

Uitvoeringstoets Meerouderschap en meerpersoonsgezag (deel A)

Versie 1.0

Auteurs: Lai Tromp-van Beek en Mariken de Baaij

© VNG Realisatie, Den Haag, 21 januari 2025

Management samenvatting

Volgens de Nederlandse wet kan een kind maximaal twee juridische ouders en/of gezagsdragers hebben. In de praktijk groeien kinderen echter op in situaties met meerdere ouders. Daarom onderzoekt een interdepartementale werkgroep of meerouderschap en/of meerpersoonsgezag in de toekomst wettelijk kunnen worden geïmplementeerd. Als onderdeel van dit proces is aan VNG-realisatie gevraagd om de uitvoeringsconsequenties hiervan op het gemeentelijke niveau in beeld te brengen. Wanneer er gekozen wordt voor een dergelijke regeling, zal deze uitvoeringstoets een deel B krijgen, waarin op basis van een uitgewerkte regeling de impact nauwkeuriger kan worden vastgesteld. Bij het toetsen van een mogelijke regeling omtrent meerouderschap en/of meerpersoonsgezag is gekeken naar de gemeentelijke domeinen waar een dergelijke regeling naar verwachting het meeste impact zal hebben, te weten het burgerzakendomein en het sociaal domein. Daarnaast is ook specifiek gekeken naar de effecten die de regeling zal gaan hebben op de bijzondere gemeenten van Nederland, Bonaire, Sint-Eustachius en Saba.

Op dit moment is alle wetgeving gebaseerd op een binair systeem, maximaal twee mensen kunnen juridisch gezien ouder zijn van een kind en er kunnen maximaal twee mensen het gezag hebben over een kind. Alle aktes, systemen en werkprocessen zijn daardoor op maximaal twee juridische ouders ingericht. Ook voor wat betreft gezag kunnen op dit moment maximaal twee personen gezag hebben over een minderjarige. Toestemming van alle gezaghebbenden is nodig bij bijvoorbeeld de aanvraag van een reisdocument voor een minderjarige, maar ook voor diverse vormen van hulpverlening in de jeugdzorg.

Impact van de invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag

De mogelijke invoering van meerouderschap en/of meerpersoonsgezag heeft zowel op het burgerzakendomein als wel op het sociaal domein impact: In de eerste plaats zal met de invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag de tijdsbelasting voor de verwerking van processen in het burgerzakendomein structureel groter zijn. In geval van meerouderschap en/of meerpersoonsgezag zullen de processen die gerelateerd zijn aan het juridisch ouderschap of het gezag complexer worden en de uitvoering van deze processen zal meer tijd in beslag nemen. Dit komt bijvoorbeeld omdat er meer personen zijn waarvan gegevens moeten worden opgezocht, of omdat van meer personen toestemming gevraagd moet worden. De mate waarin de uitvoeringstijd en complexiteit van deze processen zullen toenemen hangt ook af van een aantal zaken waarover in de uitgangspunten nog geen uitsluit is. Bijvoorbeeld hoe meerouderschap zich zal verhouden tot het internationaal recht en op welke wijze het besluit over meerouderschap en/of meerpersoonsgezag van de rechtbank bij gemeenten komt. Daarnaast hangt de uitvoeringslast bij gemeenten in grote mate af van het aantal aanvragen voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag. Verder zal het aantal beëindigingen van het meerouderschap en/of meerpersoonsgezag de uitvoeringslast beïnvloeden.

Indien het ingeschatte aantal van 200 gezinnen conform de uiteindelijke reële cijfers blijkt te zijn verwacht het merendeel van de kleine en middelgrote gemeenten dat zij met de bestaande

capaciteit invulling kunnen geven aan de opdracht meerouderschap en meerpersoonsgezag. Grote gemeenten verwachten een hogere uitvoeringslast. De gemeente Den Haag, die belast is met de inschrijving van buitenlandse rechtsfeiten, verwachten met de nieuwe regeling extra capaciteit op te moeten nemen wanneer meerouderschap ook voor buitenlandse rechtsfeiten van toepassing kan worden. Daarnaast moet rekening gehouden worden met het feit dat er mogelijk een hoger aantal gezinnen zijn die van de regeling gebruik willen maken. In dat geval zal opnieuw naar de beschikbare capaciteit bij gemeenten gekeken moeten worden en ligt de meeste werklast naar verwachting bij de grootstedelijke gemeenten.

Vanuit de jeugdzorg is aangegeven dat deze regeling naar verwachting veel extra tijd zal gaan kosten en dit procedures die in het belang van het kind moeten worden opgestart ernstig kan vertragen. Voor elke casus zal met meerdere ouders en/of gezagsdragers moeten worden overlegd. Zelfs in een situatie waarin geen conflicten zijn, zal toch met meerdere partijen moeten worden overlegd en zullen meerdere gesprekken moeten worden gevoerd. Ook kan het toevoegen van meerdere ouders leiden tot patstellingen als gezaghebbenden het niet met elkaar eens zijn over de te nemen stappen. Dit kan in de praktijk complexe situaties opleveren, met name in crisissituaties waarin er veiligheidsplannen moeten worden gemaakt. Dit zal tot gevolg hebben dat er meer van medewerkers wordt gevraagd in het bemiddelen van conflicten en onenigheid. Ook de juristen zullen meer werk gaan krijgen m.b.t. de waarborging van de privacy en het lakken van dossiers voor meerdere partijen. Hoewel vanuit de jeugdzorg & Veilig Thuis er welwillendheid is om invulling te geven aan een eventuele regeling omdat dit een meerwaarde kan betekenen voor kinderen die door meerdere personen worden opgevoed, is men tegelijkertijd zeer kritisch omdat de invoering hiervan in het geval van scheidingen kan leiden tot complexe situaties.

Tot slot nemen ook de kosten voor het beheer en het onderhoud van de systemen toe door de invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag. Softwareleveranciers geven aan dat als gevolg van meerouderschap de complexiteit in de systemen en applicaties zal toenemen. Het onderhoud van deze applicaties zal uitvoeriger worden, waardoor de kosten voor het beheer en onderhoud omhoog zullen gaan.

Implementatie Meerouderschap en Meerpersoonsgezag door gemeenten

Om meerouderschap en/of meerpersoonsgezag te implementeren moeten een aantal stappen worden ondernomen. Allereerst moeten de BRP en burgerlijke stand systemen en applicaties worden aangepast omdat deze op dit moment nog enkel zijn toegerust op de verwerking van twee juridische ouders. Welke technische aanpassingen er exact nodig zijn hangt af van hoe de uiteindelijke regeling eruit zal gaan zien. Wel is duidelijk dat de aanpassing die nodig is voor meerouderschap een zware aanpassing van het logisch ontwerp van de BRP betreft. Het aanpassen van de systemen en applicaties bij burgerzaken en de burgerlijke stand zal naar schatting 1,5 jaar doorlooptijd kennen. Voor meerpersoonsgezag is de aanpassing minder zwaar. Om een nauwkeurigere kostenindicatie te geven voor de aanpassing van de ICT en burgerzaken applicaties is het randvoorwaardelijk om meer duidelijkheid te hebben over hoe de regeling er uit zal gaan zien omdat op basis daarvan de aanpassingen in logisch ontwerp en architectuur kunnen worden bepaald. Ook moeten de medewerkers bij de gemeenten worden getraind in het omgaan met meerouderschap en meerpersoonsgezag. Naar schatting zal dit enkele maanden duren en de

kosten hiervan worden door gemeenten als laag geraamd, te weten enkele duizenden tot tienduizenden euro's. Voorts zullen ook kennisbanken moeten worden aangepast en zullen burgers moeten worden voorgelicht over de mogelijkheden m.b.t. meerouderschap en meerpersoonsgezag zoals de aangifte en de naamkeuze. Naar verwachting zal de doorlooptijd hiervan minder dan een jaar zijn en zullen de kosten per gemeente enkele duizenden tot tienduizenden euro's bedragen. Tevens zullen de registratieformulieren en procesplaten moeten worden aangepast. Gemeenten schatten in dat de implementatielast voor het Rijk en RvIG, die randvoorwaardelijk zijn voor een succesvolle gemeentelijke implementatie, zowel qua tijd en kosten substantieel zijn. Dit betreft volgens gesproken gemeenten o.a. de aanpassing van de BW 1 en BW 10, het in beeld brengen van de internationale doorwerking en afstemming met internationaal recht en verdragen alsmede de aanpassing van het logisch ontwerp van de BRP.

De implementatie van meerouderschap en meerpersoonsgezag binnen het sociaal domein vraagt aanpassingen zoals het trainen van medewerkers op mediation vaardigheden en het aanpassen van alle handboeken, werkprotocollen, privacy protocollen en protocollen m.b.t. dossiervorming.

Impact en implementatie meerouderschap en meerpersoonsgezag voor de BES-eilanden

De BES-eilanden verwachten bij een eventuele inwerkingtreding van meerouderschap en meerpersoonsgezag dat dit uiterst moeilijk uitvoerbaar zal zijn. In de eerste plaats komt dit omdat de BRP-systemen zoals die in Europees Nederland van toepassing zijn niet een-op-een vergelijkbaar zijn met de systemen op de BES-eilanden en omdat het Burgerlijk Wetboek 10 niet van toepassing is op de eilanden. Voorts wordt niet gewerkt met Digid-D en een centraal gezagsregister, hetgeen de BRP-processen bij een eventuele toepassing van meerpersoonsgezag en meerouderschap zeer zal bemoeilijken. Een ander belangrijk punt van zorg is de wisselwerking c.q. internationale doorwerking tussen de eilanden. Eventuele wetgeving rondom meerouderschap en/of meerpersoonsgezag zal niet automatisch inwerking treden op Curaçao, Aruba en Sint-Maarten gelet op de formele status van de eilanden als zelfstandige landen binnen het Koninkrijk. De meeste kinderen van de BES-eilanden worden echter in het ziekenhuis van Sint-Maarten geboren en daarnaast is het de vraag welke status meerouderschap en/of meerpersoonsgezag toegekend vanuit de BES-eilanden uiteindelijk op de andere CAS-eilanden zal hebben. Tot slot moet rekening gehouden met cultuurverschillen op de BES-eilanden en Europees Nederland, waardoor de invoering van meerouderschap en/of meerpersoonsgezag naar verwachting weinig draagvlak onder de lokale bevolking zal hebben.

Aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de regeling en voor effectieve uitvoering door gemeenten

- Onderzoek als ministerie van Justitie en Veiligheid bij de verdere uitwerking van een eventuele regeling hoe meerouderschap zich tot buitenlands recht en internationale standaarden verhoudt.
- Overweeg als J&V of een tweedeling bij meerouderschap, bestaande uit feitelijke en sociale ouders, een wenselijk alternatief is.
- Indien bij een rechtsfeit uit het buitenland meerouderschap kan worden toegepast, is het van belang om met de gemeente Den Haag een separaat plan van aanpak te maken

gericht op het borgen van voldoende capaciteit, alsmede eventueel extra middelen voor de uitvoering toe te kennen.

- Houd als ministerie van Justitie en Veiligheid bij de verdere uitwerking van de regeling rekening met de grote verschillen voor de implementatie en uitvoering op de BES. De benodigde implementatietijd en de uitvoeringslast van deze regeling zal sterk verschillen met die van Nederland en dit vraagt om een separaat plan van aanpak. Licht in de verdere uitwerking tevens toe wat de doorwerking van de regeling op de wetgeving van de CAS-landen zal zijn.
- Werk als ministerie van J&V de voorwaarden voor de beëindiging van het meerouderschap en het meerpersoonsgezag verder uit en werk uit wat er gebeurt wanneer wordt afgeweken van de voorwaarden. In deel B van de uitvoeringstoets dient de impact op gemeenten van deze nadere uitwerking te worden getoetst.
- Bepaal als RvIG hoe de aanpassing van het logisch ontwerp van de BRP voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag eruit komt te zien. Zorg dat deze technische wijzigingen bekend zijn ten tijde van deel B van de uitvoeringstoets zodat de implementatielast en bijbehorende kosten voor de gemeentelijke systemen en applicaties nauwkeuriger kunnen worden geraamd.
- Onderzoek of de mogelijkheden voor digitale toestemming op afstand uitgebreider kunnen worden toegepast om in het geval van meerpersoonsgezag de uitvoeringslast voor gemeenten te verkleinen.
- Onderzoek als ministerie van J&V de mogelijkheid om gemeenten directe toegang te geven tot de gezagsmodule, indien mogelijk aangevuld met gegevens uit het Centraal Gezagsregister, waardoor de burgerzakenmedewerker met één druk op de knop kan achterhalen wie gezag heeft. Dit verkleint de uitvoeringslast en voorkomt het risico op fouten.
- Overweeg om de NVVB -in opdracht van het ministerie- webinars te laten verzorgen voor burgerzakenmedewerkers over meerouderschap en meerpersoonsgezag, zodat burgerzakenmedewerkers goed op de hoogte zijn van de (procesmatige) veranderingen bij meerouderschap en/of meerpersoonsgezag.
- Houd bij de implementatie rekening met een volgorde van de verschillende implementatieprocessen. Hanteer daarbij marges voor enige uitloop van werkzaamheden.

Inhoudsopgave

Inleiding	8
Hoofdstuk 1	10
1.1 Vraagstelling	10
1.2 Scope uitvoeringstoets	10
1.3 Aanpak & methodologie	11
1.4 Leeswijzer	12
2. Meerouderschap en meerpersoonsgezag in context	13
2.1 Huidige situatie	13
2.2 Toekomstige situatie	13
2.3 Projectbeschrijving	14
2.4 Relevante ontwikkelingen	16
2.5 Regelgeving: gezamenlijk gezag door erkenning	16
2.6 Initiatieven van en met ketenpartners	17
3. Beschrijving processen registratie ouderschap en gezag	18
3.1 Huidige situatie	18
3.2 Toekomstige situatie	31
3.3 Huidige en toekomstige processen en systemen in de BES	42
4. Impact meerouderschap & meerpersoonsgezag	47
5. Implementatie Meerouderschap en meerpersoonsgezag	59
5.1 Implementatie door gemeenten	59
5.2 Implementatie bij overige partners die randvoorwaardelijk zijn voor een succesvolle implementatie bij gemeenten	64
6. Conclusies en gewenste vervolgacties	66
Conclusies	66

Gewenste vervolgacties	71
Bijlage A: Gesprekspartners	74
Bijlage B: Gebruikte bronnen	76

Inleiding

Volgens de Nederlandse wet kan een kind maximaal twee juridische ouders en/of gezagsdragers hebben. In de praktijk zijn er echter situaties waarbij meer dan twee ouders een of meer kinderen gezamenlijk verzorgen en opvoeden (hierna: meeroudersituatie). Er bestaat vooralsnog geen wettelijk kader dat de rechten en plichten van alle betrokkenen regelt in een meeroudersituatie. De Staatscommissie Herijking Ouderschap heeft in 2016 geadviseerd om zowel meerouderschap als meerpersoonsgezag mogelijk te maken. In het coalitieakkoord gaf het toenmalige demissionaire kabinet, onder verwijzing naar het Regenboog Stembusakkoord 2021, 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 aan de slag gegaan met het uitwerken van een plan en een planning voor de manier waarop meerouderschap en meerpersoonsgezag in de toekomst kan worden geïmplementeerd.¹ Hierover is op 6 oktober 2023 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd.² Het demissionaire kabinet hanteerde als uitgangspunten dat meerouderschap en meerpersoonsgezag integraal worden geregeld, dat het belang van het kind voorop staat en dat de wettelijke regeling zo eenvoudig en uitvoerbaar mogelijk wordt gemaakt.

In 2024 is aan VNG Realisatie is gevraagd om, op basis van uitgangspunten voor meerouderschap en meerpersoonsgezag die door het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn opgesteld, de impact van een regeling voor gemeenten in kaart brengen. Het kabinet kan met de resultaten van deze uitvraag en die van andere uitgezette acties een besluit nemen om meerouderschap en meerpersoonsgezag wel of niet wettelijk te regelen. Ten tijde van de uitvoeringstoets is er geen concept-regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag die getoetst kon worden. In plaats daarvan zijn daarom een aantal uitgangspunten die vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn opgesteld getoetst. Deze uitgangspunten zijn te vinden in hoofdstuk 2 van deze rapportage. Indien wordt besloten tot een regeling voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag zal er op basis van een uitgewerkte concept-regeling met toelichting een tweede deel van de uitvoeringstoets

¹ Kamerstukken II 2021/22, 33 836, nr. 75

² Brief ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Stand van zaken plan en planning uitwerking meerouderschap en – gezag*, 6 oktober 2023

worden uitgevoerd (deel B), waarbij de impact voor gemeenten nauwkeuriger in kaart kan worden gebracht.

Hoofdstuk 1

1.1 Vraagstelling

Doel van de uitvoeringstoets is om inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de voorgestelde gewijzigde regelgeving op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn:

1. Welke organisaties zullen de voorgestelde wijzigingen uitvoeren?
2. Is helder wat de opgedragen taak is?
3. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?³
4. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de wijzigingen?
6. Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?
7. Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?
8. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?

1.2 Scope uitvoeringstoets

Meerouderschap en meerpersoonsgezag hebben impact op diverse uitvoeringsterreinen van de gemeenten. Voor dit deel van de uitvoeringstoets is gesproken met burgerzakenmedewerkers van Nederlandse gemeenten inclusief de BES-eilanden en met de medewerkers in de jeugdzorg.

Daarnaast lopen er ten tijde van de uitvoeringstoets nog diverse onderzoeken, waaronder het onderzoek van het WODC waarin de diversiteit en omvang van de doelgroep worden afgebakend en het onderzoek van de RSJ waarin gekeken wordt naar de belangen van het kind. De

³ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

uitvoeringstoets focust zich primair op de uitvoerbaarheid van eventuele wetgeving voor gemeenten. Indien besloten wordt tot het invoeren van een regeling voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag zal er een vervolg (deel B) op deze uitvoeringstoets komen waarin de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten op basis van een concept-regeling met toelichting nauwkeuriger in beeld kunnen worden gebracht en waarin de uitkomsten van bovengenoemde studies zullen worden meegenomen.

1.3 Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van eind juli 2024 tot en met februari 2025. In deze paragraaf is de onderzoeksaanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- a) de inventarisatiefase;
- b) de analysefase;
- c) de rapportagefase.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie waarin het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van VWS, de NVVB en de VNG deelnamen.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en geografische spreiding. Daarnaast zijn gemeenten geïnterviewd die in een eerdere fase meegewerkt hebben aan een pilot voor gezagsregistratie in de BRP.⁴ In bijlage A is een lijst opgenomen van de gesprekspartners.

Bij de uitvoeringstoets meerouderschap en meerpersoonsgezag zijn de grote gemeenten relatief wat ruimer vertegenwoordigd. Diverse kleine(re) gemeenten die zijn benaderd zagen af van deelname aan de uitvoeringstoets omdat zij aangaven dat situaties waarbij meer dan twee ouders

⁴ [Pilot: kwaliteit gezagsregistratie in BRP verbeterd \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

een of meer kinderen gezamenlijk verzorgen en opvoeden nauwelijks voorkomen binnen hun gemeente en eventuele regeling niet of nauwelijks impact zal hebben.

Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews. Deze vragenlijst is afgestemd met de begeleidingscommissie.

In de **analysefase** zijn interviews gehouden met medewerkers van de afdeling burgerzaken bij gemeenten, medewerkers in de jeugdzorg, zorg- en veiligheidshuizen en medewerkers in de lokale toegang, gecertificeerde instellingen en softwareleveranciers. Ook is gesproken met medewerkers van de VNG en de NVVB. In totaal zijn 15 gemeenten geïnterviewd, waarbij de 3 BES-gemeenten gezamenlijk vertegenwoordigd werden. In bijlage A van dit rapport is de lijst van gesproken personen opgenomen.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de uitvoeringstoets voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot meerouderschap en meerpersoonsgezag en de toekomstige situatie na de invoering van een regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag. In hoofdstuk 3 is de huidige en toekomstige situatie omschreven aan de hand van het processen in het burgerzakendomein en het sociaal domein. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van meerouderschap en meerpersoonsgezag, terwijl in hoofdstuk 5 meer inzicht is gegeven in wat er nodig is voor de implementatie. In hoofdstuk 6 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. Meerouderschap en meerpersoonsgezag in context

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de huidige situatie rondom ouderschap en gezag. Vervolgens wordt de toekomstige situatie beschreven, waarin meerouderschap en meerpersoonsgezag wettelijk is verankerd. Tot slot wordt ingegaan op samenhangende regelgeving en ontwikkelingen.

2.1 Huidige situatie

In de praktijk groeien kinderen op in situaties met meerdere ouders in meerdere gezinnen (hierna: meeroudersituatie), waarbij meer dan twee ouders gezamenlijk het kind verzorgen en opvoeden. Er bestaat vooralsnog geen wettelijk kader dat de rechten en plichten van alle betrokkenen regelt in een meeroudersituatie. Volgens de Nederlandse wet kan een kind maximaal twee juridische ouders en gezagsdragers hebben.

Juridische ouders zijn wettelijk familie van het kind, maar zij hoeven niet biologisch verwant te zijn met het kind. Dit geldt bijvoorbeeld bij adoptie. Een juridische ouder heeft niet altijd automatisch het gezag over een kind. Bij het juridisch ouderschap en/of ouderlijk gezag horen een aantal rechten en plichten, zoals het recht en de plicht om het kind op te voeden en te verzorgen. Daarnaast zijn de juridisch ouders en/of gezagsdrager onderhoudsplichtig voor het kind en dient de kosten voor verzorging en opleiding te betalen tot het kind minimaal 21 jaar is. De gezagsdrager is verder bijvoorbeeld aansprakelijk voor schade die gemaakt is door het kind wanneer deze jonger is dan 14 jaar. Tot slot is de gezagsdrager de wettelijke vertegenwoordiger van het kind totdat het kind 18 jaar wordt.

De huidige situatie heeft tot gevolg dat in situaties waarin kinderen worden verzorgd en opgevoed door meer dan twee personen met een ouderrol, die meerdere personen niet allemaal formeel kunnen worden erkend als ouder en/of gezagsdrager.

2.2 Toekomstige situatie

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie nadat meerouderschap en meerpersoonsgezag wettelijk mogelijk is gemaakt. Deze beschrijving is opgesteld op basis van de uitgangspunten rondom meerouderschap en meerpersoonsgezag die zijn opgesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid. In hoofdstuk 3.2 worden deze uitgangspunten en de wijzigingen in de werkprocessen en systemen die hieruit voortvloeien verder beschreven.

2.3 Projectbeschrijving

Waarom

In praktijk komt het voor dat kinderen worden verzorgd en opgevoed door meer dan twee personen met een ouderrol. Er kunnen niet meer dan twee ouders formeel worden erkend als ouder. Naast formele erkenning kunnen deze personen ook geen gezag hebben. In de praktijk kan dit leiden tot onduidelijkheid, onzekerheid, praktische, emotionele en juridische beperkingen (bijv. erfrecht) voor de opvoeding van het kind en de verzorgers/opvoeders.

Wat

Juridisch ouderschap voor maximaal vier personen en/of gezag over een kind voor maximaal vier personen.

Waar

Het betreft een verplichting voor alle gemeenten in Nederland. Voor dit deel van de uitvoeringstoets is daarbij ook gekeken naar de bijzondere gemeenten van Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Op welke wijze

De afspraken voor meerouderschap tussen de aspirant ouders worden vóór de conceptie aan de rechter voorgelegd. De rechter beslist over het ontstaan van meerouderschap. Meerpersoonsgezag is bij meerouderschap het uitgangspunt.

Wie

De volgende actoren spelen een rol bij (meer)ouderschap en (meer)oudergezag:

- Gemeenten: registreren het ouderschap en het gezag in de BRP. De ambtenaar burgerlijke stand maakt de geboorteakte op en zorgt eventueel voor wijziging / verbetering / aanvulling van akten, ambtshalve dan wel a.d.h.v. een beschikking van de rechter. Daarnaast is het voor diverse taken voor gemeenten in het burgerzakendomein en het sociaal domein van belang om het juridisch ouderschap vast te stellen en wie het gezag over een kind heeft.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid: het vormgeven van de regeling voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag die de grondslag voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag kan vormen.

- Jeugdzorgorganisaties (bijvoorbeeld gecertificeerde instellingen en voorliggend veld) en Veilig Thuis: stellen vast wie de ouder is of gezag heeft, omdat deze personen mee dienen te beslissen of geïnformeerd dienen te worden over de zorg voor hun kind.
- NVVB: Helpen van burgerzakenmedewerkers via de wanneer zij vragen hebben. Aanpassen van werkprocessen. Daarnaast kan de NVVB webinars organiseren over de wetwijziging om gemeentemedewerkers te informeren.
- RvIG: beheert de BRP, waarvan het logisch ontwerp aangepast zal moeten worden voor deze wijziging.
- Rechtbanken: besluiten over toekomstige meeroudergezinnen en het afgeven van verklaringen voor de registratie in de Basisregistratie Personen (BRP) t.a.v. toekenning meerouderschap.
- Belastingdienst: uitkeren kinderopvangtoeslag en kind gebonden budget. Bij meerouderschap en/of meerpersoonsgezag is er een grotere keuze welke (meer)ouder deze toeslagen kan ontvangen en kan het verzamelinkomen op basis waarvan de hoogte van de toeslag wordt bepaald veranderen.
- SVB: keren de kinderopvangtoeslag uit. Ook dit wordt bepaald aan de hand van het verzamelinkomen, dat in de nieuwe situatie kan veranderen.
- Notarissen: zij zullen moeten bepalen op grond van de wet wie de rechtmatige erfgenamen zijn.
- Artsen, psychologen, tandartsen en andere hulpverleners die zonder toestemming van de ouder met gezag geen behandeling mogen verrichten.
- Scholen: hebben toestemming nodig van alle partijen met gezag om het kind te kunnen inschrijven

Wanneer

Het kabinet heeft nog niet besloten over het wel of niet invoeren van een regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag. Het is derhalve niet bekend wanneer een eventuele regeling in werking zal treden.

Met welke middelen

Het is onbekend welke middelen voor een eventuele regeling beschikbaar zullen worden gesteld. Een nadere uitwerking van de benodigde middelen en financiële effecten is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Er zijn verschillende relevante ontwikkelingen die samenhangen met een eventuele regeling voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag. In het navolgende is een korte uitwerking gemaakt van relevante ontwikkelingen, aanpalende regelgeving en overige initiatieven.

2.4 Relevante ontwikkelingen

Gezagsmodule

Er is een gezagsmodule ontwikkeld waarbij (in de meeste situaties) met één druk op de knop kan worden achterhaald wie gezag heeft. Een aantal organisaties zijn al aansloten op deze module (o.a. VeiligThuis en de Kmar) en de module wordt de komende tijd uitgerold over andere organisaties (stapsgewijs), waarbij ook de gemeenten naar verwachting op termijn zullen aansluiten. Meerpersoonsgezag (als dat er komt) wordt hierin ook verwerkt. Wanneer gemeenten toegang zullen krijgen tot deze gezagsmodule kan het gezag sneller worden vastgesteld. Dit heeft een positief effect op de uitvoeringslast van gemeenten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de gezagsmodule is gebaseerd op hetgeen in de BRP geregistreerd staat over gezag. Het heeft daarom op dit moment nog vaak de voorkeur om direct (via een API) uit het Centraal gezagsregister op te halen wie het gezag heeft over een minderjarig kind.

2.5 Regelgeving: gezamenlijk gezag door erkenning

Sinds 1 januari 2023 geldt dat ongehuwde en niet-geregistreerde partners in de meeste gevallen automatisch gezamenlijk ouderlijk gezag krijgen met de moeder. Dit gebeurt als zij hun kind erkennen. Hierbij kan wel sprake zijn van een uitzondering, indien gezamenlijk gezag niet gewenst is. Uitzonderingen gelden bijvoorbeeld wanneer de moeder of de erkenner onder curatele staat, de moeder of de erkenner minderjarig is of als er al een voogd is die gezag heeft over het kind. Men hoeft het gezag niet langer samen met de moeder aan te vragen bij de rechtbank. Omdat dit gezag sinds 1 januari 2023 van rechtswege ontstaat krijgen gemeenten niet langer berichtgeving over dit gezag vanuit de rechtbank/gezagsregister. Voor gemeenten is het daardoor belangrijk om na te gaan of de erkenning van een kind door ongehuwde en niet-geregistreerde partners voor of na 1 januari 2023 heeft plaatsgevonden om te bepalen of er wel of geen gezag is. De nieuwe regeling geldt voor erkenningen gedaan na de inwerkingtreding van de regeling. Wanneer bijvoorbeeld een kind geboren wordt na 1 januari 2023 maar de erkenning voor die datum heeft plaatsgevonden (door ongehuwde en niet-geregistreerde partners) dan is er voor de partner van de moeder geen gezag tenzij het gezag bij de rechtbank is aangevraagd. Deze wijziging vergt in de huidige situatie extra uitzoekwerk van gemeenten.

2.6 Initiatieven van en met ketenpartners

Er zijn zover bekend geen initiatieven van en met ketenpartners op het gebied van meerouderschap of meerpersoonsgezag.

3. Beschrijving processen registratie ouderschap en gezag

Dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van de werkprocessen rondom juridisch ouderschap en het gezag de huidige en de toekomstige situatie na invoering van regelgeving m.b.t. meerouderschap en meerpersoonsgezag.

In dit hoofdstuk is een meer technische beschrijving gemaakt van de huidige situatie (paragraaf 3.1) en de toekomstige situatie (paragraaf 3.2) bij een eventuele wijziging in de wetgeving. De toekomstige situatie is gebaseerd op de uitgangspunten en aannames die voor dit onderzoek zijn verstrekt door het ministerie van Justitie en Veiligheid (zie ook 3.2).

In beide paragrafen wordt eerst ingegaan op de bedrijfsarchitectuur (beschrijving processen) en daarna op de technische architectuur (technische componenten).

3.1 Huidige situatie

Alle wetgeving rondom het juridisch ouderschap en gezag is op dit moment gebaseerd op een binair systeem. Maximaal twee personen kunnen juridisch gezien ouders zijn van een kind en er kunnen maximaal twee personen gezag hebben. Wel kunnen kinderen in voorkomende situaties (een of meerdere) sociale ouders hebben, maar deze personen worden voor de wet niet als ouder aangemerkt en hebben formeel geen gezag.

In de huidige situatie raken diverse werkprocessen van gemeenten direct en indirect aan het juridisch ouderschap en het oudergezag. Deze worden benoemd in paragraaf 3.1.1. Voor deze werkprocessen worden diverse systemen en applicaties gebruikt. Deze worden beschreven in 3.1.2.

3.1.1 Werkprocessen burgerzaken

Het juridisch ouderschap heeft betrekking op verschillende werkprocessen in het burgerzakendomein bij gemeenten. Hieronder worden deze verschillende processen en de handelingen van de ambtenaren van de burgerlijke stand en burgerzakenmedewerkers bij deze processen op hoofdlijnen beschreven. Vervolgens worden in hoofdstuk 3.2.2, waarin de mogelijk toekomstige processen bij meerouderschap beschreven worden, de veranderingen ten aanzien van deze huidige processen benoemd.

Opstellen (of wijzigen) van de geboorteakte en inschrijven BRP (juridisch ouderschap en gezag)

Bij een geboorte moet binnen drie dagen (of bij geboorte op een zaterdag, zondag of op een officiële feestdag 1 werkdag later) geboorteaangifte gedaan worden door (één van) de ouders bij de burgerlijke stand in de gemeente waar het kind is geboren. Indien de termijn eindigt op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag wordt de termijn verlengd t/m de eerstvolgende dag die geen zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. Bedoelde termijn dient ten minste twee dagen te bevatten die geen zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag zijn. Dan wordt door de ambtenaar burgerlijke stand een geboorteakte opgemaakt. Op deze geboorteakte worden gegevens vermeld over de juridische ouders van een kind. Dit zijn hun voor- en achternamen, geboortedatum en geboorteplaats. De ambtenaar burgerlijke stand controleert daarbij van de ouders de burgerlijke staat, de nationaliteit(en) en nationale afstammingswetgeving(en) moeder en partner/erkenner. Wanneer er sprake is van rechtsfeiten uit het buitenland (zoals een huwelijk of een geboorte) of wanneer de documenten niet aangeleverd kunnen worden (bijvoorbeeld omdat mensen zijn gevlucht uit hun land en bepaalde documenten niet meer in het bezit hebben) kan dit proces complexer worden, omdat het moeilijker wordt om de gegevens op juistheid te controleren waardoor dit meer tijd in beslag neemt.

In sommige gevallen kan een geboorteakte op een later moment nog gewijzigd worden. Zo kan het zijn, dat ten tijde van de geboorteaangifte er officieel geen juridische vader bekend is. Bijvoorbeeld omdat het huwelijk tussen uw ouders in het buitenland is gesloten en dit huwelijk in Nederland ten tijde van de geboorteaangifte (nog) niet als geldig werd erkend. Bij een verzoek tot verbetering van de geboorteakte kan het dus gaan om het toevoegen op deze akte van de gegevens van de vader. Een geboorteakte kan ook gewijzigd worden om de vadergegevens te verwijderen van de geboorteakte. Bijvoorbeeld doordat is gebleken dat door het van toepassing zijn van buitenlands recht er vanaf de geboorte geen juridische familieband is ontstaan tussen betrokkene en de zogenaamde vader.

Indien het kind niet in de woongemeente geboren wordt, wordt het proces geboorteaangifte uitgevoerd. De geboorteakte wordt geprint en ondertekend. De aanmaak van een Tb01-bericht gaat automatisch doordat de ambtenaar burgerlijke stand in het systeem ingeeft dat de woongemeente een andere is dan de geboortegemeente. Ambtenaren van de burgerlijke stand controleerden tot 1 november 2023 of het kind reeds als ongeborn vrucht werd erkend. Zo ja, dan informeerde de abs voluit de aangever dat alleen moeder het gezag heeft en dat gezamenlijk gezag mogelijk is. Is het kind erkend in 2023, dan geeft de ambtenaar burgerlijke stand aan dat beiden automatisch het gezag hebben, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond. Indien erkend in 2022, dan stuurde

de ambtenaar burgerlijke stand een kennisgeving naar de woongemeente, die op basis daarvan het eenhoofdig gezag expliciet kon registreren op de persoonslijst van het kind.

In de BRP worden de juridisch ouders van het kind ingevoerd in categorie 2 en categorie 3. Wanneer gezag van rechtswege is ontstaan wordt dit niet apart in de BRP vermeld. Indien gezag is ontstaan na uitspraak van de rechter en hier een kennisgeving van plaats vindt richting de gemeenten wordt dit door de burgerzakenmedewerker ingevoerd in categorie 11. Verwerking hiervan gebeurt niet ambtshalve. Indien er sprake is van voogdij wordt bij het gezag een 'D' (derde) vermeld in de BRP.

Bepalen nationaliteit (juridisch ouderschap)

Om te bepalen welke nationaliteit het kind krijgt wordt gekeken naar de nationaliteit van de ouders. Een kind krijgt in onder andere de volgende gevallen van rechtswege de Nederlandse nationaliteit (artikelen 3 t/m 5c Rijkswet op het Nederlanderschap):

- De moeder heeft de Nederlandse nationaliteit.
- De ouders hebben allebei de Nederlandse nationaliteit.
- De vader heeft de Nederlandse nationaliteit en is getrouwd met de moeder. Of hij is haar geregistreerde partner.
- Wanneer alleen de vader de Nederlandse nationaliteit heeft (en niet met de moeder getrouwd of geregistreerde partner is) en het kind erkent.

Het kind kan in bepaalde gevallen meer nationaliteiten krijgen. Dat hangt af van buitenlands recht dat van toepassing is. Dit kan bijvoorbeeld wanneer het kind in het buitenland is geboren of omdat een of beide ouders een buitenlandse nationaliteit heeft. De burgerzakenmedewerker moet in geval van buitenlandse wetgeving beoordelen of deze van toepassing is. Uit de interviews blijkt dat deze beoordeling voor burgerzakenmedewerkers in sommige gevallen complex en tijdrovend kan zijn. Vaak wordt deze beoordeling door een senior burgerzakenmedewerker uitgevoerd en in sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van de informatie uit een kennisbank, bijvoorbeeld het Handboek Burgerzaken Amsterdam of wordt bijvoorbeeld advies ingewonnen bij de helpdesk Adviesbureau NVVB.

Bepalen geslachtsnaam en toegestane combinaties van de geslachtsnaam (juridisch ouderschap)

Een kind met de Nederlandse nationaliteit kan de achternaam van de moeder, de duomoeder of de vader krijgen en sinds 1 januari 2024 (met ingang van de wet Invoering gecombineerde geslachtsnaam) kan het eerste kind als dat op of na 1 januari 2024 wordt geboren de achternamen van beide ouders krijgen. Er was in 2024 ook een

overgangsregeling voor kinderen die op (of na) 1 januari 2016 zijn geboren. De gekozen achternaam voor het eerste kind geldt ook voor alle volgende kinderen. Er zit een maximum van twee naamdelen aan deze regeling. Als personen met een gecombineerde achternaam zelf kinderen krijgen dan kunnen zij voor deze kinderen ook maximaal twee naamdelen uit hun gecombineerde achternamen kiezen. Er zullen dan naamdelen vervallen om tot de gecombineerde achternaam te komen. De keuze voor een achternaam kan door de ouders voor de geboorte of bij de geboorteaangifte vastgelegd worden bij de burgerlijke stand. Als het kind eerst erkend moet worden, kan de naamskeuze tijdens de erkenning worden gemaakt. Beide ouders moeten dan samen naar de burgerlijke stand. Stief- en pleegkinderen kunnen de achternaam van hun opvoeder krijgen. Het verzoek om een naamswijziging moet dan bij Dienst Justis, een afdeling van ministerie van Veiligheid en Justitie, worden gedaan.

Opstellen akte levenloos geboren kind (juridisch ouderschap)

Indien een kind levenloos ter wereld is gekomen kunnen ouders aangifte doen bij de gemeente waar het kind levenloos geboren is. De ambtenaar van de burgerlijke stand maakt vervolgens een akte op: "akte van geboorte (levenloos)". De akte is een officiële erkenning dat het kind ter wereld is gekomen en komt in het overlijdensregister. Op deze akte worden de namen van de juridische ouders vermeld. Het kind kan de achternaam van de vader, de moeder of een combinatie van beiden krijgen. Deze keuze heeft geen gevolgen voor de naam van volgende kinderen. Van een levenloos geboren kind wordt geen persoonslijst opgemaakt. Desgewenst kan het kind wel worden geregistreerd op de persoonslijst van de ouder als categorie 09 Kind op de persoonslijst van de ouder die dit verzoekt.

Erkenning en gezag (juridisch ouderschap en gezag)

Met de erkenning van het kind wordt vastgelegd wie de juridische ouder is naast de moeder uit wie het kind is geboren. Binnen een huwelijk of geregistreerd partnerschap is geen erkenning nodig, het juridisch ouderschap en het gezag van rechtswege ontstaan door de geboorte van een kind binnen een huwelijk of partnerschap. Indien er geen sprake is van een huwelijk of geregistreerd partnerschap kan erkenning plaatsvinden voor de geboorte, tijdens de geboorteaangifte of op een later moment. Indien de erkenning voor de geboorte plaatsvindt heeft het kind vanaf de geboorte direct twee juridische ouders en worden beiden direct opgenomen in de geboorteakte.

Gezag kan van rechtswege ontstaan, verkregen worden door een aantekening uit het gezagsregister of door een rechterlijke uitspraak. Wanneer dit laatste gebeurt ontvangt de

gemeente van het gezagsregister het uittreksel hiervan, waarna het gezag geregistreerd wordt in categorie 11 van de persoonslijst. Burgerzakenmedewerkers geven in de interviews aan dat de registratie van het gezag in de BRP niet altijd overeenkomt met de registratie in het Centraal Gezagsregister (CGR). Dit kan bijvoorbeeld komen doordat het uittreksel niet is verstuurd, niet is aangekomen met de post of doordat het niet goed verwerkt is in de BRP. Uit een pilot van 2022-2023 (samenwerking tussen Justitie en Veiligheid, RvIG, NVVB, de Rechtspraak) is in 7 gemeenten gekeken naar de verschillen in de registraties van de BRP en het CGR blijkt ook dat de informatie over het gezag in de BRP niet altijd overeenkomt met het CGR.⁵ In november 2022 zijn vanuit het CGR alle gezagsaantekeningen aangeleverd over minderjarigen in alle 7 gemeenten. Door RvIG is een selectie gemaakt van de gezagsaantekeningen over minderjarigen in de 7 pilot gemeenten. Van deze aantekeningen uit het CGR kon voor 26.101 een verwachte waarde in de BRP worden afgeleid. Hiervan zijn 944 verschillen gevonden waarbij de gevonden waarde niet overeenkomt met de verwachte waarde. Dit komt neer op 3,6% verschil. De pilotgemeenten hebben deze verschillen onderzocht. Van de gevonden verschillen zijn gemiddeld 77% gecorrigeerd door de gemeente, 22% niet gecorrigeerd. Met name voor Gezamenlijk gezag, Aantekening gezamenlijk gezag, Voogdij en Adoptie wordt 91% tot 73% van de verschillen gecorrigeerd. Volgens de pilot zijn de belangrijkste redenen voor het ontstaan van het verschil: uittreksel niet ontvangen (650x), ouder is overleden (78x), uittreksel niet (goed) verwerkt (69x). In zowel de pilot als de interviews voor de uitvoeringstoets hebben gemeenten aangegeven dat directe inzage in het CGR de kans op fouten zou verminderen. Hiermee kan de stap van uittreksels aanvragen worden overgeslagen en kunnen verschillen sneller worden gecorrigeerd. Digitale (automatische) uitwisseling van gegevens uit het CGR naar de BRP is eveneens gewenst. Bij het vastleggen van een gerechtelijke uitspraak in het CGR zou een automatische digitale kennisgeving naar de woongemeente van de minderjarige kunnen worden verstuurd.

Sinds 1 januari 2023 geldt dat ongehuwde en niet-geregistreerde partners in de meeste gevallen automatisch gezamenlijk ouderlijk gezag krijgen met de moeder als zij hun kind erkennen. Zij hoeven het gezag niet langer samen met de moeder aan te vragen bij de

⁵ NVVB, *Bericht van NVVB Adviesbureau en RvIG: Afronding pilot verbeteren gezagsregistratie*, 3 mei 2023. Geraadpleegd op 4 november 2024 via [Bericht van NVVB Adviesbureau en RvIG: Afronding pilot verbeteren gezagsregistratie — Nieuws — Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken](#)

rechtbank. Omdat het gezag van rechtswege ontstaat bij erkenningen sinds 1 januari 2023 komt hier geen vermelding van in de BRP. Burgerzakenmedewerkers geven in de interviews aan dat het door de wetswijziging complexer is geworden om vast te stellen wie gezag hebben. Wanneer bijvoorbeeld een kind na 1 januari 2023 is geboren maar de erkenning voor deze tijd heeft plaats gevonden geldt de oude situatie nog en dient er dus op basis van het uittreksel van de rechtbank een aantekening gemaakt te zijn in categorie 11 van de BRP. Als deze er niet staat is er geen gezag. Maar als er sprake is van erkenning na 1 januari 2023 is er wel sprake van gezag. Toch zal er geen aantekening staan in categorie 11 omdat dit gezag (conform BW 1:244) van rechtswege is ontstaan en er dus geen uittreksel van de rechtbank nodig is. Dit maakt het complexer en tijdrovender voor burgerzakenmedewerkers om vast te stellen of er wel of geen sprake is van gezag van beide ouders. Momenteel moet de gezagsituatie worden afgeleid uit categorie 11 én andere gegevens in de BRP, namelijk de combinatie van persoonslijsten van beide ouders en het kind. Dit is tijdrovend en soms ook foutgevoelig, bijvoorbeeld omdat mutaties nog niet verwerkt zijn op de persoonslijst. Gemeenten geven in de interviews aan dat het in alle gevallen het gezag in categorie 11 vast te leggen (dus na uitspraak van een rechter of van rechtswege) zou helpen om sneller vast te stellen wie er gezag hebben. Ook het afleiden van het gezag via een online, realtime raadpleegbare gezagsmodule (aansluiting op Centraal gezagsregister) wordt door de gesproken gemeenten als oplossing hiervoor gezien. Ook is realtime inzage volgens burgerzakenmedewerkers minder foutgevoelig, omdat ook mutaties in het gezag direct inzichtelijk zijn.

Controle op genetisch verwantschap (en juridische betrekkingen) bij huwelijk of geregistreerd partnerschap en opstellen verklaring huwelijksbevoegdheid (juridisch ouderschap)

Een huwelijk mag in beginsel niet worden gesloten tussen hen die elkander, hetzij van nature hetzij familierechterlijk, bestaan in de opgaande lijn en in de nederdalende lijn of als broeder en zuster.⁶ Deze verboden gelden voor de biologische betrekkingen, maar ook voor de juridische betrekkingen (bijvoorbeeld in geval van erkenning van een kind). Bij een melding van een voorgenomen huwelijk of partnerschap zal de ambtenaar van de burgerlijke stand de geboortegegevens controleren in de Basisregistratie Personen (BRP). De gegevens in de BRP zijn in beginsel gebaseerd op de geboorteakte bij een geboorte in

⁶ Artikel 1:41 lid 2 BW

Nederland. Bij geboorte in het buitenland dient de geboorteakte eerst in de BRP geregistreerd te staan. Bij een huwelijk van een Nederlander in het buitenland is er soms een huwelijksbevoegheidsverklaring nodig, waarin staat dat de desbetreffende personen op dit moment niet getrouwd zijn en dat zij volgens de Nederlandse wet met elkaar mogen trouwen. Ook hierbij wordt door de burgerzakenmedewerker de BRP geraadpleegd. Indien een eventuele buitenlandse geboorteakte nog niet is geregistreerd in de BRP zal de geboorteakte gevraagd worden. Op zowel de huwelijksakte als de akte van geregistreerd partnerschap worden de namen van de ouders van beide echtgenoten/partners vermeld.

Naturalisatieprocedure (juridisch ouderschap)

Een vreemdeling kan de Nederlandse nationaliteit krijgen op grond van een optieprocedure of een naturalisatieprocedure. De vreemdeling dient het verzoek in bij de gemeente. Bij optie beslist de burgemeester en bij naturalisatie de IND. De medewerker burgerzaken gaat na of aan alle voorwaarden voldaan wordt. Bij een naturalisatieverzoek stelt de gemeente daarna een advies op. Dit stuurt zij samen met uw verzoek door naar de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND). De IND neemt de beslissing. Voor de meenaturalisatie van kinderen is het van belang dat de juridische ouders aan alle voorwaarden voldoen voor de naturalisatie. Daarnaast dienen beide ouders toestemming te geven voor de aanvraag van de Nederlandse nationaliteit van het kind.

Reisdocument minderjarige (gezag)

Bij de aanvraag van een reisdocument voor een minderjarige moeten de personen die gezag hebben over deze minderjarige hier toestemming voor geven. Dit kan in persoon aan de balie bij burgerzaken, digitaal via DigiD of met een ingevuld toestemmingsformulier die, in combinatie met een geldig kopie van het legitimatiebewijs, door de andere gezaghebbende meegenomen wordt bij de aanvraag. De medewerker burgerzaken controleert bij de aanvraag van het reisdocument via de BRP welke personen gezag hebben. Indien er twijfels zijn wordt contact opgenomen met het CGR. Vervolgens wordt gecontroleerd of alle gezaghebbenden toestemming verlenen voor de aanvraag van het reisdocument. Indien dit niet het geval is kan het document niet worden aangevraagd. Als beide gezaghebbenden niet tot overeenstemming kunnen komen kan door een van de gezaghebbenden vervangende toestemming van de rechter worden gevraagd. Hierdoor vertraagt het proces van de aanvraag van het reisdocument en zijn er meerdere afspraken met burgerzaken nodig, wat een extra tijdsbesteding oplevert. Daarnaast geeft een aantal burgerzakenmedewerkers aan dat geen overeenstemming tussen

gezaghebbenden soms tot vervelende situaties aan de balie leidt. Bijvoorbeeld vervelende telefoongesprekken tussen de personen met gezag waardoor de baliemedewerker moet wachten en het proces langer gaat duren, of boze reacties van een gezaghebbende wanneer de baliemedewerker aangeeft geen aanvraag te kunnen behandelen omdat de andere gezaghebbende geen toestemming geeft.

Doorgeven van een verhuizing minderjarige of emigratie minderjarige naar het buitenland (juridisch ouderschap en gezag)

Een ouder, voogd of verzorger kan een verhuizing voor een kind doorgeven bij de nieuwe woongemeente. Dit kan maximaal 4 weken voor de verhuizing tot uiterlijk 5 dagen na verhuizing per post, aan de balie of online. De medewerker burgerzaken past het adres vervolgens aan in de BRP. In de interviews geeft een aantal burgerzakenmedewerkers aan dat zij zien dat er kinderen zijn die steeds wisselen van woonadres. Wanneer dit speelt zijn de ouders vaak uit elkaar en schrijft de ene ouder het kind in op zijn of haar woonadres, waarna de ex-partner het kind vervolgens weer inschrijft op zijn of haar woonadres. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan om de kinderbijslag te ontvangen. Burgerzakenmedewerkers geven hierover aan dat het extra tijd kost om hetzelfde kind steeds weer in te moeten schrijven op een woonadres.

Ouders, voogden of verzorgers dienen een emigratie (verblijf van 8 maanden of langer in het buitenland) aan de woongemeente door te geven. De burgerzakenmedewerker verwerkt vervolgens de uitschrijving van het kind in de Basisregistratie Personen (BRP) en zet de gegevens in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI).

3.1.2 Werkprocessen jeugdzorg

De jeugdzorg kent diverse actoren. Voor dit onderzoek is in afstemming met de begeleidingscommissie gesproken met de Gecertificeerde Instellingen, Veilig Thuis en lokale jeugdhulp organisaties. Sommige van deze organisaties vallen onder gemeentelijke verantwoordelijkheid, andere organisaties worden gefinancierd uit gemeentelijke subsidies en sommige organisaties vallen binnen het sociaal domein van de gemeente. Op basis van de interviews zijn de werkprocessen gerelateerd aan juridisch ouderschap en gezag bij deze instanties opgevraagd en worden hieronder verder beschreven.

Lokale toegang

Op lokaal niveau bestaat er een grote variëteit aan hulpverlening. Via de lokale toegang wordt getracht de hulpverlening op een laagdrempelige manier aan te bieden aan jongeren die dat nodig hebben. Deze hulpverlening is heel divers, gedacht kan worden aan bijvoorbeeld eerstelijns psychologische ondersteuning, gezinscoaches, familie-therapie of een assertiviteitscursus. Wanneer een jongere in beeld is voor hulpverlening wordt afhankelijk van het type hulpverlening bepaald of toestemming van een ouder/verzorger met gezag vereist is of niet. Indien deze toestemming vereist is wordt toestemming gevraagd aan de ouder(s) met gezag. Indien deze toestemming niet wordt verleend kan de hulpverlening niet plaatsvinden, of pas later van start gaan wanneer er wel toestemming is. Omdat deze hulp wordt verleend binnen het vrijwillig kader kan deze vorm van hulpverlening niet worden afgedwongen.

Jeugdbescherming door gecertificeerde instellingen

Een kinderrechter kan een jeugdbeschermingsmaatregel opleggen als de veiligheid of ontwikkeling van een kind ernstig wordt bedreigd. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en de jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke of civielrechtelijke beslissing van de kinderrechter. Deze vorm van jeugdzorg wordt uitgevoerd door de gecertificeerde instellingen. Bij de aanmelding van de jeugdige bij een gecertificeerde instelling wordt vaak al via de Raad voor de Kinderbescherming informatie aangeleverd over wie het gezag heeft over het kind. In andere gevallen is er automatisch een melding vanuit de BRP. Vervolgens wordt bekeken op wat voor manier ouders moeten worden betrokken bij en geïnformeerd worden over de maatregelen. De verschillende jeugdbeschermingsmaatregelen en de positie van ouders (met gezag) worden hieronder verder toegelicht.

De jeugdbeschermingsmaatregel die het meest wordt ingezet, is de ondertoezichtstelling (OTS). De kinderrechter kan een OTS opleggen als de veiligheid en ontwikkeling van een kind ernstig wordt bedreigd. Het kind komt daarmee onder toezicht te staan van een gecertificeerde instelling. Een jeugdbeschermer van de gecertificeerde instelling adviseert ouders over de opvoeding en kan ook jeugdhulp inzetten. Bij een OTS houden ouders het gezag over hun kind, maar zijn ze verplicht om gehoor te geven aan de adviezen en aanwijzingen van de jeugdbeschermer. Als een situatie met een kind dringend is, kan de kinderrechter een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) opleggen. Dit gebeurt als er niet gewacht kan worden op een normaal onderzoek en een verzoekschriftprocedure door de Raad voor de Kinderbescherming. De OTS is erop gericht de thuissituatie te verbeteren. Als dat niet lukt, kan de kinderrechter als laatste middel beslissen tot een uithuisplaatsing. Er wordt dan in combinatie met een (voorlopige) ondertoezichtstelling een machtiging uithuisplaatsing uitgesproken.

Een vergaande maatregel is de beëindiging van het gezag van ouders. De Raad voor de Kinderbescherming kan de kinderrechter verzoeken het gezag te beëindigen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een ondertoezichtstelling de situatie met een kind onvoldoende heeft verbeterd, als er geen perspectief is dat ouders binnen een redelijke termijn hun opvoedingsverantwoordelijkheid nemen, of als ouders de hulpverlening weigeren. De kinderrechter neemt hierin het besluit. Als het ouderlijk gezag wordt beëindigd, mogen ouders geen beslissingen meer nemen over hun kind. Ouders hebben wel recht op informatie en contact. Maar alleen als dit veilig genoeg kan voor het kind. Het kind wordt opgevoed in een pleeggezin, gezinshuis of op een andere plek. Het gezag is in handen van iemand anders dan de ouders, namelijk een voogd. Een voogd werkt meestal bij een gecertificeerde instelling. Maar soms wordt de voogd een pleegouder of iemand uit het netwerk van het kind.

Bij voogdij wordt het gezag over een minderjarig kind door iemand anders uitgeoefend dan een ouder. Dit kan zijn na een gezagsbeëindigende maatregel of bij kinderen van ouders die tijdelijk geen gezag meer hebben. Er is sprake van tijdelijke voogdij als de gezaghebbende ouder het gezag tijdelijk niet zelf kan uitoefenen. Bijvoorbeeld als ouders minderjarig zijn of als een ouder onder curatele is gesteld en er geen andere ouder is die het gezag kan uitoefenen. De tijdelijke voogdij duurt totdat de ouder het gezag heeft teruggevraagd aan de rechtbank. Daarnaast bestaat ook een voorlopige voogdij. Hiervan is sprake bij een acute situatie die bedreigend is voor het kind en dit gaat vrijwel altijd samen met een tijdelijke schorsing van het gezag van de ouder(s).⁷

Veilig Thuis

Veilig Thuis heeft de maatschappelijke opdracht om burgers te adviseren en te beschermen door een melding van (vermoedens van) huiselijk geweld en/of kindermishandeling te onderzoeken. Deze maatschappelijke opdracht is vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Indien er een vermoeden bestaat van huiselijk geweld en/of kindermishandeling kan dit gemeld worden bij Veilig Thuis. Vervolgens gaat Veilig Thuis de melding zelf onderzoeken of wordt een lokale hulpverlener gevraagd de melding te onderzoeken. Allereerst wordt dan vastgesteld wie het gezag hebben over een minderjarig kind. Met behulp van een BRP API kunnen medewerkers van Veilig Thuis het gezag inzien. Vanwege de specifieke informatiepositie van Veilig Thuis heeft Veilig Thuis geen toestemming nodig van de gezaghebbende ouders om te kunnen spreken met een kind

⁷ Nederlands Jeugdinstituut, Maatregelen jeugdbescherming, geraadpleegd op 10 december 2024, via [Maatregelen jeugdbescherming | Nederlands Jeugdinstituut](#)

onder de 16 jaar. Wel hoort Veilig Thuis de gezaghebbende ouders vooraf te informeren over het feit dat Veilig Thuis contact zal hebben met de betrokken kinderen en wat globaal de onderwerpen zijn die in het gesprek aan de orde komen, tenzij het belang van het kind zich hiertegen verzet. Dit geldt ook voor de gesprekken met bijvoorbeeld de school of met de huisarts, die zonder toestemming van de ouder(s)/gezagsdragers kunnen plaatsvinden. In de praktijk zal ook in dat geval veelal vooraf met de ouders daarover worden gesproken. Indien er twee ouders zijn met gezag moeten beiden in beginsel daarover gesproken worden.

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek kan Veilig Thuis:

- direct handelen in crisissituaties om de veiligheid te herstellen;
- Het gezin of de volwassene doorverwijzen naar de juiste hulp (gemeente, maatschappelijk werk, jeugdhulp etc.);
- overleg organiseren met alle betrokken hulpverleners en ouders/kinderen/volwassenen om de hulp beter aan te laten sluiten

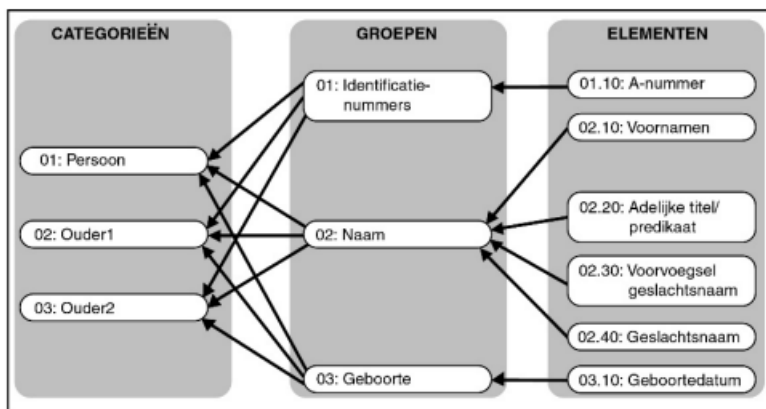
Ouders met gezag hebben recht op een afschrift van het dossier of specifieke stukken, zodat zij kunnen zien welke informatie over hun in het dossier zijn opgenomen. Ook hebben zij recht op de gegevens in het dossier van het kind wanneer deze jonger is dan zestien jaar is en zij het gezag hebben over het kind. Kinderen hebben recht om een afschrift te krijgen van hun dossier of informatie die over henzelf gaan, in principe vanaf de leeftijd van twaalf jaar. Tussen twaalf en zestien jaar kunnen kind én ouders (met gezag) vragen om de stukken uit het dossier. Vanaf zestien jaar heeft alleen het kind zelf recht op informatie uit het dossier en het recht om daar een afschrift van te ontvangen. Een ouder zonder gezag heeft geen recht op een afschrift van het dossier van zijn of haar kinderen. Wel mag een ouder zonder gezag vragen om belangrijke informatie over zijn of haar kind te ontvangen. Op deze regels bestaan uitzonderingen. Zo moet rekening gehouden worden met de belangen van anderen, bijvoorbeeld van het kind of van de andere ouder met gezag. Soms betekent dit dat Veilig Thuis niet alle of geen stukken uit het dossier kan verstrekken of dat dingen weggelakt moeten worden.

3.1.3 Systemen

Er worden door gemeenten diverse systemen en applicaties gebruikt om bovenstaande processen die betrekking hebben op juridisch ouderschap en/ of het gezag uit te voeren. In de bovenstaande beschrijving van de werkprocessen is de BRP meerdere malen benoemd. De Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) alsmede een Registratie Niet-ingezetenen (RNI). Personen die korter dan 4 maanden in Nederland wonen, kunnen ook als niet-ingezetenen in de BRP staan. Bijvoorbeeld omdat ze tijdelijk werken of

studeren in Nederland. Van elke persoon is er één persoonslijst aanwezig in de BRP. Deze persoonslijst is verdeeld in categorieën, een categorie is verdeeld in groepen en een groep bestaat uit een of meer elementen. Deze worden hieronder beknopt beschreven, zodat in de paragraaf over de systemen in de toekomstige situatie (3.1.6) de benodigde aanpassingen beter te duiden zijn.

Juridisch ouderschap heeft betrekking op de categorieën 02 (ouder 1) en 03 (ouder 2) van de persoonslijst. Het gezag wordt vermeld in categorie 11 (gezagsverhouding) van de persoonslijst. In sommige categorieën worden gegevens die een sterke onderlinge samenhang vertonen bijeengebracht in groepen. De elementen vormen de basis voor het vastleggen van gegevens in de BRP. De samenhang tussen categorieën, groepen en elementen kan schematisch als volgt worden weergegeven (niet volledig):



Figuur 1 Bron: RvIG⁸

Een categorie bestaat één of meerdere stapels. Een categorie die eenmaal actueel kan voorkomen, bestaat uit één stapel. Binnen deze stapel kan sprake zijn van historische categorieën. Een voorbeeld hiervan is de categorie Verblijfplaats (categorie 08). Sommige categorieën kennen geen historie. De stapel bestaat dan alleen uit een actuele categorie. Een voorbeeld hiervan is categorie Inschrijving (categorie 07). De volgende categorieën kunnen meerdere keren actueel voorkomen en bestaan dan uit meerdere stapels:

- Categorie 04 Nationaliteit (bijvoorbeeld iemand met een dubbele nationaliteit)

⁸ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Handleiding Uitvoeringsprocedures, versie 3.7*, 1 januari 2023. Geraadpleegd op 12 december 2024 via [HUP 3.1](#)

- Categorie 05 Huwelijk/geregistreerd partnerschap (bijvoorbeeld een beëindigd huwelijk en een huidig geregistreerd partnerschap)
- Categorie 09 Kind (bijvoorbeeld drie verschillende kinderen)
- Categorie 12 Reisdocumenten (bijvoorbeeld twee ingehouden reisdocumenten en een geldig reisdocument dat nog in gebruik is).

Op dit moment kunnen de categorieën ouder1 en ouder2 maar één keer voorkomen en bestaan dus niet uit meerdere stapels.

Voor gezag werken gemeenten in de persoonslijst volgens een landelijke tabel⁹ met een aanduiding die aangeeft wie belast is met het gezag over de minderjarige ingeschrevene:

1 = Ouder1 heeft het gezag

2 = Ouder2 heeft het gezag

12= Ouder1 en Ouder2 hebben het gezag

D = een of meer derden hebben het gezag

1D = Ouder1 en een derde hebben het gezag

2D = Ouder2 en een derde hebben het gezag

In geval van een derde kunnen gemeenten in de persoonslijst niet zien wie deze derde is.

RvIG is verantwoordelijk voor de veilige opslag van deze gegevens in de BRP en de uitwisseling ervan. Het Logisch Ontwerp (LO) BRP bevat alle functionele en technische eisen waaraan systemen die deel uitmaken van het BRP-stelsel, moeten voldoen. Om de communicatie tussen alle applicaties binnen het BRP-stelsel geautomatiseerd te laten plaatsvinden, wordt voorzien in meerdere vormen van geautomatiseerde uitwisseling (Berichtendienst, Webservices, API's) en verwerking van gegevens.

Er zijn verschillende BRP applicaties die door gemeenten gebruikt worden voor de processen rondom het juridisch ouderschap en het gezag. Deze applicaties worden geleverd door gemeentelijke softwareleveranciers. Er zijn drie softwareleveranciers voor gemeenten in het burgerzakendomein: Centric, PinkRoccade en Shift2 (voorheen Procura). Zo is er bijvoorbeeld de applicatie iBurgerzaken. Dit is een applicatie met BRP data voor het gebruik binnen gemeenten. Hierin worden bijvoorbeeld de juridische ouders van een kind geregistreerd en wordt geregistreerd

⁹ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Landelijke tabellen 31 t/m 61 in pdf formaat*, geraadpleegd op 12 december 2024 via [Landelijke tabellen 32 t/m 61 in pdf-formaat - Toptaken](#)

bij wie het gezag ligt wanneer er een uittreksel uit het gezagsregister is ontvangen. Ook is er de applicatie Open Burgerzaken, waarmee bijvoorbeeld gegevens uit de BRP voor derde partijen op een veilige manier toegankelijk worden gemaakt, waarbij de integriteit van de database gewaarborgd blijft. Hierdoor worden bijvoorbeeld bij de aangifte van een geboorte automatisch gegevens worden opgehaald over erkenning en naamskeuze. Daarnaast worden in bijvoorbeeld de jeugdzorg door middel van API's, met allerlei controles en waarborgen, gegevens opgehaald uit de BRP. Hierdoor hoeft de medewerker niet zelf uit de BRP te herleiden wie het gezag heeft. Daarnaast worden gegevens uit de BRP ook door gemeenten als afnemer gebruikt, bijvoorbeeld in het berichtenverkeer.

3.2 Toekomstige situatie

In deze paragraaf wordt de toekomstige situatie beschreven. Daarbij worden eerst de door Justitie en Veiligheid geformuleerde uitgangspunten rondom meerouderschap en meerpersoonsgezag beschreven in paragraaf 3.2.1. Vervolgens worden in paragraaf 3.2.2 de aanpassingen in de werkprocessen voor burgerzaken en in paragraaf 3.2.3 voor de jeugdzorg benoemd. Tot slot wordt in paragraaf 3.2.4 ingegaan op de benodigde aanpassingen in de systemen.

3.2.1 Uitgangspunten meerouderschap en meerpersoonsgezag

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft ten aanzien van deze uitvoeringstoets een aantal uitgangspunten voor meerouderschap en meerpersoonsgezag meegegeven. In deze uitvoeringstoets zijn deze uitgangspunten getoetst. In deze paragraaf worden de uitgangspunten weergegeven.

A. Begrippenkader

Verschil meerouderschap en meerpersoonsgezag

Juridisch ouderschap: De bron voor opname van juridisch ouderschap in de BRP is de geboorteakte. Op basis van de geboorteakte worden de oudergegevens opgenomen in de BRP. Bij ontbreken van een geboorteakte kan dit a.d.h.v. een verklaring onder ede worden opgenomen. Een juridisch ouder is ouder voor de wet en staat formeel als ouder aangemerkt in bijvoorbeeld de Basisregistratie personen. Een juridisch ouder heeft bijvoorbeeld recht op omgang met het kind en de plicht het kind financieel te onderhouden. Meerouderschap betreft de situatie waarin juridisch ouderschap aan meer dan twee personen is toekend.

Gezag: een gezaghebbende heeft het recht om beslissingen te nemen over het kind, zoals over de school, de gezondheid en de religie. Meerpersoonsgezag houdt in dat meer dan twee personen het gezag over een kind kunnen hebben. Meeroudergezag is een vorm van meerpersoonsgezag. Uitgangspunt is dat bij meerouderschap ook sprake is van meerpersoonsgezag.

Meerouderschap	• Betreft situatie van juridisch ouderschap van meer dan twee ouders • Zelfde rechten en plichten als juridisch ouder nu heeft. Toegekend aan meer dan twee ouders • Uitgangspunt is dat meerouderschap ook meeroudergezag inhoudt
Meerpersoonsgezag	• Betreft situatie van gezag door meer dan twee personen • Er hoeft geen sprake te zijn van juridisch (meer)ouderschap • Meeroudergezag is een vorm van meerpersoonsgezag waarbij ook sprake is van meerouderschap

B. Voorwaarden voor de inwerkingtreding van een regeling rondom meerouderschap

De staatscommissie adviseert tot een regeling voor meerouderschap met de volgende voorwaarden:

- Het meerouderschap moet zorgvuldig worden voorbereid door de aspirant ouders, hierover moet voor de conceptie worden nagedacht en de afspraken moeten worden vastgelegd;
- De afspraken moeten worden vastgelegd in een meerouderschapsovereenkomst, waaruit de intentie blijkt om samen op gelijkwaardige wijze ouder voor het kind te zijn;
- Meerouderschap kan gelden voor maximaal vier ouders en twee huishoudens;
- De ouders moeten een voor het kind aanwijsbare band hebben. De meerouderschap regeling is daarom toegankelijk voor de geboorteouder, de personen met wie het kind een genetische band heeft en hun partners. Met genetische band wordt hier specifiek bedoeld de biologische ouders en niet bijvoorbeeld de grootouders of andere verwanten;
- De afspraken die gemaakt worden moeten vóór de conceptie aan de rechter worden voorgelegd, de rechter beslist over het ontstaan van meerouderschap.
- In de procedure wordt een bijzondere curator benoemd die bij de rechter het perspectief van het toekomstige kind moet verwoorden.

Bij het regelen van meerouderschap is meeroudergezag het uitgangspunt. Als de rechter een meerouderschapsovereenkomst heeft goedgekeurd ontstaat er ook meeroudergezag.

Nb:

- De door de Staatscommissie Herijking Ouderschap (SHO) voorgestelde regeling is niet toegankelijk voor ouders die reeds voor de inwerkingtreding van de regeling een meeroudergezin vormen, hiervoor zal een overgangsregeling worden getroffen;
- Indien ouders er niet in slagen voor de conceptie te voldoen aan het opstellen van een overeenkomst kan er alsnog meerouderschap worden verkregen via de weg van adoptie;
- In gevallen waarbij meerouderschap ontstaat na adoptie, zou volgens de Staatscommissie niet automatisch ook meeroudergezag moeten ontstaan. In bepaalde gevallen kan dit volgens haar namelijk niet wenselijk zijn. Een voorbeeld hiervan is een situatie van meerouderadoptie door pleegouders waarbij de oorspronkelijke ouders niet langer met het gezag zijn belast. Het is dan niet nodig dat meer dan twee personen gezag over het kind krijgen. In andere gevallen adviseert de Staatscommissie tot een regeling voor meerpersoonsgezag die onder strikte voorwaarden en op gezamenlijk verzoek van betrokkenen door de rechter kan worden vastgesteld.

C. Voorkomende situaties van meerouderschap

In de uitgangspunten van Justitie en Veiligheid worden drie situaties van meerouderschap benoemd:

1. Intentionele meeroudersituatie
Meer dan twee personen en maximaal vier personen spreken voor de geboorte van een kind af het kind gezamenlijk te verzorgen en op te voeden.
2. Na de geboorte ontstane meeroudersituatie - samengestelde gezinnen
Ouders/verzorgers (na beëindiging relatie), waarbij het kind ook wordt verzorgd en opgevoed door de nieuwe partner(s) van zijn of haar ouder(s).
3. Na de geboorte ontstane meeroudersituatie - pleeggezin
Waarbij het kind niet door de eigen ouders, maar (tijdelijk) door of samen met pleegouders wordt verzorgd en opgevoed. De SHO stelt een hele brede regeling voor bovengenoemde drie doelgroepen voor. Als het kabinet zou besluiten tot een regeling, dan moet er ook nog een besluit worden genomen over de reikwijdte van de regeling.

D. Geschatte aantallen

Meerouderschapsituaties worden niet geregistreerd. Om die reden is niet bekend hoe vaak dit voorkomt. Een schatting van Justitie en Veiligheid naar de doelgroep wijst erop dat eventuele wetgeving rondom meerouderschap- en meerpersoonsgezag voor ongeveer 200 gezinnen van toepassing zou kunnen zijn. Het WODC is door Justitie en Veiligheid gevraagd om een onderzoek

te doen naar de doelgroep en om daarbij de diversiteit en omvang van de doelgroep in kaart te brengen.¹⁰ Ten tijde van dit deel van de uitvoeringstoets zijn de resultaten van dit onderzoek nog niet bekend. Indien gekozen wordt voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag wordt geadviseerd een deel B van deze uitvoeringstoets uit te laten voeren. De bevindingen uit het WODC onderzoek kunnen in deel B van de toets worden meegenomen.

3.2.2 Werkprocessen burgerzaken

In hoofdstuk 3.1.1 worden de werkprocessen die in de huidige situatie gerelateerd zijn aan juridisch ouderschap en/of gezag beschreven. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wijzigingen in de processen in de toekomstige situatie van meerouderschap en meerpersoonsgezag. Per proces zal worden benoemd of de wijziging betrekking heeft op meerouderschap, meerpersoonsgezag of op allebei en wat de gewijzigde handelingen of processtappen zijn. Daarnaast dient het meerouderschap, conform de uitgangspunten zoals benoemd in 3.2.1, voorafgaand aan de geboorte geregeld te worden. De uitspraak van de rechter dient (voor de geboorte van het kind) bij de gemeente te komen. In de uitgangspunten wordt niet benoemd op welke wijze dit zal gebeuren. In het laatste deel van dit deze paragraaf worden hier meerdere opties met bijbehorende uitvoeringsconsequenties voor gegeven.

Opstellen (of wijzigen) van de geboorteakte en inschrijven BRP (meerouderschap en meerpersoonsgezag)

Bij het opmaken van een geboorteakte kunnen in de toekomstige situatie maximaal 4 namen van de ouders op de geboorteakte komen te staan. De tijdsbesteding voor de ambtenaar burgerlijke stand om in plaats van 1 of 2 ouders 3 of 4 ouders op de akte te vermelden zal toenemen. De mate waarin dit zal toenemen kan per geval variëren. Indien alle ouders de Nederlandse nationaliteit hebben zal de extra tijdsbesteding beperkt zijn (enkele minuten). Wanneer er sprake is van rechtsfeiten uit het buitenland wordt het proces complexer en zal de tijdsbesteding toenemen. Hoe meer juridische ouders er zijn, hoe groter de kans is dat hier sprake van kan zijn. Daarnaast is op basis van de uitgangspunten rondom meerouderschap niet duidelijk hoe meerouderschap zich gaat verhouden tot het internationaal recht. In de interviews wordt daarbij aangegeven dat meerouderschap juridisch gezien niet bestaat in andere landen, waardoor er geen juridische ouderband voor 3 of 4 personen mogelijk is volgens buitenlands recht. Hierdoor ontstaat er een

¹⁰ WODC, Omvang en diversiteit doelgroep(en) meerouderschap en meerpersoonsgezag. Projectnummer 3496

risico dat meerouderschap in het buitenland tot problemen kan leiden, omdat een geboorteakte waarop vier ouders staan vermeld niet erkend zal worden. In een interview werd benoemd dat de afgifte van meertalige uittreksels, maar ook verklaringen van huwelijksbevoegdheid, voor gebruik in het buitenland gebonden zijn aan internationale overeenkomsten en vastgestelde modellen door de Commission internationale de l'état civil (CIEC). De CIEC is een interlandelijke organisatie met als doel het faciliteren van internationale samenwerking in zaken betreffende de burgerlijke stand. De internationale modellen laten op deze modellen de vermelding van maximaal twee ouders toe. Er dient dus bij de verdere uitwerking van een eventuele regeling toegelicht te worden hoe meerouderschap zich tot buitenlands recht en internationale standaarden verhoudt. Dit bepaalt ook de inrichting van het toekomstige proces voor het opstellen van aktes bij de burgerlijke stand en de bijbehorende tijdsbesteding.

In de BRP worden in de toekomstige situatie tot 4 juridisch ouders van het kind ingevoerd. Op basis van de uitgangspunten is niet duidelijk hoe de registratie van de ouders bij meerouderschap in de persoonslijst eruit zal komen te zien. In de nieuwe situatie kunnen er mogelijk categorieën bijkomen waarin de extra ouders worden geregistreerd. Nieuwe categorieën kunnen leiden tot een henummering van de bestaande categorieën, of moeten een nieuw nummer krijgen aan het einde van de persoonslijst (bijv. 18 ouder 3 en 19 ouder 4). De impact van een henummering is mogelijk groter dan de impact van toevoeging van nieuwe categorieën aan het einde van de persoonslijst. Als alternatief kan gekozen worden om categorie 3 te sluiten en categorie 2 meerdere keren voor te laten komen. Strikt genomen moeten dan alle 4 de ouders geregistreerd blijven door de twee ouders historisch (in cat. 52/53) te registreren en twee ouders als actuele ouders (in cat. 2/3). Deze oplossing is kosteneffectiever, maar kan gevoelig liggen bij de meerouders. Ook kan deze wijze van registreren verwarrend zijn voor afnemers. Een andere optie is dat RvIG ervoor kan kiezen één categorie te maken waar alle ouders kunnen worden ingevoerd.

Bepalen nationaliteit (meerouderschap)

Wanneer alle vier de ouders de Nederlandse nationaliteit hebben kan de nationaliteit van het kind in de nieuwe situatie eenvoudig worden bepaald. Indien een of meerdere ouders een buitenlandse nationaliteit hebben, geldt het eerder benoemde punt van het buitenlands recht. Omdat meerouderschap in andere landen op dit moment bijna niet voorkomt¹¹, kan er naar verwachting geen buitenlands recht worden toegepast. Er dient bij de verdere uitwerking van een eventuele

¹¹ Er zijn staten zoals Canada die meerouderschap kennen als het kind verwerkt is door kunstmatige voortplanting. Ook buiten Nederland zijn deze zaken in beweging.

regeling toegelicht te worden hoe meerouderschap zich tot buitenlands recht verhoudt. Dit bepaalt ook de inrichting van het nieuwe proces en bijbehorende tijdsbesteding.

Bepalen geslachtsnaam en toegestane combinaties van de geslachtsnaam (meerouderschap)

Bij meerouderschap zullen er meer opties zijn voor de geslachtsnaam. In plaats van de achternamen van twee ouders kan uit de achternamen van vier ouders geselecteerd worden. Wel bepaalt de huidige wetgeving dat een dubbele achternaam uit maximaal 2 achternamen kan bestaan. Bij vier ouders zullen dus maximaal de achternamen van 2 ouders gekozen kunnen worden. De mogelijke hoeveelheid achternamen zal dus niet toenemen ten aanzien van de huidige situatie. In de systemen worden de verschillende opties van mogelijke combinaties getoond. Met deze wijziging zullen er meer combinaties mogelijk zijn en zullen de systemen hierop aangepast moeten worden. Ook dienen de ouders vooraf goed geïnformeerd zijn over de maximale hoeveelheid van achternamen en de (on)mogelijkheden van naamcombinaties. Burgerzakenmedewerkers verwachten extra tijdsbesteding voor dit proces, die zal zitten in het voorlichten over en het beantwoorden van vragen over keuze van de geslachtsnaam. In de interviews hebben diverse burgerzakenmedewerkers de voorkeur geuit dat de keuze van de geslachtsnaam het best bij de rechter kan worden vastgelegd bij het maken van de afspraken over het meerouderschap en het sluiten van de meerouderschaps-overeenkomst.

Opstellen akte levenloos geboren kind (meerouderschap)

Bij meerouderschap zullen er 3 of 4 namen van ouders op deze akte moeten worden gezet. Ook bij dit proces moeten ouders een keuze maken over de geslachtsnaam, waarbij dezelfde variaties mogelijk zijn als bij een levend geboren kind. Hiervoor geldt ook dat wanneer hier voorlichting over gegeven moet worden, er een extra tijdsbesteding zal zijn. Wanneer ouders ervoor kiezen om het levenloos geboren kind op de eigen persoonslijst te laten bijschrijven, zal mogelijk bij meerdere personen registratie moeten plaatsvinden.

Erkenning en gezag (meerouderschap en meerpersoonsgezag)

In de toekomstige situatie zullen meer personen het kind kunnen erkennen als juridisch ouder en/of het gezag krijgen over een kind. Waar in de huidige situatie de erkenner de andere juridisch ouder is naast de moeder uit wie het kind is geboren, zullen dit in de toekomstige situatie twee of drie personen zijn. Met name rondom dubbele afstammelingen die buiten Nederland ontstaan kunnen volgens gesproken burgerzakenmedewerkers in de

nieuwe situatie erkenningsproblemen ontstaan. Een voorbeeld: een kind is erkend in Nederland; een andere persoon erkent het kind buiten Nederland of diens afstamming wordt elders vastgesteld. Moet deze afstamming nu worden erkend? En als de afstamming niet wordt erkend, wat is dan de juridische grondslag voor die weigering? Kan dat nog steeds met een beroep op de openbare orde, zoals dat nu het geval is, nadat Nederland meerouderschap toestaat? Of moet hiervoor een andere grond in de wet worden opgenomen?

Het gezag ontstaat van rechtswege, dus er zal geen BRP registratie van worden gemaakt. In de interviews met burgerzakenmedewerkers kwam naar voren dat registratie van alle gezaghebbenden in de BRP, zeker in geval van meerpersoonsgezag, de werkzaamheden voor de uitvoering zal vergemakkelijken en de kans op fouten vermindert. Het achterhalen van wie het gezag heeft is in de huidige situatie soms al complex en geïnterviewden verklaren dat dit bij 4 gezaghebbenden nog lastiger zal zijn. Ook kan dit gedeeltelijk ondervangen worden door rechtstreekse inzage in het CGR (aangezien daarin niet alle rechtsfeiten op basis waarvan gezag ontstaat of tenietgaat worden geregistreerd).

Controle op genetisch verwantschap (en juridische betrekkingen) bij huwelijk of geregistreerd partnerschap en opstellen verklaring huwelijksbevoegdheid (meerouderschap)

In de toekomstige situatie zijn er meerdere ouders dan in de huidige situatie, waardoor bij een voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap van meer personen moet worden nagegaan of er geen sprake is van genetisch verwantschap of juridische betrekkingen.

Naturalisatieprocedure (meerouderschap)

Burgerzakenmedewerkers geven aan dat meerouderschap naar verwachting geen effect heeft op de naturalisatieprocedure, omdat er ten tijde van de naturalisatieprocedure (nog) geen meerouderschapssituatie van toepassing is. Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe zich dit zal gaan moeten verhouden tot staatlozen en erkende vluchtelingen.¹²

Reisdocument minderjarige (meerpersoonsgezag)

¹² In relatie tot de bepalingen 10:16 en 10:17 BW

Bij de aanvraag van een reisdocument voor een minderjarige moeten in de toekomstige situatie alle personen met gezag toestemming geven om het document aan te kunnen vragen. Dit worden er bij meerpersoonsgezag dus 3 of 4. De medewerker burgerzaken controleert bij de aanvraag van het reisdocument via de BRP welke personen gezag hebben. Door burgerzakenmedewerkers wordt aangegeven dat dit snel inzichtelijk moet zijn bij meerpersoonsgezag, bijvoorbeeld door registratie hiervan in categorie 11 van de BRP of rechtstreekse inzage in het CGR. Vervolgens wordt gecontroleerd of alle gezaghebbenden toestemming verlenen voor de aanvraag van het reisdocument. Er zullen daardoor meer personen aan de balie moeten komen, of een van de aanvragers moet machtigingen van de andere gezagsdragers kunnen overhandigen. De tijd die de burgerzakenmedewerker kwijt is om na te gaan of alle gezaghebbenden toestemming hebben verleend neemt toe omdat het meer personen betreft. Daarnaast neemt door toename van het aantal gezaghebbenden de kans toe dat toestemming van een gezaghebbende vergeten wordt of dat niet alle gezaghebbenden het eens zijn. In de huidige situatie (3.1.1) is beschreven dat wanneer de gezagsdragers het oneens zijn of wanneer er geen bewijs van toestemming kan worden overhandigd dit vaak extra tijd kost aan de balie. Bijvoorbeeld omdat dan telefoongesprekken tussen de personen met gezag afgewacht moet worden, er vragen komen wanneer de baliemedewerker aangeeft geen aanvraag te kunnen behandelen wegens ontbreken van toestemming, of omdat een extra afspraak moet plaatsvinden omdat eerst vervangende toestemming van de rechter moet worden geregeld. Burgerzakenmedewerkers zien dit als reëel uitvoeringsrisico bij meerpersoonsgezag.

Doorgeven van een verhuizing minderjarige of emigratie minderjarige naar het buitenland (juridisch ouderschap en gezag)

In de nieuwe situatie zijn er meer juridisch ouders en gezaghebbenden. Hierdoor kunnen meer personen een verhuizing of emigratie van een minderjarige doorgeven. Het proces zal hetzelfde verlopen als in de huidige situatie en geen extra tijd in beslag nemen. Wel geven burgerzakenmedewerkers in de interviews aan dat er een risico is dat onenigheid kan ontstaan tussen de 3 of 4 ouders en/of gezagsdragers. In 3.1.1 is aangegeven dat er in de huidige kinderen zijn die steeds wisselen van woonadres. Dit omdat de ene ouder het kind inschrijft op zijn of haar woonadres, waarna de ex-partner het kind vervolgens weer inschrijft op zijn of haar woonadres. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan om de kinderbijslag te ontvangen. Het kost burgerzakenmedewerkers extra tijd om hetzelfde kind steeds weer in te moeten schrijven op een woonadres. Wanneer een kind niet 2 maar 3 of 4 ouders of gezagsdragers heeft, ontstaat volgens burgerzakenmedewerkers een groter

risico op onenigheid tussen deze personen. Dit kan vervolgens weer leiden tot bovengenoemde situatie en mogelijk verhuisbewegingen van een kind tussen nog meer woonadressen. Wanneer dit risico optreedt neemt de uitvoeringslast voor de burgerzakenmedewerker toe. Hoewel in de uitgangspunten (3.2.1) benoemd wordt dat er bij meerouderschap en meerpersoonsgezag maximaal sprake is van 2 huishoudens en maximaal 4 personen, is onduidelijk wat er gebeurt als een van de stellen waarvan beide personen juridisch ouder en/of gezagsdrager zijn uit elkaar gaat wonen en hierdoor een extra huishouden bijkomt. Betekent dit dat er toch 3 huishoudens ontstaan of wordt er dan iemand uit het meerouderschap/ meerpersoonsgezag ontheven?

Nieuwe processtap:

Meerouderschap zal worden toegekend door de rechter, vóór de conceptie. In de uitgangspunten is niet beschreven hoe dit bewijs van de rechtbank bij gemeenten komt. In de interviews is dit besproken met gemeenten en er zijn vier opties benoemd hoe deze processtap vormgegeven kan worden. Deze worden hieronder benoemd. In hoofdstuk 4.3 wordt de impact van elk van deze opties beschreven.

- **Optie 1:** Rechtbank stuurt bewijs naar de woongemeente van de moeder uit wie het kind geboren zal worden, gezien de geboortegemeente op voorhand nog niet vast kan staan. De woongemeente registreert dit bewijs in de persoonslijst van de moeder.
- **Optie 2:** Bewijsstukken meegeven aan moeder. Dit bewijs wordt getoond bij de geboortegemeente, zodat het meerouderschap op de geboorteakte kan worden gezet.
- **Optie 3:** Ontstaan van meeroudergezag online te raadplegen door gemeenten. Hierdoor zal er een systeem moeten worden ontwikkeld waarop gemeenten deze informatie kunnen raadplegen. De ABS raadpleegt bij de geboorteaangifte dit systeem om na te gaan of er sprake is van meerouderschap.
- **Optie 4:** Inrichting binnen de bestaande structuren in het burgerzakendomein: rechtbank stuurt bericht naar de geboortegemeente van het kind m.b.t. meerouderschap ná de geboorte. Dit wijkt echter af van de uitgangspunten rondom meerouderschap en meerpersoonsgezag, zoals benoemd in 3.2.1.

3.2.3 Werkprocessen jeugdzorg en Veilig Thuis

Lokale toegang

Voor de sommige vormen van jeugdzorg in de lokale toegang is toestemming nodig is van alle ouders met gezag. In de nieuwe situatie toestemming moeten gevraagd worden aan meer gezaghebbenden. Jeugdzorgmedewerkers zullen daardoor met meer personen moeten afstemmen of er toestemming verleend wordt. Wanneer de hulp is opgestart zal de afstemming over de zorg met meerdere gezaghebbenden moeten plaatsvinden. Indien 1 persoon niet instemt kan sommige hulp niet worden verleend aan het kind.

Jeugdbescherming door gecertificeerde instellingen

Bij een OTS zullen meer ouders met gezag verplicht mee moeten werken met de adviezen en aanwijzingen van de jeugdbeschermer. Dit vergt meer afstemming en samenwerking tussen de jeugdbeschermer met gezaghebbenden. Ook zijn er in de nieuwe situatie meer personen die geïnformeerd moeten worden over de jeugdbeschermingsmaatregelen.

Veilig Thuis

In de nieuwe situatie zal gekeken moeten worden op welk huishouden de melding bij Veilig Thuis betrekking heeft. Wellicht zullen in de nieuwe situatie ook meerdere huishoudens onderzocht moeten worden n.a.v. een melding. Ook zal Veilig Thuis in principe met meer gezaghebbende een informatiegesprek moeten houden om te kunnen spreken met het kind of met bijvoorbeeld school. Verder zal omwille van de privacy en zwaarwegende belangen (voor bijvoorbeeld het kind) mogelijk minder informatie met alle gezaghebbenden kunnen worden gedeeld. Hierdoor zullen mogelijk meer (delen van) dossiers zwart gelakt moeten worden voor meerdere partijen.

Privacyrechten & Dossiervorming

Persoonsgegevens zijn beschermd door de privacywet (AVG). Overheden moeten daarom zeer voorzichtig zijn met de (digitale) persoonsgegevens die zij verzamelen. Dit is van bijzonder belang voor de jeugdzorg en Veilig Thuis die gegevens van kwetsbare minderjarigen verwerken. Meerouderschap en/of meerpersoonsgezag zal grote invloed hebben op de processen rondom de waarborging van de privacy binnen de Jeugdzorg en Veilig Thuis. Het zal een groot verschil maken indien drie of vier ouders i.p.v. twee ouders toestemming gevraagd moet worden voor inzage, correctie en vernietiging van het dossier. Namelijk, indien vier ouders inzage willen in het dossier zullen er vier aparte dossier moeten worden opgemaakt. Daarnaast zullen juristen bij elk te verstrekken dossier zeer zorgvuldig moeten nazien welke gegevens wel en welke gegevens niet verstrekt mogen worden per ouder. Dit zal een aanzienlijke toename van de werklust gaan betekenen in de controle en het zwartlakken van dossiers voor inzage.

3.2.4 Systemen

Meerouderschap

Meerouderschap vereist een aanpassing van het logisch ontwerp de BRP, omdat het in de huidige situatie niet mogelijk is om meer dan 2 ouders te registreren. RvIG beheert de BRP en zal daardoor een keuze moeten maken hoe de wijziging voor meerouderschap in het logisch ontwerp van de BRP ingericht zal worden. Zo kan bijvoorbeeld door RvIG gekozen worden om nieuwe twee categorieën toe te voegen (bijvoorbeeld een nieuwe categorie 04 voor ouder 3 en een nieuwe categorie 05 voor ouder 4 in te voegen) of om alle ouders onder één categorie met stapels onder te brengen, zoals nu ook voor bijvoorbeeld nationaliteit (huidige categorie 04) mogelijk is (zie ook 3.1.3 voor de beschrijving van de categorieën en stapels in de BRP). Ook moet het burgerzakensysteem voor wat betreft de gemeentelijke burgerlijke-standmodule worden aangepast.

Meerpersoonsgezag

Meerpersoonsgezag vereist mogelijk ook een aanpassing in het logisch ontwerp van de BRP. Categorie 11 kan voor gezag gehandhaafd blijven. Daarbij is het onduidelijk hoe het meerpersoonsgezag binnen deze categorie geregistreerd zal worden. Ook hiervoor geldt dat RvIG een besluit over de inrichting hiervan dient te nemen. In de interviews is benoemd dat dit bijvoorbeeld door middel van nieuwe codes zou kunnen. Gemeenten geven echter daarbij aan dat het wenselijk is om te registreren wie het gezag heeft, vooral wanneer gekozen wordt om alleen meerpersoonsgezag in te voeren en geen meerouderschap. Er is dan immers geen ouder 3 (en eventueel een ouder 4), maar wel een derde en eventueel vierde gezaghebbende. Dit zou volgens een aantal gesproken gemeenten bijvoorbeeld kunnen door middel van het registreren van het BSN-nummer van de gezaghebbenden.

In hoofdstuk 3.1.3 zijn verschillende gemeentelijke applicaties beschreven die aan de BRP gerelateerd zijn en die voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag aangepast zullen moeten worden. In het interview met de softwareleveranciers is aangegeven dat de exacte technische wijzigingen in de systemen en applicaties afhangen van de keuzes van RvIG voor het logisch ontwerp van de BRP. Deze zijn ten tijde van het onderzoek nog niet bekend. Indien gekozen wordt voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag en er meer bekend is over wijze waarop het logisch ontwerp zal worden aangepast, zullen in deel B van dit onderzoek de concrete wijzigingen in de systemen en applicaties van gemeenten beschreven worden.

In het interview hebben softwareleveranciers aangegeven dat de keuze voor meerouderschap een zwaardere technische aanpassing van de systemen en applicaties vergt dan meerpersoonsgezag. Voor meerouderschap geven zij aan dat beide opties (extra categorieën of samenvoegen tot een categorie met stapels) grote aanpassingen vergen voor de gemeentelijke BRP-applicaties en dat er geen grote verschillen zijn in de implementatielast tussen beide opties. Daarbij geven ze aan dat de keuze om alle ouders in een categorie met stapels in te kunnen voeren mogelijk toekomstbestendiger is (bijvoorbeeld wanneer er in de toekomst nog meer variaties rondom het ouderschap zouden komen). Hieronder worden enkele voorbeelden van benodigde aanpassingen in de gemeentelijke systemen en applicaties benoemd (niet uitputtend) als gevolg van meerouderschap en meerpersoonsgezag:

- Bij meerouderschap komen er in het systeem meer variabelen voor naamskeuze en naamswijzigen bij. In het systeem worden momenteel alle verschillende mogelijke samenstellingen van namen gegenereerd. Dit levert nu alle verschillende combinaties op voor 2 ouders, maar bij meerouderschap zullen de verschillende combinaties voor 4 ouders moeten worden gegenereerd. Dit resulteert in een toename van het aantal mogelijkheden die erbij komen. Dit vergt een aanpassing van een stuk logica in de systemen, waarin met meer varianten rekening moet worden gehouden.
- De burgerzakenapplicatie leidt bij de aanvraag van een reisdocument voor minderjarigen leidt nu automatisch af wie er toestemming moeten geven bij reisdocument voor minderjarigen. Bij een gewijzigde situatie als gevoeg van meerpersoonsgezag moet die automatische afleiding voortgezet worden, maar in plaats van 1 of 2 gezaghebbenden zijn er dan tot 4 gezaghebbenden. Er is dus een groter aantal mogelijke uitkomsten, wat het complexer maakt voor het systeem om alle mogelijke varianten voor te sorteren.

3.3 Huidige en toekomstige processen en systemen in de BES

3.3.1 Huidige situatie BES

Algemene bevindingen burgerzaken domein

De eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba zijn bijzondere gemeenten (openbare lichamen) binnen het Koninkrijk. Niet alle wetgeving uit Nederland een-op-een door te vertalen naar de werkwijze op de eilanden.

Voor het verwerken van de persoonsgegevens/BRP wordt op de eilanden gebruik gemaakt van de Persoons Informatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba. (PIVA). In de Piva worden keuze geslachtsnaam, de nationaliteit en het bepalen van de afstamming opgenomen. Belangrijk manco is

42

dat hierdoor bepaalde beschrijvingen en definities zoals die op dit moment worden gehanteerd in het burgerzaken domein (d.w.z. Europees Nederland), niet zondermeer kunnen worden toegepast en verwerkt in de systemen op de BES. Hierdoor kunnen bepaalde registraties in het burgerzakendomein afwijken van wat de systematiek zoals die in Nederland wordt gebruikt. Een ander belangrijk verschil met de Nederlandse situatie is dat er op de eilanden geen gebruik wordt gemaakt van een BSN-nummer en Digi-D. Inwoners van de eilanden gebruiken als identificatiemiddel de zogenaamde 'Sedula', dit is een lokaal identiteitsdocument.

Ook het Burgerlijk Wetboek op de BES wijkt af van het BW in Nederland. Ook is het BW 10- dat toeziet op het internationaal privaatrecht- niet van toepassing op de BES. Dit is een belangrijk verschil met de situatie zoals die in Nederland is voor wat betreft de registratie in de BRP. Tot slot is er ook in de archivering een verschil met Nederland. De archivering van de gegevens in de PIVA omtrent ouderschap en gezag gebeurt door middel van een gescand document dat wordt bewaard in een digitaal archief. Daarnaast houden de eilanden een fysiek archief waarin alle documenten die van betrekking zijn op het burgerzakendomein worden bijgehouden.

Juridisch ouderschap

Het opmaken van de geboorteakte wordt gedaan aan de hand van de gegevens uit de Piva door de betrokken ambtenaar van de Burgerlijke stand.¹³ Daarbij worden de volgende zaken bepaald: Keuze van de geslachtsnaam, bepalen nationaliteit en het bepalen van de afstamming. Het bepalen van afstamming gebeurt o.b.v. BW1 BES en nationaliteit van een kind gebeurt naar Nederlands recht (Rijkswet Nederlanderschap 1985), of wat bekend is van buitenlands recht, maar normaliter pas verwerkt in de systemen, na bevestiging door buitenlandse autoriteit. Dit kan echter situaties van 'hinkend recht' opleveren op het moment dat op basis van de nationaliteit en toepasbare recht van de geboorteouders een andere nationaliteit aan het kind zou moeten worden toegekend. Dit is een direct gevolg van het niet toepasbaar zijn BW 10.

Gezag

Op de eilanden wordt gezag niet automatisch toegekend aan de ouder door wie het kind erkend is. Dit gezag moet worden aangevraagd bij het Gemeenschappelijk Hof (rechtbank) en secundair worden aangevuld. Daarnaast wordt de PIVA niet automatisch gevuld door het gezagsregister. De

¹³ Op Bonaire werken in totaal 4 personen bij de burgerlijke stand

PIVA-medewerkers moeten via het gezagsregister (Gemeenschappelijk Hof) navraag doen wie er over een kind het gezag heeft. Deze navraag naar het gezag is vaak een tijdrovende klus. Burgers kunnen zelf ook informatie aanvragen omtrent het gezag via de voogdijraad. De kosten hiervoor zijn 50 euro. Naast deze mogelijkheden om het gezag af te leiden bestaat er ook een lokale registratie van gezag. De lokale registratie van het gezag komt echter niet altijd overeen met de informatie in het formele gezagsregister.

Het vaststellen van het gezag is op de eilanden met name vaak van belang bij het verlenen van jeugdhulp en het aanvragen van een reisdocument. Voor de eilanden is op dit moment nog niet helemaal duidelijk welke uitspraken over het gezag in Europees Nederland onverkort zullen gaan gelden voor de BES. Dit vanwege het feit dat de wetgeving hierover ook afwijkt tussen CAS, BES en Europees Nederland. Het gezagsregister uit Nederland wordt alleen voor een BRP-proces gebruikt en dat is het aanvragen van nooddocumenten voor inwoners van Europees Nederland.

3.3.2 Toekomstige situatie BES: implementatie en uitvoering

Invoering van meerouderschap

De BES-eilanden verwachten bij een eventuele inwerkingtreding van meerouderschap substantiële consequenties voor de uitvoering. Met name de onduidelijkheid m.b.t. nationaliteit en afstamming bij meerouderschap kan voor problemen gaan zorgen in de toestemmingsprocedures. De belangrijkste problemen met betrekking tot de implementatie zullen zich naar verwachting gaan laten zien op het gebied van de wetgeving (verschillen tussen CAS, BES en Europees NL). PIVA wordt bijgehouden in de BES en in de CAS, en dat dus overleg met de CAS nodig is over de systeemaanpassingen in PIVA in verband met de invoering van meerouderschap. De landen van het Koninkrijk zullen immers niet, of in ieder geval niet gelijktijdig, met Nederland en de BES het meerouderschap invoeren, terwijl de systeemaanpassing hen wel rechtstreeks raakt. Ook het feit dat de implementatie op de eilanden veel kleinschaliger is dan in Nederland kan voor uitvoeringsmoeilijkheden gaan zorgen.

De invoering van meerouderschap vereist een aanpassing in de wetgeving. Relatief gezien zal deze aanpassing en de implementatie hiervan op de BES wat meer tijd in beslag gaan nemen dan dat hiervoor nodig zal zijn in Europees Nederland. Waarschijnlijk zal dit neerkomen op een tijdbestek van ongeveer 2-3 jaar voordat de wetgeving op meerouderschap is ingericht. Dit heeft te maken met het feit dat de wetgeving rondom de BRP niet een-op-een is over te nemen in de Piva en n.a.w. zullen extra aanpassingen gedaan moeten worden om lokaal tot een goede uitvoering te kunnen komen. De aanpassingen die gemaakt moeten worden in de Burgerlijk Wetboek(en) moeten zowel door het ministerie van Justitie als ook het ministerie van BZK worden gedaan.

Hierbij spreekt mee dat de interdepartementale samenwerking tussen beide ministeries op de eilanden complex is. Deze complexiteit laat zich ook zien in de interlandelijke samenwerking/afstemming met de CAS-eilanden.

Aanpassing van de Logisch ontwerpen (NL en BES);

Invoering van meerouderschap vereist een aanpassing van de PIVA en de administratieve systemen. Dit is een relatief dure investering omdat het maar om een heel beperkte populatie gaat die hier uiteindelijk gebruik van zal maken. Op de eilanden is maar een kleine groep burgerzaken medewerkers die met deze wijziging te maken zullen gaan krijgen. Deze ambtenaren moeten worden opgeleid maar de kennis hiervoor is op dit moment niet beschikbaar op de eilanden. Daarnaast bestaat op de eilanden geen Commissie Burgerlijke Stand die kan worden geraadpleegd bij onduidelijkheden over de toepassing van de nieuwe wetgeving, waarmee het onduidelijk is tot wie medewerkers zich kunnen richten voor vragen en advies.

Ook de samenhang in wetgeving en mogelijkheden tussen de Caribische eilanden kan problemen in de uitvoering geven. Zo bestaat de mogelijkheid dat de inwoners op Curaçao, Aruba, Sint-Maarten gebruik willen gaan maken van deze regelingen rondom meerouderschap op de BES. De vraag is dan, wanneer mensen weer terugreizen naar een van CAS-eilanden, welke rechtsgeldigheid meerouderschap daar dan vervolgens heeft? Of de wetgeving op de CAS dan ook aangepast zal worden is een keuze die primair bij deze eilanden zelf ligt omdat zij de status van landen binnen het Koninkrijk hebben. Belangrijk punt om hierbij in ogenschouw te nemen, is dat de meeste kinderen op de bovenwindse eilanden op Sint-Maarten worden geboren. Als daar dan vervolgens geen meerouderschap of meerpersoonsgezag is geregeld, zullen er substantiële problemen in de uitvoering van de nieuwe wetgeving gaan ontstaan.

Invoering van Meerpersoonsgezag

De inschatting is dat de invoering van meerpersoonsgezag minder complexiteiten en risico's zal kennen dan de invoering van meerouderschap. Wel zal de uitvoering van meerpersoonsgezag tijdsintensief zijn vanwege de onderstaande factoren:

- **Ontbreken van (de koppeling met) het gezagsregister:** Dit heeft tot gevolg dat het gezag apart moeten worden uitgevraagd bij het Hof. Dit is een tijdrovend en arbeidsintensief proces. Daarnaast is het de vraag of de gegevens van het Hof ook voldoende up-to-date zijn en adequaat kunnen worden ontsloten.
- **Ontbreken mogelijkheden m.b.t. Digi-D:** Vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om gebruik te maken van Digi-D is het niet mogelijk om te werken met aparte

toestemmingsverklaringen. Hierdoor zullen meerdere afspraken nodig zijn om bepaalde PIVA-processen te kunnen voltooien.

Daarnaast worden er nog 3 andere complicerende factoren benoemd voor de uitvoering:

- Voor de invoering van meerpersoonsgezag zullen de PIVA-medewerkers aparte trainingen nodig hebben. De opleiding, training en certificering van PIVA-medewerkers zal met kennis en medewerkers van buiten de eilanden moeten worden vormgegeven.
- Meerdere gezagdragers levert problemen op met toestemmingen die gegeven moeten worden omdat niet duidelijk is of de toestemming van alle betrokken gezagsdragers altijd vereist is.
- Tot slot is het van belang om mee te nemen in de afwegingen dat gezag zelden wordt aangevraagd op Statia. De vrouwen en de mannen van deze eilanden vinden principieel dat het gezag alleen bij de moeder hoort te liggen. Automatisch gezag zoals in Nederland zal zeer grote weerstand geven bij de burgers van de eilanden. Meerouderschap zal hier ook niet omarmd worden en daarmee ook het meerpersoonsgezag niet. De voorkeur van de gemeenten op de eilanden ligt daarmee nadrukkelijk in het vastleggen van meerouderschap in de fiscale wetgeving, omdat daarmee al een groot deel van de wensen kan worden ingewilligd.

Gewenste vervolgactie:

Houd als ministerie van Justitie en Veiligheid bij de verdere uitwerking van de regeling rekening met de grote verschillen voor de implementatie en uitvoering op de BES. De benodigde implementatietijd en de uitvoeringslast van deze regeling zal sterk verschillen met die van Nederland en dit vraagt om een separaat plan van aanpak. Licht in de verdere uitwerking tevens toe wat de doorwerking van de regeling op de wetgeving van de CAS- landen zal zijn. Houd tot slot rekening met de culturele factoren ten aanzien van de beleving van de nieuwe wetgeving bij de burgers.

4. Impact meerouderschap & meerpersoonsgezag

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van meerouderschap en meerpersoonsgezag voor gemeenten. De impact van de (door het ministerie van Justitie en Veiligheid opgestelde) uitgangspunten inzake meerouderschap en meerpersoonsgezag is beschouwd aan de hand van het primair proces en de SCOPAFIJTH elementen.¹⁴ Om de impact te bepalen is voortgebouwd op de in hoofdstuk 3 beschreven 'standaard' processen in de huidige situatie (IST) en de toekomstige situatie (SOLL).

4.1 Impactpunt 1: Structureel meer tijdsinvestering voor diverse processen bij burgerzaken en jeugdzorg bij meerouderschap

In de situatie van meerouderschap zijn er 3 of 4 personen juridisch ouder in plaats van 1 of 2. In hoofdstuk 3 is van de verschillende processen gerelateerd aan juridisch ouderschap (3.1.1) beschreven welke extra handelingen per proces nodig zijn bij meerouderschap (3.2.2). De extra tijdsduur die hiermee gepaard zal gaan varieert en is afhankelijk van de complexiteit van dit proces. De gesproken gemeenten verwachten dat voor grootstedelijke gemeenten en gemeenten die relatief meer te maken hebben met niet-Nederlandse inwoners (met in het bijzonder expats) de impact groter zal zijn dan voor kleine gemeenten waar weinig expats wonen.

Bij meerouderschap zal bij een voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap van meer juridisch ouders moeten worden nagegaan of er geen sprake is van genetisch verwantschap of juridische betrekkingen. Ook zullen er voor het kind meerdere naamcombinaties mogelijk zijn bij 3 of 4 ouders dan bij 2 ouders. Het is volgens de gesproken gemeenten niet mogelijk om een combinatie van achternaam van alle 3 of 4 ouders te krijgen. In de huidige regeling voor de

¹⁴ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

gecombineerde achternaam zit een maximum van 2 achternamen.¹⁵ De geïnterviewde gemeenten verwachten dat zij extra tijd kwijt zullen zijn aan het toelichten hiervan en het beantwoorden van vragen over de mogelijke geslachtsnamen en te maken combinaties. Een aantal gemeenten pleit daardoor om de naamskeuze al vast te laten leggen bij de rechtbank, wanneer de overeenkomst voor het meerouderschap gesloten wordt.

De structurele uitvoeringslast bij gemeenten neemt ook toe als gevolg van deze langere processen bij meerouderschap en/of meerpersoonsgezag. De grootte van deze extra uitvoeringslast wordt mede bepaald door het aantal gezinnen die de overeenkomst voor meerouderschap/meerpersoonsgezag zullen sluiten. In de uitgangspunten zoals benoemd in 3.2.1 wordt gesteld dat er circa 200 gezinnen op jaarbasis gebruik willen maken van meerouderschap en meerpersoonsgezag. Indien deze aanname klopt, verwacht het merendeel van de gesproken gemeenten dat bij burgerzaken de extra werklast voor deze processen met de huidige capaciteit op te kunnen vullen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er nog een aantal onduidelijkheden zijn in de uitgangspunten die tot een grotere uitvoeringslast kunnen leiden, waardoor de uitvoering van de regeling mogelijk niet met de bestaande capaciteit kan worden uitgevoerd. Deze onduidelijkheden worden benoemd in impactpunt 4. Ook wanneer de aantallen echter in praktijk een stuk hoger uit blijken te vallen dan de geschatte 200 gezinnen, zijn gemeenten niet voldoende toegerust om uitvoering te geven aan de regeling en zal er extra capaciteit nodig zijn bij burgerzaken. Met de krapte op de huidige arbeidsmarkt is er een grote kans dat er geen geschikt personeel kan worden geworven.

In de jeugdzorg heeft de invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag ook structureel meer tijdsbelasting tot gevolg. Voor elke casus zal met meerdere ouders en/of gezagdragers moeten worden overlegd. Zelfs in een situatie waarin er geen conflicten zijn zal met meerdere partijen moeten worden overlegd en zullen meerdere gesprekken moeten worden gevoerd. Ook kan deze regelgeving leiden tot meer patstellingen als de ouders het onderling niet eens worden over de te nemen stappen. De vraag is hoe de gezagsrechten van vier ouders zich verhouden tot een complexe scheiding, nu het in de praktijk al vaak zeer ingewikkeld is bij twee ouders. Ook zal er veel veranderen als er in de toekomst van vier i.p.v. twee ouders toestemming nodig is voor het inschakelen van hulp of het doen van medisch onderzoek. In de praktijk kan dit tot onwerkbaar situaties leiden. Er zal wellicht over nagedacht moeten worden of de stem van alle ouders even

¹⁵ Rijksoverheid, factsheet Uitbreiding naamkeuze: gecombineerde achternaam, geraadpleegd op 7 januari 2025 via [Uitbreiding naamkeuze: gecombineerde achternaam | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

zwaar weegt. Tot slot zal de invoering van meerouderschap en/of meerpersoonsgezag ook tot gevolg hebben dat er meer van medewerkers wordt gevraagd in het bemiddelen in conflict en onenigheid. Ook de juristen zullen meer werk gaan krijgen m.b.t. de waarborging van de privacy en het lakken van dossiers voor meerdere partijen.

4.2 Impactpunt 2: Structureel meer tijdsinvestering voor diverse processen bij burgerzaken, jeugdzorg en Veilig Thuis bij meerpersoonsgezag

Bij meerpersoonsgezag zullen meerdere personen toestemming moeten geven voor de aanvraag van een reisdocument voor het minderjarige kind. Bij de aanvraag dient de ambtenaar na te gaan welke personen gezag hebben over het kind. Doordat dit bij meerpersoonsgezag 3 of 4 personen zijn kost het uitzoeken hiervan meer tijd dan in de huidige situatie, waar maximaal 2 personen het gezag hebben. Zoals benoemd in hoofdstuk 3.1.1 is het soms in de huidige situatie al complex om het gezag vast te stellen, omdat er soms discrepanties zijn tussen het gezag dat geregistreerd staat bij gemeenten in de persoonslijst en het CGR. Bijvoorbeeld omdat een uittreksel niet goed is aangekomen met de post. Dit brengt als grootste risico met zich mee dat gemeenten een gezaghebbende niet als gezaghebbende geregistreerd hebben. Dit kan ertoe leiden dat er bijvoorbeeld een reisdocument kan worden uitgegeven zonder dat de andere gezaghebbende hier toestemming voor heeft verleend. In het omgekeerde geval (wanneer de gemeente van twee gezagshebbers uitgaat terwijl maar een persoon gezag heeft) kan dit leiden tot een langere tijdsbesteding bij de aanvraag van een reisdocument of bij het besluiten over in te zetten jeugdzorg. De gezaghebbende ouder zal dan aangeven dat hij of zij de enige is die gezag heeft, waarna de gemeente dit zal moeten nagaan. In geval van twijfel moet de gemeente telefonisch of per mail contact opnemen met het CGR om na te gaan wie er gezag hebben. Dit kost extra tijd. Wanneer dit via mail moet leidt dit vaak tot een nieuwe afspraak met de inwoner. De gemeente kan dit niet zelf raadplegen. In geval het gezag van rechtswege is ontstaan is er geen aantekening in de persoonslijst. Hierdoor moeten burgerzakenmedewerkers nagaan wie er allemaal gezag hebben. Ook dit kan in sommige gevallen meer tijd kosten omdat bijvoorbeeld het CGR geraadpleegd moet worden.

Gewenste vervolgactie(s): Onderzoek als ministerie van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid om gemeenten directe toegang te geven tot de gezagsmodule, waardoor de burgerzakenmedewerker met één druk op de knop kan achterhalen wie gezag heeft. Het is hierbij van belang dat een dergelijke module niet alleen gegevens uit de BRP genereert maar dat ook de gegevens van het Centraal Gezagsregister (via een dergelijke module) direct c.q. gecombineerd inzichtelijk zijn. Dit verkleint de uitvoeringslast en voorkomt het risico op fouten.

In de jeugdzorg zal met name de uitvoeringslast voor de medewerkers aanzienlijk worden vergroot. In de eerste plaats betekent dit een uitbreiding van het aantal uren voor de medewerkers omdat in plaats van 1-2 gesprekken nu 3-4 gesprekken over een casus moeten plaats vinden. Daarnaast moet voor elke casus zorgvuldig worden bekeken welke ouder/gezagsdrager over de informatie mag beschikken. Voor elk dossier zal informatie op maat moeten worden aangeboden, en zal bepaalde informatie weggelakt moeten worden. Indien betrokken partijen niet met elkaar op een lijn zitten betekent dit nog meer afstemming. Daarnaast vraagt een dergelijk dossierbeheer ook meer onderhandelings- en gespreksvaardigheden van medewerkers. Hiermee komt de focus ook voor een groot deel op een goed relatiebeheer te liggen, en in mindere mate op de hulpverlening voor de jongere.

4.3 Impactpunt 3: Nieuwe processtap overdracht besluit rechter naar gemeenten zorgt voor een extra uitvoeringslast en mogelijk ook voor risico op fraude of fouten

Meerouderschap zal volgens de uitgangspunten, zoals benoemd in 3.2.1, worden toegekend door de rechter, vóór de conceptie. Daarbij is niet vermeld op welke wijze deze informatie het beste ontsloten kan worden richting gemeenten. In hoofdstuk 3.2.2 zijn vier opties benoemd hoe deze processtap vormgegeven kan worden. In de klankbordbijeenkomst met gemeenten zijn de voor- en nadelen van elke optie besproken:

Optie 1: Rechtbank stuurt bewijs naar de geboortegemeente.

Mogelijk risico is volgens gemeenten daarbij dat de geboortegemeente nog onbekend is, bijvoorbeeld omdat de moeder bevalt in een ziekenhuis dat gelegen is in een andere gemeente. Dit probleem zou mogelijk kunnen worden ondervangen door het bewijs naar de woongemeente van de moeder te sturen. Dit zou bijvoorbeeld geregistreerd kunnen worden als vrije aantekening in de persoonslijst. Deze is enkel zichtbaar voor de gemeente die de aantekening heeft gemaakt. Hieraan kleeft vervolgens weer het risico dat de moeder tijdens de zwangerschap ook kan verhuizen (er kan meer dan een jaar tussen het besluit van de rechter en de geboorte zitten) en dat daarmee de gegevens in de vrije aantekening alsnog niet altijd bij de geboortegemeente terecht komen. Enkele gemeenten geven aan dat hier mogelijk een veld voor ontworpen zou kunnen worden in de BRP dat wel meeverhuist. Dit vereist een aanpassing in het logisch ontwerp van de BRP en dat is kostbaar.

Optie 2: Bewijsstukken meegeven aan moeder.

Dit lijkt voor gemeenten een van de voorkeursopties te zijn, zodat dit getoond kan worden bij de geboortegemeente en meerouderschap direct kan worden vermeld op de geboorteakte. Als

kanttekening op deze optie wordt aangegeven dat de burger als transporteur van de BRP-gegevens niet heel wenselijk is. Enkele gesproken gemeenten geven aan dat het meegeven van bewijslast aan burgers/de burger als transporteur kan fraudegevoelig zijn. Wanneer in een later stadium onenigheid komt over het meerouderschap zou zij dit bewijs bijvoorbeeld achter kunnen houden, waardoor er geen meerouderschap/ meerpersoonsgezag bij de gemeente geregistreerd wordt, terwijl dit er wettelijk wel is. Overigens betekent dit dan wel dat de moeder óf de andere ouder die geboorteaangifte doet hiermee een strafbaar feit begaat, namelijk 227 WvSr.¹⁶ Daarnaast geven enkele gemeenten aan dat er ook een risico is dat de moeder het bewijs kwijtraakt of vergeet mee te nemen.

Optie 3: Ontstaan van meeroudergezag online te raadplegen door gemeenten.

Ook deze optie lijkt een van de twee voorkeursopties voor gemeenten te zijn. Mogelijk risico is de extra uitvoeringslast als gemeenten dit bij alle geboorten online moeten nazien en dat dit voor het geringe aantal gezinnen dat hiermee te maken krijgt een relatief dure optie is om te ontwikkelen.

Optie 4: Inrichting binnen de bestaande structuren in het burgerzakendomein: rechtbank stuurt bericht naar de geboortegemeente van het kind m.b.t. meerouderschap ná de geboorte.

Mogelijke beperking bij deze optie is dat het ontstaan van meerouderschap pas na de geboorte plaatsvindt, en niet zoals nu voorgesteld vóór de conceptie. Indien het besluit door de rechter al voor de conceptie genomen is, vragen gemeenten zich af op welke wijze de rechtbank op de hoogte moet worden gesteld van de geboorte, waarna het bewijs naar de gemeente gestuurd kan worden. Gemeenten geven aan dat wanneer meerouderschap en meerpersoonsgezag altijd na de geboorte zouden worden geregeld een deel van de ouders op het voorblad van de akte komen, en een deel in een latere vermelding. Dat kan volgens sommige gemeenten gevoelig liggen. Daarnaast levert dit ook een extra werklust op voor gemeenten, omdat een eerder opgestelde geboorteaakte in geval van meerouderschap altijd op een later moment zal moeten worden aangepast.

Vanuit gemeenten wordt met name de voorkeur gegeven aan optie 2 en optie 3. Optie 2 het meegeven van de documenten aan de moeder heeft voor de uitvoerbaarheid de voorkeur, zeker als

¹⁶ Artikel 227 WvSr: Verduistering van staat, het in diskrediet brengen van iemands afkomst

de geboortegemeente nog niet bekend is. Wel is er enige terughoudendheid om de verantwoordelijkheid voor de verwerking van gegevens van belang voor de BRP deels bij de burger te beleggen. In plaats van de documenten aan de moeder mee te geven zou ook nog geopteerd kunnen worden om het meerouderschap op de BRP lijst van de moeder te zetten als extra aantekening. Dit kan dan niet als vrije aantekening, want een dergelijke aantekening gaat niet mee naar een volgende gemeente. Onderzocht zou moeten worden hoe hier systeemtechnisch invulling aan gegeven kan worden. Daarnaast geven veel gemeenten aan dat optie 3 ook een sterke voorkeur heeft. Dit betekent dan wel enige extra uitvoeringslast voor gemeenten en mogelijk ook relatief veel ontwikkelkosten voor een kleine groep burgers die dit betreft.

Gewenste vervolgactie: Inventariseer op welke manier het besluit omtrent meerouderschap het beste kunnen worden overgebracht van de rechtbank naar gemeenten zodat dit op een goede manier geregistreerd kan worden bij gemeenten.

4.4 Impactpunt 4: Onduidelijkheden uitgangspunten meerouderschap en meerpersoonsgezag met mogelijke impact op de uitvoeringslast en/of uitvoeringsrisico's

In 3.1.4 staan de geformuleerde uitgangspunten benoemd rondom meerouderschap en meerpersoonsgezag. Gemeenten gaven in de interviews aan onduidelijkheden in deze uitgangspunten te zien, die impact kunnen hebben op de uitvoeringslast of kunnen leiden tot uitvoeringsrisico's. De meest benoemde onduidelijkheden gaan over meerouderschap in relatie tot het buitenlands recht, het ontbreken van voorwaarden in de uitgangspunten voor het beëindigen van meerouderschap en meerpersoonsgezag en wat er gebeurt wanneer na het aangaan van de overeenkomst wordt afgeweken van de voorwaarden. Hieronder worden deze onduidelijkheden nader toegelicht.

Meerouderschap en buitenlands recht

Het meest genoemde punt is dat niet duidelijk is hoe meerouderschap zich zal verhouden ten aanzien van buitenlands recht. Meerouderschap komt vrijwel niet voor in het buitenland. In onderstaande situaties kan meerouderschap in relatie tot buitenlandsrecht mogelijk tot problemen leiden:

- Een kind uit een meeroudergezin bestaande uit een moeder en twee vaders draagt een gecombineerde achternaam van beide vaders. Het kind verhuist naar het buitenland. Daar wordt de geboorteakte mogelijk niet erkend, omdat daar 3 ouders op staan. Ook kan mogelijk één van de ouders niet als ouder worden erkend, omdat volgens het buitenlands

recht er maar twee ouders kunnen zijn. Op het moment dat het kind (een combinatie van) de achternaam van deze ouder heeft die niet wordt erkend, dan kan dat ook een probleem vormen.

- Drie expats met de Franse en Duitse nationaliteit wonen in Nederland, maar hebben dus geen van allen de Nederlandse nationaliteit. Zij willen meerouderschap en meerpersoonsgezag. Gemeenten vragen zich af of dit zou kunnen, omdat dit in het Franse en Duitse recht geen meerouderschap en meerpersoonsgezag bestaat. Eenzelfde vraag geldt voor de toepasbaarheid van meerouderschap in het geval van staatlozen of erkende vluchtelingen.¹⁷
- De moeder van een meeroudergezin bestaande uit vier personen bevalt in het buitenland van het kind. Het rechtsfeit heeft dan plaatsgevonden in het buitenland. Er moet aangifte van de geboorte worden gedaan bij de lokale autoriteiten in het buitenland. In dat land bestaat er volgens de wet geen meerouderschap. In de buitenlandse geboorteakte die wordt opgesteld, kunnen daarom maar twee ouders worden vermeld.
- Een buitenlandse geboorteakte moet in sommige gevallen gelegaliseerd worden (afhankelijk van waar het kind geboren is). Het zou hierbij voor de hand liggen indien deze ouders de akte zouden laten inschrijven bij de Gemeente Den Haag, ondanks dat hier geen dwingende wettelijke verplichting toe is. Deze verplichting is er overigens wel als de rechtbank een voornaam wijzigt of adoptie uitspreekt. Dan geeft de rechtbank een last tot inschrijving van de buitenlandse geboorteakte als deze niet reeds voorkomt in de Haagse registers van de burgerlijke stand. De vraag is nu, als straks alles voor de conceptie door de rechtbank geregeld wordt, maar het kind buiten Nederland geboren wordt, of hier dan geen expliciete wettelijke grondslag voor moet zijn op basis waarvan een akte in de Haagse registers kan worden opgenomen? Wanneer is het meerouderschap van kracht, door de rechterlijke uitspraak of door de verwerking daarvan op de geboorteakte? In het laatste geval zou er bij een buitenlandse geboorte een inschrijving in Nederland moeten komen.
- Kunnen de meerouders nog (met terugwerkende kracht) in de geboorteakte vermeld worden als deze in het buitenland, waar meerouderschap niet wordt erkend, heeft plaatsgevonden? In de klankbordbijeenkomst vroegen gemeenten zich af of het mogelijk is om bij een rechtsfeit in het buitenland alsnog meerouderschap toe te passen. Indien dit mogelijk zou zijn levert dit een extra uitvoeringslast op voor de gemeente Den Haag. Deze

¹⁷ Nb: De staatscommissie Internationaal Privaatrecht heeft rechtsmachtsregeling geadviseerd.

gemeente geeft aan dit niet met de huidige capaciteit op te kunnen vangen en dat er behoefte is om voor deze wijziging een separaat plan van aanpak te maken.

Gemeenten geven aan dat wanneer als gevolg van internationale wetgeving de casussen veel complexer zullen worden, zij dit mogelijk niet met de huidige capaciteit op kunnen vangen, omdat dit meer specifieke expertise zal vergen. Ook geven met name kleine gemeenten, die verwachten dat aanvragen voor het meerouderschap weinig zullen voorkomen in hun gemeenten, waarschijnlijk contact op te nemen met de NVVB voor advies indien zij een aanvraag zullen voor meerouderschap binnen krijgen.

Gewenste vervolgactie:

Onderzoek als ministerie van Justitie en Veiligheid bij de verdere uitwerking van een eventuele regeling hoe meerouderschap zich tot buitenlands recht en internationale verdragen verhoudt. Omdat het aan het betreffende land zelf is hoe men omgaat met meerouderschap en meerpersoonsgezag is het van belang om de risico's voor burgers goed te inventariseren.

Indien besloten wordt tot de invoering van meerouderschap dient in de uitwerking te worden beschreven hoe meerouderschap zich tot buitenlands recht verhoudt. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor personen in een meerouderschapssituatie die naar het buitenland gaan? Welke gevolgen er zijn voor de naamskeuze? Hoe omgegaan moet worden omgegaan met rechtsfeiten in het buitenland en/of gezinnen die in Nederland wonen maar niet de Nederlandse nationaliteit hebben maar wel een meerouderschapsovereenkomst willen aangaan? In deel B van de uitvoeringstoets dient de impact op gemeenten van de door het ministerie van Justitie en Veiligheid nader uitgewerkte doorwerking op buitenlands recht en internationale standaarden te worden getoetst.

Gewenste vervolgactie:

Indien bij een rechtsfeit uit het buitenland meerouderschap kan worden toegepast, is het van belang om met de gemeente Den Haag een separaat plan van aanpak te maken gericht op het borgen van voldoende capaciteit, alsmede eventueel extra middelen voor de uitvoering toe te kennen.

Mogelijk alternatief om problemen met buitenlands recht te kunnen omzeilen

Enkele gemeenten kwamen met een mogelijke oplossing voor de problemen kunnen ontstaan ten aanzien van buitenlands recht. Hierbij dient bij meerouderschap gekozen te worden voor een tweedeling, waarbij onderscheid wordt gemaakt in de feitelijke en sociale ouders. De feitelijke ouders betreffen de ouders die als ouder(s) in de geboorteakte staan vermeld. De sociale ouders

zijn de -op verzoek door de rechter- 'toegevoegde' ouders die samen met de juridische ouders instaan voor de opvoeding van het kind in een verzorgende rol, zorgouders. Op verzoek kan de rechter ouders toevoegen, wijzigen of beëindigen. De toegevoegde ouders worden geregistreerd in de BRP. Via vermelding van het BSN van kind en alle (max. 4) ouders is raadpleegbaar welke personen als ouders zijn geregistreerd. Toevoeging in de burgerlijke stand, bijvoorbeeld door opneming van de toegevoegde ouders op de geboorteakte van een kind, vindt in deze voorgestelde constructie niet plaats. Daarmee blijft de afstamming eenduidig te herleiden en zorgt toevoeging, wijziging of beëindiging van het toegevoegd ouderschap niet voor het plaatsen van meerdere latere vermeldingen op de akte. De toegevoegde ouders zouden alleen in de Nederlandse administraties een rol moeten spelen. In internationaal gebruik van gegevens worden alleen de gegevens van de juridische ouders (afstamming gedeeld). Met het onveranderd vermelden van maximaal twee ouders in de geboorteakte worden internationale interpretatiefouten en daarnaast ook aanpassingen in Nederlandse wetgeving als BW Boek 1 en het Besluit burgerlijke stand voorkomen.

Gewenste vervolgactie:

Overweeg als JenV of een tweedeling bij meerouderschap, bestaande uit feitelijke en sociale ouders, een wenselijk alternatief is.

Beëindiging overeenkomst meerouderschap en/of meerpersoonsgezag

In de uitgangspunten wordt niet benoemd of en onder welke voorwaarden de overeenkomst kan worden beëindigd. Gemeenten geven aan dat, indien gekozen wordt tot de invoering van meerouderschap en of meerpersoonsgezag, het belangrijk is dat ministerie van Justitie en Veiligheid de voorwaarden hiervoor en de wijze waarop dit dient te gebeuren verder uitwerkt. Gemeenten geven in de interviews aan dat het beëindiging van deze overeenkomst ook uitvoeringsconsequenties voor gemeenten met zich meebrengt indien dit ook betekent dat een van de meerouders zich terug wenst te trekken uit de overeenkomst en daarmee ook niet langer ouder wenst te zijn. Zo moeten bijvoorbeeld aktes worden aangepast en moeten gegevens in de persoonslijst worden aangepast. Hoe vaker meerouderschapsovereenkomsten beëindigd zullen worden, hoe groter de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten zullen zijn.

Ook waren er onduidelijkheden over de effecten van een beëindiging van een overeenkomst. Zo vroegen enkele gemeenten zich af wat er gebeurt op het moment dat het kind de achternaam heeft van een ouder die na beëindiging van de overeenkomst geen juridisch ouder meer wenst te zijn. Of

wat er gebeurt als drie ouders willen dat een ouder geen juridisch ouderschap of gezag meer heeft, maar dat deze het daarmee oneens is.

De gesproken medewerkers binnen de jeugdzorg zien het grootste risico's voor het beëindigen van de meerouderovereenkomst bij samengestelde gezinnen en bij pleeggezinnen. Bij samengestelde gezinnen is dit bijvoorbeeld wanneer een relatie stuk loopt en de vraag ontstaat of de ouder die geen genetische band heeft met het kind nog wel de status van juridisch ouder en gezaghebbende moet hebben. Bij pleeggezinnen is dit vooral wanneer ouders de zorg over het kind weer (volledig) overnemen. In de uitgangspunten bijvoorbeeld van het pleeggezin wordt het woord tijdelijk gebruikt. Enkele gesproken gemeenten geven hierover aan hogere uitvoeringslasten te verwachten wanneer bij tijdelijke pleeggezinnen meerouderschap en meerpersoonsgezag wordt toegekend en later wordt beëindigd. Ook werd daarbij het risico benoemd dat wanneer een tijdelijke pleegouder niet uit deze overeenkomst wil stappen een kind iemand als juridisch ouder heeft die ook beslissingsbevoegdheid heeft, maar die geen rol meer in het leven van het kind speelt. Dit kan voor gemeenten vervolgens weer uitvoeringsproblemen opleveren met het verkrijgen van toestemming voor jeugdzorg of het aanvragen van een reisdocument.

Afwijken van voorwaarden voor meerouderschap en meerpersoonsgezag na het aangaan van de overeenkomst

In het verlengde van het vorige punt vroegen enkele gesproken gemeenten zich af wat er gebeurt wanneer ouders zich niet houden aan de gestelde voorwaarden van het meerouderschap en het meerpersoonsgezag zoals die zijn benoemd in de uitgangspunten. Bijvoorbeeld dat meerouderschap en meerpersoonsgezag gelden voor maximaal vier personen en twee huishoudens. Gemeenten geven daarop aan dat bijvoorbeeld wanneer er in een samengesteld gezin een stel uit elkaar gaat, er snel drie huishoudens zullen ontstaan. Welke consequenties heeft dit?

Gewenste vervolgactie:

Werk als ministerie van Justitie en Veiligheid de voorwaarden voor de beëindiging van het meerouderschap en het meerpersoonsgezag verder uit en werk uit wat er gebeurt wanneer wordt afgeweken van de voorwaarden. In deel B van de uitvoeringstoets dient de impact op gemeenten van deze nadere uitwerking te worden getoetst.

4.5 Impactpunt 5: Groter risico op en onenigheid tussen ouders bij meerouderschap en meerpersoonsgezag met uitvoeringsconsequenties bij burgerzaken, jeugdzorg en Veilig Thuis

Doordat er in de nieuwe situatie 3 of 4 ouders en gezaghebbenden zijn neemt de kans toe dat 2 of meer van deze personen niet dezelfde visie hebben voor het kind. Uit de interviews blijkt dat zowel bij jeugdzorg als bij burgerzaken bepaalde processen of taken niet kunnen worden uitgevoerd omdat de ouders of gezaghebbers geen toestemming geven. Zo kan bij burgerzaken geen reisdocument voor een minderjarige worden aangevraagd wanneer een van beide gezaghebbende ouders geen toestemming geeft. Voor een reisdocument dient de andere ouder vervolgens vervangende toestemming van de rechter te vragen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3.1.1 vertraagt dit proces van de aanvraag van het reisdocument en is er een extra afspraak nodig, wat een extra tijdsbesteding oplevert. Gesproken burgerzakenmedewerkers ramen de extra tijd op 20-30 minuten. Daarnaast kan dit tot vervelende situaties aan de balie leiden. Bijvoorbeeld vervelende telefoongesprekken tussen de personen met gezag waardoor de baliemedewerker moet wachten en het proces langer gaat duren, of boze reacties van een gezaghebbende wanneer de baliemedewerker aangeeft geen aanvraag te kunnen behandelen omdat de andere gezaghebbende geen toestemming geeft. Burgerzakenmedewerkers verwachten dat het risico op bovenstaande zaken met 3 of 4 personen met gezag zal toenemen.

De meeste impact van meerouderschap en meerpersoonsgezag voor de jeugdzorg zal in het voorliggend veld c.q. de lokale toegang liggen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat voor de toeleiding naar hulp van een jeugdige in veel gevallen de toestemming vereist is van beide ouders die gezag hebben over het kind. Het kan hierbij om een divers palet aan hulpactiviteiten gaan, bijvoorbeeld eerstelijns psychologische hulpverlening, dit aanbod verschilt per gemeente. Echter, ook voor eerstelijns hulp/laagdrempelige hulpverlening dienen de ouders dan wel gezagsdragers toestemming te geven. Het feit dat bij meerpersoonsgezag meerdere actoren toestemming moeten verlenen kan volgens de gesproken instanties leiden tot meer werkzaamheden voor hulpverleners en meer vertraging in de opstartfase van de hulp.

In de interviews met het voorliggend veld, zorg- en veiligheidshuizen en de gecertificeerde instellingen is aangegeven dat meerpersoonsgezag het risico op onenigheid tussen personen met gezag over een kind vergroot. Zo zien hulpverleners in praktijk vaak dat ouders met gezag die in een conflictsituatie met elkaar zitten het verlenen van toestemming als 'dwangmiddel' naar de ander wordt ingezet. Dit staat de behandeling in de weg. Dit weegt met name in het voorliggend veld zwaar door, omdat het vanwege de laagdrempeligheid niet altijd aangewezen is om via de rechter om toestemming te vragen. In dit geval kan behaalde hulpverlening niet gestart worden, terwijl deze wel in het belang van het kind kan zijn. Voor de Gecertificeerde Instellingen zal de impact minder groot zijn. Vanwege de ernst van de situatie van de jongeren voor wie dit de aangewezen hulp is zal eerder worden overgegaan tot het aanvragen van vervangende toestemming via de rechter wanneer dit in het belang van de jeugdige is. Het regelen van vervangende toestemming via de

rechter zorgt echter wel voor een extra uitvoeringslast voor de medewerkers en zorgt ervoor dat de hulp minder snel geboden kan worden. De gesproken medewerkers ervaren dat dit soort conflictsituaties nu vooral bij samengestelde gezinnen voorkomen en soms bij pleegzorgsituaties. Gezinnen voor wie het intentioneel ouderschap zal gelden worden door de geïnterviewde jeugdzorginstellingen momenteel nog weinig gezien.

4.6 Impactpunt 6: Kosten beheer en onderhoud voor systemen en applicaties nemen toe

Zoals in hoofdstuk 3.2.4 is beschreven dat als gevolg van meerouderschap en meerpersoonsgezag de complexiteit in de systemen en applicaties zal toenemen, omdat deze rekening moeten houden met meer varianten. Softwareleveranciers geven aan dat het beheer en onderhoud voor deze systemen en applicaties hierdoor uitvoeriger wordt en meer tijd in beslag zal nemen. Hierdoor zullen de kosten voor het beheer en onderhoud structureel omhoog gaan.

5. Implementatie Meerouderschap en meerpersoonsgezag

5.1 Implementatie door gemeenten

De implementatie bij gemeenten bestaat uit verschillende elementen. Zo moeten gemeentelijke systemen en applicaties worden aangepast. Verder moeten werkprocessen worden aangepast en medewerkers worden getraind. Ook moeten er diverse aktes en formulieren worden aangepast aan het meerouderschap en het meerpersoonsgezag en is een goede voorlichting aan burgers over meerouderschap en meerpersoonsgezag noodzakelijk. In het sociaal domein moeten in ieder geval de privacy protocollen, de werkprocessen en de formats worden aangepast. Daarnaast moeten de medewerkers worden getraind op de nieuwe situatie.

In deze paragraaf worden de bovengenoemde elementen nader toegelicht. Daarbij wordt ook benoemd welke implementatietijd en implementatiekosten gemeenten hiervoor ramen. In de uitvraag voor de uitvoeringstoets zijn verschillende categorieën meegegeven voor de grootteorde van de implementatietijd en implementatiekosten. Onderstaande tabellen tonen deze categorieën. De implementatietijd en kosten zijn op basis van deze categorieën door gemeenten geraamd.

Categorieën doorlooptijden implementatie	Orde van grootte implementatietijd
Kort	0 tot 1 jaar
Middel	1 tot 2 jaar
Lang	2 tot 5 jaar
Zeer lang	langer dan 5 jaar

Grootte-categorieën financiële gevolgen	Orde van grootte financiële inzet
---	-----------------------------------

Laag	enkele duizenden tot tienduizenden euro's
Middel	enkele tienduizenden tot een ton aan euro's
Hoog	enkele tonnen tot een miljoen euro's
Zeer hoog	miljoen tot enkele tientallen miljoenen euro's

Aanpassing burgerlijke stand systemen en applicaties (gemeenten in samenwerking met softwareleveranciers)

In hoofdstuk 3.2.4 is beschreven dat er diverse gemeentelijke systemen m.b.t. de burgerlijke stand en applicaties zullen moeten worden aangepast naar aanleiding van meerouderschap en meerpersoonsgezag. Op dit moment zijn alle systemen en applicaties ingericht op een maximum van twee ouders en gezaghebbers, en dit zal moeten worden aangepast. Welke technische aanpassingen er exact nodig zijn hangt af van de aanpassing in het logisch ontwerp van de BRP. Hierover zal RvIG moeten beslissen. Zoals benoemd in hoofdstuk 3.2.4 zullen de benodigde aanpassingen een stuk groter zijn voor meerouderschap dan voor meerpersoonsgezag. Zo zullen bijvoorbeeld voor meerouderschap óf meerdere categorieën voor ouders moeten worden opgenomen of zal er één oudercategorie moeten komen met daarin vier stapels. Dit is een zware aanpassing in het logisch ontwerp. Hoewel gemeenten deze aanpassing aan het logisch ontwerp zelf niet hoeven door te voeren, moeten zij wel hun BRP-applicaties laten aanpassen op deze wijzigingen. Zo moeten deze applicaties ook de invulvelden worden aangepast (zodat meer personen kunnen worden ingevoerd) en moet een aanpassing van een stuk logica in de systemen worden doorgevoerd, waarin met meer varianten rekening moet worden gehouden (bijvoorbeeld meer mogelijke samenstellingen van achternamen). Voor meerpersoonsgezag zijn de aanpassingen kleiner, omdat de huidige categorie 11 in de BRP gehandhaafd kan blijven. Ook voor meerpersoonsgezag geldt dat bij een aanpassing in applicaties rekening gehouden moet worden met meer varianten. Zo leidt burgerzakenapplicatie bijvoorbeeld de aanvraag van een reisdocument voor minderjarigen automatisch af wie er toestemming moeten geven. In de nieuwe situatie kan dit tot meer varianten leiden, omdat er dan maximaal 4 gezaghebbenden kunnen zijn.

Softwareleveranciers geven aan dat het vooraf lastig is om exact een tijdsindicatie te geven van de tijd en financiële middelen die hiervoor geïnvesteerd moeten worden, omdat dit onder andere afhankelijk is van de keuzes voor de aanpassing het logisch ontwerp van de BRP. Evenwel wordt aangegeven dat de aanpassing van het logisch ontwerp naar meerouderschap een ingrijpende en

substantiële verandering is, die bij benadering minimaal 1,5 jaar in beslag zal nemen, maar dit kan ook langer duren. Voor meerpersoonsgezag zal de verandering minder tijd in beslag nemen. Welke kosten hieraan verbonden zijn, kan op basis van de huidige beschikbare informatie niet door de softwareleveranciers worden geraamd. Deze zullen in ieder geval niet in de categorie 'laag' vallen. Wanneer bekend is hoe het logisch ontwerp zal worden aangepast en of er nog andere zaken gebouwd moeten worden (bijvoorbeeld voor een eventuele inkijk over het besluit van de rechter over meerouderschap), kunnen in deel B van de uitvoeringstoets de implementatietijd en kosten nauwkeuriger worden geraamd. Vanuit de softwareleveranciers is het noodzakelijk dat heel specifiek wordt gemaakt welke documenten binnen de BRP gewijzigd worden en welke velden aangepast moeten worden om een goede architectuur te kunnen ontwerpen. Pas wanneer dit duidelijk is kun op een accurate manier worden ingeschat welke doorlooptijd en kosten reëel te verwachten zijn.

Gewenste vervolgactie:

Bepaal als RvIG hoe de aanpassing van het logisch ontwerp van de BRP voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag eruit komt te zien. Zorg dat deze technische wijzigingen bekend zijn ten tijde van deel B van de uitvoeringstoets zodat de implementatielast en bijbehorende kosten voor de gemeentelijke systemen en applicaties nauwkeuriger kunnen worden geraamd.

Daarnaast is het raadzaam voor gemeenten om na te gaan of de mogelijkheden voor digitale toestemming op afstand uitgebreider kunnen worden toegepast. In het geval van meerpersoonsgezag zal het naar verwachting veel tijd en mogelijke onenigheden aan de balie schelen als vooraf aan bijvoorbeeld de aanvraag van een reisdocument digitaal toestemming kan worden verleend door iedereen die gezag heeft over het kind.

Gewenste vervolgactie:

Onderzoek of de mogelijkheden voor digitale toestemming op afstand uitgebreider kunnen worden toegepast om in het geval van meerpersoonsgezag de uitvoeringslast voor gemeenten te verkleinen.

Aanpassing werkprocessen (gemeenten)

In hoofdstuk 3.2.2 en 3.2.3 wordt benoemd wat aangepast moet worden in de werkprocessen voor burgerzaken en de jeugdzorg bij meerouderschap en meerpersoonsgezag. Wanneer besloten wordt tot meerouderschap en/of meerpersoonsgezag kunnen gemeenten wanneer de exacte

uitwerking van de regeling bekend is gaan starten met voorbereiden hiervan. Gemeenten schatten in dat het aanpassen van hun werkprocessen binnen een jaar mogelijk is en tegelijkertijd met andere implementatiewerkzaamheden van de gemeente kan plaatsvinden. De kosten voor deze aanpassingen worden als laag geraamd: enkele duizenden tot tienduizenden euro's.

Voorlichting en training medewerkers (gemeenten in samenwerking met NVVB d.m.v. webinars)

Medewerkers bij burgerzaken en medewerkers in de jeugdzorg bij gemeenten zullen voorgelicht en getraind moeten worden om goed op de hoogte te zijn van de wijzigingen en moeten kunnen werken met de aangepaste processen. Deze trainingen zouden voor jeugdzorg naast de praktisch-administratieve kanten, ook moeten ingaan op de psychosociale aspecten. Voor burgerzakenmedewerkers is het daarnaast van belang dat de trainingen inhoudelijk ook gaan over de internationale doorwerking van meerouderschap. Gemeenten schatten in dat het trainen van medewerkers binnen een jaar mogelijk is en tegelijkertijd met andere implementatiewerkzaamheden van de gemeente kan plaatsvinden. De kosten voor gemeenten worden als laag geraamd: enkele duizenden tot tienduizenden euro's. In de interviews met burgerzakenmedewerkers werd aangegeven dat in het verleden goede ervaringen zijn geweest met webinars van de NVVB, zoals dat eerder ook is gedaan bij de invoering van gezag bij erkenning en van de gecombineerde geslachtsnaam. Dit zou in opdracht van het Rijk moeten.

Gewenste vervolgactie:

Overweeg om de NVVB, in opdracht van het Ministerie, webinars te laten verzorgen voor burgerzakenmedewerkers over meerouderschap en meerpersoonsgezag, zodat burgerzakenmedewerkers goed op de hoogte zijn van de (procesmatige) veranderingen bij meerouderschap en/of meerpersoonsgezag. Daarnaast moeten de werkprocessen van de NVVB worden aangepast.

Aanpassen kennisbanken

Diverse kennisbanken moeten worden aangepast c.q. aangevuld en geschikt worden gemaakt voor de toepassing van meerouderschap en meerpersoonsgezag. Het Handboek Burgerzaken Amsterdam (HBA) is een van deze kennisbanken. Het is een naslagwerk dat burgerzakenmedewerkers online kunnen raadplegen. Het is ontwikkeld door Basisinformatie van de gemeente Amsterdam. Het handboek biedt praktijkgerichte informatie over een breed spectrum van burgerzaken. Dit zal moeten worden aangepast door het Adviesbureau Burgerzaken van

Basisinformatie van de gemeente Amsterdam in samenwerking met gemeenten. Een andere kennisbank is VIND Burgerzaken van SDU. Dit is een uitgebreide actuele online kennisbank met gevalideerde vakinformatie en de mogelijkheid om wetten te combineren met eigen regelgeving en werkprocessen.

Informatievoorziening en voorlichting richting inwoners (Rijk in samenwerking met gemeenten)

Inwoners dienen geïnformeerd te worden over invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag. Gesproken gemeenten geven aan dat het Rijk informatie aan burgers dient te verstrekken over de mogelijkheden en onmogelijkheden voor meerouderschap en meerpersoonsgezag en hoe dat verkregen kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan eenzelfde voorlichtingscampagne als bij de mogelijkheid tot keuze van de dubbele geslachtsnaam. Gemeenten geven aan dat het ook denkbaar is dat er voorlichting komt aan burgers over het aanvragen van meerouderschap en meerpersoonsgezag en de specifieke voor- en nadelen daarvan. Gemeenten dienen daarnaast ook hun informatievoorziening richting inwoners aan te passen, zoals het aanpassen van de website. Daarbij valt voor meerouderschap onder andere te denken aan de tekst voor bijvoorbeeld de geboorteaangifte (waarbij vermeld moet worden dat ook meerouders aangifte kunnen doen) en informatie over de naamkeuze voor de achternaam. Voor meerpersoonsgezag valt te denken aan de tekst op de website over de aanvraag van een reisdocument voor minderjarigen (de vermelding dat alle gezaghebbenden toestemming moeten geven). Gesproken gemeenten geven aan hier minder dan een jaar voor nodig te hebben en dat dit gelijktijdig met andere implementatiewerkzaamheden van de gemeente kan plaatsvinden. De kosten worden als laag geraamd: enkele duizenden tot tienduizenden euro's.

Aanpassen privacy protocollen, werkprocessen/formats en opleidingen Jeugdzorg

Binnen het sociaal domein is het om te kunnen werken met meerouderschap noodzakelijk om de privacy protocollen aan te passen. Omdat in de nieuwe situatie met meerdere ouders/gezagsdragers gewerkt zal worden is het van belang dat medewerkers goed op de hoogte zijn welke informatie met welke ouder/gezagsdrager gedeeld mag worden en welke ouder/gezagsdrager geïnformeerd dient te worden. Het aanpassen van deze protocollen vraagt tijd en zorgvuldigheid. Voorts zal er ook een substantiële wijziging moeten plaats vinden op de de werkprocessen en formats. In de nieuwe situatie zal binnen het hulptraject met meerdere ouders/gezagsdragers moeten worden gewerkt, hetgeen een aanpassing van de werkwijze vraagt. Tot slot zullen de medewerkers aanvullend moeten worden opgeleid. Dit vanwege het feit dat er in de nieuwe situatie meer van hun conflict oplossend vermogen zal worden gevraagd.

5.2 Implementatie bij overige partners die randvoorwaardelijk zijn voor een succesvolle implementatie bij gemeenten

Aanpassing aktes burgerzaken (Rijk in samenspraak met NVVB)

Aktes, zoals de geboorteakte, de akte levenloos geboren kind en de huwelijksakte, moeten worden aangepast en geschikt gemaakt worden voor de registratie van meerouderschap. Het format van deze akte zal moeten worden aangepast, zodat er meer dan 2 ouders kunnen worden opgenomen. Voor meerpersoonsgezag is er geen aanpassing in de aktes nodig. Aanpassing dient door het Rijk in samenspraak met de NVVB (werkgroep modellen) te gebeuren.

Aanpassing registratieformulieren

Registratieformulieren die gebruikt worden binnen het burgerzakendomein moeten worden aangepast en geschikt worden gemaakt voor de toepassing van meerouderschap. Alle formulieren waar invulvelden staan die zijn toegespitst op de gegevens van 2 ouders of gezaghebbenden, moeten worden aangepast.

Aanpassing procesplaten (NVVB)

De procesplaten die betrekking hebben op de processen rondom juridisch ouderschap en het gezag (3.2.2) dienen te worden aangepast voor meerouderschap en meerpersoonsgezag. De NVVB maakt deze procesplaten. Deze werkprocessen kunnen gemeenten afnemen, maar zijn niet openbaar beschikbaar. Wel kan de NVVB een handreiking maken.

Aanpassingen van diverse wetgeving en duidelijkheid hoe meerouderschap zich verhoudt tot internationale afspraken en overeenkomsten (Rijk)

Naast een benodigde wetwijziging van de Wet BRP, moet volgens een aantal gesproken gemeenten ook Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Rijkswet op Nederlanderschap bij meerouderschap worden aangepast. In het Burgerlijk Wetboek 10 (internationaal privaatrecht) is onder andere opgenomen op welke manier afstamming en namenrecht moeten worden toegepast. Vastgelegd zal moeten worden op welke wijze het meerouderschap zich zal gaan verhouden tot de regels tot het Internationaal Privaatrecht. Ook dient gekeken te worden naar hoe meerouderschap zich verhoudt tot internationale afspraken, overeenkomsten en verdragen. Zo is bijvoorbeeld de afgifte van meertalige uittreksels, maar ook verklaringen van huwelijksbevoegdheid, voor gebruik in het buitenland gebonden zijn aan internationale overeenkomsten en vastgestelde modellen door de Commission internationale de l'état civil (CIEC). Tot slot wijst een gemeente op het belang van het

aanpassen van de terminologie in wetteksten voor meerouderschap. Zo wordt nu in wetteksten gesproken van vader en moeder. Mogelijk moeten na de wijziging ook de andere meerouders in de teksten vermeld worden. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat het een harde randvoorwaarde is dat alles rondom meerouderschap wettelijk goed geregeld is en niet strijdig is met het internationaal recht en internationale afspraken.

Aanpassingen in het logisch ontwerp van de BRP (RvIG)

Om meerouderschap als ook meerpersoonsgezag te kunnen registreren in de gemeentelijke systemen en applicaties moet het logisch ontwerp van de BRP worden aangepast. Dit dient te gebeuren door RvIG. Uit de interviews met de softwareleveranciers is naar voren gekomen dat aanpassingen in het logisch ontwerp technisch zware aanpassingen zijn. Voor meerouderschap zijn de aanpassingen in het logisch ontwerp groter dan voor meerpersoonsgezag. De in 5.1 benoemde implementatie in de gemeentelijke systemen en software kan pas starten worden nadat de aanpassingen in het logisch ontwerp van de BRP zijn voltooid. Er zit dus een volgorde in deze twee implementatieprocessen. Hoewel deze implementatiestap niet voor de gemeenten is, schatten gemeenten in dat zowel de implementatietijd als de implementatiekosten voor het aanpassen van het logisch ontwerp door RvIG in de hogere categorieën zullen zitten.

Gewenste vervolgactie:

Houd bij de implementatie rekening met een volgorde van de verschillende implementatieprocessen. Hanteer daarbij marges voor enige uitloop van werkzaamheden, zodat een vertraging bij de implementatie van RvIG niet resulteert in problemen in de planning van de gemeentelijke softwareleveranciers.

6. Conclusies en gewenste vervolgacties

In deze paragraaf zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

Conclusies

6.1 Welke organisaties zullen de voorgestelde wijzigingen uitvoeren?

- Ministerie van Justitie en Veiligheid: het vormgeven van de regeling voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag die de grondslag voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag kan vormen.
- Gemeenten: registreren het ouderschap en het gezag in de BRP. Daarnaast is het voor diverse taken voor gemeenten in het burgerzakendomein en het sociaal domein van belang om het juridisch ouderschap vast te stellen en wie het gezag over een kind heeft.
- Jeugdzorgorganisaties (bijvoorbeeld gecertificeerde instellingen en voorliggend veld) en Veilig Thuis: stellen vast wie de ouder is of gezag heeft, omdat deze personen mee dienen te beslissen of geïnformeerd dienen te worden over de zorg voor hun kind.
- NVVB: kan burgerzakenmedewerkers door middel van de helpdesk helpen wanneer zij vragen hebben en/of handreikingen beschikbaar stellen. Daarnaast kunnen zij gemeenten helpen bij de implementatie van de regeling door – in opdracht van het ministerie- webinars te verzorgen.
- RvIG: Beheren van de BRP, waarvan het logisch ontwerp aangepast zal moeten worden voor deze wijziging.
- Rechtbanken: Het besluiten over toekomstige meeroudergezinnen & afgeven van verklaringen voor de BRP t.a.v. toekenning meerouderschap.
- Belastingdienst/SVB: Het uitkeren van kinderopvangtoeslag en kind gebonden budget. Bij meerouderschap en/of meerpersoonsgezag is er een grotere keuze welke (meer)ouder deze toeslagen kan ontvangen en kan het verzamelinkomen op basis waarvan de hoogte van de toeslag wordt bepaald veranderen.
- Notarissen: zij zullen moeten bepalen op grond van de wet wie de rechtmatige erfgenamen zijn.

6.2 Is helder wat de opgedragen taak is?

In algemene zin is het duidelijk voor gemeenten wat de opgedragen taak is. Dit geldt voor zowel het burgerzakendomein als de jeugdzorg. Wel zijn er nog een onduidelijkheden over de regeling. Bijvoorbeeld over de internationale doorwerking van meerouderschap. Ook is nog niet duidelijk onder welke voorwaarden meerouderschap en meerpersoonsgezag kan eindigen of wat er gebeurt indien van de voorwaarden wordt afgeweken. Deze factoren hebben impact op de uitvoeringslast voor gemeenten. Bovenstaande punten dienen daarom in kaart gebracht te worden bij de verdere uitwerking van meerouderschap en/of meerpersoonsgezag en vervolgens in deel B van de uitvoeringstoets op uitvoerbaarheid voor gemeenten te worden getoetst.

6.3 Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering

Op dit moment zijn gemeenten nog onvoldoende toegerust om een eventuele regeling direct uit te kunnen voeren. Voor de implementatie van de regeling moet het logisch ontwerp van de BRP, de ICT-systemen en applicaties, aktes, de procesplaten, de werkprocessen en het Handboek Burgerzaken Amsterdam worden aangepast. Daarnaast moeten bij burgerzaken en in de jeugdzorg de medewerkers worden getraind en moeten inwoners worden geïnformeerd over meerouderschap en/of meerpersoonsgezag. Ook zullen er volgens gesproken gemeenten diverse wetten moeten worden aangepast en moet gekeken hoe de regeling zich verhoudt tot internationale afspraken. Naast gemeenten hebben ook andere actoren zoals de Rijksoverheid, RvIG en de NVVB een rol in de implementatie.

De structurele uitvoeringslast voor gemeenten zal door de regeling omhoog gaan omdat de tijdsbesteding voor processen zal toenemen. In het burgerzakendomein zullen diverse processen (zoals het opzoeken van geboorteaktes) die normaal voor twee ouders/ gezagsdragers worden uitgevoerd nu voor 3 of 4 personen moeten worden uitgevoerd. In het sociaal domein zal structureel meer extra inzet nodig zijn omdat er met meerdere partijen gesprekken moeten worden gevoerd en er meer tijd zal gaan naar het correct waarborgen van de privacywetgeving in het kader van het 'lakken van dossiers'.

Of gemeenten met de huidige capaciteit uitvoering kunnen geven aan de regeling is nog onduidelijk, omdat op basis van de uitgangspunten nog geen duidelijkheid is over een aantal factoren die grote invloed kunnen hebben op de uitvoeringslast van gemeenten:

- Het aantal gezinnen dat gebruik wenst te maken van meerouderschap en/of meerpersoonsgezag is een belangrijke factor is voor de grootte van de extra uitvoeringslast voor deze regeling. Ten tijde van dit deel van de uitvoeringstoets loopt er nog een

onderzoek naar de verwachte aantallen. Wanneer er daadwerkelijk sprake zal zijn van de door het ministerie ingeschatte aantal van 200 gezinnen per jaar geven de meeste gemeenten aan dat zij verwachte dit met de huidige capaciteit kunnen opvangen. Indien deze aantallen (veel) hoger uit blijken te vallen dan de inschatte 200 gevallen per jaar dan zal dit substantiële uitvoeringsconsequenties met zich meebrengen.

- De wijze waarop meerouderschap zich zal gaan verhouden tot het internationaal recht. Dit kan invloed hebben op de complexiteit van de processen bij burgerzaken en heeft dus ook impact op de uitvoeringslast. Gemeenten geven aan dat wanneer de processen hierdoor complexer zullen worden dit mogelijk niet met de huidige capaciteit opgevangen kan worden, omdat dit meer specifieke expertise zal vergen. Ook zal naar verwachting vaker contact opgenomen worden met de NVVB voor advies. Verder kunnen er meer casussen bijkomen voor de gemeente Den Haag, omdat zij belast zijn met de inschrijving van rechtsfeiten die hebben plaatsgevonden in het buitenland. De gemeente Den Haag geeft aan dit niet met de huidige capaciteit op te kunnen vangen en dat voor de implementatie hiervan een separaat plan van aanpak zal moeten worden gemaakt.
- De beslissing of en onder welke voorwaarden de meerouderschsaps en/of meerpersoonsgezag overeenkomst kan worden beëindigd. Naast het aangaan van een meerouderschapsovereenkomst heeft het beëindigen van een dergelijke overeenkomst ook impact op de uitvoeringslast. Hoe meer overeenkomsten beëindigd zullen worden, hoe groter de impact op gemeenten.
- Het bewijs van meerouderschap van de rechter, die volgens de uitgangspunten voorafgaand aan de conceptie is opgemaakt, moet bij de gemeente komen. Hier zal iets voor moeten worden ingericht en dit brengt een extra uitvoeringslast voor gemeenten met zich mee. De grootte van deze uitvoeringslast voor gemeenten is afhankelijk van de keuze van hoe dit wordt ingericht.
- Processen kunnen langer duren wanneer ouders of gezaghebbers het oneens zijn met elkaar. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat er vervangende toestemming bij de rechter moet worden gevraagd, waarna een nieuwe afspraak nodig is. Dit risico wordt door deze regeling vergroot omdat er meer ouders en gezaghebbers bijkomen. Geïnterviewde personen zien dit als een reëel risico van de regeling maar kunnen niet goed inschatten hoe vaak dit bij de verschillende type gezinnen zal gaan voorkomen.
- Voor de BES-eilanden geldt dat de uitvoering van zowel meerouderschap als meerpersoonsgezag zeer complex zal zijn door andere wetgeving, beperkte personele mogelijkheden en (digitale) systemen die daar niet beschikbaar zijn. Invoering op de BES wordt om deze reden als negatief beoordeeld door de eilanden.

Wanneer er meer duidelijkheid is over bovenstaande factoren kan worden bepaald of gemeenten in de huidige samenstelling voldoende zijn toegerust om uitvoering te geven aan de regeling.

6.4 Wat zijn de ingeschatte kosten voor de uitvoering?

De ingeschatte kosten voor de uitvoering bestaan uit twee onderdelen. De implementatiekosten (de eenmalige kosten voor de invoering) en de structurele kosten (blijvende extra uitvoeringskosten voor extra of complexere werkzaamheden).

De implementatiekosten voor aanpassing van de gemeentelijke systemen, applicaties en implementatieactiviteiten die door gemeenten uit moeten worden gevoerd (bijvoorbeeld het aanpassen van werkprocessen, trainen van medewerkers en het aanpassen van de website) bedragen gezamenlijk naar verwachting enkele tonnen tot een miljoen euro's. De grootste kostencomponent hierbinnen is de aanpassing van de systemen en software. Voor meerouderschap zijn deze ICT kosten hoger dan voor meerpersoonsgezag.

Gemeenten zullen als gevolg van een hogere uitvoeringslast door de wijziging extra structurele kosten krijgen. In de beantwoording van de vorige onderzoeksvraag is toegelicht dat de hoogte van de extra uitvoeringslast nog niet goed te ramen is, omdat de uitgangspunten nog geen duidelijkheid bieden over een aantal factoren die invloed hebben op de uitvoeringslast. Omdat de uitvoeringslast hierdoor nog niet goed vast te stellen is, zijn ook de totale extra structurele kosten nog niet goed te ramen.

6.5 Wat zijn de verwachte effecten van de wijzigingen?

Er zullen door deze wijzigingen gezinnen ontstaan waarbij er meer dan twee ouders en/of gezaghebbenden zijn.

In het burgerzaken domein wordt verwacht dat de invoering van meerouderschap en/of meerpersoonsgezag structureel meer tijd zal gaan kosten. Dit heeft met name te maken met het feit dat burgerzaken medewerkers extra tijd kwijt zullen zijn om de huidige processtappen gerelateerd aan het juridisch ouderschap of het gezag voor meerdere personen uit te voeren. Verder kunnen processen complexer worden. Zo kunnen er bijvoorbeeld meer combinaties gemaakt worden uit achternamen en kan meerouderschap in relatie tot buitenlands recht mogelijk tot een veel complexere uitvoering gaan leiden. Een meerouderschapssituatie in Nederland kan mogelijk tot ongewenste effecten in het buitenland leiden, omdat daar geen meerouderschap bestaat. Mogelijk worden de meerouders daar niet erkend en ontstaan er problemen bij een geboorteakte waarop 4 ouders vermeld worden. Daarnaast neemt het verkrijgen van toestemming van alle

ouders/gezagsdragers meer tijd in beslag. In het geval van onenigheid zal dit extra lang duren of zal er vervangende toestemming via de rechter moeten worden aangevraagd, wat resulteert in extra uitvoeringslasten. Gesproken gemeenten schatten het risico op onenigheid tussen gezaghebbenden bij meerpersoonsgezag hoger in, omdat er dan meer personen zijn die het eens moeten zijn met elkaar.

Voor de jeugdzorg is het belangrijkste effect ook dat er voor meeroudergezinnen of meerpersoonsgezag een structureel hogere tijdbelasting zal gelden. Een ander belangrijk effect dat zich vooral in het voorliggend veld van de jeugdhulpverlening laat zien, is dat sommige hulpverleningstrajecten zonder de toestemming van alle partijen niet kunnen worden opgestart of pas veel later wanneer er consensus is kunnen worden opgestart. Met name voor laagdrempelige hulpverlening zal minder snel toestemming via de rechter worden aangevraagd. Vertraging of annulering van het hulpverleningstraject binnen een Gecertificeerde Instelling of anderszins gedwongen kader van de jeugdhulpverlening zal minder voorkomen omdat hier in het belang van de jeugdige gemakkelijker tot het aanvragen van de vervangende toestemming via de rechter zal worden overgegaan.

Voor de BES-eilanden is het van belang te kijken naar het effect dat de wetgeving tussen de eilanden heeft. Dit is met name relevant omdat de meeste kinderen van de BES-eilanden geboren worden op Sint-Maarten. Dit eiland heeft als land binnen het Koninkrijk een eigenstandige positie om te bepalen of deze nieuwe wetgeving wel of niet van toepassing zal zijn. Ook is het de vraag als er meerouderschap of meerpersoonsgezag op de BES-eilanden wordt verkregen wat voor rechtsgeldigheid dit dan vervolgens heeft wanneer burgers zich op een van de andere eilanden vestigen. Eventuele wijzigingen in de Piva op de BES-eilanden moeten daarom altijd in samenhang worden bekeken en voldoende afgestemd zijn met de wetgeving op de CAS-eilanden.

6.6 Is voorzien in een duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?

Op dit moment is nog niet besloten of er een regeling voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag er komt. Wanneer hiertoe besloten wordt zal de regeling verder moeten worden uitgewerkt en zal moeten worden bepaald of er sprake is van overgangsrecht en hoe dit eventuele overgangsrecht eruit komt te zien.

6.7 Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?

Er is een gezagsmodule ontwikkeld waarbij (in de meeste situaties) met één druk op de knop kan worden achterhaald wie gezag heeft. Op dit moment hebben gemeenten nog geen toegang tot deze module. Wanneer gemeenten op deze gezagsmodule kunnen aansluiten kan het gezag sneller worden vastgesteld. Hierbij moet ook aansluiting worden gezocht met de gegevens vanuit het Centraal gezagsregister om de kans op uitvoeringsfouten te verkleinen. Dit heeft een positief effect op de uitvoeringslast van gemeenten en vermindert de uitvoeringskosten. Ook vermindert dit de kans dat er fouten worden gemaakt bij het vaststellen van het gezag.

6.8 Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen

De belangrijkste aannahme is de inschatting van het ministerie van Justitie en Veiligheid dat het om circa 200 casussen op jaarbasis zal gaan. Indien deze aantallen veel hoger zullen blijken, dan zullen de uitvoeringslast en de uitvoeringskosten voor gemeenten sterk toenemen. Ook kunnen hierdoor (meer) gemeenten de regeling niet met de huidige capaciteit uitvoeren. Bijsturing kan plaatsvinden door extra personeel in te huren. Daarbij is er echter wel een risico dat gemeenten met de huidige krapte in de arbeidsmarkt geen goed geschoold personeel kunnen vinden.

Gewenste vervolgacties

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor de verdere uitwerking van de regeling en een succesvolle implementatie van de wijziging van de wet volgens de gemeenten.

Vervolgacties met betrekking op verduidelijking van de regeling en de voorwaarden:

- Onderzoek als ministerie van Justitie en Veiligheid bij de verdere uitwerking van een eventuele regeling hoe meerouderschap zich tot buitenlands recht en internationale standaarden verhoudt. Indien besloten wordt tot de invoering van meerouderschap dient in de uitwerking te worden beschreven hoe meerouderschap zich tot buitenlands recht, en wat dit bijvoorbeeld betekent voor personen in een meerouderschapssituatie die naar het buitenland gaan, welke gevolgen er zijn voor de naamskeuze, hoe omgegaan moet worden met rechtsfeiten in het buitenland en of gezinnen die in Nederland wonen maar niet de Nederlandse nationaliteit hebben een meerouderschapsovereenkomst bij de rechter kunnen aangaan. In deel B van de uitvoeringstoets dient de impact op gemeenten van de door ministerie van Justitie en Veiligheid nader uitgewerkte doorwerking op buitenlands recht en internationale standaarden te worden getoetst.

- Overweeg als JenV of een tweedeling bij meerouderschap, bestaande uit feitelijke en sociale ouders, een wenselijk alternatief is.
- Indien bij een rechtsfeit uit het buitenland meerouderschap kan worden toegepast, is het van belang om met de gemeente Den Haag een separaat plan van aanpak te maken gericht op het borgen van voldoende capaciteit, alsmede eventueel extra middelen voor de uitvoering toe te kennen.
- Houd als ministerie van Justitie en Veiligheid bij de verdere uitwerking van de regeling rekening met de grote verschillen voor de implementatie en uitvoering op de BES. De benodigde implementatietijd en de uitvoeringslast van deze regeling zal sterk verschillen met die van Nederland en dit vraagt om een separaat plan van aanpak. Licht in de verdere uitwerking tevens toe wat de doorwerking van de regeling op de wetgeving van de CAS-landen zal zijn.
- Werk als ministerie van Justitie en Veiligheid de voorwaarden voor de beëindiging van het meerouderschap en het meerpersoonsgezag verder uit en werk uit wat er gebeurt wanneer wordt afgeweken van de voorwaarden. In deel B van de uitvoeringstoets dient de impact op gemeenten van deze nadere uitwerking te worden getoetst.

Vervolgacties met betrekking op de inrichting van systemen en applicaties:

- Bepaal als RvIG hoe de aanpassing van het logisch ontwerp van de BRP voor meerouderschap en/of meerpersoonsgezag eruit komt te zien. Zorg dat deze technische wijzigingen bekend zijn ten tijde van deel B van de uitvoeringstoets zodat de implementatielast en bijbehorende kosten voor de gemeentelijke systemen en applicaties nauwkeuriger kunnen worden geraamd.
- Onderzoek of de mogelijkheden voor digitale toestemming op afstand uitgebreider kunnen worden toegepast om in het geval van meerpersoonsgezag de uitvoeringslast voor gemeenten te verkleinen.
- Onderzoek als ministerie van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid om gemeenten directe toegang te geven tot de gezagsmodule, indien mogelijk aangevuld met gegevens uit het Centraal Gezagsregister, waardoor de burgerzakenmedewerker met één druk op de knop kan achterhalen wie gezag heeft. Dit verkleint de uitvoeringslast en voorkomt het risico op fouten.

Vervolgacties met betrekking op de implementatie:

- Overweeg om de NVVB -in opdracht van het ministerie- Webinars te laten verzorgen voor burgerzakenmedewerkers over meerouderschap en meerpersoonsgezag, zodat

burgerzakenmedewerkers goed op de hoogte zijn van de (procesmatige) veranderingen bij meerouderschap en/of meerpersoonsgezag.

- Houd bij de implementatie rekening met een volgordelijkheid van de verschillende implementatieprocessen. Hanteer daarbij marges voor enige uitloop van werkzaamheden, zodat een vertraging bij de implementatie van RvIG niet resulteert in problemen in de planning van de gemeentelijke softwareleveranciers.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Gemeenten	Medewerker
Groningen	Inge Wieringa (Burgerzaken)
Amsterdam	Eric Gubbels – senioradviseur dienst basisinformatie
Almelo	Elles Toonstra-Sanders (specialist Burgerzaken)
Hellendoorn	Henk Götte- (Burgerzaken)
Tilburg	Joran Dammers (vakspecialist burgerlijke stand),
Roermond	Louk Smeets (specialist BRP, lid werkgroep nationaliteit NVVB, docent nationaliteitsrecht)
Gouda	Christiaan van Dam (medewerker BRP), Carolien van Thiel (medewerker KCC)
Apeldoorn	Maureen Schiphorst – adviseur Burgerzaken Marko Leistra- Specialist burgerlijke stand/adviseur Burgerzaken
Súdwest-Frylân	Wim Hoekema – Beleidsmedewerker burgerzaken
Den Haag	Natascha van Veen- adviseur advies en expertise Den Haag Diandra Reijntjes Brooker- senior adviseur advies en expertise Den Haag
BES-eilanden	Justus Groen- medewerker BRP

Organisatie	Naam
Goeree-Overflakkee	Angela van Hooff- senior dienstverlening burgerzaken
	Cora Grootenboer – specialist Burgerzaken
Jeugdzorg en Veilig Thuis	
Willeke Setz	Juridisch medewerker regie centrumbescherming en
Marianne Cuypers	Jurist (GI & Veilig Thuis/jeugdzorg)
Mariet van Hoeken	Jurist Veilig Thuis
Madelon Veerman	Senior Juridisch Adviseur
Talitha Matthijse	Jeugdconsulent (afdeling Toegang in Middelburg)
Softwareleverancier	
Frank van Baaren	PinkRocade
Marco Terlouw	Shift2nl

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van Justitie & Veiligheid	Rita de Jager
Ministerie van Justitie & Veiligheid	Ariane Blokland
Ministerie van VWS	Marlinde Borgeld
NVVB	Nienke Roerdinkholder

VNG	Viana van Diepen
VNG Beleid	Marjolein Groen
VNG Realisatie	Ellen Koster

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Kamerstukken, Rapporten en studies

Kamerstukken II 2021/22, 33 836, nr. 75

^[1] Brief ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Stand van zaken plan en planning uitwerking meerouderschap en – gezag*, 6 oktober 2023

NVVB, *Bericht van NVVB Adviesbureau en RvIG: Afronding pilot verbeteren gezagsregistratie*, 3 mei 2023. Geraadpleegd op 4 november 2024 via [Bericht van NVVB Adviesbureau en RvIG: Afronding pilot verbeteren gezagsregistratie — Nieuws — Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken](#)

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Handleiding Uitvoeringsprocedures, versie 3.7*, 1 januari 2023. Geraadpleegd op 12 december 2024 via [HUP 3.1](#)

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Landelijke tabellen 31 t/m 61 in pdf formaat*, geraadpleegd op 12 december 2024 via [Landelijke tabellen 32 t/m 61 in pdf-formaat - Toptaken](#)

Rijksoverheid, factsheet Uitbreiding naamkeuze: gecombineerde achternaam, geraadpleegd op 7 januari 2025 via [Uitbreiding naamkeuze: gecombineerde achternaam | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

Artikel 227 WvSr: Verduistering van staat, het in diskrediet brengen van iemands afkomst