

Vergaderjaar 2023–2024

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2023

Hierbij informeren wij uw Kamer, mede namens de Ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over de stand van zaken van de uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Van Ginneken c.s. inzake een plan en planning rond de invoering van een regeling voor meerouderschap en -gezag.¹

Tevens wordt volgens toezegging² een beleidsreactie gegeven op het onderzoeksrapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) naar Eenvoudige adoptie uit 2022.³

Met deze brief en de daarin uitgezette acties hopen wij de integrale besluitvorming over een wettelijke regeling voor de invoering van meerouderschap en -gezag door een volgend kabinet zo zorgvuldig mogelijk voor te bereiden.

1. Inleiding

In de praktijk groeien kinderen op in situaties met meerdere ouders in meerdere gezinnen (hierna: meeroudersituatie). Het komt er op neer dat er meer dan twee ouders gezamenlijk een kind verzorgen en opvoeden. Meeroudersituaties zijn er in verschillende vormen: het kan zijn dat de ouders hierover voor de geboorte van het kind afspraken hebben gemaakt, zoals bij regenbooggezinnen; het kan ook later in het leven van het kind ontstaan, bijvoorbeeld bij een samengesteld gezin met stiefouders of in pleegzorgsituaties.

¹ Kamerstuk 33 836, nr. 75.

² Kamerstuk 33 836, nr. 78.

³ Onderzoeksrapport »Eenvoudige adoptie: de behoeften en belangen van pleegkinderen en oorspronkelijke ouders«, bijlage bij Kamerstuk 33 836, nr. 78.

In welke gezinsvorm een kind ook opgroeit, het belang en de rechten van het kind dienen zo goed mogelijk te worden beschermd. Er bestaat vooralsnog geen wettelijk kader dat de rechten en plichten van de betrokkenen regelt in een meeroudersituatie. Volgens de Nederlandse wet kan een kind maximaal twee juridische ouders en gezagsdragers hebben. Dit heeft tot gevolg dat in situaties waarin kinderen worden verzorgd en opgevoed door meer dan twee personen met een ouderrol, die meerdere ouders niet formeel kunnen worden erkend als ouder en daarmee ook geen gezag hebben. Dit kan in de praktijk leiden tot onduidelijkheid, onzekerheid en praktische problemen voor de opvoeding van het kind en de verzorgers/opvoeders.

Uit gehouden focusgroepen 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. Denk bijvoorbeeld aan medische noodsituaties, het voeren van oudergesprekken op school, of 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.

Het huidige demissionaire kabinet heeft zich via de Emancipatienota 2022–2025⁴ uitgesproken voor een actief emancipatiebeleid waarin rechtsongelijkheid wordt omgezet in inclusie. In dit licht vindt het demissionaire kabinet het van belang dat er stappen worden gezet naar een meer inclusief en modern familierecht dat ook recht doet aan die situaties waarbij een kind opgroeit in een meeroudersituatie. 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» uitbracht⁵, adviseerde hiervoor juridisch meerouderschap en -gezag⁶ mogelijk te maken. Het demissionaire kabinet steunt dit advies en hanteert daarbij als uitgangspunten 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.

In het navolgende wordt eerst het advies van de Staatscommissie met betrekking tot meerouderschap en -gezag samengevat alsmede de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarna wordt een aantal aandachtsgebieden beschreven voor de verdere voorbereiding van een regeling voor meerouderschap en -gezag. Per aandachtsgebied wordt uiteengezet welke stappen zijn gezet en welke acties nog nodig zijn, zodat een nieuw kabinet een weloverwogen besluit kan nemen over de invoering van een wettelijke regeling voor meerouderschap en -gezag. Tot slot volgt, zoals eerder genoemd, een beleidsreactie op het onderzoeksrapport van het WODC uit 2022 naar Eenvoudige adoptie.

⁴ Kamerstuk 30 420, nr. 374.

⁵ Kamerstuk 33 836, nr. 18, bijlage.

⁶ De Staatscommissie adviseert diverse manieren om te komen tot juridisch ouderschap en gezag voor meer dan twee personen en hanteert daarvoor verschillende termen – zie hierover verderop meer. Omwille van de leesbaarheid wordt in deze brief meerouderschap en -gezag gebruikt om dit geheel aan te duiden.

2. Achtergrond: het advies van de Staatscommissie en (politieke) ontwikkelingen

Advies Staatscommissie: meer dan twee juridische ouders en meer dan twee personen met gezag

Een kind kan meer ouders dan de twee juridische ouders als diens feitelijke en sociale ouders ervaren. De juridische ouderschapsband kan volgens de Staatscommissie bescherming bieden aan het sociaal ouderschap, de continuïteit van de ouderschapsrelatie én de verbetering van zowel de feitelijke positie als de rechtspositie van het kind. Juridische ouders hebben namelijk onderhoudsverplichtingen die in het teken staan van de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind. Voorts biedt juridisch ouderschap erkenning en gelijkwaardigheid tussen betrokken ouders, vooral als het gaat om de gevolgen van de verschillende verzorgingsrelaties voor het kind. Het recht van het kind op bescherming van de continuïteit van de relatie met de ouders is als opdracht aan de overheid ook neergelegd in artikel 9 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en ligt besloten in de bescherming van het privé en familieleven van het kind in artikel 16 van het IVRK en artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

Het regelen van een juridische ouderschapsband tussen de betrokken ouders en het kind bevordert volgens de Staatscommissie niet alleen de emotionele band tussen het kind en de ouders tijdens het opgroeien, maar duurt ook voort wanneer het kind meerderjarig is geworden. Om deze redenen adviseert de Staatscommissie om juridisch ouderschap voor meer dan twee personen mogelijk te maken. Aangezien juridisch meerouderschap kan leiden tot een toename van de (juridische) complexiteit van de opvoedingssituatie adviseert de Staatscommissie aan een regeling bepaalde voorwaarden te verbinden.

Verder hanteert de Staatscommissie als uitgangspunt dat het wenselijk is dat als er gekozen is voor meerouderschap, de betrokken ouders ook allen het gezag uitoefenen over het kind. Dit brengt tot uitdrukking dat al deze ouders een gelijkwaardige positie hebben ten opzichte van het kind en van elkaar. Dit zorgt ervoor dat degenen die verantwoordelijk zijn voor het welzijn van het kind, die verantwoordelijkheid ook ten volle kunnen vormgeven. De Staatscommissie adviseert dan ook mogelijk te maken dat meer dan twee personen gezag kunnen uitoefenen over een kind.

In een bijlage bij deze brief wordt weergegeven welke verschillende regelingen en voorwaarden de Staatscommissie adviseert om voor diverse meeroudersituaties te komen tot meerouderschap- en gezag.

Politieke context

In het coalitieakkoord geeft het huidige demissionaire kabinet, onder verwijzing naar het Regenboog Stembusakkoord 2021,⁷ aan met (initiatief-)wetgeving zorgvuldig te willen werken aan meerouderschap en -gezag in lijn met het advies van de Staatscommissie.

Naar aanleiding van een aangenomen motie van het lid Van Ginneken c.s. is een interdepartementale werkgroep vervolgens aan de slag gegaan met het uitwerken van een plan en een planning voor de manier waarop meerouderschap en -gezag in de toekomst kan worden geïmplementeerd.

⁷ Regenboog Stembusakkoord: <https://coc.nl/wp-content/uploads/2021/03/COC-Regenboog-Stembusakkoord-2021.pdf>.

teerd.⁸ In het navolgende informeren wij u over de voorlopige uitkomsten van de inventarisatie van de interdepartementale werkgroep inclusief een overzicht van wat er nog nader zal worden uitgewerkt ter opvolging van de motie.

3. Aandachtsgebieden ten behoeve van een goede afweging

Invoering van een wettelijke regeling voor meerouderschap en -gezag is complex, zo blijkt ook uit een nadere analyse die de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in het najaar van 2020 aan de Kamer heeft gestuurd.⁹ Kort gezegd laat deze analyse zien dat de benadering van de Staatscommissie, met volledige gelijkstelling van alle vier de ouders op veel verschillende domeinen, zowel om beleidsmatige als politieke keuzes vraagt en ook uitvoeringstechnisch een omvangrijke operatie is. Ten behoeve van een weloverwogen besluit over de invoering van een regeling voor meerouderschap en -gezag, is het dan ook van belang dat verschillende aspecten nader worden onderzocht en geanalyseerd en vervolgens aan de Tweede Kamer gepresenteerd. In dit verband heeft de interdepartementale werkgroep een onderverdeling gemaakt in de volgende aandachtsgebieden voor een nadere analyse:

- a. Maatschappelijke behoefte
- b. Afbakening doelgroep
- c. Belang van het kind
- d. Impact wet- en regelgeving
- e. Gesprekken maatschappelijk middenveld

Hieronder volgt per aandachtsgebied een toelichting op welke stappen reeds zijn gezet en welke acties nog zijn vereist.

a. Maatschappelijke behoefte

Voorop staat dat een regeling voor meerouderschap een verbetering moet vormen ten opzichte van de huidige (juridische) situatie voor meeroudergezinnen. Om deze reden zijn focusgroepen georganiseerd om de actuele en diverse maatschappelijke behoeften rond meerouderschap en -gezag in kaart te brengen.

Onder leiding van begeleidingsbureau De Argumentenfabriek zijn in de periode van december 2022 tot en met februari 2023 gesprekken gevoerd met betrokkenen bij meeroudergezinnen: ouders, kinderen¹⁰ en professionals die werkzaam zijn bij organisaties die hiermee te maken hebben, zoals advocaten of jeugdhulpverleners. Met hen is gesproken over welke knelpunten zij momenteel ervaren en welke waarden en wensen volgens hen moeten worden meegenomen bij een wetswijziging. De regeling zoals geadviseerd door de Staatscommissie is hierbij als uitgangspunt genomen. Het verslag van De Argumentenfabriek van deze focusgroepen is als bijlage bij deze brief gevoegd. Ook is als bijlage bij deze brief gevoegd een overzicht van de belangrijkste opbrengsten van de focusgroepen.

⁸ Kamerstuk 30 420, nr. 374 Bijlage I bij de Emancipatienota 2022–2025 van 18 november 2022. Deze werkgroep bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van de volgende Ministeries: OCW, BZK, SZW, Fin en VWS.

⁹ Naar aanleiding van de motie van het lid Bergkamp c.s. Kamerstuk 33 836, nr. 48.

¹⁰ Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat is gesproken met vijf kinderen en de vraag kan worden gesteld of dit representatief is voor de gehele doelgroep.

Conclusies op basis van de focusgroepen

Een belangrijke uitkomst uit de focusgroepen is dat een kind dat opgroeit in een situatie waarin meer dan twee ouders zijn betrokken, er belang bij heeft dat alle ouders volwaardig zijn betrokken bij de opvoeding en bij belangrijke beslissingen in zijn leven. Juridisch meerouderschap voor al deze betrokkenen biedt niet alleen duidelijkheid voor het kind als ook voor de ouders en eventuele professionals die bij de ondersteuning van het gezin zijn betrokken. Een regeling voor meerouderschap kan volgens de deelnemers het risico op conflictpotentieel verkleinen. Juist omdat alle ouders een gelijke juridische positie hebben kunnen mogelijke conflicten tussen ouders beter worden opgelost. Tot slot wordt in de focusgroepen het advies van de Staatscommissie onderschreven zowel meerouderschap én -gezag mogelijk te maken, en niet één van beide.

