgaandonatie (WOD), Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (Wtl), Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz), Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd), Wet langdurige zorg (Wlz), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet (Jw).

Wanneer in familierechtelijke wetgeving verduidelijkt wordt wat onder ouder of voogd wordt beschouwd zal dit in veel van de VWS-wetgeving automatisch doorwerken. Wanneer gekozen wordt voor een andere constructie dan zal aanpassing van VWS-wetgeving aan de orde zijn.

In alle gevallen zal invoering van meerouderschap gevolgen hebben voor de uitvoering van de betreffende VWS-wetgeving. De omvang van die gevolgen is afhankelijk van wie er allemaal nog meer als ouder zouden kunnen worden aangemerkt en in welke mate alle ouders bij beslissingen betrokken zouden moeten worden. Naarmate meer mensen ouder van een kind en meer mensen wettelijke vertegenwoordiger van een kind kunnen zijn, zijn deze gevolgen groter.

Medische behandelingen/zorgverlening

In de verschillende VWS-wetten zijn regels opgenomen over de verplichtingen en rechten van patiënten/cliënten en zorgverleners. Het gaat daarbij om zaken als bijvoorbeeld het vereiste van instemming met een behandeling door de patiënt of cliënt, het verstrekken van inlichtingen aan de patiënt of cliënt en inzagerecht in het dossier. Bij minderjarigen hangt het van de leeftijd van de patiënt of cliënt af wie de zorgverlener conform de WGBO moet informeren en om toestemming moet vragen voor een behandeling. Jongeren vanaf 16 jaar beslissen in principe zelfstandig en hebben een zelfstandig recht op informatie. Bij jongeren van 12 tot 16 jaar

is de toestemming van de ouders/voogden naast die van de jongere zelf vereist. Bij kinderen tot 12 jaar is alleen de toestemming van de ouders/voogden vereist. Als basisprincipe geldt dat als beide ouders het gezag over een kind hebben zij ook beiden moeten instemmen met een medische behandeling van hun kind. Ook een voogd kan het gezag hebben; in dat geval moet de voogd instemmen. Meer-ouderrelaties hebben als risico dat de besluitvorming over een medische ingreep complexer wordt. De kans op verschillen van mening en onenigheid is daarmee groter. De zorgverlener zal moeten nagaan wat de gezagsverhoudingen rond het kind zijn en aan wie hij toestemming moet vragen. Bij langduriger behandelrelaties kan het voorkomen dat er wisselingen optreden in relaties van de ouders en er opnieuw discussie ontstaat over wie er beslist over de behandeling en over hoe betrokken ouders elkaar over de behandeling informeren. Zonder een eenvoudige, snelle en praktische regeling van de toestemming kan de zorgverlening aan jongeren tot 16 jaar worden gehinderd. Dit geldt in het bijzonder als er sprake is van onmin tussen verschillende ouders of als ouders uit elkaar gaan. Dit kan een extra spanningsveld opleveren en vertragend werken op de hulpverlening. Dit dient in de wettelijk regeling voor meerouderschap helder gereguleerd te worden.

Jeugdhulp

Specifiek voor de Jeugdwet brengt meerouderschap het risico van kostenverhoging met zich doordat de Jeugdwet gemeenten niet alleen verplicht om jeugdigen zo nodig jeugdhulp te verlenen, maar ook hun ouders. Ook zullen de gevolgen bij onenigheid tussen ouders of bij scheiding effect hebben op de jeugdige en kunnen van invloed zijn op de intensiteit en duur van de benodigde jeugdhulp. Naarmate er meer wettelijke vertegenwoordigers zijn is er het risico op verschil van mening tussen die vertegenwoordigers. Dat kan leiden tot verhoging van uitvoeringskosten als uitvoerders (bijv. jeugdhulpaanbieders) bij de uitvoering van beslissingen alle ouders moeten betrekken.

Zorgverzekering

Verder heeft meerouderschap mogelijk gevolgen voor de Zorgverzekeringswet (Zvw). De Zvw kent een inkomensafhankelijke bijdrage. Die is afgeleid van de fiscale regels.

Justitie en Veiligheid

Jeugdbescherming

Naar verwachting zal invoering van meerouderschap voor de jeugdbescherming niet zozeer gevolgen hebben in wettelijke zin maar vooral voor de uitvoerende instanties. Over de eventuele gevolgen van meerouderschap is nog weinig bekend. Het kan een kind meer geborgenheid en veiligheid geven. Er is echter ook een risico op verhoogde kans op escalatie en onenigheden. Dit kan een negatief effect hebben op de ontwikkeling van het kind en zou het aantal kindbeschermingsmaatregelen kunnen doen toenemen.

Dit vraagt mogelijk meer inspanningen van de rechtspraak, maar vooral ook van de hulpverlenende instanties. Zo dienen de gecertificeerde instellingen dan niet twee maar meer ouders op één lijn te krijgen en met hen tot afspraken te komen. De verwachting is dat dit het werk van de jeugdbeschermers en hulpverleners zal verzwaren en mogelijk de duur van jeugdbeschermingstrajecten zal verlengen.

Jeugdstrafrecht en tenuitvoerlegging van jeugdsancties

In het Burgerlijk Wetboek wordt geregeld wie «ouders» zijn. Dit heeft zijn doorwerking in bijvoorbeeld het wetboek van Strafvordering en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. In de wettekst van deze wetten hoeft voor zover nu kan worden overzien niets te worden aangepast. Het zwaartepunt van de consequenties van de introductie van meerouderschap ligt bij de uitvoering door de ketenpartners. Wanneer een minderjarige bijvoorbeeld voor de rechter moet komen, ontvangen ook diens ouders een oproep. Als die ouders het gezag hebben over het kind dan zijn zij verplicht te verschijnen op de zitting. Wanneer de ouder niet verschijnt kan de rechter medebrenging gelasten. Als een kind jonger was dan 14 jaar ten tijde van het delict en de ouder het gezag heeft, wordt een eventuele vordering tot schadevergoeding geacht te zijn ingediend tegen de ouder. De ouder is dan partij in de zaak. Voor de Raad voor de Kinderbescherming leidt een wijziging ertoe dat zij voor het opmaken van een strafadviesrapportage meer personen moeten uitnodigen en bevragen. Meerouderschap leidt dus tot extra werk in het jeugdstrafproces omdat meer mensen betrokken moeten worden en daarmee ontstaat een risico van inhoudelijke complicatie en vertraging.

Alimentatie

Meerouderschap vraagt van ouders dat zij onderling goede afspraken maken over de onderlinge verdeling van de kosten van verzorging en opvoeding (en het actualiseren van die afspraken bij veranderende omstandigheden). Als ouders daar onderling niet uitkomen zal door de rechter een onderhoudsbijdrage moeten worden vastgesteld, rekening houdend met de behoefte van het kind en de draagkracht van alle betrokkenen. Ook het huidige wettelijk kader legt in sommige situaties onderhoudsverplichtingen op aan meer dan twee personen, zoals in het geval van stiefouders.

Meerouderschap wijkt in die zin af dat die meerdere onderhoudsplichtigen na verloop van tijd ook meer dan twee huishoudens kunnen vormen, waarbij de groep onderhoudsplichtigen kan oplopen tot acht personen (ouders en nieuwe partners). Dit biedt meer kans op voldoende draagkracht voor het voorzien in de onderhoudsbehoefte van het kind maar betekent ook dat het bepalen ervan en de verdeling over de onderhoudsplichtigen complexer wordt.

De alimentatienormen zoals die door de rechtspraak gehanteerd worden voor een eenvormige praktische invulling van de maatstaven *behoefte en draagkracht* zullen moeten worden aangevuld om hiermee rekening te houden. Als er meerdere onderhoudsplichtigen zijn jegens een kind moeten de alimentatienormen hiermee rekening houden, en dus aangepast worden. Tevens betekent een groter aantal onderhoudsplichtigen meer kansen op een voor de verdeling van de onderhoudsbijdragen relevante wijziging van omstandigheden. Daardoor zal deze verdeling vaker opnieuw moeten worden berekend en als partijen daar onderling niet uitkomen, door de rechter moeten worden vastgesteld.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Basisregistratie Personen

De Basisregistratie Personen (BRP) voorziet overheidsorganen en aangewezen derden van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun wettelijke taken. Circa 700 gebruikers ontvangen oudergegevens. Om bij invoering van meerouderschap registratie van meer dan twee en maximaal vier ouders en verstrekking van die gegevens

mogelijk te maken, zijn juridische en technische aanpassingen nodig. De reden is dat de huidige BRP in lijn met de huidige wettelijke regeling voor ouderschap technisch maximaal twee ouders kan registreren en verstrekken.

De juridische aanpassing betreft voornamelijk het aanpassen van ruim 1100⁷ autorisatiebesluiten waarin de verstrekking van oudergegevens aan gebruikers van de BRP wordt geregeld. Daarnaast zijn enkele beperkte wijzigingen in de Wet BRP op dit punt gewenst en nodig in het Besluit BRP.

De technische aanpassingen betreffen de centrale voorzieningen van de BRP (in beheer bij de Rijkdienst voor Identiteitsgegevens) en de gemeentelijke BRP-voorzieningen. Daarnaast kunnen aanpassingen in andere binnengemeentelijke technische voorzieningen nodig zijn.

Ook gebruikers van de BRP zoals de Belastingdienst, de SVB en DUO zouden hun systemen moeten aanpassen voordat zij de nieuwe oudergegevens uit de BRP kunnen gebruiken.

Reisdocumenten

Bij het aanvragen van een reisdocument voor een minderjarige is toestemming van de andere (afwezige) ouder nodig. Invoering van meerouderschap vereist daarom een beperkte wijziging van de Paspoortwet omdat deze ervan uit gaat dat een kind maximaal twee ouders kan hebben.

Ook zullen de toestemmingsverklaringen en technische voorzieningen die betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten aangepast moeten worden op een situatie van meer dan twee en maximaal vier ouders.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Studiefinanciering en tegemoetkoming scholieren

In de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en in de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) wordt in verschillende situaties gekeken naar de ouders dan wel de wettelijk vertegenwoordigers van een kind. Bijvoorbeeld als het gaat om het woonadres of het inkomen. Een mbo (bol)-student kan in aanmerking komen voor een basisbeurs. Het bedrag voor een student die uitwonend is ligt hoger dan voor een student die thuiswonend is. Om te bepalen of een student uit- of thuiswonend is wordt gekeken naar het adres waar de student is ingeschreven en het woonadres van de ouder(s). In het kader van de tegemoetkoming scholieren (WTOS) wordt gekeken naar het adres van de wettelijk vertegenwoordiger(s) van de leerling. Daarnaast kan een student of leerling, als onderdeel van de studiefinanciering dan wel de tegemoetkoming scholieren, aanspraak maken op een aanvullende beurs respectievelijk een aanvullende toelage. De aanspraak hierop, alsmede de hoogte van de aanspraak, is afhankelijk van het inkomen van de ouders (studiefinanciering) dan wel de wettelijk vertegenwoordigers (tegemeetkoming scholieren). Ook is voor het bepalen van de hoogte van de aanvullende beurs relevant of de ouders zelf een studieschuld hebben bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en of de ouders andere schoolgaande kinderen verzorgen.

⁷ Dit aantal is hoger dan het aantal BRP-gebruikers die oudergegevens gebruiken omdat een gebruiker meerdere autorisaties kan hebben voor de uitvoering van verschillende taken.

In de WSF 2000 worden «ouders» gedefinieerd als natuurlijke ouders dan wel adoptieouders. In de WTOS worden ouders gedefinieerd als wettelijke vertegenwoordigers. Indien sprake zou zijn van meerouderschap binnen de WSF 2000 en de WTOS moet mogelijk de kring van ouders worden uitgebreid. Afhankelijk van hoe dit wordt vormgegeven, kan dit consequenties hebben voor (de hoogte van) de aanvullende beurs of toelage, of voor de uitwonendheid van de mbo-student of leerling. Als bijvoorbeeld het inkomen van alle meerouders zou moeten worden meegenomen, krijgen studenten minder snel een aanvullende beurs. Om de precieze beleids- en uitvoeringsconsequenties te kunnen bepalen dient het meerouderschap nader te worden gedefinieerd en in regelgeving te worden uitgewerkt. Het is relevant te benoemen dat DUO wat betreft de oudergegevens afhankelijk is van gegevens uit het BRP, dat op dit moment uitgaat van twee ouders.

Onderwijswetgeving en registers

Voor het primair en voortgezet onderwijs heeft meerouderschap effect op alles waar sprake is van afstemming met ouders, verstrekken van informatie aan ouders of instemmingsrecht van ouders en de daarbij betrokken systemen binnen de school, maar ook bij DUO. Denk hierbij aan zaken als de schorsing van een leerling, het informeren van de ouders bij een oordeel zeer zwak van de onderwijsinspectie en wie moet instemmen bij het volgen van (praktijk)onderwijs. Ook heeft het effect op het aanmelden van een leerling bij een basisschool, of naar aanleiding van het schooladvies basisonderwijs bij het voortgezet onderwijs. Voor het staatsexamen zal dit met name zitten in de aanmelding, registratie en in het verstrekken van (examen)gegevens en resultaten. Ook wordt op huidige lopende projecten van DUO geen rekening gehouden met het meerouderschap terwijl dit wel effect kan hebben op het project. Zo is DUO thans bezig met het project Modernisering Examens waarbij meerouderschap via de BRP gecontroleerd zou moeten worden om vast te stellen wie de wettelijk vertegenwoordigers zijn van de kandidaat, of zij geregistreerd moeten worden en of deze wettelijke vertegenwoordigers expliciet toestemming hebben gegeven dat de kandidaat Staatsexamen zou mogen doen.

Het mogelijk maken van meerouderschap vergt waarschijnlijk ook aanpassingen in andere onderwijswetten, bijvoorbeeld de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, daar waar de ouders van een student een rol spelen.

Daarnaast zal het werken met meerouderschap ook aanpassingen van de registeradministraties van DUO vereisen.

De precieze gevolgen voor de uitvoering zijn afhankelijk van de wijze waarop meerouderschap gedefinieerd en uitgewerkt wordt. Invoering van het meerouderschap kan ertoe leiden dat wijzigingen doorgevoerd dienen te worden in de services voor de gegevensuitwisseling tussen verschillende DUO-registers in verschillende onderwijssectoren en daarnaast ook in gegevensuitwisseling met ketenpartners zoals de Belastingdienst en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. Daarnaast worden ook diverse gegevens richting ketenpartners verzorgd ten behoeve van de wettelijke taken die worden uitgevoerd door partijen als de SVB, UWV, en de onderwijsinspectie.

Buitenlandse Zaken

Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken zou invoering van meerouderschap gevolgen hebben voor de brede consulaire dienstverlening – die in de daadwerkelijke uitvoering tot problemen kan leiden – en het managen/

toezien op de impact over de grenzen heen waar in de meeste landen meerouderschap (juridisch) niet bestaat. Voor diverse (multilaterale) verdragen geldt dat het Koninkrijk of de EU er partij bij is en Nederland erdoor gebonden wordt. De invoering van meerouderschap kan gevolgen hebben voor de naleving van die verplichtingen. En als dat zo is dan zal per verdrag moeten worden beschouwd in hoeverre daar een oplossing voor kan worden gevonden.

Conclusie

Het bijgevoegde schema en bovenstaande inzichten laten zien wat er op voorhand komt kijken bij het invoeren van een regeling voor meerouderschap. Het vraagt op veel verschillende domeinen om beleidsmatige en politieke keuzes. Pas als deze duidelijk zijn kan worden gezien wat dit betekent voor wijziging van bestaande regelingen en vervolgens hoe die wijzigingen in de uitvoering gestalte kunnen krijgen. Een regeling voor meerouderschap kan daarbij indruisen tegen andere beleidsambities, zoals het vereenvoudigen van de uitvoeringspraktijk.

Zoals eerder aangegeven is het kabinet niet voornemens een regeling voor meerouderschap voor te bereiden. De uitgevoerde analyse biedt aanknopingspunten en concrete denkrichtingen voor toekomstige afwegingen op dit punt. Ik concludeer daarnaast dat het realiseren van een regeling voor meerouderschap betekent dat de voorbereiding van meerouderschap een aanzienlijk samenhangend interdepartementaal beleids- en wetgevingsprogramma vergt. Dit Rijksbrede programma zal dan allereerst aan de slag moeten met het uitwerken van de politieke en beleidsmatige vragen en dilemma's omdat zoals gezegd, bij de inpasbaarheid nog veel beleidsmatige keuzes aan de orde zijn.

Hiermee samenhangend zou ook de vraag aan de orde moeten komen of gekozen moet worden voor een allesomvattende wijziging op alle relevante beleidsterreinen, of dat de voorkeur uit dient te gaan naar een meer stapsgewijze invoering van meerouderschap.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker