



## Sneltoets initiatiefwetsvoorstel meerouderschap

Versie 1

Datum	Januari - 2026
Status	Definitief

## Colofon

Titel  
Status

Sneltoets initiatiefwetsvoorstel meerouderschap  
Definitief

Contact

INDOA@ind.nl

Ministerie van Asiel en Migratie  
Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies  
Afdeling Onderzoek en Analyse  
Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag  
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

## Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting .....	4
2	Inleiding .....	8
2.1	Aanleiding .....	8
2.2	Opdracht en werkwijze.....	9
2.3	Gehanteerde uitgangspunten .....	10
2.4	Leeswijzer .....	11
3	Initiatiefwetsvoorstel .....	12
3.1	De huidige regelgeving.....	12
3.2	Wijzigingen op hoofdlijnen .....	12
3.3	Onduidelijkheid over de verblijfsrechtelijke consequenties .....	13
3.4	Andere verblijfsrechtelijke punten waarbij nadere uitwerking vereist is .....	13
4	Inschatting uitvoeringsgevolgen .....	15
4.1	Uitvoeringsgevolgen .....	15
4.2	Implementatietermijn .....	19
4.3	Financiële gevolgen .....	19
5	Kansen, risico's en randvoorwaarde.....	20
6	Conclusie .....	22

# 1 Managementsamenvatting

## **Aanleiding**

De Nederlandse samenleving is de laatste decennia aanzienlijk veranderd op het gebied van gezinsvorming en ouderschap. Om de wetgeving beter te laten aansluiten bij de huidige tijdgeest heeft Tweede Kamerlid Michon-Derkzen een initiatiefwetsvoorstel gedaan om meerouderschap mogelijk te maken. Het wetsvoorstel beperkt zich tot intentioneel meerouderschap met maximaal vier ouders in twee huishoudens. Intentioneel meerouderschap wil zeggen dat het meerouderschap vóór conceptie is vastgelegd. De kern van het wetsvoorstel is dat alle ouders dezelfde rechten en plichten hebben en daarmee een gelijke positie hebben jegens het kind. Het wetsvoorstel is op 26 november 2025 in internetconsultatie gegaan. Tegelijkertijd heeft het Tweede Kamerlid meerdere uitvoeringsorganisaties, waaronder de IND, gevraagd om de uitvoeringsgevolgen voor de organisatie in kaart te brengen. Gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek en het vroege stadium waarin het wetsvoorstel zich bevindt, is gekozen om een sneltoets uit te voeren.

## **Onduidelijkheid over de verblijfsrechtelijke consequenties**

In dit wetsvoorstel zijn de verblijfsrechtelijke consequenties niet duidelijk uitgewerkt. Hierdoor is het voor de IND moeilijk om concreet de uitvoeringsgevolgen in kaart te brengen. Vandaar dat de IND, mede gebaseerd op het ACVZ-rapport uit 2019, in deze sneltoets de aannahme hanteert dat meerouders die geen verblijfsrecht hebben in Nederland, **verblijfsrecht kunnen ontlenen op basis van het kind**. Tevens is niet duidelijk in hoeveel meeroudergezinnen verblijfsrechtelijke zaken zullen spelen. Het Tweede Kamerlid heeft de (niet onderbouwde) verwachting uitgesproken dat jaarlijks 200 gezinnen gebruik zullen maken van de meerouderschapsregeling. Voor deze impactbepaling heeft de IND de aannahme gemaakt dat er **in alle 200 gezinnen een of meerdere ouders zijn die geen verblijfsrecht in Nederland hebben** en dit wel willen.

Verder is het noodzakelijk dat er duidelijkheid komt over de volgende punten:

- Het moment dat het verblijfsrecht in gaat
- Verlies van verblijfsrecht na beëindiging ouderlijk gezag
- Verlies van verblijfsrecht bij wijziging in de uitvoering van het meerouderschap

## **Inschatting van de uitvoeringsgevolgen**

De belangrijkste uitvoeringsgevolgen zijn:

*Vrijstelling van de inkomenseis en het samenwoonvereiste doordat het kind referent is*

In het geval van meerouderschap, zal het kind de referent worden op basis waarvan een ouder verblijfsrecht kan krijgen. Aan een kind kan logischerwijs geen inkomenseis worden gesteld. Daarom zal er bij de meerouderschapsregeling een vrijstelling moeten komen van de inkomenseis. Ook het samenwoonvereiste zal niet gesteld kunnen worden, omdat het meerouderschap vanuit meerdere (maximaal twee) huishoudens kan worden vormgegeven en ouder en kind dus niet hoeven samen te wonen. De vrijstelling van de inkomenseis en het samenwoonvereiste voor meeroudergezinnen kan daarnaast ook indirect gevolgen hebben voor het bredere gezinsmigratiebeleid (zie 'Risico's').

### *Beperkte toename van het aantal verblijfsaanvragen, maar afname van de doorlooptijd*

Door dit initiatiefwetsvoorstel zal naar verwachting het aantal ouders dat in aanmerking komt voor verblijf in Nederland toenemen met maximaal 600 per jaar. Daarbovenop kunnen nog opvolgende verblijfsaanvragen van kerngezinsleden van deze ouders komen in het kader van gezinshereniging. Verblijfsaanvragen in het kader van de meerouderschapsregeling zullen echter een kortere doorlooptijd hebben, omdat de inkomenseis en het samenwoonvereiste zijn vrijgesteld.

### *Nieuwe groepen die in aanmerking komen voor verblijf*

Doordat de onderlinge relatie tussen de ouders binnen een meerouderschap niet relevant is en er verblijfsrecht kan worden ontleend aan het kind, komen er nieuwe groepen in aanmerking voor verblijf in Nederland. Het gaat hierbij om de volgende groepen:

- Ouders uit een polygaam huwelijk;
- Ongehuwde partners voor waarbij op dit moment sprake moet zijn van een duurzame en exclusieve relatie;
- Gescheiden ouders zonder recht op verblijf;
- Ouders die in het kader van Chavez niet voldoen aan de daarvoor beschikbare kaders;
- Gezinsshereniging van kerngezinsleden van bovenstaande groepen.

### *Erkennen buitenlandse meeroudergezinnen*

Buitenlandse meerouderschappen moeten ook erkend kunnen worden wanneer er in lijn met de Nederlandse regelgeving sprake is van intentioneel meerouderschap. In samenspraak met het departement moet er een beleidsregel geformuleerd worden over hoe de IND om moet gaan met buitenlandse meeroudergezinnen.

### *Personeel en communicatie*

De extra werklast kan worden opgevangen binnen de huidige personele capaciteit. Er moeten informatieberichten en werkinstructies worden gemaakt om IND-medewerkers te informeren. Verder moeten (schriftelijke en online) formulieren en IND website worden aangepast.

### *Handhaving en gevolgen voor aanvragers*

Om de exacte uitvoeringsgevolgen op het gebied van handhaving en de gevolgen voor aanvragers in kaart te brengen, moeten de verblijfsrechtelijke consequenties van de meerouderschapsregeling duidelijker zijn uitgewerkt.

### *Wijziging van de IV-systemen en implementatietermijn*

De IV-systemen van de IND zullen grondig moeten worden aangepast, zodat er gegevens over vier ouders kunnen worden ingevoerd. Dit is een zeer grote wijziging, die minimaal een jaar zal duren. Er kan pas begonnen worden met de implementatie van deze wijziging als de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) klaar is met het wijzigen van hun IV-systemen, en de lagere regelgeving concreet en duidelijk is. Andere werkzaamheden die van invloed zijn op de implementatietermijn, zoals het wijzigen van het Vreemdelingenbesluit en de communicatie, kunnen parallel lopen aan de IV-wijziging.

### *Incidentele en structurele kosten*

De kosten voor het wijzigen van de IV-systemen zijn incidenteel en bedragen minimaal €1,5 - €3 miljoen. Qua structurele kosten, lijkt het erop dat de uitvoering van het wetsvoorstel opgevangen kan worden binnen de huidige personele capaciteit en er dus geen extra personeel aangenomen hoeft te worden.

### **Kansen, risico's en randvoorwaarde**

In deze sneltoets zijn – samengevat – de volgende kansen, risico's en randvoorwaarde naar voren gekomen:

#### *Kansen*

- Erkenning van de werkelijkheid van meeroudergezinnen. Door dit wetsvoorstel wordt er beter aangesloten bij de feitelijke opvoedingssituatie van meeroudergezinnen.
- Vermindering werklust. Als de inkomenseis en het samenwoonvereiste worden vrijgesteld betekent dit een lagere werklust voor de IND.

#### *Risico's*

- Uit oogpunt van gelijke behandeling zullen de inkomenseis en het samenwoonvereiste mogelijk óók voor tweeoudergezinnen worden vrijgesteld, hetgeen een aanzienlijke versoepeling van het huidige gezinsmigratiebeleid betekent. Tevens zal er een grote stijging zijn in het aantal verblijfsaanvragen, omdat ouders die momenteel niet voldoen aan de inkomens- en/of het samenwoonvereiste, of hier eerder op zijn afgewezen, nu namelijk wel in aanmerking kunnen komen voor verblijf.
- Toename van het aantal juridische procedures. Er zullen mogelijk juridische procedures volgen door meeroudergezinnen die aanspraak willen maken op de regeling, maar hiervan worden uitgesloten (samengestelde gezinnen, meeroudergezinnen die vóór deze regeling tot stand kwamen, meeroudergezinnen die na de conceptie tot stand kwamen). Er zijn ook juridische procedures te verwachten van stellen zonder kinderen die ook van de inkomenseis en het samenwoonvereiste vrijgesteld willen worden.
- Onduidelijke uitwerking kan leiden tot het door jurisprudentie herhaaldelijk moeten aanpassen van werkprocessen. Als de verblijfsrechtelijke consequenties van het wetsvoorstel niet duidelijk worden uitgewerkt, zal dat leiden tot een situatie waarbij werkprocessen door jurisprudentie herhaaldelijk moeten worden aangepast.

#### *Randvoorwaarde*

- Een absolute randvoorwaarde voor het uitvoeren van dit wetsvoorstel is dat de verblijfsrechtelijke gevolgen duidelijk en concreet zijn uitgewerkt. Ook moet de lagere regelgeving duidelijk zijn.

### **Conclusie**

Hoewel vooral de verblijfsrechtelijke consequenties van dit wetsvoorstel nog onduidelijk zijn, is de inschatting dat dit wetsvoorstel een beperkte impact op de IND heeft. De grootste impact van dit wetsvoorstel lijkt te zitten in de aanpassing van de IV-systemen. Dit betreft een zeer grote wijziging die een jaar zal duren en incidenteel minimaal €1,5 - €3 miljoen zal kosten. Qua structurele kosten, kan de naar verwachting beperkte extra werklust worden opgevangen binnen de huidige personele capaciteit.

Wel wordt er een belangrijk risico voorzien, dat een grote impact kan hebben op het bredere gezinsmigratiebeleid. Uit oogpunt van gelijke behandeling kunnen er namelijk juridische procedures volgen die de inkomenseis en het samenwoonvereiste óók voor tweeoudergezinnen zullen aanvechten. Als deze eisen daadwerkelijk ook voor tweeoudergezinnen worden vrijgesteld, zal dat een aanzienlijke versoepeling van het huidige gezinsmigratiebeleid betekenen. Tevens zal er een grote stijging zijn

in het aantal verblijfsaanvragen, omdat ouders die momenteel niet voldoen aan de inkomens- en/of het samenwoonvereiste, of hier eerder op zijn afgewezen, nu namelijk wel in aanmerking kunnen komen voor verblijf.

Wanneer het wetsvoorstel zich in een eindstadium bevindt zal een uitgebreide uitvoeringstoets nodig zijn om precieze impact van het wetsvoorstel in kaart te brengen.

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding

De Nederlandse samenleving is de laatste decennia aanzienlijk veranderd op het gebied van gezinsvorming en ouderschap. In de praktijk groeien steeds meer kinderen op in situaties waarin meer dan twee personen gezamenlijk een kind verzorgen en opvoeden, een zogeheten meeroudergezin. Volgens de huidige wet kan een kind echter maximaal twee juridische ouders of gezagsdragers hebben. Dit heeft tot gevolg dat een deel van de ouders (de 'sociale ouders') niet formeel kunnen worden erkend als ouder en op die grond dan ook geen gezag hebben. Dit kan in de praktijk leiden tot onduidelijkheid, onzekerheid en praktische problemen voor het kind en de verzorgers/opvoeders.

Om de wetgeving beter te laten aansluiten bij de huidige tijdsgeschiedenis en wensen vanuit de samenleving heeft Tweede Kamerlid Michon-Derkzen een initiatiefwetsvoorstel gedaan. Dit initiatiefvoorstel ziet erop dat ouderschap aan maximaal vier ouders toegekend kan worden, waardoor de 'meerouders' gezamenlijk gezag uitoefenen.<sup>1</sup> Alle ouders hebben daarmee een gelijke positie in rechten en plichten jegens het kind. Dit is relevant voor de IND, omdat ook vreemdelingen hierop een beroep kunnen doen.

Het afgelopen decennium zijn er verschillende onderzoeken naar meerouderschap gedaan en hebben ook het kabinet en politici zich over deze kwestie gebogen. Hieronder worden in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen van de afgelopen jaren uitgelicht:

- 2016: De Staatscommissie Herijking Ouderschap heeft o.a. geadviseerd om zowel meerouderschap als meeroudergezag mogelijk te maken.<sup>2</sup>
- 2019: De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ; nu de Adviesraad Migratie) heeft geadviseerd over de vreemdelingrechtelijke gevolgen van de voorstellen van de Staatscommissie.
- 2023: Een werkgroep vanuit JenV en OCW heeft aan het Netwerk van Publieke Dienstverleners (NPD) gevraagd om bij hun leden in kaart te brengen wat de uitvoeringsconsequenties zijn van een regeling over meerouderschap en meerpersoonsgezag. De resultaten hiervan zijn op 10 maart 2025 gepubliceerd.<sup>3</sup>
- 2025: Ipsos I&O heeft in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar de potentiële doelgroep waarop de wetgeving van meerouderschap en meerpersoonsgezag van toepassing kan zijn.<sup>4</sup>
- 10 maart 2025: De staatssecretaris Rechtsbescherming laat in een brief aan de Tweede Kamer weten dat er op dat moment onvoldoende capaciteit en financiële middelen beschikbaar zijn om de wet in te voeren. Daarom wordt er niet overgegaan tot het voorbereiden van de wettelijke regeling.<sup>5</sup>
- 26 november 2025: Tweede Kamerlid Michon-Derkzen heeft meerdere (uitvoerings)organisaties gevraagd om de uitvoeringsgevolgen van het initiatiefwetsvoorstel in kaart te brengen.

1 Het voorstel is op 21 november 2025 in internetconsultatie gegaan. Zie [www.internetconsultatie.nl/meerouderschap](http://www.internetconsultatie.nl/meerouderschap).

2 Staatscommissie herijking ouderschap, (2016). Kind en ouders in de 21<sup>ste</sup> eeuw.

3 Netwerk van publieke dienstverleners, (2025). Notitie meerouderschap.

4 Ipsos I&O, (2025). Onderzoek naar doelgroepen voor meerouderschap en meerpersoonsgezag.

5 Kamerbrief, (2025). Onderzoeksresultaten meerouderschap en meerpersoonsgezag

## 2.2 Opdracht en werkwijze

### *Afbakening*

Het voorliggende rapport gaat zo goed als mogelijk in op de uitvraag voor een uitvoeringstoets van Tweede Kamerlid Michon-Derkzen. Deze uitvraag is echter anders dan de IND gebruikelijk ontvangt. In de regel komen onderzoeksverzoeken via het departement binnen via een vastgestelde procedure en is het departement A&M ook de opdrachtgever. Onderdeel hiervan is dat er voor het uitvoeren van een standaard uitvoeringstoets een periode van 3-4 maanden wordt aangehouden. Ook moet (de wijziging van) het wetsvoorstel zich in een vergevorderd stadium bevinden, zodat het voldoende concreet is om er de uitvoerbaarheid van te bepalen.

De IND heeft de uitvraag voor een uitvoeringstoets naar het wetsvoorstel over meerouderschap via DWJZ ontvangen van Tweede Kamerlid Michon-Derkzen. Het tijdsplan wat hierbij is meegegeven geeft onvoldoende ruimte voor het uitvoeren van een gedegen uitvoeringstoets. Ook bevindt het wetsvoorstel zich nog in een voorbereidende fase en zijn er te weinig concrete kaders beschikbaar over met name (1) de vreemdelingrechtelijke consequenties van meerouderschap en (2) de aantallen waar de IND rekening mee dient te houden. Een uitgebreide en diepgaande uitvoeringstoets is binnen het gegeven tijdsbestek en in dit stadium van het wetsvoorstel daarom niet mogelijk.

Vandaar dat er voor dit onderzoek is gekozen voor de vorm van een sneltoets. Een sneltoets maakt een eerste globale inschatting van de impact van een (wijziging van een) wetsvoorstel op verschillende onderdelen van de IND. Het is een hoog over analyse die gedaan kan worden op wetsvoorstellen die zich in een vroeg stadium bevinden. De doorlooptijd van een sneltoets is 3 weken. Deze vorm past daardoor het best bij de gegeven opdracht.

Deze sneltoets is nadrukkelijk geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de beoogde wijziging. In deze sneltoets gaan we ook niet in op de gevolgen voor andere ketenpartners.

### *Onderzoeksvragen*

In het voorliggende rapport komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:<sup>6</sup>

1. Wat is de impact van het wetsvoorstel voor de IND op het gebied van ...?
  - a. Inhoud en doorlooptijden
  - b. Personeel en opleiding
  - c. Handhaving
  - d. Communicatie
  - e. Samenwerking met ketenpartners
  - f. ICT- en IV-systemen
2. Binnen welke termijn kan de IND de benodigde aanpassingen geïmplementeerd hebben?
3. Welke uitvoeringsrisico's, en -kansen zijn te verwachten bij de invoering en uitvoering van het wetsvoorstel?
4. Wat zijn de financiële gevolgen van de invoering en uitvoering van dit voorstel, zowel structureel als incidenteel?

### *Methode*

<sup>6</sup> Deze onderzoeksvragen wijken in formulering iets af van de onderzoeksvragen die door de opdrachtgever zijn meegegeven. Daarnaast heeft de opdrachtgever twee extra vragen gesteld die buiten de scope van de impactanalyses van O&A vallen. Dit betreft de vragen: Wat zou uw organisatie mogelijk kunnen helpen de kosten zo laag mogelijk te houden? Wat is de minimaal benodigde invoeringsduur en welke invoeringsduur zou nodig zijn voor zo gering mogelijke invoeringskosten?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

1. Literatuuronderzoek van beschikbare openbare documenten die gaan over meerouderschap in relatie tot het wetsvoorstel, bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting en de geconsulteerde rapporten van het Ipsos I&O en de ACVZ;
2. Een semigestructureerd groepsinterview om de verwachte gevolgen op de IND voor de verschillende directies in kaart te brengen. De volgende directies zijn in het onderzoek betrokken:
  - RVN
  - A&B
  - DV
  - IV
  - BIS
  - SUA
  - JZ

### 2.3 Gehanteerde uitgangspunten

De sneltoets richt zich op de consultatieversie van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Michon-Derkzen. Er zijn echter twee punten die de impactbepaling van het wetsvoorstel bemoeilijken: onduidelijkheid over de verblijfsrechtelijke consequenties en onduidelijkheid over de aantallen meeroudergezinnen waarmee de IND te maken krijgt.

#### *Onduidelijkheid over de verblijfsrechtelijke consequenties*

Een eerste uitdaging in het bepalen van de impact ziet op de verblijfsrechtelijke consequenties van het initiatiefwetsvoorstel. In het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting staat weinig over de verblijfsrechtelijke consequenties van de meerouderschapsregeling. Op pagina 14 van de Memorie van Toelichting staat "Op grond van regelgeving en jurisprudentie kan een ouder in bepaalde gevallen verblijf verkrijgen vanwege de relatie met een kind", met daarbij een verwijzing naar het rapport van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) uit 2019.<sup>7</sup> Dit betekent dat het **kind de referent wordt** op basis waarvan een ouder verblijfsrecht kan krijgen. Voor deze sneltoets is er uitgegaan van dit scenario. Het is niet logisch dat een andere meerouder de referent is, omdat het voor het meerouderschap niet relevant is of de ouders onderling een relatie hebben. Je kunt daardoor ook niet van hen verlangen dat zij onderhoudsplichtig jegens elkaar zijn en moeten samenwonen.

#### *Onduidelijkheid over aantallen*

Daarnaast is het voor de impactbepaling nodig om te weten met hoeveel meeroudergezinnen de IND te maken krijgt. In een recent rapport van Ipsos I&O in opdracht van het WODC wordt er een schatting gemaakt dat er momenteel 1700-9200 (intentionele) meeroudergezinnen in Nederland zijn.<sup>8</sup> Tweede Kamerlid Michon-Derkzen heeft in haar uitvraag naar de uitvoeringsconsequenties aangegeven dat er verwacht wordt dat 200 gezinnen jaarlijks gebruik zullen maken van de meerouderschapsregeling. Daarbij moet nadrukkelijk opgemerkt worden dat er geen onderbouwing is voor dit aantal. Ook is niet duidelijk geworden in hoeveel van deze 200 gezinnen verblijfsrechtelijke zaken spelen. Voor deze sneltoets hebben wij daarom de **aanname** gemaakt dat er in 100% van het aantal verwachte gezinnen dat gebruik gaat maken van de regeling verblijfsrechtelijke zaken spelen. Met andere woorden, in deze sneltoets is ervan uitgegaan dat er **in alle 200**

<sup>7</sup> ACVZ, 2019, *Veranderend ouderschap en migratie*. Geraadpleegd op 19 december 2025.

<sup>8</sup> Ipsos I&O, (2025). Onderzoek naar doelgroepen voor meerouderschap en meerpersoonsgezag.

**gezinnen een of meerdere ouders zijn die geen verblijfsrecht in Nederland hebben** en dit wel willen.

## 2.4

### **Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk wordt het initiatiefwetsvoorstel toegelicht. Er wordt ingegaan op wat het wetsvoorstel behelst en op welke punten voor de IND nadere toelichting nodig is. In hoofdstuk 4 komt een inschatting van de uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel aan bod. In hoofdstuk 5 worden de kansen, risico's en randvoorwaarden besproken, waarna dit rapport in hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een conclusie.

## 3 Initiatiefwetsvoorstel

### 3.1 De huidige regelgeving

De huidige wet- en regelgeving gaat uit van maximaal twee juridische ouders. Wanneer in de praktijk sprake is van een meeroudergezin betekent dit dat de niet-juridische ouders niet dezelfde rechten en plichten hebben ten aanzien van het ouderschap als de juridische ouders en geen wettelijk gezag hebben over het kind. Dit leidt tot praktische problemen wanneer er bijvoorbeeld medische beslissingen moeten worden genomen, maar denk bijvoorbeeld ook aan het toestemming geven voor schoolzaken.

### 3.2 Wijzigingen op hoofdlijnen

#### *Kern*

De kern van het wetsvoorstel is dat het mogelijk wordt dat een kind meer dan twee ouders kan hebben. Het gaat hierbij om maximaal vier ouders in twee huishoudens.<sup>9</sup> Personen die in het kader van meerouderschap ouders willen worden, kunnen vóór de conceptie de rechter verzoeken het ouderschap aan hen toe te kennen.<sup>10</sup> De toekenning van het ouderschap heeft tot gevolg dat de meerouders gezamenlijk gezag uitoefenen.<sup>11</sup> Alle ouders hebben daarmee vanaf de geboorte van het kind een gelijke positie in rechten en plichten jegens het kind.

#### *Intentioneel meerouderschap*

Meerouderschap wordt in het wetsvoorstel beperkt tot *intentioneel* meerouderschap. Dat wil zeggen dat voorafgaand aan conceptie bewust gekozen is voor gezamenlijk ouderschap en gedeelde opvoeding met meer dan twee ouders.<sup>12</sup>

Meeroudergezinnen waarbij stief- of grootouders betrokken zijn vallen dus niet onder het wetsvoorstel. De regeling geldt verder alleen voor toekomstige meeroudergezinnen en kinderen; er wordt niet voorzien in overgangsrecht voor bestaande situaties.

Intentioneel meerouderschap wordt vastgelegd in een overeenkomst die door alle ouders wordt opgesteld.<sup>13</sup> In de overeenkomst staan afspraken over onder andere de opvoeding van het kind. Het verzoek tot meerouderschap wordt voorgelegd aan een rechter die hier vervolgens over beslist. Een gerechtelijke beslissing geldt voor een zwangerschap en voor een periode van drie jaar (waarin conceptie moet plaatsvinden).<sup>14</sup>

#### *Verblijfsrecht op basis van het kind*

In bepaalde gevallen kan een ouder verblijfsrecht krijgen vanwege de relatie met het kind op grond van regelgeving en jurisprudentie wanneer dat in het belang van het kind is.

<sup>9</sup> Art. 213, tweede lid, onder d en i, BW.

<sup>10</sup> Art 213, tweede lid, onder f, BW, en art. 213, eerste lid, BW.

<sup>11</sup> Art. 217, eerste lid, BW.

<sup>12</sup> Art 213, tweede lid, onder f, BW, en art. 213, eerste lid, BW.

<sup>13</sup> Art. 214, BW.

<sup>14</sup> Art. 216, BW.

*Verklaring om schijnerkenning te voorkomen*

Als een betrokken ouder niet de Nederlandse nationaliteit bezit of niet rechtmatig in Nederland verblijft<sup>15</sup> dient deze een verklaring te verstrekken waarin wordt aangegeven dat het verzoek ter toekenning van het ouderschap niet wordt gedaan met het doel om verblijfsrecht in Nederland te krijgen.<sup>16</sup> De verklaring die ondertekend moet worden dient om schijnerkenning te voorkomen en om te kunnen optreden wanneer gedacht wordt dat dit aan de orde is. De rechter kan een verzoek tot meerouderschap afwijzen wanneer deze tot het oordeel komt dat een verzoek is gedaan met het oog op het verkrijgen van verblijfsrecht in Nederland. Deze verklaring betekent dus niet dat ouders geen aanspraak kunnen maken op verblijfsrecht in Nederland.

*Erkenning van in het buitenland gesloten meerouderschappen*

Tot slot moeten meerouderschappen die in het buitenland gesloten zijn in Nederland kunnen worden erkend.

**3.3 Onduidelijkheid over de verblijfsrechtelijke consequenties**

Zoals al in paragraaf 2.3 is aangegeven, staat er in het wetsvoorstel of de Memorie van Toelichting weinig over de verblijfsrechtelijke consequenties van de meerouderschapsregeling. Op pagina 14 van de Memorie van Toelichting staat "Op grond van regelgeving en jurisprudentie kan een ouder in bepaalde gevallen verblijf verkrijgen vanwege de relatie met een kind", met daarbij een verwijzing naar het rapport van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) uit 2019.<sup>17</sup> Onduidelijk is of hier verwezen wordt naar de beschrijving van de huidige verblijfsmogelijkheden van een ouder bij een kind of naar de aanbevelingen die het ACVZ hier maakt, namelijk om het huidige wettelijke gezinsmigratiekader aan te passen door het verblijf van een ouder bij het kind expliciet mogelijk te maken. Immers wordt er ook gesteld: "Continuïteit van de opvoedingsrelatie kan ook worden vormgegeven bij verblijf van ouders in verschillende landen." Dit lijkt te impliceren dat er juist geen aanvullende verblijfsmogelijkheden buiten de bestaande kaders worden voorzien. Echter, indien wél verwezen wordt naar de tweede aanbeveling van het ACVZ-rapport, betekent dit dat het **kind de referent wordt** op basis waarvan een ouder verblijfsrecht kan krijgen. Dit kan gevolgen hebben voor het gezinsmigratiebeleid van zowel meeroudergezinnen, als waarschijnlijk ook tweoudergezinnen. Zo zal in de situatie van verblijf bij het kind de inkomenseis en het samenwoonvereiste moeten worden vrijgesteld voor meeroudergezinnen en mogelijk ook voor tweoudergezinnen (zie hoofdstuk 5 onder 'Risico's').

**3.4 Andere verblijfsrechtelijke punten waarbij nadere uitwerking vereist is**

Op verschillende inhoudelijke punten van het initiatiefwetsvoorstel is nadere verduidelijking nodig om uitvoering te kunnen geven aan dit voorstel.

*Het moment waarop het verblijfsrecht in gaat*

Allereerst is er duidelijkheid nodig over het moment waarop de ouder(s) verblijfsrecht in Nederland krijgen. Meerouderschap moet worden vastgelegd vóór de conceptie. Uit het wetsvoorstel blijkt niet vanaf wanneer het verblijfsrecht geldt. Is dat vanaf het moment dat de meerouderschapsovereenkomst bekrachtigd is, of wanneer er daadwerkelijk sprake is van een zwangerschap, of pas als het kind geboren is? Hier is duidelijkheid over nodig. Voor de IND is het meest werkbaar scenario dat de verblijfsaanvraag pas ingediend kan worden ná de geboorte van het kind. Vanaf dat moment zouden de ouders verblijf kunnen verkrijgen bij het kind.

<sup>15</sup> Op grond van artikel 8, onder b, d, of e van de Vreemdelingenwet 2000.

<sup>16</sup> Art. 213, tweede lid, onder g, BW.

<sup>17</sup> ACVZ, 2019, Veranderend ouderschap en migratie. Geraadpleegd op 19 december 2025.

*Verlies van verblijfsrecht na beëindiging ouderlijk gezag*

Verder moet er duidelijkheid komen over de gevolgen voor het verblijfsrecht van de ouder(s) als er geen sprake meer is van ouderlijk gezag. Er zijn verschillende situaties denkbaar. Zo hebben ouders geen ouderlijk gezag meer als het kind meerderjarig wordt. Ook kan het kind zelf (vanaf de dag dat het kind meerderjarig is tot drie jaren daarna) de rechtbank verzoeken om het ouderschap van een niet-biologische ouder te beëindigen.<sup>18</sup> Daarnaast kan een ouder uit het gezag wordt gezet als het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd door bijvoorbeeld mishandeling, verwaarlozing, misbruik van gezag of ernstige problemen zoals verslaving. Wat zijn hiervan de verblijfsrechtelijke consequenties en hoe moet er met deze situaties worden omgegaan? Kunnen ouders een onafhankelijk verblijfsrecht krijgen? En komen zij na een aantal jaar bijvoorbeeld in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd en naturalisatie?

*Verlies van verblijfsrecht bij wijziging in de uitvoering van het meerouderschap*

Tot slot moet er duidelijkheid komen over de verblijfsrechtelijke consequenties in situaties waarin er niet meer wordt voldaan aan de aanvankelijke eisen voor meerouderschap. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarbij de relatie tussen twee ouders strandt en zij niet langer samenwonen, maar wel omgang willen blijven houden met het kind. Er wordt dan niet meer voldaan aan de aanvankelijke eis dat er maximaal twee huishoudens zijn. Of wat zijn de verblijfsrechtelijke consequenties voor ouders die in Nederland blijven, indien het kind naar het buitenland verhuist met een of meerdere van de andere ouders?

<sup>18</sup> Art. 220, lid 1 en 2, BW.

## 4 Inschatting uitvoeringsgevolgen

In dit hoofdstuk wordt de verwachte impact van het initiatiefwetsvoorstel beschreven. Er zijn echter een aantal onduidelijkheden in het initiatiefwetsvoorstel die het moeilijk maken om deze impact te bepalen en te concretiseren. Deze onduidelijkheden zien met name toe op de **verblijfsrechtelijke consequenties** van meerouderschap en het **aantal** meeroudergezinnen waarvan uit moet worden gegaan. In paragraaf 2.3 is al toegelicht dat er in deze sneltoets vanuit wordt gegaan dat het kind de referent wordt op basis waarvan een ouder verblijfsrecht kan krijgen, en dat er in alle 200 gezinnen een of meerdere ouders zijn die geen verblijfsrecht hebben in Nederland. De hieronder beschreven impact kan daarom alleen op hoofdlijnen worden weergegeven.

### 4.1 Uitvoeringsgevolgen

#### Inhoud en doorlooptijden

##### *Vrijstelling van de inkomenseis en het samenwoonvereiste doordat het kind referent is*

Het uitgangspunt van het huidige gezinsmigratiebeleid is dat het gezinslid dat verblijfsrecht wil krijgen moet gaan samenwonen met de verblijfgever (de referent), en de referent ook onderhoudsplichtig is. Er wordt dus een samenwoonvereiste en een inkomenseis gesteld.<sup>19</sup> Met andere woorden, in een tweoudergezin is de ouder met verblijfsrecht in Nederland de referent voor de ouder zonder verblijfsrecht, moet hij/zij deze financieel kunnen onderhouden, en dienen zij samen te gaan wonen. In het geval van meerouderschap, zal het kind de referent worden op basis waarvan een ouder verblijfsrecht kan krijgen. Een andere regeling waarbij het kind de referent is, is de Chavez-regeling: een derdelands ouder kan verblijf krijgen als er een zodanige afhankelijkheid tussen hem en het kind bestaat dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de derdelands ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd. Aan een kind kan logischerwijs geen inkomenseis worden gesteld. Daarom zal er bij de meeroudersschapsregeling, net als bij de Chavez-regeling, een vrijstelling moeten komen van de inkomenseis. Ook het samenwoonvereiste zal niet gesteld kunnen worden, omdat het meerouderschap vanuit meerdere (maximaal twee) huishoudens kan worden vormgegeven en ouder en kind dus niet hoeven samen te wonen.

Als de inkomenseis en het samenwoonvereiste voor meeroudergezinnen worden vrijgesteld, kan dat echter indirecte gevolgen hebben voor het bredere gezinsmigratiebeleid. Er zijn juridische procedures te verwachten die uit het oogpunt van gelijke behandeling eisen dat de inkomenseis en het samenwoonvereiste óók voor tweoudergezinnen worden vrijgesteld. Dit zal een aanzienlijke versoepeling van het huidige gezinsmigratiebeleid betekenen. Tevens zal er een grote stijging zijn van het aantal verblijfsaanvragen, omdat ouders die momenteel niet voldoen aan de inkomens- en/of het samenwoonvereiste, of hier eerder op zijn afgewezen, nu namelijk wel in aanmerking kunnen komen voor verblijf. Hierover meer onder 'Risico's' in hoofdstuk 5.

<sup>19</sup> Artikelen 3.17 en 3.22 Vreemdelingenbesluit

*Beperkte toename van het aantal verblijfsaanvragen*

Door dit initiatiefwetsvoorstel zal naar verwachting het aantal ouders dat in aanmerking komt voor verblijf in Nederland toenemen. Als één of meerdere ouders geen verblijfsrecht hebben in Nederland, zullen zij hier mogelijk aanspraak op kunnen maken op basis van de meerouderschapsregeling. Ervan uitgaande dat er jaarlijks 200 meeroudergezinnen gebruik maken van de regeling, waarbij maximaal drie van de vier ouders geen verblijfsrecht kunnen hebben in Nederland, zou dat gaan om  $200 \times 3 = 600$  extra verblijfsaanvragen. Daarbovenop moet rekening worden gehouden met opvolgende aanvragen van deze ouders in het kader van gezinshereniging. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kerngezinsleden van de ouder die recht op verblijf bij het kind verkrijgt.

*Nieuwe groepen die in aanmerking komen voor verblijf*

Wanneer het kind referent wordt en daarmee recht op verblijf geeft aan de ouder(s), zullen mogelijk ook andere groepen in aanmerking voor verblijf. Het gaat hierbij om de volgende groepen:

- Polygame relaties. Polygame relaties kunnen worden ingepast in een meerouderschap. Een polygaam huwelijk wordt in Nederland niet erkend en is in strijd met de openbare orde. Een Nederlandse partner kan dus slechts referent zijn voor één andere partner. Echter, aangezien de meerouderschapsregeling toeziet op de relatie tussen de ouder en het kind, kan een ouder uit een polygame relatie aanspraak maken op verblijf bij het kind. Op die manier kunnen polygame relaties de facto worden ingepast via de meerouderschapsregeling. Het hoeft niet te betekenen dat een polygaam huwelijk daarmee wordt erkend.<sup>20</sup>
- Gescheiden ouder zonder recht op verblijf. Wanneer ouders gescheiden zijn kan de ouder met verblijfsrecht niet meer referent zijn voor de andere ouder. De andere ouder kan het verblijfsrecht verliezen omdat er in beginsel geen regulier kader bestaat voor verblijf bij het kind. Door het ontbreken van een referent komt de ouder niet in aanmerking voor verblijf tenzij dit in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM. In de nieuwe situatie kunnen gescheiden ouders waarvan een van de ouders op dit moment geen recht op verblijf heeft verblijfsrecht krijgen op basis van de relatie met het kind.
- Ongehuwde partner zonder recht op verblijf. Op dit moment moet er sprake zijn van een duurzame en exclusieve relatie om aanspraak te maken op verblijf in Nederland.<sup>21</sup> Doordat een onderlinge relatie bij een meerouderschap niet langer relevant is voor verblijf in Nederland heeft dat mogelijke consequenties voor het verblijfsrecht voor een ongehuwde partner. Deze exclusiviteitsregel zal bij invoering van de meerouderschapsregeling worden vrijgesteld doordat het verblijf bij het kind verkregen kan worden en de relatie niet langer relevant is.
- Ouders waarbij geen zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat in het kader van Chavez. Door de meerouderschapsregeling kunnen ook ouders in aanmerking komen voor verblijfsrecht die momenteel in het kader van Chavez worden afgewezen omdat er geen zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat. De Chavez-regeling houdt in dat een derdelands ouder verblijf kan krijgen als er een zodanige afhankelijkheid tussen hem en het kind bestaat dat het kind gedwongen zou zijn het

<sup>20</sup> ACVZ, (2019). Veranderend ouderschap en migratie.

<sup>21</sup> Vreemdelingenbesluit 2000. Artikel 3.14, onder b.

grondgebied van de Unie te verlaten als aan de derdelands ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd. Op basis van de meerouderschapsregeling hoeft dit niet het geval te zijn.

- Gezinshereniging van bovenstaande groepen. Ten slotte komen gezinsleden van bovenstaande groepen in aanmerking voor gezinshereniging. Net als bij reguliere gezinshereniging betreft het hierbij hereniging van het kerngezin. De ouder die verblijf bij het kind krijgt, kan zelf namelijk weer optreden als referent voor eventuele andere (eerdere) kinderen en ook – na verbreking van de relatie met de meerouder – met een nieuwe partner.

#### *Effect op de doorlooptijd van procedures*

Als de inkomenseis en het samenwoonvereiste worden vrijgesteld zullen verblijfsaanvragen in het kader van meerouderschap minder tijd in beslag nemen. Daartegenover staat dat er wel meer ouders zijn, en er dus meer belangen moeten worden afgewogen, documenten bekeken moeten worden, etc.

#### *Erkennen buitenlandse meeroudergezinnen*

Buitenlandse meerouderschappen moeten in Nederland kunnen worden erkend volgens de daarvoor geldende regels. Hierbij moet in lijn met de Nederlandse regelgeving sprake zijn van een intentioneel meerouderschap. Deze erkenning zal bekrachtigd moeten worden door een Nederlandse rechter die vaststelt of het meerouderschap in lijn met de wet is.<sup>22</sup> Er bestaat momenteel nog geen werkproces voor het erkennen van in het buitenland gesloten meerouderschappen, dat er wel zal moeten komen wanneer dit mogelijk wordt. In samenspraak met het departement moet er een beleidsregel geformuleerd worden over hoe de IND om moet gaan met buitenlandse meeroudergezinnen.

#### Personeel en opleiding

Zoals hierboven besproken is de verwachting dat er jaarlijks maximaal 600 verblijfsaanvragen (plus de mogelijk daaropvolgende gezinshereniging) worden gedaan in het kader van meerouderschap. Dit kan worden opgevangen binnen de huidige personele capaciteit. Er hoeft dus geen extra personeel te worden geworven. Door de relatief kleine hoeveelheid aanvragen zullen deze waarschijnlijk bij één team neergelegd kunnen worden, zodat dit team hier expertise in kan opbouwen. Er moet een werkinstructie worden gemaakt en de medewerkers van dit team zullen hiervoor moeten worden opgeleid. Ook moet er een informatiebericht uitgaan naar alle relevante medewerkers.

#### Handhaving

Wanneer de rechter een meerouderschap heeft bekrachtigd zal de IND hiervan uitgaan. De IND zal dus niet handhaven op de invulling van het meerouderschap. Pas wanneer er handhavingssignalen zijn die verblijfsrechtelijke consequenties kunnen hebben zal er mogelijk nader onderzoek volgen. Bij voldoende bewijs kan hierop worden gehandhaafd.

Om de exacte uitvoeringsgevolgen op het gebied van handhaving in kaart te brengen, moeten de verblijfsrechtelijke consequenties van de meerouderschapsregeling duidelijker zijn uitgewerkt.

<sup>22</sup> In het kader van het vrij verkeer van personen van Unieburgers tussen lidstaten dienen andere EU-lidstaten het Nederlandse meerouderschap te erkennen.

## Communicatie

### *Intern*

Intern moeten informatieberichten en werkinstructies worden aangepast om IND-medewerkers te informeren.

### *Extern*

Doordat dit initiatiefwetsvoorstel meerouderschap mogelijk maakt, zullen onder andere schriftelijke en online formulieren moeten worden aangepast. Ook de website moet worden aangepast.

Verder zullen er consequenties zijn voor de correspondentie. Omdat het kind dat referent is minderjarig is, communiceert de IND relevante informatie naar de wettelijke vertegenwoordigers van het kind, d.w.z. de ouders met ouderlijk gezag. Dat betekent dat er gecorrespondeerd moet worden naar maximaal vier ouders op meerdere adressen én de IND dus moet beschikken over (toegang tot) hun gegevens.

### Wijziging van de IV-systemen

De IV-systemen van de IND zijn gebouwd op tweeouderschap. Dit zal moeten worden aangepast naar meerouderschap, zodat er gegevens over vier ouders op kunnen worden ingevoerd.<sup>23</sup> Dit is een zeer grote wijziging.

Zoals hierboven is uitgelegd, kan het kind in bepaalde gevallen de referent worden voor het verblijfsrecht van de ouder. Om dit mogelijk te maken in de IV-systemen moet het kind daadwerkelijk geboren en geregistreerd staan in de IV-systemen van de IND.

Wanneer het kind de Nederlandse nationaliteit heeft staat het in principe niet bij de IND geregistreerd (tenzij de nationaliteit is verkregen door naturalisatie). Daarnaast zullen ook niet alle ouders van het meeroudergezin bij de IND bekend zijn, omdat een of meerdere ouders verblijfsrecht in Nederland hebben doordat ze de Nederlandse nationaliteit, de nationaliteit van EU-lidstaat, dan wel een daarmee gelijkgestelde nationaliteit<sup>24</sup> bezitten. Zoals onder 'Communicatie' is uitgelegd, is het voor de IND wel nodig dat er toegang is tot hun gegevens om met hen te communiceren als wettelijke vertegenwoordigers van het kind.

### Samenwerking met ketenpartners

De IND ontvangt gegevens van de Basisregistratie Personen (BRP) over wie iemands ouders zijn. De BRP registreert op dit moment maximaal twee ouders. Ook de BRP zal dus moeten worden aangepast om de registratie van meerdere ouders mogelijk te maken. De IND is afhankelijk van hoe de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG; die de BRP beheert) hier vorm aan geeft, zodat de IND haar systemen kan laten aansluiten op die van de BRP.

<sup>23</sup> In het wetsvoorstel wordt gespecificeerd dat een meerouderschap in maximaal twee huishoudens kan plaatsvinden. Het kan voorkomen dat er een scheiding plaatsvindt tussen partners binnen een meerouderschap en deze nieuwe huishoudens gaan vormen. Na een scheiding blijft de familierechterlijke relatie met het kind bestaan waardoor het meerouderschap niet ontbonden hoeft te worden. Een meerouderschap zou op den duur daarom uit maximaal vier huishoudens kunnen bestaan.

<sup>24</sup> Gelijkgestelde nationaliteiten die net als EU-burgers recht op verblijf in Nederland hebben zijn burgers uit landen van de Europees Economische Ruimte (EER) en Zwitserland.

## 4.2 Implementatietermijn

Er zijn met name drie onderdelen in het implementatietraject die van invloed zijn op de implementatietermijn: de wijziging van het Vreemdelingenbesluit, de aanpassing van de IV-systemen, en de aanpassing van communicatie uitingen. De implementatie zal minimaal een jaar in beslag nemen, beginnend vanaf het moment dat alle lagere regelgeving duidelijk en concreet is uitgewerkt.

### Aanpassing IV-systemen

Zoals hierboven is uitgelegd, moeten de IV-systemen door dit initiatiefwetsvoorstel worden aangepast. Hier kan pas mee worden gestart nadat alle lagere regelgeving duidelijk en concreet is uitgewerkt. Daarnaast is de inrichting van de IND-systemen afhankelijk van hoe de BRP wordt vormgegeven, en kan de IND dus pas beginnen met de aanpassing als de RvIG (die de BRP beheert) hiermee klaar is. Het betreft een grote wijziging, waar een implementatietermijn van een jaar voor staat als er voldoende prioriteit aan wordt gegeven.

### Wijziging Vreemdelingenbesluit

In het wetsvoorstel is niet opgenomen of het kind referent wordt van ouders die geen verblijfsrecht in Nederland hebben. Mocht er iets aangepast moeten worden in het Vreemdelingenbesluit (Vb), kost dit ongeveer een jaar. Om implementatie eerder mogelijk te maken kan de IND een beleidsregel opstellen in de Vreemdelingencirculaire (Vc). De implementatietermijn hiervan is enkele maanden, en hangt af van de afstemming met organisaties buiten de IND en kan langer duren wanneer er conflicterende belangen tussen de organisaties zijn.

### Aanpassing communicatie uitingen

Tot slot moeten de website, aanvraagformulieren en andere communicatie uitingen worden aangepast. Implementatie hiervan kan parallel plaatsvinden aan het aanpassen van het IV-systeem en het Vreemdelingenbesluit.

## 4.3 Financiële gevolgen

Omdat er onvoldoende duidelijkheid is over de precieze uitwerking van de verblijfsrechtelijke consequenties van de meerouderschapsregeling, is het moeilijk om een schatting te geven van de structurele en incidentele financiële gevolgen.

Qua structurele kosten, lijkt het erop dat de uitvoering van het wetsvoorstel opgevangen kan worden binnen de huidige personele capaciteit en er dus geen extra personeel aangenomen hoeft te worden. Doordat de verblijfsrechtelijke consequenties in het wetsvoorstel nog niet duidelijk zijn uitgewerkt, is er nog onvoldoende duidelijkheid over het werkproces. De normtijd voor het behandelen van verblijfsaanvragen in het kader van meerouderschap kan dus ook nog niet worden bepaald, waardoor de precieze structurele personele kosten niet berekend kunnen worden.

Qua incidentele kosten zal er een grote wijziging moeten plaatsvinden binnen de IV-systemen (zie paragraaf 4.1). Een wijziging van dat formaat kost waarschijnlijk minimaal €1,5 - €3 miljoen.

## 5 Kansen, risico's en randvoorwaarde

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de kansen, risico's, en randvoorwaarde van het wetsvoorstel toegelicht.

### *Kansen*

- Erkenning van de werkelijkheid van meeroudergezinnen. Door dit wetsvoorstel wordt meerouderschap juridisch mogelijk gemaakt en wordt er beter aangesloten bij de feitelijke opvoedingssituatie van meeroudergezinnen. De rechtspositie van alle betrokken opvoeders wordt gelijkgetrokken.
- Vermindering werklast. Als de inkomenseis en het samenwoonvereiste worden vrijgesteld betekent dit dat de werklast voor de IND omlaaggaat.

### *Risico's*

- Uit het oogpunt van gelijke behandeling kunnen de inkomenseis en het samenwoonvereiste mogelijk óók voor tweeeoudergezinnen worden vrijgesteld, hetgeen een aanzienlijke versoepeling van het huidige gezinsmigratiebeleid betekent. Als de inkomenseis en het samenwoonvereiste voor meeroudergezinnen worden vrijgesteld, kan dat indirect gevolgen hebben voor tweeeoudergezinnen. De kern van het wetsvoorstel is dat de situatie van meeroudergezinnen juridisch gelijk moet zijn aan die van tweeeoudergezinnen. Op basis van het gelijkheidsbeginsel zou dat dan ook andersom gelden, namelijk dat de situatie van tweeeoudergezinnen gelijk moet zijn aan die van meeroudergezinnen. De IND ziet daarom geen ruimte om tweeeoudergezinnen in het kader van het toekennen van verblijfsrechten achter te stellen bij meeroudergezinnen. Daargelaten of het te rechtvaardigen is om een onderscheid te maken tussen meeroudergezinnen en tweeeoudergezinnen, zal dit onderscheid tot veel juridische procedures leiden. Als de twee eisen ook voor tweeeoudergezinnen worden vrijgesteld, betekent dit dat het huidige gezinsmigratiebeleid aanzienlijk versoepeld wordt. Tevens zal er een grote stijging zijn in het aantal verblijfsaanvragen, omdat ouders die momenteel niet voldoen aan de inkomens- en/of het samenwoonvereiste, of hier eerder op zijn afgewezen, nu namelijk wel in aanmerking kunnen komen voor verblijf.
- Als het daadwerkelijke aantal gezinnen dat gebruik maakt van de regeling hoger of lager is dan de verwachting, zal dat effect hebben op de impact. Het aantal verwachte gezinnen dat gebruik zal maken van de meerouderschapsregeling is niet onderbouwd. Als het daadwerkelijke aantal afwijkt van de meegegeven 200, zal de impact groter of kleiner zijn.
- Er zullen juridische procedures volgen door meeroudergezinnen die worden uitgesloten van deze regeling. Het wetsvoorstel sluit bepaalde vormen meerouderschappen uit en voorziet niet in een overgangsregeling. Meerouderschappen die bestaan uit een samengesteld gezin (bijvoorbeeld na scheiding of overlijden) of waarbij er in het verleden sprake is geweest van intentioneel meerouderschap worden uitgesloten. Dit zal waarschijnlijk resulteren in juridische procedures.

- Er zullen juridische procedures volgen om de inkomenseis en het samenwoonvereiste ook af te schaffen voor stellen zonder kinderen. De vrijstelling van de twee eisen kan ook gevolgen hebben voor stellen zonder kinderen. Er zijn in ieder geval juridische procedures te verwachten over de vraag of het te rechtvaardigen is dat er een onderscheid wordt gemaakt in de eis om samen te wonen tussen meeroudergezinnen en stellen zonder kinderen.
- Onduidelijke uitwerking kan leiden tot het door jurisprudentie herhaaldelijk moeten aanpassen van werkprocessen. Als de verblijfsrechtelijke consequenties van het wetsvoorstel onduidelijk blijven en niet goed worden uitgewerkt, zal dat leiden tot een situatie waarbij er continu achter de feiten aan wordt gelopen en werkprocessen door jurisprudentie herhaaldelijk moeten worden aangepast. Dit kan veel tijd kosten in vergelijking met het aantal aanvragen dat wordt verwacht.
- Een in Nederland erkend meeroudergezin kan in het buitenland (juridische) problemen ervaren. Als in Nederland erkende meeroudergezinnen zich in het buitenland begeven kan dat problemen opleveren, omdat er weinig landen zijn die deze vorm erkennen. Op grond van vrij verkeer van personen van Unieburgers zullen andere lidstaten Nederlandse meerouderschappen moeten erkennen. Dit kan juridische problemen opleveren.

#### *Randvoorwaarde*

- Een absolute randvoorwaarde voor het uitvoeren van dit wetsvoorstel is dat de verblijfsrechtelijke gevolgen duidelijk en concreet zijn uitgewerkt. Ook moet de lagere regelgeving duidelijk zijn.

## 6 Conclusie

### **Inschatting uitvoeringsgevolgen**

Hoewel vooral de verblijfsrechtelijke consequenties van dit wetsvoorstel nog onduidelijk zijn, is de inschatting dat dit wetsvoorstel een beperkte impact op de IND heeft. Als het inkomens- en samenwoonvereiste worden vrijgesteld, vermindert dat de complexiteit en normtijd van aanvragen die worden gedaan in het kader van de meerouderschapsregeling. Hier tegenover staat dat er een (beperkte) toename van het aantal aanvragen zal zijn, omdat de mogelijkheden voor verblijf worden verruimd. Naar verwachting gaat dat om een toename van 600 verblijfsaanvragen (zie §4.1), waarbij nareis van het kerngezin en nieuwe groepen (zie §4.1) die in aanmerking komen voor verblijf opgeteld moeten worden.

De verwachte extra werklust kan hoogstwaarschijnlijk opgevangen worden binnen de huidige personele capaciteit. Wel moeten er werkinstructies worden gemaakt voor het team waarbij de meerouderschapsregeling belegd gaat worden en moeten alle andere relevante medewerkers op de hoogte worden gebracht via informatieberichten. Qua externe communicatie, moeten schriftelijke en online formulieren moeten worden aangepast. Ook de website moet worden aangepast op de situatie van meeroudergezinnen.

De grootste impact van dit wetsvoorstel lijkt te zitten in de aanpassing van de IV-systemen. Bovendien is de IND afhankelijk van hoe de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG; die de BRP beheert) vormgeeft aan hun systemen, zodat de IND haar systemen kan laten aansluiten op die van de BRP. Er kan dus pas begonnen worden met de implementatie van deze wijziging als de RvIG hiermee klaar is, en de lagere regelgeving concreet en duidelijk is.

Om de exacte uitvoeringsgevolgen op het gebied van handhaving en de gevolgen voor aanvragers in kaart te brengen, moeten de verblijfsrechtelijke consequenties van de meerouderschapsregeling duidelijker zijn uitgewerkt.

Tot slot zijn er nog verschillende onduidelijkheden in het wetsvoorstel waarvoor nadere toelichting nodig is (zie §3.3). Wanneer het wetsvoorstel zich in een eindstadium bevindt zal een uitgebreide uitvoeringstoets nodig zijn om precieze impact van het wetsvoorstel in kaart te brengen.

### **Incidentele en structurele kosten**

Qua structurele kosten, kan de naar verwachting beperkte extra werklust worden opgevangen binnen de huidige personele capaciteit. De grootste financiële kosten zijn van incidentele aard en komen door de wijziging van de IV-systemen (minimaal tussen de €1,5 - €3 miljoen).

### **Implementatietermijn**

De implementatietermijn zal naar verwachting een jaar in beslag nemen, na het duidelijk zijn van de lagere regelgeving. Dat heeft met name te maken met het aanpassen van de IV-systemen. Andere wijzigingen kunnen parallel aan de IV-wijziging plaatsvinden. Denk hierbij aan aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit en de communicatie.

### **Randvoorwaarde, risico's en kansen**

De hierboven gestelde impact is afhankelijk van de nadere invulling van het wetsvoorstel. Het is daarom randvoorwaardelijk dat de verblijfsrechtelijke consequenties van het wetsvoorstel nader worden uitgewerkt.

*De belangrijkste risico's zien op:*

- Uit het oogpunt van gelijke behandeling zullen de inkomseis en het samenwoonvereiste mogelijk óók voor tweeoudergezinnen worden vrijgesteld, hetgeen een aanzienlijke versoepeling van het huidige gezinsmigratiebeleid betekent. Tevens zal er een grote stijging zijn in het aantal verblijfsaanvragen, omdat ouders die momenteel niet voldoen aan de inkomens- en/of het samenwoonvereiste, of hier eerder op zijn afgewezen, nu namelijk wel in aanmerking kunnen komen voor verblijf.
- Toename van het aantal juridische procedures. Er zullen mogelijk juridische procedures volgen door meeroudergezinnen die aanspraak willen maken op de regeling, maar hiervan worden uitgesloten (samengestelde gezinnen, meeroudergezinnen die vóór deze regeling tot stand kwamen, meeroudergezinnen die na de conceptie tot stand kwamen). Er zijn ook juridische procedures te verwachten van stellen zonder kinderen die ook van de eisen vrijgesteld willen worden.
- Onduidelijke uitwerking kan leiden tot het door jurisprudentie herhaaldelijk moeten aanpassen van werkprocessen. Als de verblijfsrechtelijke consequenties van het wetsvoorstel niet duidelijk worden uitgewerkt, zal dat leiden tot een situatie waarbij werkprocessen door jurisprudentie herhaaldelijk moeten worden aangepast.

*De belangrijkste kansen zien op:*

- Erkenning van de werkelijkheid van meeroudergezinnen. Door dit wetsvoorstel wordt er beter aangesloten bij de feitelijke opvoedingssituatie van meeroudergezinnen.
- Vermindering werklast. Als de inkomenseis en het samenwoonvereiste worden vrijgesteld betekent dit een lagere werklast voor de IND.