In de focusgroepen is met name gesproken met personen die betrokken zijn bij de situatie waarin meer dan twee ouders voor de geboorte van het kind de intentie hebben het kind vanaf de geboorte gezamenlijk te verzorgen en op te voeden. De eventuele wensen en knelpunten van betrokkenen bij andere vormen van meerouderssituaties, zoals samengestelde gezinnen en pleegzorgsituaties, zijn via de focusgroepen onderbelicht gebleven. Hierna wordt beschreven welke acties zijn uitgezet om meer zicht te krijgen op eventuele wensen en knelpunten van deze groepen.

b. Afbakening doelgroep

Een belangrijke vraag is voor welke meerouderssituaties er een regeling moet worden getroffen die leidt tot juridisch meerouderschap en -gezag. Zoals hiervoor beschreven, komt de situatie waarbij meer dan twee ouders zijn betrokken bij de verzorging en opvoeding van een kind, in verschillende vormen voor, zoals:

- de situaties waarin meer dan twee ouders voor de conceptie de intentie hebben het kind vanaf de geboorte gezamenlijk te verzorgen en op te voeden;
- samengestelde gezinnen met «stiefouders»;
- pleegzorgsituaties.

Het Regenboogstembusakkoord 2021 waarnaar in het coalitieakkoord van het huidige demissionaire kabinet wordt verwezen gaat over de emancipatie van de lhbtq+ gemeenschap. Dit betreft doorgaans de meerouderssituaties waarbij meer dan twee ouders voor de geboorte de intentie hebben om samen een kind te verzorgen en op te voeden. Er wordt echter ook verwezen naar een wettelijke regeling voor meerouderschap en -gezag in lijn met het advies van de Staatscommissie, en die adviseert tot een bredere regeling.

De Staatscommissie adviseert om regelingen voor deze verschillende vormen van meerouderssituaties te treffen om te bewerkstelligen dat meer dan twee ouders een juridische ouderschapsband en gezag over het kind kunnen krijgen. Een voorwaarde is in ieder geval dat alle ouders hiermee instemmen en dat de rechter toetst of dit in het belang van het kind is.

Bij de nadere uitwerking van een regeling voor meerouderschap en -gezag dienen daarmee keuzes te worden gemaakt ten aanzien van de reikwijdte van een regeling. Hiervoor is het van belang meer zicht te hebben op de diverse doelgroepen. Wat is de omvang hiervan en wat zijn de eventuele wensen en knelpunten ten aanzien van het regelen van meerouderschap en -gezag van betrokkenen bij samengestelde gezinnen met stiefouders en pleegzorgsituaties?

Meeroudersituaties worden nauwelijks geregistreerd. Daarom is het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de diversiteit en de omvang van de doelgroep voor meerouderschap en -gezag. Het WODC is gevraagd naar mogelijke wensen en knelpunten en daarbij in te zoomen op de genoemde groepen die nog niet goed in beeld zijn. Ook de juridische positie van de oorspronkelijke ouders en de rol van grootouders wordt hierbij betrokken. De resultaten uit dit onderzoek kunnen tevens worden gebruikt als 0-meting voor een evaluatie van een wettelijke regeling na een aantal jaren. Volgens de huidige planning verwacht het WODC vóór de zomer van 2024 met de eerste resultaten te kunnen komen. Naar aanleiding van deze onderzoeksresultaten kan een besluit worden genomen ten aanzien van de reikwijdte van de regeling.

c. Belang van het kind

Het ontbreken van een wettelijke regeling heeft in de praktijk nadelige gevolgen voor het welzijn van ouder en kind op emotioneel, sociaal en juridisch vlak. Tegelijkertijd heeft het invoeren van een regeling voor meerouderschap en -gezag aanzienlijke gevolgen voor een kind. Immers meer personen krijgen rechten en plichten ten aanzien van het kind. In beleid en regelgeving rond het familierecht dient het belang van het kind voorop te staan. Dit is ook het geval bij de afweging voor een wettelijke regeling rond meerouderschap en -gezag. Om het belang van het kind goed te waarborgen zijn er door de Staatscommissie verschillende voorwaarden aanbevolen voor een regeling voor meerouderschap en -gezag.

In het verlengde hiervan is er contact opgenomen met de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK), de Kinderombudsman en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) om nader te bezien hoe het belang van het kind zo goed mogelijk kan worden geborgd in een toekomstige regeling voor meerouderschap en gezag. De RvdK heeft laten weten dat zij naar aanleiding van de uitkomsten van de focusgroepen de komende maanden een visie ten aanzien van meerouderschap en -gezag zal actualiseren. Deze visie is naar verwachting eind 2023 gereed en zal worden betrokken bij de nadere uitwerking van de regeling.

Verder raadt het kinderrechtencomité van de Verenigde Naties aan dat er bij besluiten over wet- en regelgeving die kinderen raken een kinderrechtentoets wordt uitgevoerd.¹¹ Ook de Staatscommissie beveelt aan dat voorgenomen wijzigingen in wetgeving of beleid op het terrein van ouderschap en gezag moet worden getoetst aan de hand van een kind- en jongereneffectrapportage. Reeds bij de voorbereiding van beleid en wetgeving zal telkens moeten worden nagedacht over de manier waarop de effecten op kinderen en anderen zullen worden geëvalueerd. Juist bij actuele ontwikkelingen zullen immers vooraf nog niet alle effecten bekend zijn. De Kinderombudsman werkt momenteel aan de ontwikkeling van een instrument waarmee kan worden onderzocht welke impact beleid, wet- of regelgeving zal hebben op de verwezenlijking van kinderrechten. Zodra deze kinderrechtentoets gereed is, wordt dit instrument toegepast op een toekomstige regeling voor meerouderschap en -gezag.

Aan de RSJ wordt gevraagd advies uit te brengen over hoe in een regeling voor meerouderschap en -gezag het belang van het kind zo goed mogelijk kan worden geborgd. Juridisch meerouderschap leidt volgens de Staatscommissie tot een toename van de juridische complexiteit van de

¹¹ Committee on the Rights of the Child (9 maart 2022). Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands, Art. 7, p. 2.

opvoedingssituatie. Wat is het standpunt van de RSJ ten aanzien van de huidige meeroudersituaties? Zijn er aanvullende waarborgen die volgens de RSJ in een regeling voor meerouderschap en -gezag moeten worden opgenomen om het belang van het kind beter te borgen – naast of anders dan de door de Staatscommissie geschetste voorwaarden?

De RSJ wordt daarbij gevraagd de meeroudersituatie bij de verschillende doelgroepen nader te bekijken, als ook betrokken kinderen te spreken zodat ook hun mening bij een eventuele regeling kan worden meegenomen. In de loop van 2024 zal verder inzicht worden gegeven in de voortgang van dit onderzoek.

d. Impact wet- en regelgeving

Uit de brief die de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in 2020 aan uw Kamer heeft gestuurd, blijkt dat de invoering verstrekende gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid voor onder meer de registraties, de sociale zekerheid, de zorg en de fiscaliteit.¹² De Staatscommissie heeft destijds veel consequenties van de uitvoering niet betrokken bij haar advies en als nader te onderzoeken onderwerpen aangemerkt.

In samenwerking met de interdepartementale werkgroep is een actualiseringslag uitgevoerd van het eerder aan uw Kamer toegestuurde overzicht van de gevolgen van de invoering van meerouderschap en -gezag en de doorwerking daarvan in relevante wet- en regelgeving. Het resultaat hiervan is als bijlage bij deze brief gevoegd. Uit het overzicht blijkt niet alleen dat een regeling meerdere beleidsdomeinen raakt, maar ook dat er per beleidsdomein nog nadere keuzes kunnen worden gemaakt over de exacte invulling van de regeling.

Incidentele en structurele financiële consequenties

Een regeling vraagt onder meer om aanpassing van de bevolkingsregistratie en systemen van onder andere de Belastingdienst, de Jeugdzorg, de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Dit zorgt voor incidentele kosten voor deze instanties. Daarnaast moeten er bij de vormgeving van de wettelijke regeling ook keuzes worden gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld kind- en verlofregelingen. Afhankelijk van deze keuzes kan dit (aanzienlijke) structurele financiële gevolgen hebben.

Nadere uitvoeringsanalyse

Aangezien de impact van een eventuele regeling voor meerouderschap en -gezag op deze organisaties groot is, is het van belang dat deze uitvoeringsconsequenties en de daarbij behorende kosten zo concreet mogelijk in beeld worden gebracht, alsmede de benodigde tijd voor invoering. Het geactualiseerde overzicht biedt hiertoe nog onvoldoende inzicht. Om die reden heeft de interdepartementale werkgroep, mede in het licht van de motie van het lid Van Ginneken c.s. waarin wordt gevraagd naar een nauwkeurige uiteenzetting van de doorwerking van een regeling in wet- en regelgeving, besloten tot het uitzetten van een uitvoeringsanalyse.

Onder leiding van de Manifestgroep – een samenwerkingsverband van zestien grote overheidsorganisaties waarvan een groot deel gebruiker is van de basisregistratie persoonsgegevens – wordt momenteel de impact van een toekomstige regeling voor meerouderschap en -gezag op deze uitvoeringsorganisaties in kaart gebracht. Daarnaast wordt ook uitvraag

¹² Kamerstuk 33 836, nr. 58. Bijlage.

gedaan naar de impact van een regeling bij relevante kleinere overheidsorganisaties. Deze uitvoeringsorganisaties worden ook gevraagd een globale indicatie van de uitvoeringskosten te geven alsmede een inschatting van de tijd die nodig is om meerouderschap en -gezag te kunnen invoeren ter voorbereiding van zorgvuldige besluitvorming over de wettelijke invoering van meerouderschap en -gezag door een volgend kabinet.

Naast het inventariseren van de incidentele kosten wordt ook gewerkt aan het in kaart brengen van de structurele gevolgen van de invulling van de regeling voor meerouderschap en -gezag, afhankelijk van nader te maken beleidskeuzes. Het streven is om de raming van de incidentele en structurele kosten integraal in kaart te brengen ten aanzien van verschillende beleidsopties. Volgens de huidige planning worden deze uitkomsten begin 2024 met de Tweede Kamer gedeeld.

Een volgend kabinet zal in aanvulling op deze analyse ter voorbereiding op de behandeling van een wetsvoorstel een reguliere uitvoeringstoets bij diverse organisaties moeten opvragen waarbij de impact van de op te stellen ontwerpregeling op detailniveau in kaart wordt gebracht.

In kaart brengen gevolgen private sector

Een regeling voor meerouderschap en -gezag heeft mogelijk ook consequenties voor private organisaties. Naast de organisaties in het publieke domein wordt daarom in afstemming met de Sociaal-Economische Raad contact gelegd met relevante brancheorganisaties om zicht te krijgen op de eventuele uitvoeringsconsequenties van een regeling voor meerouderschap en -gezag in het private domein.

Register en gezagmodule

De Staatscommissie heeft geadviseerd te komen met een register waarin onder andere meerouderschapsovereenkomsten kunnen worden opgeslagen. Het is van belang dat de bij de overheid beschikbare informatie over de afstamming en ontstaansgeschiedenis voor een kind wordt bewaard. Het is immers voor de identiteitsontwikkeling van een kind van belang informatie over de afstamming en ontstaansgeschiedenis te kennen. Alvorens een besluit te kunnen nemen over een register en de inrichting en positionering daarvan, dienen de haalbaarheid en kosten van de bouw en het beheer van een dergelijk register in kaart te worden gebracht. Verwacht wordt dat eind 2023 een eerste inschatting kan worden gegeven wat betreft de haalbaarheid en kosten voor een register.

Daarnaast wordt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie en Veiligheid momenteel gewerkt aan een gezagsmodule waarmee uitvoeringsinstanties correct, snel en eenvoudig gezagsinformatie kunnen achterhalen. Indien in de toekomst meer dan twee personen gezag over een kind kunnen hebben, wordt het afleiden van het gezag door professionals mogelijk complexer. Daarom dient te worden gezien welke impact een toekomstige regeling heeft op het afleiden van het gezag en de eventuele (financiële) consequenties voor aanpassing van de gezagsmodule. Het uitgangspunt is dat ook in gevallen van meeroudergezag het gezag correct, snel en eenvoudig dient te worden afgeleid. Eind 2023 wordt verwacht een eerste inschatting te kunnen geven van de impact inclusief de financiële consequenties.

Ontbreken financiële middelen

Voor de hierboven beschreven financiële gevolgen samenhangend met een regeling voor meerouderschap en -gezag, alsmede een register en de gezagsmodule, is binnen de Rijksbegroting geen financiële dekking gereserveerd. De financiële gevolgen zijn mogelijk aanzienlijk, afhankelijk van nog te maken keuzes. Dit zal middels een analyse van incidentele uitvoeringskosten en structurele kosten in kaart worden gebracht en met uw Kamer worden gedeeld. Het is aan een volgend kabinet om middelen vrij te maken als wordt besloten tot invoering van meerouderschap en -gezag.

e. Gesprekken met het maatschappelijk middenveld

De uitkomsten van de focusgroepen hebben belangrijk inzicht geboden in de verschillende wensen, waarden, informatiebehoefte en knelpunten waarmee meeroudergezinnen mee te maken hebben. Ook in het vervolgtraject is het van groot belang hierop goed zicht te houden. Daarom blijven we in gesprek met vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke organisaties die te maken hebben met deze gezinsvormen.

4. Beleidsreactie WODC-rapport Eenvoudige adoptie

In de context van een toekomstige regeling voor meerouderschap en -gezag volgt hierbij conform een eerdere toezegging¹³ een beleidsreactie op het onderzoeksrapport van het WODC uit 2022 met als titel «Eenvoudige adoptie: de behoeften en belangen van pleegkinderen en oorspronkelijke ouders».¹⁴ Het onderzoek vindt zijn oorsprong in de aanbevelingen van de Staatscommissie¹⁵ en is een vervolg op een eerder WODC-onderzoek uit 2019 naar de voor- en nadelen van eenvoudige adoptie.¹⁶

Met eenvoudige adoptie wordt een vorm van adoptie bedoeld waarbij het pleegkind een juridische band krijgt met de pleegouders door de adoptie, maar daarnaast ook een juridische band houdt met de ouders. Uit het onderzoek uit 2019 bleek dat (een vorm van) eenvoudige adoptie tegemoetkomt aan een deel van de behoeften en wensen van een deel van de pleegouders en pleegkinderen. De behoeften en belangen van (huidige, voormalige en geadopteerde) pleegkinderen en de oorspronkelijke ouders waren echter onvoldoende in kaart gebracht. Naar aanleiding van een motie van de leden Bergkamp en Van den Berge van 22 februari 2021¹⁷ is hiernaar een vervolgonderzoek gestart, dat eind 2022 is afgerond.

Op grond van het WODC-onderzoek uit 2022 kan geen eenduidige conclusie worden getrokken over de behoeften en belangen van pleegkinderen en oorspronkelijke ouders inzake eenvoudige adoptie. Daarvoor was het aantal betrokkenen dat is bevraagd te klein en liepen de meningen van hen te ver uiteen. Het bleek weerbarstig om in contact te komen met pleegkinderen en oorspronkelijke ouders die wilden meewerken aan het onderzoek. Desalniettemin kan een vorm van

¹³ Kamerstuk 33 836, nr. 78.

¹⁴ Kamerstuk 33 836, nr. 78, bijlage.

¹⁵ Zoals hiervoor genoemd pleit de Commissie onder meer voor (een vorm van) eenvoudige adoptie voor situaties van vooraf gewenst meerouderschap, maar waarin het kind reeds is geboren.

¹⁶ Kamerstuk 33 836, nr. 56, bijlage.

¹⁷ Kamerstuk 31 265, nr. 90.

eenvoudige adoptie volgens de onderzoekers bij wijze van maatwerk een uitkomst bieden op voorwaarde dat alle betrokkenen instemmen en de onderlinge band tussen ouders en het kind goed is. Een bijkomend voordeel is dat die band via eenvoudige adoptie ook na het achttiende levensjaar kan blijven bestaan voor zowel de oorspronkelijke als de adoptiefouders.

De Staatscommissie hanteert in haar advies omtrent een regeling voor eenvoudige adoptie het uitgangspunt dat voorafgaand instemming van het kind nodig is, hetgeen door een rechter wordt getoetst. In dit kader wijst het WODC-onderzoek op het risico dat pleegkinderen voor wie eenvoudige adoptie niet passend zou zijn of die hier niet over willen nadenken, of in verband met hun leeftijd niet over kunnen nadenken, hierdoor nodeloos met dit soort juridische keuzes over hun toekomst worden geconfronteerd. Dit vormt dus een aandachtspunt voor het in de toekomst mogelijk maken van (een vorm van) eenvoudige adoptie.

In het onderzoeksrapport uit 2022 concluderen de onderzoekers dat er vanwege het geringe aantal respondenten vervolgonderzoek nodig is. Dit vervolgonderzoek zal plaatsvinden binnen de context van de verdere voorbereiding van een regeling voor meerouderschap en -gezag, mogelijk via een gerechtelijke vaststelling van het ouderschap. Hierin zal het hiervoor beschreven aandachtspunt over de instemming van het kind, worden meegenomen. De RSJ wordt hiertoe om advies gevraagd tezamen met de eerdergenoemde adviesaanvraag over het waarborgen van het belang van het kind in een regeling voor meerouderschap- en gezag. Zoals eerder genoemd, worden de resultaten hiervan in de loop van 2024 verwacht.

5. Tot slot

Het voorgaande maakt duidelijk dat het bestaan van meeroudersituaties in onze samenleving een gegeven is, en dat het huidige demissionaire kabinet dat gegeven onderkent. De problemen en het leed dat meeroudergezinnen ervaren vanwege het ontbreken van een wettelijke regeling voor de erkenning van meerouderschap- en gezag, én de wensen die zij hebben ten aanzien van een wettelijke regeling, zijn door middel van de focusgroepen beter zichtbaar geworden. Gelet op de demissionaire status van het kabinet kan echter niet op besluitvorming over de invoering van meerouderschap en -gezag worden vooruitgelopen. Het demissionaire kabinet acht het wel van groot belang om de besluitvorming rondom een wettelijke regeling zo goed mogelijk voor te bereiden. Het demissionaire kabinet heeft daarom de in deze brief beschreven onderzoeken uitgezet waarvan de eerste resultaten naar verwachting begin 2024 met de Tweede Kamer kunnen worden gedeeld. De uitkomsten van deze onderzoeken naar onder meer de scope, de borging van het belang van het kind, en incidentele en structurele uitvoeringsconsequenties, kunnen door een volgend kabinet worden betrokken bij een integrale afweging en besluitvorming over de invoering van meerouderschap en -gezag.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf