

Wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de introductie van onder meer een regeling voor draagmoederschap en de versterking van het recht van het kind op afstammingsinformatie (Wet kind, draagmoederschap en afstamming)

Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de GroenLinks-PvdA, VVD, D66, BBB, CDA, SP, ChristenUnie, SGP en Volt. De voornoemde inbrengen laten zien dat draagmoederschap verschillende kanten kent. Aan de ene kant biedt het mensen met een onvervulde kinderwens de mogelijkheid die wens alsnog te vervullen. De Universiteit Leiden heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) onderzoek gedaan naar de prevalentie en praktijk van draagmoederschap in Nederland.¹ Hieruit blijkt dat er jaarlijks 30 tot 50 kinderen worden geboren met behulp van draagmoederschap voor in Nederland woonachtige wensouders. Dit betreffen zowel binnenlandse trajecten (57%) als die waarbij een draagmoederschapstraject in het buitenland wordt gevolgd (43%).² Het gaat daarbij zowel om paren van verschillend geslacht (39%) als paren van gelijk geslacht (55%).³

Aan de andere kant kent deze manier om een kinderwens in vervulling te laten gaan ook de nodige risico's, die - mede gelet op de vaak internationale component - nooit volledig kunnen worden uitgesloten. De Commissie Joustra heeft hier ook op gewezen.⁴ Zij signaleerde in haar onderzoek naar de wijze waarop interlandelijke adoptie in het verleden dat bij draagmoederschap dezelfde kwetsbaarheden spelen als bij interlandelijke adoptie. Bij beide gaat het om het vervullen van een kinderwens, waarbij bemiddeling plaatsvindt, waarmee op enige manier geld is gemoeid en waarbij sprake is van internationaal verkeer. Inmiddels is uw Kamer geïnformeerd over het afbouwplan van interlandelijke adoptie, nadat uw Kamer voor de motie daartoe heeft gestemd.⁵ Reden hiervoor is dat interlandelijke adoptie geen duurzame oplossing biedt om de belangen van kinderen te beschermen.⁶

In oktober 2024 is het WODC-onderzoek 'Het Gedragen Kind, Prevalentie en Praktijk van Draagmoederschap in Nederland' (hierna: WODC-onderzoek 2024) aan uw Kamer aangeboden. In de aanbiedingsbrief is aangegeven dat het kabinet het rapport zal bestuderen en met een inhoudelijk reactie zal komen.⁷ Ik ben de onderzoekers erkentelijk voor hun inspanningen en het onderzoeksrapport dat is opgeleverd. In paragraaf 2.3. (Nederlands wettelijk kader) wordt nader ingegaan op het rapport en op de vragen die zijn gesteld die samenhangen met het onderzoek.

Hoewel interlandelijke adoptie en draagmoederschap allebei een manier zijn om een kinderwens in vervulling te laten gaan, hebben zij ook elk hun eigen kenmerken en kennen zij in de praktijk een ander verloop. Bij adoptie gaat het om kinderen die al zijn geboren, met wie de aspirant-adoptiefouders geen genetische verwantschap hebben en voor welke kinderen in het land van herkomst geen passende opvang kan worden geboden. Bij draagmoederschap gaat het om kinderen die (doorgaans) ten minste

¹ K. van der Zon & D. Smeets, *Het gedragen kind. Prevalentie en Praktijk van Draagmoederschap in Nederland*, WODC 2024.

² De percentages zijn gebaseerd op onderzoek bij rechtbanken en de raad voor de kinderbescherming naar dossiers van kinderen die zijn geboren na draagmoederschap voor in Nederland woonachtige wensouders in de periode van 2017 t/m 2022.

³ Deze percentages zijn gebaseerd op de 129 dossiers bij de raad voor de kinderbescherming die zijn bestudeerd. In 6% van deze zaken ging het om een alleenstaande.

⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 31265, nr. 79. De Commissie heeft onder voorzitterschap van de heer T.H.J. Joustra haar rapport op 8 februari 2021 aangeboden.

⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 31265, nr. 133.

⁶ *Kamerstukken II* 2023/24, 31265, nr. 128.

⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6.

deels genetisch verwant zijn aan de wensouder(s) en die geboren worden om de kindervens van deze specifieke ouders te vervullen.

Draagmoederschap komt voor en zal blijven voorkomen, met of zonder regeling en ongeacht de invulling van een regeling. In het WODC-onderzoek 2024 geven de onderzoekers aan het bovendien plausibel te achten dat draagmoederschap naar aanleiding van het stopzetten van interlandelijke adoptie verder toeneemt.⁸ Volgens de Commissie Joustra heeft de Nederlandse overheid in het kader van interlandelijke adoptie nagelaten tijdig maatregelen te treffen om adoptiemisstanden te bestrijden. Met een wettelijk kader rond draagmoederschap zoals voorgesteld, wordt juist getracht te stimuleren dat draagmoederschap verantwoord plaatsvindt en daarmee het risico op misstanden te verkleinen. Het voorstel beoogt wensouders als zij kiezen voor draagmoederschap te stimuleren een zorgvuldig traject te doorlopen en ethisch te handelen in het belang van het (toekomstige) kind en de draagmoeder, ook als het gaat om trajecten in het buitenland. De risico's kunnen niet allemaal worden uitgesloten. Niet met de voorgestelde regeling, ook niet met een andere regeling, en ook niet met een verbod van draagmoederschap of het in stand laten van de huidige (juridische) situatie. Dat maakt draagmoederschap een ethisch en juridisch gecompliceerd onderwerp, waarop heldere keuzes van de wetgever nodig zijn.

Ik waardeer het dat de leden van de hiervoor genoemde fracties vragen over het wetsvoorstel hebben gesteld waarbij al die verschillende aspecten die verbonden zijn aan draagmoederschap worden belicht. De vragen uit het verslag beantwoord ik op basis van de indeling zoals die ook in het verslag is gemaakt. Daar waar het de leesbaarheid ten goede komt en vragen elkaar overlappen, is de beantwoording van vragen gebundeld en zijn kopjes toegevoegd. En waar de bundeling ertoe heeft geleid dat er geen antwoorden meer staan in de oorspronkelijke paragraaf is dit vermeld (in de inhoudsopgave). Voor de herleidbaarheid van de antwoorden tot de vragen in het verslag zijn de vragen in het verslag opgenomen in een tabel en genummerd (zie bijlage). In deze nota naar aanleiding van het verslag zijn telkens de nummers van de vragen vermeld gevolgd door de beantwoording.

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Verwachte gevolgen van de voorgestelde regeling

Gemaakte keuzes in het wetsvoorstel

Keuze om in te zetten op een regeling

Keuze in vervolg op advies Fiom

Mater semper certa est

Commissie Joustra

Verbod op draagmoederschap

2. Huidige situatie

2.1. Aanleiding

Verwerking advies Afdeling advisering van de Raad van State

2.2. Vormen van draagmoederschap

2.3. Nederlands wettelijk kader

WODC-onderzoek 2024

2.4. Wettelijke kaders in het buitenland

⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 186.

Vergoedingen in het buitenland

2.5. Ontwikkelingen in internationaal verband
Internationale kaders voor draagmoederschap
Casablancaverklaring

3. Mensenrechtelijke aspecten draagmoederschap

3.1. Het kind
Belang van het kind/IVRK

3.2. De draagmoeder
Herroeping

4. Dilemma's en keuzes in het voorstel

5. Een wettelijke regeling voor draagmoederschap

5.1. Hoofdpijnen regeling
Leeftijden

5.2. Een regeling voor de toekenning van ouderschap na draagmoederschap
Burgerlijke stand en Basisregistratie Personen
Toegestane vergoedingen bij draagmoederschap in Nederland
Nationaliteitsrechtelijke gevolgen

5.3. Een regeling voor de erkenning van ouderschap na draagmoederschap in het buitenland
Landenlijst

5.4. Europeesrechtelijke aspecten draagmoederschapsregeling
Europese richtlijn Mensenhandel

6. Strafrechtelijk kader draagmoederschap

[leeg]

6.1. Inleiding

6.2. Strafbaarstelling betalen overdracht ouderschap
Extraterritoriale werking

6.3. Strafbaarstelling hogere vergoeding aan draagmoeder

6.4. Versoepeling bemiddelingsverbod
Opheffen verbod

7. Overige onderdelen

7.1. Draagmoederschapsregister

7.2. Wensouderverlof

7.3. Blijvende risico's en mogelijke neveneffecten regeling

7.4. Overgangsrecht

8. Consultatie

[leeg]

8.1. Algemene consultatieronde

8.2. Consultatie strafbaarstelling en wensouderverlof

9. Uitvoerings- en handavingsaspecten

Landelijk expertisecentrum

10. Verwerken persoonsgegevens

11. Regeldruk en financiële aspecten

11.1. Aantallen

[leeg]

11.2. Regeldruk

12. Regeling in Caribisch Nederland

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

III. Overig

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Verwachte gevolgen van de voorgestelde regeling

Vraag 1, 2, 4, 6, 59 en 87

De leden van de CDA- en ChristenUnie-fractie hebben vragen gesteld over de effecten van het tot op heden gevoerde beleid respectievelijk de voorgestelde regeling.

Ondanks het ontbreken van een wettelijke regeling maken in Nederland woonachtige wensouders gebruik van draagmoederschap om hun kinderwens te vervullen, zowel in Nederland als in andere landen. Dit gebeurt ook in toenemende mate, zo blijkt uit het WODC-onderzoek 2024. Een van de redenen die wordt genoemd is dat de publieke opinie rond draagmoederschap is veranderd.⁹ De Staatscommissie Herijking ouderschap (hierna ook: Staatscommissie) adviseerde in 2016 dan ook om met een wettelijke regeling te komen voor nationaal en internationaal draagouderschap. De Commissie Joustra signaleerde in 2021, net

⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 58 en 64.

als de Staatscommissie, dat met name internationaal draagmoederschap risico's met zich brengt voor kind en draagmoeder en uiteindelijk ook voor de wensouders. Deze risico's zijn niet te negeren, terwijl een kind dat genetisch verwant is aan een van de wensouders ook een groot belang heeft bij erkenning van zijn afstamming. Het wetsvoorstel beoogt niet draagmoederschap als zodanig te bevorderen, maar stimuleert mensen die deze wijze van gezinsvorming overwegen om te kiezen voor een zorgvuldig en transparant traject. De voorgestelde regeling sluit aan bij de veranderingen en de behoeften in de samenleving van vandaag en in de toekomst. Het kind staat hierbij centraal, meer in het bijzonder de ontwikkeling van diens afstammingsidentiteit en de bescherming van banden met personen die een belangrijke rol spelen in zijn leven. Als wensouders kiezen voor een zorgvuldig en verantwoord draagmoederschapstraject, ziet het kabinet geen aanleiding om beperking als doel te hebben, voor zover dit al mogelijk zou zijn.

Het huidige verbod om kenbaar te maken dat men een draagmoeder zoekt c.q. draagmoeder wil zijn, bemoeilijkt met name binnenlands draagmoederschap, hetgeen ertoe leidt dat wensouders geregeld kiezen voor een draagmoederschapstraject in het buitenland. Dit, terwijl juist binnenlandse draagmoederschapstrajecten eenvoudiger te controleren zijn. Hoe het aantal draagmoederschaps-trajecten zich zal ontwikkelen, is niet te voorspellen. De onderzoekers van het WODC-onderzoek 2024 achten het plausibel dat draagmoederschap naar aanleiding van het stopzetten van interlandelijke adoptie verder zal toenemen.¹⁰ In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen; binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet wordt aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk gezonden. Ook via het draagmoederschapsregister zullen de ontwikkelingen wat betreft aantallen worden gevolgd.

Wat betreft de vraag naar buitenlandse voorbeelden en de effecten die dit tot gevolg heeft, geldt dat Cyprus en Griekenland al een aantal jaren wetgeving omtrent draagmoederschap hebben. Er zijn mij geen cijfers bekend over een eventuele toename in vraag en aanbod na het implementeren van een regeling aldaar.

Vraag 3

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel voorziet in beter zicht op en registratie van aantallen draagmoederschapstrajecten.

Op dit moment is er geen zicht op draagmoederschapstrajecten en worden draagmoederschapstrajecten niet als zodanig geregistreerd. Dit wetsvoorstel voorziet in een draagmoederschapsregister. Het primaire doel van het register is om informatie te bewaren voor het kind over diens afstamming en ontstaansgeschiedenis. Daarnaast heeft het register ook als doel het verzamelen van statistische gegevens ten behoeve van wetenschappelijk en statistisch onderzoek. Dit zal bijdragen aan meer inzicht in en registratie van draagmoederschapstrajecten in Nederland. Dit betreft zowel binnenlandse als buitenlandse trajecten.

Gemaakte keuzes in het wetsvoorstel

Hieronder volgt de beantwoording van een aantal vragen over de gemaakte keuzes en het verzoek om een nadere toelichting daarop.

¹⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 186.

Vraag 7

De leden van de VVD-fractie constateren dat de route van draagmoederschap via het buitenland niet onmogelijk wordt gemaakt, er geen vergunningenstelsel zoals bij interlandelijke adoptie komt en de regering ook niet wil werken met een landenlijst. Deze leden vragen hoe bij deze keuzes de belangen van (toekomstige) kinderen zijn gewogen. Nu onder andere de Commissie Joustra waarschuwt voor misstanden in het buitenland, is het voor deze leden van belang dat de regering de kans op misstanden minimaliseert.

De belangen van (toekomstige) kinderen zijn, conform artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), de eerste overweging geweest om te komen tot een juridisch kader voor draagmoederschap. Draagmoederschap komt voor in Nederland, ook zonder wettelijke regeling. Wensouders gaan ook nu al naar het buitenland voor een draagmoederschapstraject. Het ontbreken van een specifiek juridisch kader brengt risico's met zich, waaronder voor het kind. Zo bestaat er lange tijd onduidelijkheid over de juridische afstammingsband en het gezag waardoor zich allerlei problemen kunnen voordoen, zoals op het gebied van verzekeringen en medische behandelingen. Een ander risico is dat een uit een draagmoeder geboren kind staatloos kan worden. Het individuele kind heeft er dan ook groot belang bij en recht op dat de afstammingsband met de genetische ouder, maar ook met de verzorgende tweede ouder zonder genetische band, via een snelle procedure wordt erkend of vastgesteld. Dat wordt ook bevestigd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).¹¹ Met een wettelijke regeling voor zorgvuldig en transparant draagmoederschap worden de belangen van, onder meer, het kind beter beschermd.

Onderkend wordt dat de risico's bij draagmoederschap groter kunnen zijn als wensouders kiezen voor een traject in het buitenland. Overwogen is dat met een verbod, vergunningstelsel of landenlijst niet kan worden voorkomen dat wensouders (zonder vergunning) een draagmoederschapstraject in (niet op een eventuele landenlijst vermelde) andere landen aangaan. Daarbij laat de hiervoor genoemde jurisprudentie van het EHRM geen ruimte om de band tussen het kind en de genetisch verwante wensouder en de verzorgende tweede ouder, niet te erkennen. Een landenlijst zou bovendien ten onrechte de indruk kunnen wekken dat een traject uit een land van de lijst altijd zorgvuldig zou zijn, terwijl dit een beoordeling per traject vergt. Er bestaat internationaal echter geen consensus over de randvoorwaarden voor draagmoederschap en evenmin een basis voor de controle op elkaars procedures.

Met een wettelijke regeling wordt getracht de keuzes die in Nederland woonachtige wensouders in een buitenlands traject maken zo te beïnvloeden dat wordt bereikt dat zij ook bij een traject in het buitenland zich rekenschap geven van de zorgvuldigheidseisen. Tegelijkertijd kunnen misstanden, zeker in het buitenland, vooraf niet compleet worden uitgesloten. In de verplichte voorlichting zullen betrokkenen zoveel mogelijk bewust worden gemaakt van de risico's van buitenlands draagmoederschap en zal informatie worden verschaft over hoe trajecten in het buitenland verantwoord kunnen verlopen.

Vraag 65

De leden van de Volt-fractie vragen waarom er wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel enkel dient om betere bescherming voor betrokkenen te waarborgen en niet zou dienen om draagmoederschap in zekere mate te bevorderen. Zij willen hierop graag een reflectie van de regering zien.

Het kabinet verwijst hiervoor graag naar het advies van de Staatscommissie Herijking ouderschap. De Staatscommissie geeft daarin aan dat de keuze om een kind te krijgen is ingegeven door de wens van de

¹¹ Zie EHRM 26 juni 2014, nrs. 65192/11 & 65941/11 (Mennesson t. Frankrijk & Labassee t. Frankrijk), en zonder het bestaan van een genetische band: EHRM 24 januari 2017 (GK), nr. 25358/12 (Paradiso & Campanelli t. Italië) en EHRM 18 mei 2021, nr. 71552/17 (Valdís Fjölnisdóttir e.a. t. IJsland).

ouder(s) en dat de wens om een kind groot te brengen in beginsel mooi en positief is. Daarmee is het beginpunt van de vraag naar ouderschap doorgaans niet het belang van het toekomstige kind, maar de kinderwens van de ouder. Ouders zullen zich evenwel ook rekenschap moeten geven van het belang van het kind bij de invulling van hun kinderwens. De Staatscommissie is van oordeel dat, waar de overheid is betrokken bij het realiseren van die wens, de beoordeling van het belang van het kind een centrale plaats moet krijgen.¹² Het kabinet meent dat de rol van de overheid in die zin dan ook niet is het stimuleren van het gebruik van draagmoederschap als zodanig, maar om waarborgen voor zorgvuldig en transparant draagmoederschap te bieden. Het wetsvoorstel beoogt in dat verband om het belang van het kind en de waardigheid en belangen van draagmoeder en wensouders voorop te stellen en kinderhandel en uitbuiting van de draagmoeder tegen te gaan.

Vraag 94

De leden van de ChristenUnie maken zich grote zorgen over de kwetsbare positie van vrouwen wanneer draagmoederschap een inkomstenbron wordt en vinden dit evenmin in het belang van het kind. Zij vragen de regering hoe deze zorg gewogen is en voorkomen wordt.

De zorgen van de leden van de ChristenUnie worden gedeeld, in die zin dat financieel gewin geen drijfveer zou mogen zijn voor de draagmoeder om deel te nemen aan een draagmoederschapstraject.¹³ Dit is belangrijk voor de waardigheid van het kind. Bovendien leiden financiële prikkels tot oneigenlijke druk op de draagmoeder en maken deze haar positie kwetsbaar. Financiële druk kan ook risico's met zich brengen, zoals het achterhouden van belangrijke medische informatie.

Om de hiervoor genoemde redenen worden betalingen aan de draagmoeder in Nederland gemaximeerd. Voor buitenlandse trajecten zal in eerste instantie eventuele nationale wetgeving met betrekking tot vergoedingen aan de draagmoeder aldaar leidend zijn. Het vanuit Nederland reguleren van (de hoogte van) betalingen bij buitenlandse trajecten zoals dat bij binnenlandse trajecten wordt voorgesteld, is niet uitvoerbaar. Dat heeft er onder meer mee te maken dat de kosten voor een draagmoederschapstraject sterk verschillen per land. Zo bestaan er enorme verschillen in (financiële) vangnetten en medische voorzieningen die nationale overheden aan hun burgers bieden. Ten aanzien van betalingen voor de overdracht van het ouderschap van het kind wordt met het voorgestelde artikel 151ca van het Wetboek van Strafrecht (Sr) wel een harde grens getrokken. Van een dergelijke betaling is sprake als een beloning wordt gegeven of in het vooruitzicht wordt gesteld voor de overdracht van een (gezond) kind. Als geen gezond kind wordt overgedragen, vindt er ook geen betaling plaats of moet deze worden teruggegeven. Deze vormen van betaling zijn in geen geval toelaatbaar, ook niet in het kader van buitenlandse draagmoederschapstrajecten. Dit dient mede om, zoals de leden van de ChristenUnie benoemen, een kwetsbare positie van draagmoeders te voorkomen.

In de te volgen voorlichting en counseling die in het wetsvoorstel als één van de voorwaarden worden gesteld voor erkenning van rechtsweg van ouderschap na buitenlands draagmoederschap, zullen wensouders worden gewezen op het belang van de vrijwillige deelname van de draagmoeder aan het traject. De verantwoordelijkheid om de vrijwillige deelname van de draagmoeder te onderzoeken, ligt in eerste instantie bij de wensouders. Zij hebben contact met de draagmoeder, of zouden hiervoor moeten kunnen zorgen, en kunnen (mede) bepalen onder welke voorwaarden het draagmoederschapstraject wordt aangegaan. Daaronder valt ook het voorkomen dat onredelijke betalingen aan de draagmoeder worden gedaan. Wensouders kunnen bij een betaling de motieven van de draagmoeder voor deelname aan een traject, de levensstandaard en de sociaaleconomische status van de draagmoeder afwegen tegen de (voorgenomen) betaling. In het wetsvoorstel is voor erkenning van rechtsweg van het ouderschap dat

¹² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33836, nr. 18, p. 375.

¹³ Zie ook het advies van de Staatscommissie Herijking ouderschap op dit punt, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33836, nr. 18, p. 464.

is ontstaan na buitenlands draagmoederschap ook de voorwaarde opgenomen van een rechterlijke toets in het buitenland. Als in de procedure in het buitenland een rechter is betrokken, wordt aangenomen dat deze de vrije instemming van alle betrokkenen heeft gezien.

Keuze om in te zetten op een regeling

Vraag 39, 56, 162, 163, 164

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet meer is ingezet op het bestrijden van huidige problematiek (bij buitenlandse trajecten) in plaats van in te zetten op regulering.

Draagmoederschap komt voor in Nederland en zal blijven voorkomen. Op dit moment is er geen specifieke regeling voor draagmoederschap. In dat licht heeft de Staatscommissie Herijking ouderschap in 2016 geadviseerd om te komen met een wettelijke regeling voor nationaal en internationaal draagmoederschap. Met de voorgestelde wettelijke regeling voor draagmoederschap en een versterking van het recht op informatie over de ontstaansgeschiedenis wordt op evenwichtige wijze aangesloten bij de veranderingen en de behoeften in de samenleving van vandaag en in de toekomst. Het kind staat hierbij centraal, meer in het bijzonder de ontwikkeling van diens afstammingsidentiteit en de bescherming van banden met personen die een belangrijke rol spelen in diens leven. Met de voorgestelde regeling wordt beoogd wensouders te laten kiezen voor een zorgvuldig traject, bij voorkeur in Nederland. Door binnen Nederland een regeling te bieden, wordt zo veel mogelijk voorkomen dat ouders de grens over gaan voor een draagmoederschapstraject. In het buitenland heeft de Nederlandse overheid immers in veel mindere mate invloed op het verloop van deze trajecten.

Het wetsvoorstel bevat prikkels om ouders te bewegen verantwoorde keuzes te maken en een zorgvuldig en transparant traject te doorlopen. Die prikkel bestaat met name uit de zekerheid over de afstamming van het uit de draagmoeder geboren kind: door een beslissing vooraf van de Nederlandse rechter of het vooruitzicht van een erkenning van rechtswege bij de ambtenaar van de burgerlijke stand of ambtenaar Basisregistratie Personen (BRP). De verplichte voorlichting en counseling als onderdeel van een draagmoederschapstraject maakt wensouders bewust van de mogelijke risico's van een buitenlands draagmoederschapstraject alsmede van het belang van het voldoen aan de basisvoorwaarden. Ook wordt met het wetsvoorstel een draagmoederschapsregister ingericht, waardoor informatie over de afstamming voor het kind door het kind kan worden achterhaald.

Op deze manier worden ouders gestimuleerd om een zorgvuldige en verantwoorde keuze te maken. Als de wensouders dit nalaten, kunnen zij geen gebruikmaken van de mogelijkheden uit het wetsvoorstel om hun juridische ouderschap tot stand te laten komen. Zij zullen zich dan daarvoor tot de Nederlandse rechter moeten wenden. Een verbod op draagmoederschap is niet zinvol, omdat een verbod er niet toe zal leiden dat draagmoederschap niet meer voorkomt en niet zal verhinderen dat draagmoederschap gebruikt blijft worden als middel van gezinsvorming. Het belang van het (toekomstige) kind is beter gediend met een wettelijke regeling voor verantwoord draagmoederschap, zowel in Nederland als het buitenland. Het wetsvoorstel biedt een kader aan de hand waarvan (internationale) draagmoederschapstrajecten kunnen worden beoordeeld.

Vraag 175

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering in het loslaten van het tot nu toe geldende ontmoedigingsbeleid risico's ziet op een toename van buitenlands draagmoederschap, misstanden en het ontbreken van handhavingsmogelijkheden?

Mits het draagmoederschapstraject zorgvuldig verloopt en voldoet aan de waarborgen die wij in Nederland belangrijk vinden, heeft een eventuele toename van het aantal buitenlandse draagmoederschapstrajecten niet zozeer een probleem te zijn. Belangrijk is dat een dergelijk traject zorgvuldig is. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in bepaalde waarborgen, waaronder de verplichte

voorlichting en counseling die wensouders moeten doorlopen. Juist de aangescherpte toets die in Nederland zal moeten worden uitgevoerd bij het beoordelen van de vraag of in het buitenland tot stand gekomen ouderschap van wensouders in Nederland erkend kan worden (zie ook de beantwoording van de hiervoor gestelde vragen van deze leden), beoogt misstanden te voorkomen, omdat het voor wensouders bepaald niet 'loont' om met het trachten te vervullen van hun kinderwens buiten de duidelijk afgebakende paden te treden. Wensouders lopen dan immers het risico dat hun ouderschap in Nederland niet wordt erkend met alle mogelijke gevolgen voor hun positie als verzorgers en opvoeders van het kind van dien. Het klopt dat wij vanuit Nederland niet de mogelijkheid hebben om alle misstanden die zich op de wereld voordoen aan te pakken. Maar het feit dat wij in Nederland in het belang van het kind, alsmede in het belang van draagmoeder en wensouders diverse eisen stellen aan de erkenning van het in het buitenland ontstane ouderschap van wensouders, maakt het voor betrokkenen onaantrekkelijk om in trajecten te stappen waarvan niet op voorhand duidelijk is dat zij hieraan voldoen.

Vraag 178 en 179

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de kritiek deelt dat met de regeling voor ouderschap na buitenlands draagmoederschap een belangrijk uitgangspunt in de Nederlandse regeling losgelaten wordt, namelijk dat er geen sprake mag zijn van commercieel draagmoederschap. Verder vragen deze leden of de regering bereid is te onderzoeken of er aanvullende beschermingsmaatregelen nodig zijn om commercieel draagmoederschap in het buitenland te voorkomen.

Op dit moment zijn betalingen bij draagmoederschap niet gereguleerd. Betaald (al dan niet commercieel) draagmoederschap is op dit moment dus mogelijk. Betalingen aan de draagmoeder, anders dan een redelijke vergoeding voor onkosten, alsmede een redelijke tegemoetkoming voor zwangerschap en bevalling, de pijn en het ongemak, zijn om meerdere redenen niet in het belang van het kind. In de huidige situatie bestaat geen mogelijkheid voor een effectieve reactie op dergelijke onwenselijke praktijken. Daar brengt het wetsvoorstel verandering in. In het wetsvoorstel worden twee strafbaarstellingen geïntroduceerd waarmee betalingen bij draagmoederschap worden begrensd. Het betreft de strafbaarstelling van het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind en de strafbaarstelling van het geven en ontvangen van vergoedingen die bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te bepalen maxima te boven gaan. Zoals door de leden van de CDA-fractie is opgemerkt, zal het in de praktijk lastig kunnen zijn deze strafbepalingen te handhaven. Desondanks wordt normstelling op dit punt van belang geacht. De strafbaarstelling van het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind heeft ook gevolgen voor buitenlandse trajecten waarbij Nederlanders betrokken zijn. Dit onderwerp zal dan ook aandacht krijgen in de verplicht te volgen voorlichting bij buitenlandse trajecten door de wensouders. Met dit wetsvoorstel wordt daarnaast het ouderschap na draagmoederschap in Nederland beter geregeld en mogelijk gemaakt dat betrokkenen elkaar in Nederland makkelijker kunnen vinden. Hiermee wordt beoogd wensouders die hun kinderwens in vervulling willen doen gaan met behulp van een draagmoeder, kiezen voor draagmoederschap in een traject in Nederland. Waar wensouders toch besluiten een buitenlands traject te volgen, worden zij in het wetsvoorstel gestimuleerd te kiezen voor een zorgvuldig traject. Dat is een traject dat goede waarborgen biedt voor kind, draagmoeder en wensouders door duidelijke basisvoorwaarden te stellen voor de acceptatie in Nederland van de buitenlandse geboorteakte van het aldaar uit een draagmoeder geboren kind.

Op deze wijze zijn waarborgen in de regeling opgenomen om onwenselijke betalingen voor zover mogelijk te beperken.

Keuze in vervolg op het advies van Fiom en maatschappelijk debat

Vraag 58, 95, 174, 176 en 177

De leden van de CDA en ChristenUnie-factie hebben vragen naar aanleiding van het advies van Fiom om te wachten met een regeling voor internationaal draagmoederschap en vragen zich af of er voldoende maatschappelijk debat is gevoerd over het reguleren van verschillende vormen van draagmoederschap.

Aan het opstellen van de regeling is het nodige maatschappelijk debat voorafgegaan. De Staatscommissie Herijking ouderschap heeft op 7 december 2016 onder voorzitterschap van de heer A. Wolfsen haar rapport «Kind en ouders in de 21e eeuw» uitgebracht. Zij adviseerde, na een onderzoekstraject van ruim twee jaar, waarin het onderwerp van diverse kanten is gezien en besproken met onder meer maatschappelijke organisaties, om met een wettelijke regeling te komen voor nationaal en internationaal draagmoederschap, juist vanwege de kwetsbare positie van alle betrokkenen. Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

De (rechts)praktijk wordt geregeld geconfronteerd met draagmoederschapstrajecten die in het buitenland zijn doorlopen. Daarvoor bestaat op dit moment geen specifiek juridisch kader. In de recente rechtspraak is te zien dat in het buitenland opgemaakte geboorteaktes waarop beide wensouders als de juridische ouders van het kind staan vermeld in Nederland worden erkend. Dat gebeurt dan nadat de rechter het traject én de buitenlandse rechterlijke beslissingen die ten grondslag liggen aan de vermelding van de wensouders als ouders op de geboorteakte van het kind heeft getoetst aan de door de Staatscommissie Herijking ouderschap geformuleerde zorgvuldigheidseisen.¹⁴ Belangrijke waarborgen, zoals het vereiste dat ten minste één van de wensouders de genetische ouder van het kind is en duidelijkheid over de mogelijkheid voor het kind om te zijner tijd de identiteit van de draagmoeder en van een eventuele eicel- of spermadonor wiens gameten voor de procreatie van het kind zijn gebruikt te achterhalen, spelen bij deze rechterlijke toets een belangrijke rol. Als de rechter vaststelt dat het buitenlandse traject aan die zorgvuldigheidseisen voldoet, geeft hij verklaringen voor recht af waarmee de in het buitenland genomen rechterlijke beslissingen en de in het buitenland opgemaakte geboorteakte in Nederland worden erkend.

De in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarden op grond waarvan buitenlandse draagmoederschapstrajecten van rechtswege erkend worden (voorgesteld artikel 10:101a BW) sluiten aan bij de in de rechtspraak gehanteerde normen, maar scherpen deze ook aan. Zo dient een verslag van de door de wensouders afgeronde voorlichting en counseling over zowel de juridische als de psychologische aspecten van draagmoederschap te worden overgelegd. Ook dient een rechterlijke beslissing ten grondslag te liggen aan de afstamming. En voorts moet, als het ouderschap van de wensouders direct vanaf de geboorte van het kind is ontstaan, er een mogelijkheid zijn geweest voor de draagmoeder om het ouderschap van de wensouder(s) te betwisten. In de situatie waarin het traject niet voldoet aan de (extra) basisvoorwaarden, verandert de huidige gang van zaken niet. In dat geval zal de vraag of de in het buitenland opgemaakte geboorteakte van het kind waarop de wensouder(s) als ouder(s) zijn (is) vermeld, door een rechter beoordeeld blijven worden aan de hand van artikel 10:100 en artikel 10:101 BW. Met de voorgestelde regeling is gewaarborgd dat de erkenning van buitenlandse draagmoederschapstrajecten niet zozeer gemakkelijker wordt, maar wel dat de periode vanaf de geboorte van het kind totdat de juridische band met de wensouders is gevestigd, zo kort mogelijk is. Hiermee wordt in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM gewaarborgd dat, in de situaties waarin betrokkenen het traject met uiterste zorgvuldigheid hebben doorlopen, het kind minder lang in een onzekere positie zal verkeren omtrent zijn juridische afstamming. Gelet op het feit dat de voorgestelde regeling voor de erkenning van buitenlandse draagmoederschapstrajecten juist aanscherpingen en verduidelijking bevat ten opzichte van de huidige toets die de Nederlandse rechter uitvoert, wordt wachten tot de gevolgen van wetgeving voor

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 7 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3180.

draagmoederschap in Nederland zijn gezien – zoals FIO in de brief van 3 oktober 2023 aan de vaste Commissie van Justitie en Veiligheid adviseert – niet opportuun geacht.

Zoals in de memorie van toelichting is genoemd (o.a. par. 6.3) is opsporing van misstanden rond bijvoorbeeld betalingen bij internationaal draagmoederschap lastig. Betrokkenen hebben vaak geen baat bij het melden of prijsgeven van gemaakte afspraken en buitenlandse autoriteiten zullen doorgaans niet snel meewerken aan rechtshulpverzoeken als het land waarom het gaat deze handelingen niet strafbaar heeft gesteld.

In het wetsvoorstel wordt het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind strafbaar gesteld, ook als dit door in Nederland woonachtige wensouders in het buitenland gebeurt. Voorgesteld artikel 151ca Sr stelt dat voor de betaling voor de overdracht van het ouderschap van het kind een strafmaximum van twee jaar staat of een geldboete van de vierde categorie. Het delict wordt in het wetsvoorstel aangemerkt als feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Dit maakt dat in de gevallen waarbij signalen van misstanden bij de politie of het OM terechtkomen, zij in het belang van het onderzoek bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten.

Overigens zijn betalingen bij draagmoederschap op dit moment niet gereguleerd. Betaald (al dan niet commercieel) draagmoederschap is op dit moment dus mogelijk. Betalingen aan de draagmoeder, anders dan een redelijke vergoeding voor onkosten, alsmede een redelijke tegemoetkoming voor zwangerschap en bevalling, de pijn en het ongemak, zijn om meerdere redenen niet in het belang van het kind. Deze redenen zijn hierboven reeds aan bod gekomen. In de huidige situatie bestaat echter geen mogelijkheid voor een effectieve reactie op dergelijke onwenselijke praktijken. Daar brengt het wetsvoorstel verandering in door het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind en het geven en ontvangen van vergoedingen die bij amvb te bepalen maxima te boven gaan, strafbaar te stellen. Dit maakt dat in de gevallen waarbij signalen van misstanden bij de politie of het OM terechtkomen, zij hiernaar onderzoek kunnen verrichten. Met het wetsvoorstel wordt daarnaast gemakkelijker gemaakt voor wensouders en draagmoeders om elkaar te vinden. Openbaarmaking van de wens om zelf draagmoeder te worden of een draagmoeder te vinden is na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer verboden. Hiermee wordt getracht om het aanbod van altruïstisch draagmoederschap in Nederland te vergroten. Naar verwachting zal het aantal wensouders dat een draagmoeder zoekt het aantal draagmoeders (blijven) overschrijden. Er moet daarom terdege rekening mee worden gehouden dat we in Nederland te maken zullen blijven houden met hier woonachtige wensouders die (ook) in het buitenland een draagmoeder gaan zoeken. Het kabinet onderkent daarbij dat de invloed van de Nederlandse overheid niet zover reikt dat misstanden in het buitenland volledig kunnen worden uitgesloten. Met het wetsvoorstel worden wensouders die toch naar het buitenland gaan voor een draagmoederschapstraject, gestimuleerd dit traject zo zorgvuldig mogelijk te doorlopen. Het wetsvoorstel voorziet in verplichte voorlichting en counseling voorafgaand aan het draagmoederschapstraject. Onder meer informatie over de strafbaarstelling van het betalen voor de overdracht over het ouderschap van een kind zal onderdeel zijn van de verplichte voorlichting, evenals het wijzen op mogelijke risico's op misstanden in het buitenland. Daarnaast dient er een rechterlijke toets in het buitenland te hebben plaatsgevonden en moeten de afstammingsgegevens van het kind bekend zijn, wil het in het buitenland tot stand gekomen ouderschap hier te lande van rechtswege erkend kunnen worden. Hiermee wordt getracht het risico op misstanden zoveel mogelijk te beperken.

De afgelopen jaren heeft voorts een uitgebreide consultatie plaatsgevonden. Het merendeel van de reacties in de consultatie onderschrijft de wenselijkheid van een draagmoederschapsregeling. Daarbij wordt gewezen op het feit dat draagmoederschap in de praktijk voorkomt en dat het verstandig is om hiervoor een regeling met waarborgen te treffen. Het zijn juist ook de risico's verbonden zijn aan draagmoederschap die leiden tot de conclusie dat het noodzakelijk is om te komen tot een regeling voor

draagmoederschap. Dit blijkt ook uit het recente WODC-rapport.¹⁵ Daaraan doet niet af dat over de wenselijkheid van draagmoederschap verschillend kan worden gedacht.

Met de Staatscommissie Herijking ouderschap meent het kabinet dat waar de overheid is betrokken bij het realiseren van een kinderwens, de beoordeling van het belang van het kind een centrale plaats moet krijgen. Het kabinet meent dat de rol van de overheid in die zin dan ook niet is het stimuleren van het gebruik van draagmoederschap als zodanig, maar om, als wensouders voor een draagmoederschapstraject kiezen, de wensouders te stimuleren een zorgvuldig traject te doorlopen en ethisch te handelen in het belang van het (toekomstige) kind en de draagmoeder. Mits het draagmoederschapstraject zorgvuldig verloopt en voldoet aan de waarborgen die wij in Nederland belangrijk vinden, behoeft een eventuele toename van het aantal buitenlandse draagmoederschapstrajecten overigens ook niet zozeer een probleem te zijn. Belangrijk is dat een dergelijk traject zorgvuldig is. Het wetsvoorstel beoogt om het belang van het kind en de waardigheid en belangen van draagmoeder en wensouders voorop te stellen en misstanden en uitbuiting van de draagmoeder tegen te gaan. De stimulans om voor een zorgvuldig traject te kiezen zit daarbij vooral in de geboden zekerheid over de juridische afstamming van het na het draagmoederschapstraject geboren kind: een beslissing vooraf van de Nederlandse rechter of het vooruitzicht van een erkenning van rechtswege bij de ambtenaar van de burgerlijke stand of ambtenaar BRP. De verplichte voorlichting en counseling helpt daarbij door zeker te stellen dat wensouders worden geïnformeerd over de risico's van (buitenlands) draagmoederschap en over hoe trajecten verantwoord kunnen verlopen.

Mater semper certa est

Vraag 232 en 233

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen over het 'mater semper certa est' beginsel en over of er voldoende maatschappelijk debat is gevoerd over het afstand doen van dit beginsel.

Het mater semper certa est beginsel houdt in dat het moederschap van de vrouw uit wie het kind wordt geboren altijd vaststaat. Als een kind in Nederland wordt geboren en aangifte wordt gedaan van de geboorte, wordt een geboorteakte opgemaakt. Met de huidige wetgeving wordt daarop ook in geval van draagmoederschap de geboortemoeder als moeder vermeld. Zij is daarmee dan ook de juridische moeder van het kind. Het beginsel is pas bij de herziening van het afstammingsrecht in 1998 in de wet vastgelegd door expliciet te bepalen dat de vrouw uit wie het kind geboren werd de moeder van het kind is. Wij kennen echter inmiddels ook andere vormen van moederschap (bijvoorbeeld bij de geboorte van een kind staande het huwelijk van twee vrouwen).

Is een kind in het buitenland geboren, dan wordt aldaar een geboorteakte opgemaakt. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld als het kind de Nederlandse nationaliteit heeft, kan die geboorteakte worden ingeschreven in de registers van de burgerlijke stand in Den Haag. Als de Nederlandse rechter heeft vastgesteld dat het in het buitenland doorlopen traject zorgvuldig is geweest, hetgeen doorgaans getoetst wordt aan de vereisten zoals geformuleerd door de Staatscommissie Herijking ouderschap, en er in het buitenland een rechter betrokken is geweest bij de toekenning van het ouderschap aan een of beide wensouders, wordt in de regel de ambtenaar van de burgerlijke stand gelast deze buitenlandse akte in te schrijven en daarop een latere vermelding te plaatsen van de beslissingen van de buitenlandse rechter. Die beslissingen betreffen dan bijvoorbeeld de ontkenning van het moederschap van de draagmoeder en de vaststelling van het ouderschap van de wensouders.¹⁶ Door de latere vermelding van de buitenlandse beslissing blijft de identiteit van de draagmoeder voor het kind achterhaalbaar. Met de in het wetsvoorstel gedane voorstellen van gerechtelijke toekenning van ouderschap van wensouders die aldus direct als ouders op de geboorteakte van het kind zullen worden vermeld, wordt bereikt dat de juridische

¹⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p.185.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag 6 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:9058.

afstamming van het uit de draagmoeder geboren kind eerder vaststaat dan thans het geval is. De draagmoeder wordt als vrouw uit wie het kind is geboren op het vervolgblad van de geboorteakte vermeld. Daarmee blijft haar identiteit voor het kind zelf kenbaar uit de geboorteakte. Aan het kind kan immers op verzoek een afschrift van de geboorteakte worden verstrekt, waarop, anders dan in het uittreksel van de geboorteakte, ook de gegevens van de draagmoeder staan vermeld. Het direct aanmerken van de wensouders als de juridische ouders is in het belang van het kind omdat daarmee voorkomen wordt dat er na de geboorte een zekere periode is waarin onduidelijkheid bestaat over zijn afstamming en daarmee gepaard gaande onzekerheid over bijvoorbeeld de zeggenschap over het kind.

De vraag die verder wordt gesteld, is of er voldoende maatschappelijk debat is geweest over de nuancering van het *mater semper certa est*-beginsel. Naar het oordeel van het kabinet is dat het geval. De multidisciplinair samengestelde Staatscommissie Herijking ouderschap heeft voordat zij met haar advies kwam hoorzittingen gehouden. Daarnaast is door de Staatscommissie in een periode van twee jaar uitvoerig gesproken met verschillende maatschappelijke en overheidsorganisaties, belangenorganisaties en wetenschappers, andere professionals en ook met ervaringsdeskundige burgers.¹⁷ Vanuit haar visie op de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen in de maatschappij heeft de Staatscommissie in haar eindrapport geadviseerd te komen met een regeling voor draagmoederschap waarbij als aan de in de wet gestelde voorwaarden is voldaan het kind vanaf de geboorte in familierechtelijke betrekking tot de wensouders komt te staan. Het advies van de Staatscommissie is vervolgens besproken met professionals en geïnteresseerden op het Congres *Kind en ouder in de 21^e eeuw*, waarover uw Kamer bij brief van 11 mei 2017 is geïnformeerd.¹⁸ Nadat volgens de lijnen van het advies van de Staatscommissie een wetsvoorstel is opgesteld, is dat in internetconsultatie gebracht. In de consultatiereacties is het belang van nieuwe wetgeving voor draagmoederschap breed onderschreven. Het aspect dat de wensouders direct vanaf de geboorte van het kind als diens juridische ouders kunnen worden aangemerkt, is daarbij uitdrukkelijk aan de orde geweest. Verwezen wordt naar pagina 36 en 37 van de memorie van toelichting voor een beschrijving van de diversiteit aan reacties en de overwegingen hieromtrent. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) benadrukte bijvoorbeeld dat een wettelijke regeling voor het kind direct duidelijk maakt wie de juridische ouders zijn en wie de verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding op de lange termijn. Ook zijn er kritische reacties, waarin bijvoorbeeld wordt gewezen op bescherming van de band tussen het kind en de geboortemoeder en waarin de nadruk wordt gelegd op het belang van genetische en biologische verwantschap als basis voor ouderschap.

Commissie Joustra

Vraag 47, 48, 53, 54 en 57

De leden van de VVD-, de GroenLinks-PvdA-, en de ChristenUnie-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt ten opzichte van het rapport van de Commissie Joustra.

Uit het rapport van de Commissie Joustra volgt dat de Nederlandse overheid op verschillende vlakken heeft nagelaten tijdig maatregelen te treffen om adoptiemisstanden te bestrijden. Doordat het optreden van de overheid tekort schoot op het gebied van wet- en regelgeving, het doen van onderzoek naar misstanden, het toezicht en de handhaving, konden de misstanden voortduren. Hierbij heeft zij de terechte opmerking gemaakt dat veel van de elementen die bij interlandelijke adoptie een rol spelen, ook bij draagmoederschap spelen: een sterke kindervens, beperkte mogelijkheden tot toezicht (mede door het internationale aspect) en financiële prikkels.

¹⁷ Zie hiervoor ook bijlage 3 bij het rapport van de Staatscommissie (p. 568 e.v.), te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-e54a66df-894c-4247-ae11-e15c0991e594/pdf>.

¹⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/16, 33 836, nr. 20.

Het kabinet onderkent met de voorgestelde regeling dat draagmoederschap voor komt en zal blijven voorkomen, én dat de genoemde risico's bij draagmoederschap spelen. Dat is overigens het geval onder de voorgestelde regeling, maar ook als er geen regeling tot stand zou worden gebracht of bij een verbod op draagmoederschap. Met de voorgestelde wettelijke regeling heeft het kabinet ervoor gekozen om te bevorderen dat dat draagmoederschap op een verantwoorde wijze plaatsvindt, rekening houdend met de belangen en positie van kinderen, draagmoeders en wensouders. Belangrijke overweging daarbij is dat - anders dan bij adoptie - een kind dat wordt geboren na draagmoederschap in de regel genetisch verwant is aan (één van) de wensouders. Gelet op het recht van het kind op bescherming van diens identiteit en van diens privéleven moet een staat voorzien in een manier waarop, bijvoorbeeld met behulp van de rechtsfiguur adoptie, een familierechtelijke betrekking met de wensouder(s) kan ontstaan. Dit blijkt ook uit de rechtspraak van het EHRM. Gelet op die verplichting, acht het kabinet het stimuleren van verantwoorde keuzes rond draagmoederschap te verkiezen boven niets doen.

De voornaamste les die is getrokken uit het rapport van de Commissie Joustra is dat de overheid ontwikkelingen rond wensouderschap in binnen- en buitenland moet blijven volgen, en daarbij ook proactief moet optreden al dan niet via regulering. Hoewel de keuze voor draagmoederschap steeds een keuze tussen wensouders en draagmoeder zal zijn, is het de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat wensouders en zo mogelijk ook de draagmoeder zo veel mogelijk het belang van het kind daarbij voor ogen houden. Daartoe moeten zij geïnformeerd (kunnen) zijn over de risico's van een dergelijk traject, de belangen die daarbij spelen en in het bijzonder het belang om een zorgvuldig en transparant traject te volgen. Dit is niet alleen in het belang van het kind, maar ook van de draagmoeder en van de wensouders. De Commissie Joustra heeft gewezen op de risico's van commerciële uitbuiting van een kinderwens en hoe dit kan bijdragen aan misstanden. Voorkomen moet worden dat kinderen verworden tot handelswaar en dat draagmoeders worden uitgebuit. Door betalingen voor de overdracht van het ouderschap van een kind strafbaar te stellen en door maximumbedragen te verbinden aan de vergoedingen aan de draagmoeder, beoogt het kabinet een bijdrage te leveren aan het voorkomen van dergelijke misstanden. Uit het rapport van de Commissie Joustra volgt ook hoe belangrijk het voor het kind is om zijn of haar afkomst te kennen. Een kind geboren uit draagmoederschap moet kunnen achterhalen wie zijn of haar biologische ouders zijn, zodat het inzicht heeft in zijn of haar ontstaansgeschiedenis en medische achtergrond. Dat heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel voorziet in een draagmoederschapsregister, waarin de gegevens over de afstamming en ontstaansgeschiedenis worden vastgelegd. Verder beoogt het wetsvoorstel wensouders te stimuleren om te kiezen voor een binnenlands draagmoederschapstraject waarop beter toezicht mogelijk is, maar dit neemt niet weg dat buitenlandse trajecten zullen blijven voorkomen. Ook in die gevallen wil het wetsvoorstel wensouders stimuleren om een zorgvuldig traject kiezen. Allereerst met de verplichte voorlichting en counseling, maar ook met de voorwaarden voor erkenning van in het buitenland tot stand gekomen ouderschap na draagmoederschap, zoals het vereiste dat het kind aan ten minste één van de wensouders genetisch verwant moet zijn en dat de relevante gegevens worden opgenomen in het draagmoederschapsregister. Voldoet het traject niet aan deze voorwaarden, dan zal de rechter, het belang van het kind centraal stellend, beoordelen of het ouderschap van de wensouders in Nederland alsnog tot stand dient te komen. De rechter kan de raad voor de kinderbescherming vragen een onderzoek in te stellen. Indien de rechter dat noodzakelijk acht in het belang van het kind, kan hij ook kinderbeschermingsmaatregelen treffen.

Er is niet overwogen opnieuw advies te vragen aan de Commissie Joustra over de regeling voor draagmoederschap. Reden daarvoor is dat de Commissie Joustra inmiddels haar taken heeft beëindigd en als zodanig niet meer bestaat. De observatie van de Commissie Joustra sluit bovendien aan bij de conclusies van de Staatscommissie Herijking ouderschap, die uitgebreid heeft geadviseerd over dit thema en daarbij dezelfde risico's heeft onderkend. Gelet hierop, is geen toegevoegde waarde gezien in een nieuw advies van de Commissie Joustra.

Opgemerkt wordt dat de vraag naar de eventuele gelijktijdige inwerkingtreding van de gewijzigde adoptiewetgeving thans geen beantwoording meer behoeft. Inmiddels wordt niet meer gewerkt aan een herziening van wet- en regelgeving over interlandelijke adoptie, maar wordt interlandelijke adoptie afgebouwd.

Verbod op draagmoederschap

Vraag 15 en 38

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over het verbieden van draagmoederschap als middel om misstanden tegen te gaan.

Als maatregel om misstanden bij draagmoederschap te voorkomen, acht ik een verbod op draagmoederschap niet zinvol. Een dergelijk verbod zal er namelijk niet toe leiden dat draagmoederschap niet meer voorkomt. De praktijk in andere landen laat zien dat wensouders dan naar het buitenland gaan om daar een draagmoederschapstraject aan te gaan. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie van het EHRM dat zich diverse keren heeft uitgesproken over de juridische positie van kinderen die uit een draagmoeder zijn geboren. Het EHRM heeft herhaaldelijk geoordeeld dat het in strijd is met het door artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde recht op eerbiediging van het privéleven van het uit de draagmoeder geboren kind om hem een familierechtelijke betrekking met zijn wensouders te ontzeggen.¹⁹ Het EHRM verplicht de aangesloten staten weliswaar niet om in het buitenland ontstaan ouderschap van een uit een draagmoeder geboren kind te erkennen,²⁰ maar een aangesloten staat is wel verplicht om op de een of andere manier, bijvoorbeeld door adoptie, erin te voorzien dat ook in die staat een familierechtelijke betrekking tussen het kind en de wensouder(s) kan ontstaan.²¹

Dit betekent dat een verbod op draagmoederschap niet tot gevolg zal hebben dat draagmoederschap daardoor ook niet meer zal voorkomen in Nederland. Ook strafbaarstelling van overtreding van het verbod zal dat niet kunnen voorkomen. Bovendien zullen wensouders dan ook naar het buitenland gaan om hun kinderwens in vervulling te doen gaan. Dit, terwijl draagmoederschapstrajecten in Nederland juist met de nodige waarborgen zijn omkleed. Het wetsvoorstel voegt daar nog een aantal waarborgen aan toe, bijvoorbeeld de rechterlijke toets voorafgaand aan de conceptie, de verplichte voorlichting en counseling ook in gevallen van laag technologisch draagmoederschap, en het opnemen van gegevens over de ontstaansgeschiedenis van het kind in het draagmoederschapsregister. In de verplichte voorlichting en counseling zullen de wensouders onder meer worden gewezen de risico's van buitenlands draagmoederschap, alsmede van het belang van het voldoen aan de basisvoorwaarden. Informatieverschaffing over hoe trajecten in het buitenland verantwoord verlopen draagt bij aan het voorkomen van misstanden.

Ik meen dan ook dat het in dit kader effectiever is om wensouders, als zij kiezen voor draagmoederschap, te stimuleren om indien mogelijk een binnenlands traject aan te gaan. En als zij toch kiezen voor een internationaal traject, hen te stimuleren om te kiezen voor een zorgvuldig traject.

2. Huidige situatie

¹⁹ EHRM 26 juni 2014, 65192/11 & 65941/11 (Mennesson t. Frankrijk & Labassee t. Frankrijk) en EHRM 22 november 2022, 58817/15 & 58252/15 (D.B. e.a. t. Zwitserland) en EHRM 31 augustus 2023, 47196/21, (C. t. Italië).

²⁰ EHRM 31 augustus 2023, 47196/21, (C. t. Italië).

²¹ Zie bijv. EHRM 10 april 2019, Advisory Opinion P16-2018-001 op verzoek van het Franse Cour de cassation.

2.1. Aanleiding

Verwerking advies Afdeling advisering van de Raad van State

Vraag 5 en 51

De leden van de CDA- en ChristenUnie-fractie hebben vragen met betrekking tot het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de toelichting aangevuld. Zo is in de toelichting de normerende functie van de wet meer voorop gesteld en is toegelicht dat het onmogelijk is om in casu een regeling te treffen die alle risico's op voorhand uitsluit. Tevens is benadrukt dat het met name aan de wensouders is om te kiezen voor een zorgvuldig traject. De verplichte voorlichting en counseling zullen er naar verwachting aan bijdragen dat wensouders ter zake ook een verantwoorde keuze maken. In dat kader en in vervolg op het advies van de Afdeling is voor erkenning van rechtswege van in het buitenland ontstaan ouderschap na draagmoederschap als voorwaarde toegevoegd dat de wensouders voorafgaand aan de buitenlandse rechterlijke beslissing de Nederlandse voorlichting en counseling over zowel de juridische als de psychologische aspecten van draagmoederschap hebben gevolgd. In die voorlichting zal het belang van het volgen van een verantwoord draagmoederschapstraject worden onderstreept en zal worden gewezen op de risico's van draagmoederschap, met name in geval van een buitenlands traject. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan de verantwoordelijkheid van wensouders en de negatieve gevolgen, in de eerste plaats voor het kind, als geen zorgvuldig traject wordt gevolgd. Ook zijn de mensenrechtelijke aspecten uitgebreider in kaart gebracht en is de verhouding van de regeling tot het EU-recht toegelicht. Verder is de verhouding tussen de strafbaarstellingen verduidelijkt en zijn de voorgestelde strafmaxima aangepast. Ook zijn in de wet en de toelichting de onderdelen over de draagmoederschapsovereenkomst en het draagmoederschapsregister nader uitgewerkt. Verder zijn op advies van de Afdeling de regelingen die niet direct verband houden met draagmoederschap uit het voorstel geschrapt. Het betreft de bepalingen die zien op de verruiming van de mogelijkheden voor kinderen om de afstammingsrelatie met ouders te doorbreken en op de bescherming van minderjarige ouders. Nu met de aanpassingen opvolging is gegeven aan het advies van de Afdeling is niet overwogen om opnieuw advies te vragen.

Vraag 8

De leden van de VVD-fractie stellen dat via de route van buitenlands draagmoederschap onjuiste gegevens in de Nederlandse systemen terecht kunnen komen. Bij de beantwoording van deze vraag ga ik ervan uit dat zij hierbij doelen op buitenlandse documenten die in de procedure bij de Nederlandse rechter worden overgelegd. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de rechter kan controleren of de documenten die de wensouders aanleveren juist en volledig zijn?

In Nederland krijgen rechters geregeld te maken met documenten over ouderschap van kinderen dat in het buitenland is ontstaan of teniet gegaan door een rechterlijke uitspraak. De huidige in Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) opgenomen regels van internationaal privaatrecht, artikel 10:100 en artikel 101 BW, zien op de voorwaarden waaronder in het buitenland door de bevoegde autoriteiten opgemaakte documenten, rechtsfeiten en rechterlijke beslissingen in Nederland worden erkend. Het uitgangspunt van het internationaal privaatrecht is dat in zijn algemeenheid wordt vertrouwd op de juistheid van in het buitenland door bevoegde autoriteiten opgestelde documenten of door de rechter gegeven beslissingen, welke stukken in de regel gewaarmerkt zijn. Dergelijke stukken zeggen daarenboven veelal iets over de procedure en de juridische werkelijkheid, niet over de biologische werkelijkheid, zoals dat ook geldt voor kinderen die via andere wijze ontstaan. Daarbij wordt opgemerkt dat nooit 100% valt uit te sluiten dat in procedures bij de rechter documenten worden overgelegd waarin onjuiste gegevens staan die niet als zodanig worden beoordeeld. Dat is bij de huidige gang van zaken ook al zo en daar verandert het wetsvoorstel niets aan.

Vraag 9

De leden van de BBB-fractie geven aan dat het belangrijk is onderscheid te maken in laagtechnologisch draagmoederschap en hoogtechnologisch draagmoederschap. Zoals de wet nu voorligt zijn de rechten voor beide vormen van draagmoederschap hetzelfde. Hoe staat de regering tegenover deze analyse? Deze leden wensen te vernemen waarom ervoor is gekozen om deze verschillende gevallen gelijk te behandelen.

Het klopt dat de regeling techniek-onafhankelijk is geformuleerd. Dat wil zeggen dat het een kader biedt zowel voor hoog- als laagtechnologisch draagmoederschap. In beide gevallen zal de rechter voorafgaand aan de conceptie toetsen of aan de gestelde randvoorwaarden is voldaan. Zoals in paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting is genoemd, is uitgangspunt van de regeling de intentie van de draagmoeder om het kind af te staan, ongeacht of er een genetische band bestaat tussen haar en het kind. Dat geldt zowel bij het ontstaan van ouderschap als voor de regeling bij conflicten tussen draagmoeder en wensouders. Overigens betekent dat niet dat de mogelijke genetische relatie tussen draagmoeder en kind geen rol van betekenis speelt. Mocht er een conflict ontstaan tussen wensouders en draagmoeder, waarbij de draagmoeder de gerechtelijke toekenning van het ouderschap bij de rechter ter discussie stelt, dan zal de rechter zonder meer rekening kunnen houden met het eventuele gegeven dat er een genetische band bestaat tussen draagmoeder en kind. De rechter zal daarbij ook rekening houden met de uitgesproken intenties en met de genetische band met de wensouder(s). De keuze voor een techniek-onafhankelijke regeling sluit aan bij het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat wordt aangesloten bij de bestaande praktijk. Hoogtechnologische trajecten komen daarbij overigens vaker voor dan laagtechnologische trajecten.²²

2.2.Vormen van draagmoederschap

Vraag 10, 11 en 234

De leden van de ChristenUnie- en Volt-fractie hebben vragen over de gebruikte terminologieën in het wetsvoorstel.

Waar mogelijk is in het wetsvoorstel gekozen voor genderneutrale formuleringen. Zo is bij het formuleren van de definitiebepaling een afweging gemaakt tussen het uitgangspunt dat bij het opstellen van wetgeving het normale spraakgebruik zoveel mogelijk wordt gevolgd (Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 3.3) en het uitgangspunt dat indien mogelijk sekseneutrale persoonsaanduidingen worden gebruikt (Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 3.8). Daarom is de definitie van draagmoeder genderneutraal geformuleerd en wordt voor het ouderschap na draagmoederschap gesproken over wensouders. Aldus is rekening gehouden met het gegeven dat ook personen met een andere genderidentiteit dan vrouw als draagmoeder kunnen optreden. De memorie van toelichting bij het voorstel onderkent expliciet dat het hierbij ook kan gaan om wensouders van gelijk geslacht of voor één wensouder alleen. Overigens wordt ook in de omschrijving van de partner van de draagmoeder, waar taalkundig mogelijk en passend binnen de terminologische uitgangspunten van de betrokken wet, geen voorschot genomen op de genderidentiteit van die partner. Op andere plekken in Boek 1 BW komen nog termen voor die uitgaan van het van oudsher gemaakte binaire onderscheid tussen de genders (man/vrouw). In sommige bepalingen heeft het gemaakte onderscheid geen functie en komt het louter voort uit het feit dat de Nederlandse taal geen genderneutrale aanduiding bevat voor de bedoelde termen. In een aantal gevallen is welbewust beoogd om onderscheid te maken. Dit geldt bijvoorbeeld in het onderscheid tussen 'moeder' en 'vader' in het afstammingsrecht in titel 11, Boek 1 BW. Het juridisch moederschap en vaderschap ontstaat op deels andere gronden, waarbij wordt aangesloten bij de sekse van de ouders (zie de artikelen 1:198–199 BW). Volgens het afstammingsrecht geldt bijvoorbeeld dat

²² WODC-onderzoek 2024, p. 56.

(behalve als sprake is van draagmoederschap) de vrouw uit wie het kind wordt geboren de juridische moeder is van het kind. Overigens is ervoor gekozen om de termen nu niet aan te passen, omdat dat een uitgebreide wetgevingsoperatie zou betekenen.²³ Wel wordt bij het opstellen van nieuwe wetgeving of wijziging van wetgeving daar waar mogelijk gebruik gemaakt van sekseneutrale persoonsaanduidingen.

2.3. Nederlands wettelijk kader

WODC-onderzoek 2024

Op 17 oktober 2024 is het WODC-onderzoek 2024 over de prevalentie van draagmoederschap in Nederland naar uw Kamer gestuurd. Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in prevalentie van draagmoederschapstrajecten in Nederland en de karakteristieken hiervan. De onderzoekers hebben dossieronderzoek gedaan bij rechtbanken en de raad voor de kindbescherming. Daarnaast is gesproken met betrokkenen bij draagmoederschapstrajecten (wensouders, draagmoeders, enkele kinderen en deskundigen die beroepsmatig te maken hebben met draagmoederschapstrajecten). Er is gekeken naar het aantal kinderen dat (in Nederland of in het buitenland voor Nederlandse wensouders) is geboren na draagmoederschap in de periode van 2017 tot en met 2022. Dit heeft geleid tot 165 unieke zaken. In 94 gevallen ging het om een buitenlands draagmoederschapstraject. Bij 71 zaken ging het om een binnenlands draagmoederschapstraject. Uit het dossieronderzoek blijkt dat er jaarlijks 30 tot 50 kinderen worden geboren met behulp van draagmoederschap voor in Nederland woonachtige wensouders, waarbij het aantal zaken de afgelopen jaren is toegenomen. Dit betreffen zowel binnenlandse trajecten (57%) als die waarbij een draagmoederschapstraject in het buitenland wordt gevolgd (43%).²⁴ De onderzoekers benadrukken dat dit geslaagde draagmoederschapstrajecten betreffen. Dat wil zeggen trajecten waarbij uiteindelijk een kind is geboren en de wensouders, de juridisch ouders zijn geworden. De interesse in het vervullen van een kindwens via een draagmoederschapstraject is groter, maar niet in alle gevallen leidt dit tot het daadwerkelijk aangaan van een draagmoederschapstraject waarbij de kindwens wordt vervuld. Volgens de onderzoekers zal gezien de recente afbouw van interlandelijke adoptie de vraag naar draagmoederschapstrajecten in de toekomst alleen maar groter worden.

De onderzoekers concluderen verder dat de binnenlandse draagmoederschapstrajecten over het algemeen positief verlopen. Een belangrijke constatering hierbij is dat de wensouders en draagmoeders in de huidige situatie allen tevreden waren over het traject. De knelpunten die worden genoemd hangen veelal samen met het ontbreken van een wettelijke regeling voor draagmoederschapstrajecten. In het onderzoek beschrijven de onderzoekers dat zij met name integere en verantwoorde trajecten hebben gezien en dat alle geïnterviewden voor het onderzoek, zowel voorstanders van draagmoederschap als personen met een meer kritische houding hier, de noodzaak onderschrijven om te komen tot een wettelijke regeling.²⁵

Naast het inzicht in de cijfers rondom draagmoederschapstrajecten beschrijven de onderzoekers ook zorgen over draagmoederschapstrajecten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Die zorgen zien onder meer op de invloed van geld bij internationale trajecten, de autonomie van de draagmoeder, de ontstaansgeschiedenis van het kind en de snelle (mondiale) ontwikkelingen op dit terrein. De onderzoekers geven aan dat het wetsvoorstel verbeterd moet worden en stellen dat aanvullend onderzoek nodig is onder meer naar de vraag op welke wijze toezicht op internationale trajecten kan worden

²³ Zie ook *Kamerstukken II 2022/23*, 30 420, nr. 373.

²⁴ De percentages zijn gebaseerd op onderzoek bij rechtbanken en de raad voor de kindbescherming naar dossiers van kinderen die zijn geboren na draagmoederschap voor in Nederland woonachtige wensouders in de periode van 2017 t/m 2022. Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36390, nr. 6, p. 52.

²⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36390, nr. 6,, p. 193. De onderzoekers maken de opmerking dat er in het onderzoek sprake was van een selecte steekproef, waarmee de ervaringen en meningen van deelnemers van dit onderzoek mogelijk niet representatief zijn voor alle wensouders en draagmoeders in Nederland (p. 43 en 114).

vormgegeven en in hoeverre dat effectief kan zijn. Verder geven de onderzoekers aan dat er in ieder geval gekeken moet worden of in het wetsvoorstel voldoende toezicht kan worden gehouden op wat er nu precies gebeurt in de praktijk en geven aan dat de raad voor de kinderbescherming een grotere rol zou moeten krijgen in het wetsvoorstel. De onderzoekers achten het in alle gevallen noodzakelijk dat er een DNA-test wordt overgelegd zodat duidelijkheid wordt verkregen over de ontstaansgeschiedenis van het kind.

Rol raad voor de kinderbescherming

De onderzoekers vragen zich af of de raad voor de kinderbescherming in het traject een grotere rol zou moeten vervullen. Om oneigenlijke motieven of praktijken beter te kunnen signaleren. Het is belangrijk om op te merken dat onder het huidige systeem de rechter in procedures betreffende draagmoederschap de raad voor de kinderbescherming om advies kan vragen. Dat wordt onder de nieuwe regeling niet anders. De rechter kan ook in de procedures over toekenning ouderschap de raad voor de kinderbescherming om advies vragen. In die procedures kijkt de rechter of toekenning van ouderschap in het belang van het kind is. Daarbij kijkt de rechter ook of de vrije instemming van alle betrokkenen blijkt. De rechter toetst of de draagmoederschapsovereenkomst voldoet aan de gestelde eisen (voorgesteld onder artikel 1:214 en 216 BW). Ik heb er vertrouwen in dat de rechterlijke toetsing, zoals beoogd met dit wetsvoorstel, voldoende waarborgen biedt voor zorgvuldige trajecten. Waarbij ik nogmaals wil benadrukken dat het wetsvoorstel niet alle risico's kan uitsluiten en de rechter alle (mogelijke) misstanden kan zien.

In het wetsvoorstel zijn verder voorlichting en counseling voor de wensouders en draagmoeder verplicht gesteld voorafgaand aan de start van een draagmoederschapstraject. De voorlichting en counseling zijn bedoeld om alle betrokkenen goed te informeren over de juridische, medische, emotionele en sociale aspecten van draagmoederschap. Hiermee wordt beoogd dat alle betrokkenen goed voorbereid het draagmoederschapstraject aangaan en weten waar zij aan beginnen, waardoor de kans op conflicten kleiner is. Als lopende het traject toch conflicten ontstaan, voorziet de voorgestelde regeling in de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden de gerechtelijke toekenning van ouderschap te laten herroepen door de rechter. Daarbij schrijft de regeling voor dat juridisch advies voor de draagmoeder beschikbaar moet zijn. In de verplichte voorlichting en counseling wordt tevens het belang om te kiezen voor zorgvuldige en integere trajecten benadrukt. Het is aan de wensouders en draagmoeders om daadwerkelijk die verantwoorde keuze te maken.

Naast de rechterlijke toets is er ook nauw contact met verschillende professionals die betrokken zijn bij draagmoederschap in Nederland. De raad voor de kinderbescherming speelt hierbij ook een rol. Er is op regelmatige basis casuïstiekbespreking met de raad voor de kinderbescherming waarbij wordt gesproken over zaken die de raad voorbij ziet komen. De intentie is om deze casuïstiek besprekingen met de raad voort te zetten, ook als het wetsvoorstel de status van wet verkrijgt en in werking is getreden. Daarnaast bestaat het voornemen om in samenspraak met de ketenpartners een periodiek overleg op te zetten. Signalen die daarbij naar voren komen zullen waar nodig worden meegenomen in de beleidsontwikkeling. Daarnaast blijft de rechter de mogelijkheid houden om, indien daar aanleiding voor bestaat, een raadsonderzoek te bevelen in individuele gevallen. Indien er zorgen zijn kan de raad voor de kinderbescherming worden gevraagd om onderzoek te doen en indien er misstanden zijn dan blijven die strafbaar onder het wetsvoorstel. Ik blijf de zaken, signalen vanuit de praktijk en de beleidsontwikkelingen monitoren en zie op dit moment onvoldoende aanleiding voor een andere rol van de raad voor de kinderbescherming dan is voorgesteld in het wetsvoorstel dan wel een nadere rechtelijke toetsing.

Toezicht op buitenlandse trajecten

Verder stellen de onderzoekers dat er nader onderzoek vereist is om te kijken op welke wijze het toezicht op buitenlandse draagmoederschapstrajecten versterkt kan worden. In het wetsvoorstel worden wensouders gestimuleerd te kiezen voor draagmoederschapstrajecten die voldoen aan de zorgvuldigheidseisen. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om ouderschap na een buitenlands draagmoederschapstraject te erkennen zonder tussenkomst van de rechter, mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden. Deze regeling zorgt er voor dat er sneller duidelijkheid komt over het juridisch ouderschap van de wensouders hetgeen in het belang is van het kind. De voorwaarden zijn vergelijkbaar met de eisen die worden gesteld aan een draagmoederschapstraject in Nederland. Het wetsvoorstel kan niet alle misstanden in zowel het binnen- als buitenland rondom draagmoederschapstrajecten uitsluiten. Het zijn de wensouders en de draagmoeders die een verantwoorde keuze moeten maken. Het wetsvoorstel beoogt te stimuleren dat betrokkenen een zorgvuldige route volgen.

DNA-test

Het is belangrijk dat een kind geboren uit draagmoederschap weet van wie het afstamt. Het belang van kinderen om hun ontstaansgeschiedenis te kunnen achterhalen is ook duidelijk gebleken bij de misstanden rondom internationale adoptie. De mogelijkheid voor een kind om te kunnen achterhalen wie zijn of haar biologische ouders zijn, heeft een levenslange betekening voor het kind. Daarom zal in de verplichte voorlichting aan de wensouders hieraan de nodige aandacht worden besteed om duidelijk te maken tegen welke vragen zij aan (kunnen) lopen en de informatie die zij het kind moeten geven.

Er is echter niet voor gekozen om een bepaling op te nemen die voorziet in een verplichte DNA-ouderschapstest na draagmoederschap. De reden daarvoor is dat het geen rol van de overheid is om de juistheid van biologische afstammingsrelaties te controleren. De onzekerheid die kan bestaan over de genetische afstamming in het geval van draagmoederschap is niet anders dan de onzekerheid die feitelijk voor iedereen bestaat. Het staat het kind, zoals ieder ander die niet uit een draagmoeder is geboren, natuurlijk altijd vrij om op latere leeftijd zelf DNA-onderzoek te laten verrichten.

Vraag 12, 185 en 194

De leden van de VVD-, CDA- en Volt-fractie hebben vragen over wat bekend is over misstanden rondom draagmoederschap in Nederland, en daarmee samenhangend (de bevindingen van) het WODC-onderzoek 2024.

De onderzoekers beschrijven in het WODC-onderzoek 2024 dat zij met name integere en verantwoorde trajecten hebben gezien.²⁶ Er zijn echter ook zorgen naar voren gekomen, bijvoorbeeld het gebruik van anonieme donoren bij sommige buitenlandse trajecten. Hierdoor kan een kind geen of geen volledige afstammingsinformatie achterhalen.

Ik deel dat misstanden voorkomen moeten. Door het verplicht stellen van voorlichting en counseling kunnen wensouders en draagmoeders bewuste en verantwoorde keuzes maken.

Kinderen worden geboren via draagmoederschap, zowel in binnenland als vanuit het buitenland, maar een regeling ontbreekt. Daar brengt dit wetsvoorstel verandering in. Graag wijs ik in aanvulling op dit wetsvoorstel op de EU-Richtlijn inzake de bestrijding en voorkoming van mensenhandel die recent is herzien (Richtlijn 2024/1712).²⁷ Mede vanwege de ernst van uitbuiting van respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie zijn deze bijzondere uitbuitingsvormen nu

²⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6,, p. 193.

²⁷ RICHTLIJN (EU) 2024/1712 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.

in artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU geëxpliciteerd. Ter implementatie hiervan worden uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie toegevoegd aan de wettelijke niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting, die is opgenomen in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) waarin mensenhandel strafbaar is gesteld.²⁸ Daarmee wordt expliciet wettelijk vastgelegd dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijken kan manifesteren. Hiermee wordt geen verandering gebracht in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel.

Vraag 127

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet raadzaam zou zijn om over te gaan tot onderzoek door een instantie zoals de raad voor de kinderbescherming en/of toezicht vanuit jeugdzorg, naar wensouders die zich niet aan de normstellende voorwaarden houden waaraan naar het oordeel van de regering draagmoederschap – waar ook ter wereld uitgevoerd – ten minste zou moeten voldoen.

In het wetsvoorstel is niet gekozen voor een standaard onderzoek door de raad voor de kinderbescherming en/of toezicht vanuit jeugdzorg indien de regeling niet is gevolgd. Het wetsvoorstel stimuleert wensouders die kiezen voor draagmoederschap om een zorgvuldig traject te doorlopen. Hiermee wordt het risico op misstanden verkleind. Als wensouders desondanks geen gebruikmaken van de regeling wil dit niet direct zeggen dat deze risico's zich ook verwezenlijken en de belangen van het kind in het geding zijn. Als de rechter dat nodig vindt, kan hij de raad voor de kinderbescherming altijd vragen onderzoek te doen, hetgeen, indien het onderzoek daartoe aanleiding biedt kan leiden tot het nemen van een kinderbeschermingsmaatregel. Tevens is in het wetsvoorstel bepaald dat betrokkenen die de regeling niet hebben gevolgd en vervolgens een verzoek om adoptie doen, aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen die vergelijkbaar zijn aan de voorwaarden die worden gesteld voor de gerechtelijke toekenning van het ouderschap voor de conceptie. Zo dienen betrokkenen bij binnenlandse trajecten een draagmoederschapsovereenkomst over te leggen en mag er niet meer betaald zijn dan de bij amvb bepaalde maximale redelijke vergoeding. Ook moet voorlichting en counseling zijn gevolgd. Hiermee wordt voorkomen dat eenvoudig voorbij gegaan kan worden aan de in de draagmoederschapsregeling gestelde eisen. Gelet op het voorgaande is er geen aanleiding om standaard onderzoek te laten uitvoeren door de raad voor de kinderbescherming en/of toezicht vanuit de jeugdzorg indien de regeling niet is gevolgd.

Vraag 80

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij bij internationaal draagmoederschap het percentage commercieel belang versus altruïstisch belang schat.

Het is niet (goed) mogelijk een algemeen gangbare en geaccepteerde afbakening te maken tussen commercieel, betaald en altruïstisch draagmoederschap. Als in een draagmoederschapstraject betalingen worden gedaan, betekent dat immers niet per definitie dat sprake is van een commercieel traject. In de op het wetsvoorstel gebaseerde amvb wordt een scherpe omschrijving gegeven van de betalingen die zijn toegestaan bij binnenlandse draagmoederschapstrajecten. Het opstellen van een dergelijke regeling voor buitenlandse trajecten is alleen al vanwege het verschil in levensstandaard niet goed mogelijk. In het WODC-onderzoek 2024 is gekeken naar het aantal kinderen dat voor in Nederland woonachtige wensouders via draagmoederschap is geboren in de periode van 2017 tot en met 2022. In het dossieronderzoek bij de raad voor de kinderbescherming waren 46 buitenlandse trajecten (en 83

²⁸ Hierin wordt voorzien door het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de genoemde herziene richtlijn, waarover de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2025 advies heeft uitgebracht. Vanwege een daartoe strekkend amendement van de leden Wijen-Nass en Diederik van Dijk (Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 23) voorziet het wetsvoorstel dat strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (Kamerstukken 36547) in dezelfde wetwijziging. Dat wetsvoorstel is op dit moment aanhangig bij de Eerste Kamer.

binnenlandse trajecten). Van de buitenlandse trajecten zijn 27 trajecten doorlopen in de Verenigde Staten waarvan bekend is dat de draagmoeder betaald krijgt voor het traject. Een aantal trajecten is doorlopen in Canada (3 trajecten), waar, buiten onkosten geen betaling aan de draagmoeder is toegestaan. In Canada zijn daarentegen wel (commerciële) bemiddelingsorganisaties betrokken.²⁹ In het WODC-rapport wordt verwezen naar literatuur omtrent motieven voor draagmoeders om deel te nemen aan een traject. Hieruit blijkt dat vrouwen om verschillende redenen kiezen voor een traject. Zowel altruïstische redenen zoals culturele overtuigingen en de wens om een ander te helpen, als financiële redenen. Dit laatste gebeurt met name bij arme vrouwen in afhankelijke gezinnen. De onderzoekers beschrijven een recent onderzoek waaruit blijkt dat de meeste draagmoeders uit de Verenigde Staten het traject aangaan vanwege altruïstische of 'pro-sociale' redenen (88,1%) en dat 9,7 procent aangeeft draagmoeder te zijn geworden vanwege financiële redenen.³⁰

Vraag 83

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering in beeld heeft in hoeverre de berichtgeving over Georgië Nederlandse wensouders betreft?

In 2023, maar ook daarna, zijn meerdere berichten gepubliceerd over de opkomst van betaald draagmoederschap in Georgië. Deze opkomst lijkt mede het gevolg te zijn van de oorlog in Oekraïne, een land waar de overdracht van het ouderschap van de draagmoeder aan de wensouders al langer zonder rechtelijke tussenkomst mogelijk is. Uit het WODC-onderzoek komt naar voren dat in de periode van 2017 tot en met 2022 vier draagmoederschapstrajecten waarbij het kind is geboren in Georgië aan de Nederlandse rechter zijn voorgelegd. Uit het dossieronderzoek bij de raad voor de kinderbescherming komen drie draagmoederschapstrajecten in Georgië naar voren. Deze dossiers kunnen gaan over dezelfde kinderen, omdat er overlap bestaat tussen de dossiers bij de raad voor de kinderbescherming en de rechtbanken.³¹ Het wetsvoorstel biedt geen ruimte voor een automatische erkenning binnen Nederland van ouderschap na draagmoederschap dat in het buitenland zonder rechtelijke beoordeling tot stand komt. In deze gevallen zal steeds de Nederlandse rechter moeten beoordelen wie naar Nederlands recht de ouders van het kind zijn.

2.4. Wettelijke kaders in het buitenland

Vergoedingen in het buitenland

Vraag 13, 63 en 140

De leden van de CDA- en ChristenUnie-fractie hebben vragen over de vergoedingen in Nederland en in het buitenland.

In bepaalde staten in de VS krijgen draagmoeders, bijvoorbeeld in Californië, een bedrag ter compensatie van het ongemak en de risico's die gepaard gaan met een zwangerschap en bevalling. Deze bedragen kunnen oplopen tot 50.000 dollar, naast een compensatie voor onkosten.³² In Canada is het niet toegestaan de draagmoeder een compensatie te geven naast het vergoeden van onkosten. De Staatscommissie Herijking ouderschap stelde in haar rapport uit 2016: "geldelijk gewin mag niet de drijfveer zijn van een draagmoeder, maar tegelijkertijd moet goed voor haar gezorgd worden".³³ Het is van belang dat een (potentiële) draagmoeder vrijwillig instemt met een traject. Op haar mag geen oneigenlijke druk worden uitgeoefend in de vorm van financiële vergoedingen of ander voordeel of boetebedingen die zijn gekoppeld aan een succesvolle afronding van het traject of de overdracht van het kind. Tegelijkertijd

²⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 53.

³⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 16-17.

³¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 53.

³² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 86.

³³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33836, nr. 18, p. 464.

mag de draagmoeder niet financieel slechter worden van het traject. Deze uitgangspunten hebben ook te gelden bij de beantwoording van de vraag of een in het buitenland verstrekte compensatie aan de draagmoeder wenselijk wordt geacht. Er kunnen echter niet in zijn algemeenheid uitspraken worden gedaan over welke hoogte van betalingen bij buitenlandse trajecten al dan niet wenselijk zou zijn. Dat heeft er onder meer mee te maken dat de kosten voor een draagmoederschapstraject sterk verschillen per land. Zo bestaan er enorme verschillen in (financiële) vangnetten en medische voorzieningen die nationale overheden aan hun burgers bieden. De in de concept-amvb neergelegde bedragen gelden alleen voor draagmoederschapstrajecten in Nederland. Of een in het kader van een buitenlands draagmoederschapstraject betaalde vergoeding redelijk is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Naarmate het prijspeil (waaronder de medische of juridische kosten in het desbetreffende land) hoger ligt, zal in de regel een hogere vergoeding eerder acceptabel zijn. Maar ook van belang is welke vergoeding op grond van de betreffende nationale wet- en regelgeving mag worden betaald en welke kosten door de overheid worden vergoed. Ook de levensstandaard in het betreffende land speelt een rol, net zoals de individuele omstandigheden van de draagmoeder.

Dit maakt ook dat het vanuit Nederland reguleren van (de hoogte van) betalingen bij buitenlandse trajecten zoals dat bij binnenlandse trajecten wordt voorgesteld, niet goed mogelijk is.

Het wetsvoorstel beoogt wensouders te stimuleren om zoveel mogelijk te kiezen voor een draagmoederschapstraject binnen Nederland. Naar verwachting zullen wensouders echter ook naar het buitenland blijven gaan om een draagmoeder te vinden. Het wetsvoorstel bevat prikkels om de wensouders ook in die gevallen te laten kiezen voor een zorgvuldig traject. In de verplichte voorlichting en counseling wordt hieraan ook aandacht besteed, zodat zij zich bewust zullen zijn van de risico's die buitenlands draagmoederschap met zich brengt, de rol van betalingen aan de draagmoeder in dat verband en de gevolgen van hun keuze op de identiteitsontwikkeling van hun (toekomstige) kind.

Voor wat betreft de vraag over de verhouding met het beëindigen van de adoptierelatie met de VS door Nederland merk ik het volgende op. Deze beëindiging is gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel, het beginsel op grond waarvan - kort gezegd - een adoptie slechts kan plaatsvinden nadat de autoriteiten van het land van herkomst de mogelijkheden tot plaatsing van het kind in dat land naar behoren hebben onderzocht, en hebben vastgesteld dat een interlandelijke adoptie het hoogste belang van het kind dient. De Nederlandse overheid is van mening dat de VS zelf de mogelijkheden en middelen bezit om de desbetreffende kinderen, die niet genetisch verwant zijn aan de wensouders, goed op te vangen. De situatie en uitgangspunten bij draagmoederschap zijn totaal anders, het subsidiariteitsbeginsel speelt in deze context geen enkele rol. Bij draagmoederschap gaat het om kinderen die (deels) genetisch verwant zijn aan de wensouders. De afstammingsband tussen een genetisch eigen kind en een wensouder moet worden erkend in het belang van het betrokken kind. Zo blijkt ook uit de rechtspraak van het EHRM.³⁴ Dit betekent dat ook een draagmoederschap dat voor Nederlandse wensouders in de VS heeft plaatsgevonden op enigerlei wijze een doorwerking zal moeten krijgen in de Nederlandse rechtssfeer.

Het wetsvoorstel bevat twee strafbepalingen die zien op niet-toelaatbare betalingen bij draagmoederschap. Voor binnenlandse trajecten wordt in een amvb bepaald waarvoor en tot welk maximum aan de draagmoeder vergoedingen mogen worden betaald om nog te kunnen spreken van verantwoord draagmoederschap. Het gaat bijvoorbeeld over vergoeding van positiekleding en inkomstenderving. Naast een daadwerkelijke onkostenvergoeding, mag de draagmoeder een bedrag ontvangen van maximaal € 190,- per maand gedurende een beperkte periode.³⁵ Deze tegemoetkoming is voor het zijn van draagmoeder en daarmee voor het ongemak, de pijn en de inspanningen tijdens en na de zwangerschap, alsmede voor onvoorziene kosten die samenhangen met het draagmoederschaps-

³⁴ Zie voetnoot 7.

³⁵ In de bij de indiening meegezonden concept amvb is het bedrag van € 190,- opgenomen (belastingvrije vrijwilligersvergoeding 2023, dit bedrag wordt geactualiseerd en bedraagt voor 2025 € 210,-).

traject. Daarnaast is in het wetsvoorstel opgenomen dat het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind strafbaar is. Als Nederlandse wensouders betalen voor de overdracht van het ouderschap van een in het buitenland geboren kind kan hiertegen eveneens in Nederland strafrechtelijk worden opgetreden, ongeacht of deze gedragingen in het desbetreffende land strafbaar zijn gesteld.

Deze strafbepalingen zijn gestoeld op het uitgangspunt van de Staatscommissie dat geldelijk gewin niet de drijfveer mag zijn van een draagmoeder om deel te nemen aan het traject, maar dat tegelijkertijd goed voor haar moet worden gezorgd.³⁶ Dit uitgangspunt geldt wat betreft het kabinet ook bij de beantwoording van de vraag welke hoogte wenselijk wordt geacht in het buitenland wanneer daar geen juridische kaders voor zijn.

Vraag 14

De leden van de SP-fractie vragen of er andere Europese landen zijn met wetgeving die raakt aan het wetsvoorstel en in welke landen wetgeving omtrent draagmoederschap in de maak is. Ook vragen zij of er internationaal gezien ervaringen zijn met wetgeving die hierop betrekking heeft en of wetgeving op dit vlak ook leidt tot een toename in de vraag en het aanbod van het draagmoederschap.

Een aantal landen in Europa heeft een wettelijke regeling voor draagmoederschap, bijvoorbeeld Griekenland en het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK).³⁷ Ook een aantal Oost-Europese landen hebben draagmoederschap gereguleerd, zoals Oekraïne en Georgië.³⁸ In landen zoals Frankrijk, Duitsland, Italië, Zwitserland, Spanje en China is draagmoederschap expliciet verboden.³⁹ In Ierland is in de zomer van 2024 wel een wetsvoorstel aangenomen rond regulering van binnenlands draagmoederschap, maar deze wet moet voor zover nu bekend nog inwerking treden.

De regelgeving rond binnenlands draagmoederschap in het VK en Ierland is gebaseerd op vergelijkbare uitgangspunten als het onderhavige wetsvoorstel. Zo dient er genetische verwantschap te zijn met minimaal één van de wensouders, moeten (onkosten)vergoedingen aan de draagmoeder redelijk zijn en moeten alle partijen juridisch advies hebben ingewonnen voordat een draagmoederschapsovereenkomst wordt gesloten. Belangrijkste verschil is dat in beide landen een rechterlijke toets plaatsvindt na de geboorte van het kind. In Ierland wordt er een autoriteit ingericht waaraan voorafgaand aan de conceptie toestemming voor het draagmoederschap moet worden gevraagd.⁴⁰ Het VK heeft (nog) geen specifieke wetgeving voor internationaal draagmoederschap. Voor Ierland geldt dat voor zover nu bekend dat wetgeving voor internationaal draagmoederschap in voorbereiding is.

2.5. Ontwikkelingen in internationaal verband

Vraag 16

De leden van de SGP-fractie vragen de regering een rechtsvergelijking te maken tussen het Italiaanse en Nederlandse model, waarbij de handhaafbaarheid en belangen van de draagmoeder en het kind worden meegenomen.

³⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33836, nr. 18, p. 466.

³⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 123.

³⁸ Khazova, O.H., 'Recent changes in Russian law on surrogacy in the Eastern European context', in: K. Trimmings, K., Shakargy, S., & Achmad, C., (eds), *Research Handbook on Surrogacy and the Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2024, p. 360.

³⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 123.

⁴⁰ VK: [The surrogacy pathway: surrogacy and the legal process for intended parents and surrogates in England and Wales - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/news/surrogacy-arrangements-act-1985); [Surrogacy Arrangements Act 1985 \(legislation.gov.uk\)](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/19)
Ierland: [Surrogacy in Ireland \(citizensinformation.ie\)](https://citizensinformation.ie/en/law-and-governance/family-law/surrogacy/surrogacy-in-ireland), [b29b22d.pdf \(oireachtas.ie\)](https://www.oireachtas.ie/en/bills/bills2024/b29b22d/).

Op dit moment is er geen specifieke wettelijke regeling voor draagmoederschap in Nederland, behoudens een strafbepaling die ziet op bemiddeling bij draagmoederschap. Het wetsvoorstel voorziet in een procedure waarbij wensouders en draagmoeder de rechter voor de conceptie toestemming kunnen vragen zodat de wensouders meteen vanaf de geboorte de juridische ouders zijn van het kind, mits voldaan is aan bepaalde randvoorwaarden. Verder voorziet het wetsvoorstel in de erkenning van ouderschap na buitenlands draagmoederschap zonder rechterlijke toets, als voldaan is aan vergelijkbare voorwaarden die aan draagmoederschapstrajecten in Nederland worden gesteld.

Over Italië is mij bekend dat binnenlands en ook internationaal draagmoederschap verboden is. Italianen die een kind krijgen met een draagmoeder zijn strafbaar, ook als het draagmoederschap in het desbetreffende land wel legaal is. Italianen die dit toch doen riskeren bij terugkomst in Italië een geldboete van 1 miljoen euro en een gevangenisstraf van maximaal twee jaar.

Uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat de afstammingsband tussen een genetisch eigen kind en een wensouder op de een of andere wijze moet worden erkend in het belang van het betrokken kind.⁴¹ Daarbij zal afstamming die binnen de EU tot stand is gekomen, in andere EU-lidstaten moeten worden erkend, ten minste ten behoeve van de uitoefening van het vrij verkeer van personen.⁴² Een algemeen verbod op of strafbaarstelling van draagmoederschap maakt dat niet anders. Of het verbod in Italië in overeenstemming is met de jurisprudentie van zowel het EHRM als het Hof van Justitie van de EU en of het verbod te handhaven is, is uiteindelijk ter beoordeling aan de genoemde hoven. Er is op dit moment nog geen zicht op het effect van deze strafbaarstelling op kinderen geboren met behulp van draagmoederschap. De wetgeving van Italië is op een fundamenteel ander uitgangspunt gestoeld dan de huidige en voorgestelde Nederlandse wetgeving. Het Nederlandse voorstel gaat uit van het uitgangspunt dat draagmoederschap, mits op verantwoorde wijze vormgegeven, een acceptabele wijze van gezinsvorming is. Het wetsvoorstel tracht te stimuleren dat wensouders en draagmoeders draagmoederschap op die verantwoorde wijze vormgeven. Een algeheel verbod past daar niet bij. In die zin zijn het Italiaanse en Nederlandse model onvergelijkbaar.

Internationale kaders voor draagmoederschap

Vraag 17, 18, 19, 20, 98, 99, 100, 101 en 107

De leden van de VVD-, SGP- en Volt fractie hebben vragen over de inspanningen van Nederland op internationaal niveau en de totstandkoming van internationale kaders voor internationaal draagmoederschap.

De dilemma's die zijn verbonden aan draagmoederschap spelen niet alleen in Nederland, maar juist en vooral in internationaal verband. Het wetsvoorstel beoogt zorgvuldige draagmoederschapstrajecten te bevorderen. Daarbij beoogt het wetsvoorstel een kader te bieden aan de hand waarvan (internationale) draagmoederschapstrajecten door de rechtspraak kunnen worden beoordeeld. Een dergelijk kader ontbreekt op dit moment. In die zin verwacht het kabinet dat het wetsvoorstel een positief effect zal hebben bij de beoordeling van internationale draagmoederschapstrajecten. Daarbij onderkent het kabinet tegelijkertijd dat de invloed van de Nederlandse overheid niet zo ver reikt dat het risico op misstanden ook in het buitenland volledig kan worden uitgesloten. Het tot stand brengen van een instrument op internationaal niveau zou een bijdrage kunnen leveren aan het verder voorkomen of beperken van misstanden. Daarom spant Nederland zich zowel in EU-verband (bijvoorbeeld in het kader van de totstandkoming van de zogenoemde Ouderschapsverordening⁴³) als mondiaal (in het kader van de Haagse

⁴¹ EHRM (GK) 10 april 2019, nr. P16-2018-001 (Advisory opinion op verzoek van het Franse Hof van Cassatie).

⁴² Hof van Justitie van de Europese Unie, 14 december 2021, nr. C-490/20 (V.M.A. t. Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo').

⁴³ COM(2022) 695 (def.), zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0695>. Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD betreffende de rechterlijke bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning van beslissingen en de aanvaarding van authentieke akten inzake afstamming en betreffende de invoering van een Europese akte van afstamming.

Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (Hcch)⁴⁴) in om te komen tot een instrument met betrekking tot de erkenning van ouderschap, en als daar draagvlak voor is ook meer specifiek voor draagmoederschap.

Met het voorstel van de Europese Commissie voor een Ouderschapsverordening wordt beoogd uniforme regels te geven voor de aanwijzing van de bevoegde rechter en het toepasselijke recht, de wederzijdse erkenning van de afstamming en de introductie van een Europees certificaat van afstamming. Bij de besprekingen over de Ouderschapsverordening wordt ook ouderschap ontstaan na draagmoederschap betrokken. Het materiële familierecht wordt niet geharmoniseerd. Daardoor zullen de consequenties voor het onderhavige wetsvoorstel beperkt zijn. Het voorstel van de Ouderschapsverordening vormt een aanvulling op andere regels van het internationaal privaatrecht van de EU. Mogelijk noopt de Ouderschapsverordening wel tot herziening van Titel V Afstamming van Boek 10 BW. Voor een inschatting van deze consequenties zal allereerst de inhoud van een definitieve Ouderschapsverordening afgewacht moeten worden. Uiteraard wordt dan ook de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht gevraagd om te adviseren over die verordening. Dit zal echter niet binnen afzienbare termijn het geval kunnen zijn. De eerste lezing van het Commissievoorstel is begin 2024 afgerond. Op basis van de mondelinge en schriftelijke inbreng van de lidstaten zijn verschillende wijzigingen voorgesteld. Deze voorgestelde aanpassingen van het voorstel, die een breed scala aan onderwerpen/bepalingen betreffen, worden momenteel nader besproken.

In het kader van de Hcch is een werkgroep ingesteld waar ook Nederland aan deelneemt. De inzet van Nederland is te komen tot een effectief (breed gedragen) instrument, dat waarborgen bevat voor zorgvuldig draagmoederschap. De werkgroep is in november 2023 voor het eerst bij elkaar gekomen. De besprekingen hebben voornamelijk een oriënterend karakter, waarbij wordt onderzocht of het mogelijk is om consensus te bereiken over de inhoud van een verdrag. Daarbij is (wederom) gebleken dat de standpunten zeer uiteenlopen. Naar verwachting zal eind 2025/begin 2026 het eindrapport van de werkgroep worden gepubliceerd. Op grond daarvan zal worden beslist of er voldoende draagvlak is om een verdrag over de erkenning van ouderschap tot stand te brengen. Zo ja, dan zal een zogeheten 'special commission' worden ingesteld om concrete conceptteksten op te stellen.

Deze onderhandelingen laten duidelijk zien dat landen zeer uiteenlopende standpunten hebben op dit terrein en dat het uitermate lastig is om tot een instrument te komen. Dat neemt niet weg dat Nederland zich daarvoor blijft inspannen. Zo heeft Nederland in EU-verband begin 2024 een bijeenkomst georganiseerd waarbij verschillende landen met een draagmoederschapsregeling een presentatie verzorgden. Ook Nederland heeft hierbij een presentatie verzorgd over de huidige situatie in Nederland betreffende draagmoederschap, het wetsvoorstel en de redenen om een wetsvoorstel aanhangig te maken.

Casablancaverklaring

Vraag 21, 22, 23 en 64

De leden van de SGP- en ChristenUnie-fractie vragen om toe te lichten waarom de regering geen opvolging heeft gegeven aan de Casablancaverklaring. Ook vragen zij of er landen zijn die draagmoederschap strafbaar hebben gesteld naar aanleiding van de Casablancaverklaring.

De genoemde verklaring is een initiatief van groep private partijen, bestaande uit artsen, juristen en filosofen met eigen opvattingen aangaande draagmoederschap. Ik deel de visie van de ondertekenaars van de verklaring niet. De zorgen in de verklaring onderstrepen mijns inziens juist het belang van de totstandkoming van een regeling voor zorgvuldig draagmoederschap. Draagmoederschap komt in Nederland voor, ook nu er nog geen wettelijke regeling is. Het niet wettelijk regelen, een verbod op of

⁴⁴ <https://www.hcch.net/en/projects/legislative-projects/parentage-surrogacy>.

anderszins de afschaffing van draagmoederschap kunnen misstanden niet voorkomen en risico's niet wegnemen. Met de voorgestelde regeling wordt getracht misstanden en bestaande risico's rond draagmoederschap zo veel mogelijk te beperken. Betrokkenen worden met de voorgestelde regeling gestimuleerd te kiezen voor verantwoord draagmoederschap waarbij de positie van alle betrokkenen zo goed mogelijk is geborgd.

Dit is de reden waarom het kabinet – anders dan wordt aanbevolen in de Casablancaverklaring - niet heeft gekozen voor een verbod op draagmoederschap, strafbaarstelling daarvan of specifieke bepalingen die zien op de rechtsongeldigheid van zogenoemde draagmoederschapscontracten

Het kabinet ziet, nog afgezien van de haalbaarheid daarvan, gelet op het voorgaande evenmin aanleiding om zich in internationaal verband in te spannen voor een verbod op draagmoederschap.

Er zijn mij geen landen bekend die draagmoederschap strafbaar hebben gesteld naar aanleiding van de Casablancaverklaring. Zoals eerder gesteld heeft Italië inmiddels nationaal en internationaal draagmoederschap verboden.

Ik beschik niet over een systematisch een actueel overzicht van de wetgeving omtrent draagmoederschap in het buitenland. In het WODC-onderzoek 2024 wordt vermeld dat draagmoederschap in Italië en Rusland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Zwitserland, Spanje en China expliciet is verboden.⁴⁵ Van deze landen is bekend dat Italië eveneens internationaal draagmoederschap heeft verboden.

3. Mensenrechtelijke aspecten draagmoederschap

3.1. Het kind

Belang van het kind/IVRK

Vraag 24, 25, 26, 27, 34, 35 en 116

De fracties van de SP, ChristenUnie en SGP hebben vragen gesteld over verschillende aspecten van draagmoederschap en het belang van het kind, meer specifiek ook in het licht van Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Die vragen worden hieronder achtereenvolgens beantwoord.

Vraag 24

De leden van de SP-fractie hebben vragen over het strafbaar stellen van wensouders bij het gebruik van anonieme donoren in het geval van buitenlands draagmoederschap. Deze leden vinden dat als het belang van het kind vooropgesteld wordt, wat een belangrijk en terecht doel is van de wet, het voorkomen van anonieme donoren zwaarder moet wegen dan het belang van privacy van de betrokken donor. Is de regering het eens met deze afweging? Heeft de regering nog aanvullende redenen waarom het strafbaar stellen van het gebruik van anonieme donoren onwenselijk zou zijn?

Het gebruik van anonieme ei- en zaadcellen is onwenselijk. De Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting (Wdkb) borgt dat in Nederland geen fertiliteitsbehandelingen kunnen plaatsvinden met gebruik van ei- en zaadcellen en embryo's van anonieme donoren. Met deze wet is het Nederlandse recht invulling gegeven aan het recht op afstammingsgegevens, zoals vervat in artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het IVRK. Deze artikelen betreffen het recht van een kind om te weten van wie het afstamt. Bij alle fertiliteitsbehandelingen die plaatsvinden via Nederlandse klinieken dient aan deze regelgeving te worden voldaan. In het buitenland is veelal sprake van andere wet- en regelgeving. In sommige landen kan op grond van de daar geldende wet- en regelgeving een fertiliteitsbehandeling plaatsvinden met gebruik van ei- en zaadcellen en embryo's van anonieme donoren. De Nederlandse overheid kan geen toezicht uitoefenen op situaties waarin de inseminatie buiten de Nederlandse klinieken plaatsvindt, dat wil zeggen in een thuissituatie of in het buitenland. Een strafbaarstelling is daarom weinig zinvol.

⁴⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 123.

Dat laat onverlet dat ook bij (internationaal) draagmoederschap het gebruik van anonieme ei- en zaadcellen en embryo's onwenselijk is. Om die reden is in het voorliggende wetsvoorstel als voorwaarde opgenomen dat de afstammingsgegevens voor het kind (op termijn) achterhaalbaar moeten zijn. Indien die gegevens bij buitenlandse trajecten niet beschikbaar zijn, moeten de wensouders in Nederland alsnog een rechterlijke procedure starten om te trachten het ouderschap juridisch te regelen, waardoor langere tijd onzeker blijft wie uiteindelijk de (juridische) ouders van het kind zijn. In de verplicht te volgen voorlichting zal ook het belang van het gebruik van bekende donoren worden belicht, juist met het oog op het belang van het kind. Hiermee bevat het wetsvoorstel volgens het kabinet voldoende prikkels voor wensouders om geen gebruik te maken van anonieme ei- en zaadcellen en embryo's.

In navolging van het Nederlandse standpunt ten aanzien van anonieme en/of commerciële gameetdonatie is door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport overwogen om een beperking aan te brengen in de Zorgverzekeringswet (Zvw) wat betreft de vergoeding van fertiliteitsbehandelingen die in het buitenland plaatsvinden waarbij gebruik wordt gemaakt van anonieme en/of commerciële gameetdonatie. Uw Kamer is hierover in de brief betreffende Wijziging basispakket Zorgverzekeringswet 2026 geïnformeerd.⁴⁶ Het blijkt voor zorgverzekeraars niet mogelijk om te controleren of er tijdens een in vitro fertilisatie-traject (ivf-traject) in het buitenland gebruik wordt gemaakt van een anonieme donor. Het is daarom niet uitvoerbaar om een beperking op te nemen waarmee het gehele ivf-traject bij de wensmoeder uit wordt gesloten van vergoeding.

Vraag 25

De leden van de ChristenUnie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de artikelen 6 en 9 van het IVRK.

Het wetsvoorstel doet niets af aan het inherente recht op leven van het kind en de waarborgen tot overleven en ontwikkeling zoals neergelegd in artikel 6 IVRK. Op grond van artikel 7 heeft het kind daarbij recht om de eigen ouders te kennen en daardoor opgevoed te worden. Artikel 9 IVRK bepaalt dat Staten die partij zijn, een kind niet scheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil. Daarvan is bij draagmoederschap naar het oordeel van het kabinet geen sprake. Het IVRK bepaalt immers niet specifiek wie als ouders van het kind zouden moeten worden aangemerkt. Het beperkt zich daarbij zeker niet tot biologisch ouderschap, maar laat juist expliciet ruimte voor intentioneel ouderschap, zoals via adoptie (zie artikelen 20 en 21 IVRK). Bij draagmoederschap spreken de draagmoeder en de wensouders af dat de draagmoeder na de geboorte van het kind afstand doet van het kind ten behoeve van de wensouders. Het kind krijgt daarmee vanaf de geboorte juridische ouders. Dat neemt niet weg dat het kind ook recht heeft op kennis over zijn oorsprong (artikel 8 IVRK). Het wetsvoorstel voorziet daarin via het draagmoederschapsregister.

Vraag 26, 27, 34 en 35

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan uitleggen hoe een geval waarin bewust, voor de conceptie, een situatie wordt gecreëerd waarin een kind niet opgroeit bij beide of één van beide biologische ouders, in het belang is van het kind. Daarnaast vragen deze leden of voldoende helder is wat de gevolgen zijn van de verschillende vormen van draagmoederschap op de lange termijn voor kinderen. Ook vragen zij of er voldoende bekend is over wat de lichamelijke en mentale gevolgen zijn van het niet opgroeien bij biologische ouders en welke onderbouwing de regering heeft voor haar standpunt in dezen. Ook de leden van de SGP-fractie hebben vragen gesteld over de biologische band tussen de draagmoeder en kind. Deze leden constateren dat er vanaf het moment van conceptie een hechte band is tussen moeder en kind. Die wordt onderbroken of zelfs afgebroken ingeval van draagmoederschap. Deze leden vragen de regering te reflecteren op de hechtingsproblematiek die dit wetsvoorstel teweegbrengt. Verder constateren deze leden dat dit wetsvoorstel reguleert dat er voor een kind wordt bepaald dat er geen

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 29689, nr. 1294, p. 5.

relatie zal worden opgebouwd met de biologische moeder of (in geval van zowel ei- als zaadceldonatie) de vrouw die het kind negen maanden heeft gedragen en het op de wereld zette. In veel gevallen wordt er voor het kind bepaald dat zijn of haar taal en culturele normen en waarden zullen afwijken van die van de biologische moeder. Deze leden constateren dat dit in strijd is met het IVRK en vragen de regering hierop te reflecteren en daarbij specifiek in te gaan op het belang van hechting van het kind met de biologische moeder, waarbij het negen maanden heeft doorgebracht.

Het belang van het kind staat in het wetsvoorstel voorop. Zoals in de inleiding is genoemd komt draagmoederschap voor en zal het blijven voorkomen. De regering heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat draagmoederschap op zich in strijd komt met het belang van het kind, mits dit op verantwoorde wijze plaatsvindt. Er zijn verschillende onderzoeken die laten zien dat voor goed opvoederschap geen biologische of genetische relatie nodig is tussen de ouder en het kind. De kwaliteit van de relaties binnen het gezin en met de sociale omgeving zijn belangrijker voor het welzijn van het kind dan, onder meer, de biologische band met het kind of het geslacht of seksuele voorkeur van diens ouders.⁴⁷ Uit langdurig onderzoek in het Verenigd Koninkrijk naar het welzijn van kinderen die zijn geboren met behulp van eicel- of spermadonatie of een draagmoeder, blijkt het volgende. Kinderen die zijn geboren na draagmoederschap ontwikkelen over het algemeen een goed psychosociaal aanpassingsvermogen. Deze kinderen lieten op 7-jarige leeftijd weliswaar meer aanpassingsproblemen zien vergeleken met kinderen die zijn geboren met behulp van donorconceptie of zonder behulp van een derde, maar deze afwijking viel nog steeds binnen de normaalwaarden vergeleken met het aanpassingsvermogen van de totale populatie 7-jarigen in het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast was dit verschil op 10-jarige leeftijd verdwenen en was er geen indicatie voor psychische problemen, zo werd geconcludeerd in dit onderzoek.⁴⁸ Ook op 14-jarige leeftijd – een leeftijd waarop kinderen begrip hebben van verwantschap – blijkt het goed te gaan met deze kinderen.⁴⁹ Volgens de onderzoekers kan het op jonge leeftijd geven van openheid van ouders naar een kind dat is geboren na draagmoederschap over diens ontstaansgeschiedenis een positieve invloed hebben op de identiteitsontwikkeling.⁵⁰ Op jongvolwassen leeftijd (tussen 18 en midden 20) bekommerden de onderzochte jongeren zich niet om de manier waarop ze zijn geboren of zijn ze hier positief over.⁵¹ Hoewel uit voorgaande onderzoeken, mede vanwege de beperkte onderzoeksgroep, de jonge leeftijd van de onderzochte kinderen en het feit dat uitsluitend westerse gezinnen zijn betrokken, slechts voorzichtige conclusies kunnen worden getrokken, wijzen deze resultaten niet op het bestaan van fysieke of mentale problemen zoals hechtingsproblematiek. Of dit ook op latere leeftijd, bijvoorbeeld wanneer deze kinderen zelf een gezin zullen vormen, niet zo zal zijn, kan niet worden gezegd. Daarover zijn nog geen gegevens voorhanden. Overigens zal, zoals in de memorie van toelichting is genoemd, in de wetsevaluatie na vijf jaar de dan bestaande actuele wetenschappelijke kennis over de gevolgen voor het welzijn van kinderen in kaart worden gebracht.

Uit het IVRK (artikel 7) volgt onder meer dat het kind het recht heeft om direct na de geboorte een naam en nationaliteit te verwerven en, voor zover mogelijk zijn of haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd. De term 'ouders' in deze bepaling verwijst niet alleen naar de genetische- en geboorteouders

⁴⁷ Zie voor overzichten van dergelijk onderzoek: Golombok, S. (2020), The psychological wellbeing of ART children: what have we learned from 40 years of research?, *Reproductive Bio Medicine Online*, 41(4), 743-746.

⁴⁸ Golombok, S. e.a., (2013), Children born through reproductive donation: a longitudinal study of psychological adjustment, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 54, 653-660.

⁴⁹ Golombok, S., e.a. (2017), A longitudinal study of families formed through reproductive donation: Parent-adolescent relationships and adolescent adjustment at age 14, *Developmental Psychology*, 53(10), p. 1966-1977, <https://doi.org/10.1037/dev0000372>.

⁵⁰ Golombok, S. (2021). Love and Truth: What Really Matters for Children Born Through Third-Party Assisted Reproduction. *Child Development Perspectives*, 15(2), p. 103-109. <https://doi.org/10.1111/cdep.12406>.

⁵¹ Jadva, V e.a. (2023), 'I know it's not normal but it's normal to me, and that's all that matters': experiences of young adults conceived through egg donation, sperm donation, and surrogacy, *Human Reproduction*, 38(5), p. 1-9.

van het kind maar ook naar de ouders die het kind daadwerkelijk opvoeden en verzorgen (psychologische ouders).⁵² In het WODC-onderzoek 2024 wordt beschreven dat dit recht voor een kind geboren na draagmoederschap op verschillende manieren werkt. Aan de ene kant heeft het kind recht om te worden opgevoed door diens psychologische ouders, nu het kind doorgaans door hen vanaf de geboorte is opgevoed. Aan de andere kant heeft het kind, gelet op het recht op behoud van identiteit uit artikel 8 van het IVRK, het recht op naast de verzorgende ouder ook zijn of haar draagmoeder en eventuele eicel- of spermadonor te kennen.⁵³ Het IVRK schrijft niet voor dat het kind op basis van dit artikel recht heeft om de identiteit of de taal en culturele normen en waarden, van de geboortemoeder te behouden. Het kabinet deelt dan ook niet de visie van de leden van de SGP-fractie dat sprake is van strijd met het IVRK. Wel heeft het kind recht op informatie over de afstamming en ontstaansgeschiedenis. Het wetsvoorstel bevat waarborgen om het recht van het kind op afstammingsinformatie te verstevigen. Zo wordt in de regeling vereist dat de afstammingsgegevens bekend zijn en wordt deze informatie voor het kind opgeslagen in een register. De constatering van de SGP-leden dat het wetsvoorstel voor het kind bepaalt dat er geen relatie zal worden opgebouwd met de biologische moeder of sperma- of eiceldonor, berust op een kennelijk misverstand. Het staat draagmoeder, donoren en wensouders vrij om afspraken te maken over eventueel contact met het kind.

Vraag 116

De leden van de SGP-fractie vragen de regering hoe de 'redelijke onkostenvergoeding' uit het wetsvoorstel zich verhoudt met het Verdrag van de Rechten van het Kind waarin kinderkoop expliciet strafbaar is gesteld. Zij vragen of het betalen van een redelijke onkostenvergoeding niet verboden is door dit verdrag.

Artikel 35 IVRK bepaalt dat verdragslanden alle passende maatregelen dienen te nemen ter voorkoming van de verkoop van of de handel in kinderen in welke vorm dan ook. Deze begrippen worden verder niet door het verdrag gedefinieerd. In het kader van het wetsvoorstel is het van belang een onderscheid te maken tussen betaald draagmoederschap en de verkoop van kinderen. Voor dit onderscheid is bepalend waarop de betaling is gericht: de overdracht van het kind of de compensatie voor het dragen van het kind. Daarom wordt met het wetsvoorstel ook strafbaar gesteld de betaling voor de overdracht van het ouderschap. In dat kader is ook het tijdstip waarop de vergoeding wordt betaald en wanneer het ouderschap van de wensouders komt vast te staan van belang. Niet acceptabel is een afspraak waarbij een geldelijke beloning in het vooruitzicht gesteld voor de overdracht van het (gezonde) kind, waarbij geen betaling plaatsvindt zonder die overdracht. Daarvan valt te onderscheiden een betaling die gericht is op het betalen van onkosten aan de draagmoeder. Dergelijke betalingen, zoals ook mogelijk gemaakt binnen het wetsvoorstel, geven invulling aan het uitgangspunt dat goed gezorgd moet worden voor de draagmoeder. Van een expliciet verbod in het IVRK op het betalen van een onkostenvergoeding aan een draagmoeder is sowieso geen sprake.

Vraag 28

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel in de praktijk zal bijdragen aan een grotere mate van wensdenken en wensouderschap met schadelijke gevolgen voor (draag)moeder en kind. Deze leden vragen de regering hoe dit wetsvoorstel voorziet in het terugdringen van het aantal abortussen in het licht van het doel zoals was afgesproken in het coalitieakkoord dat aan de basis lag van kabinet Rutte-IV.

Onder het wetsvoorstel beslist de draagmoeder tijdens de zwangerschap zelf over eventueel nodige medische ingrepen ten aanzien van haar of het ongebooren kind en over het eventueel afbreken van de

⁵² R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, United Nations Children's Fund 2007, p. 105-106.

⁵³ Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36390, nr. 6, p. 151.

zwangerschap. Afspraken over situaties waarin door de draagmoeder een zwangerschapsafbreking zou moeten worden overwogen, of over het afbreken van de zwangerschap op verzoek van de wensouders zijn nietig en daarmee nooit afdwingbaar. Het kabinet verwacht niet dat dit wetsvoorstel een (neven)effect heeft op het aantal zwangerschapsafbrekingen in Nederland.

Vraag 29 en 30

De leden van de SGP-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan het welzijn van kinderen die door wensouders toch 'niet gewenst' blijken vanwege aangeboren afwijkingen of 'ongewenste kenmerken'. Deze leden vragen de regering tevens of er vooraf een toets plaatsvindt of de wensouders eventuele 'teleurstellingen' kunnen opvangen.

De in het wetsvoorstel opgenomen verplichte voorlichting en counseling moeten ervoor zorgen dat de betrokkenen weten waaraan zij beginnen, zij goed geïnformeerd instemmen met een draagmoederschapstraject en dat verwachtingen over en weer op elkaar zijn afgestemd, bijvoorbeeld over wat te doen gedurende de zwangerschap bij constatering van ernstige afwijkingen bij het ongeboren kind. Overigens geldt daarbij dat tijdens de zwangerschap de draagmoeder zelf beslist over eventueel nodige medische ingrepen.

Voor iedere zwangerschap, dus ook bij draagmoederschap, geldt dat onverwachte situaties niet kunnen worden voorkomen. Dit element zal dan ook naar voren komen in de verplichte voorlichting. De emotionele weerbaarheid van betrokkenen kan in dat licht ook onderdeel van gesprek in de counseling zijn. Welke onderdelen minimaal aan bod dienen te komen in de voorlichting en counseling wordt nog nader uitgewerkt, in samenspraak met onder meer de raad voor de kinderbescherming, psychosociaal counselors en ervaringsdeskundigen.

Vraag 31

De leden van de SGP-fractie menen dat een kind altijd een geschenk is en geen object van volwassen verlangen en vragen in te gaan op de mensenrechten van het kind en draagmoeder in vergelijking met de wensouders.

Ervan uitgaande dat deze leden vragen hoe de mensenrechtelijke positie van het kind zich verhoudt tot de mensenrechtelijke positie van de wensouders respectievelijk hoe de mensenrechtelijke positie van de draagmoeder zich verhoudt tot die van de wensouders, antwoord ik als volgt.

Het gaat in dit geval met name om de rechten zoals neergelegd in het IVRK en het EVRM. Zo zijn in het IVRK diverse rechten van het kind gewaarborgd.⁵⁴ In de preambule wordt overwogen dat het voor de ontwikkeling van een kind van belang is om in een gezinsomgeving op te groeien. Daarbij bepaalt artikel 3 IVRK dat het belang van het kind steeds een eerste overweging dient te vormen. Het Comité inzake de Rechten van het kind heeft in een *General Comment* benadrukt dat het belang van het kind is gericht op het volledig en effectief genot van alle rechten uit het IVRK.⁵⁵ Artikel 9 IVRK bepaalt dat een kind niet mag worden gescheiden van zijn ouders, tegen zijn wil, behoudens de situatie waarin dit in het belang van het kind noodzakelijk is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de ouders gescheiden leven en samen niet kunnen beslissen bij wie het kind zal wonen. Overigens schrijft het IVRK niet voor wie de ouders van een kind zijn en gaat het ook niet primair uit van genetisch ouderschap. Artikel 18 IVRK erkent het principe dat ouders in beginsel gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind, daarvoor ook het eerst verantwoordelijk zijn en daarbij het belang van het kind hun allereerste zorg is. De ouders hebben voorts op grond van artikel 17, tweede lid 2, IVRK de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind. Hierbij past dat de overheid zich terughoudend opstelt. Ook uit de rechtspraak van het EHRM over artikel 8 EVRM

⁵⁴ Zie ook het rapport van de Staatscommissie, Kind en ouders in de 21^{ste} eeuw, p. 22 – 46.

⁵⁵ CRC/C/GC/14, par. IA4.

blijkt dat de overheid een goede rechtvaardiging nodig heeft om zich te mengen in het familieleven van ouders en kinderen.⁵⁶

Als het gaat om de rechten van het kind in het algemeen en zijn belang in het bijzonder in afstammingskwesies, dan volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat het recht om informatie over iemands afkomst en de identiteit van iemands ouders te achterhalen een integraal onderdeel is van het recht op privéleven.⁵⁷ Het bestaan van een genetische band tussen kind en ouders is daarbij echter niet doorslaggevend is.⁵⁸ Het voorstel komt hier primair aan tegemoet in de vorm van het draagmoederschapsregister, dat vastlegt voor het kind welke afspraken er zijn gemaakt over het draagmoederschap en zijn conceptie.

Voor wat betreft de rechten van de draagmoeder en wensouders, beschermt artikel 8 EVRM het recht op het privé- en gezinsleven. Uit de EHRM jurisprudentie over artikel 8 EVRM volgt onder meer dat personen die gezinsbanden met elkaar hebben een normaal gezinsleven met elkaar moeten kunnen leiden en een band met elkaar moeten kunnen ontwikkelen.⁵⁹ In de rechtspraak van het EHRM genieten familiebanden tussen biologische ouders en kinderen, maar bijvoorbeeld ook tussen de niet-biologische partner van de ouder en het kind de bescherming van artikel 8 EVRM.⁶⁰ Ook de relatie van het kind met wensouders valt blijkens de jurisprudentie van het EHRM onder het recht van het kind op bescherming van diens privéleven.⁶¹

Specifiek voor de draagmoeder is nog van belang dat haar recht op privéleven ook haar recht op lichamelijke integriteit omvat.⁶² Dat betekent bijvoorbeeld ook dat zij en zij alleen bepaalt of zij de wens heeft om zwanger te worden om het kind voor iemand anders te dragen en baren.

Vraag 32

De leden van de SGP-fractie vragen voorts een nadere afweging waarin expliciet ingegaan wordt op de belangen van het kind en draagmoeder. Hoe versterkt dit wetsvoorstel hun positie ten opzichte van de situatie zonder dit wetsvoorstel of de mogelijkheid dat dit wetsvoorstel een verbod op draagmoederschap zou behelzen?

Dit wetsvoorstel versterkt de positie van kind en draagmoeder doordat in de eerste plaats meer zekerheid wordt geboden over de ouderschapssituatie vanaf de geboorte, doordat binnen Nederland vooraf een rechtelijke toets plaatsvindt, doordat daarbij wordt gewaarborgd dat de draagmoeder wordt voorgelicht en gecounseld en dat risico's voor haar worden afgedekt. Het wetsvoorstel zorgt er daarbij ook voor dat voor het kind de afspraken rondom het draagmoederschap achterhaalbaar zijn. En het wetsvoorstel maakt voor de draagmoeder (als ook voor de wensouders) duidelijk welke betalingen wel en welke niet acceptabel zijn. Een vergelijkbare bescherming mist in de huidige situatie zonder specifieke wetgeving en deze bescherming kan ook niet worden bereikt met een algemeen verbod op draagmoederschap. Ik licht dit graag nader toe.

In de huidige situatie wordt het draagmoedertraject achteraf, als het kind reeds is geboren en overgedragen aan de wensouders, door de rechter getoetst. Het ouderschap van één wensouder kan soms al tot stand zijn gekomen door (prenatale) erkenning, het ouderschap van de andere wensouder of van beide wensouders moet vervolgens via de rechter tot stand komen. Ook kan het in geval van een

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM 18 december 2008, 39948/06 (Saviny/Oekraïne) en EHRM 26 februari 2002, 46544/99 (Kützner/Duitsland).

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 februari 2003, 42326/98 (Odièvre/Frankrijk).

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM 27 januari 2015, 25358/12 (Paradiso en Campanelli/Italië).

⁵⁹ EHRM 13 juni 1979, NJ 1980/462 (Marckx/België) en EHRM 27 oktober 1994, nr. 18535/91 (Kroon/Nederland).

⁶⁰ EHRM 22 april 1997, 21830/93, (X, Y en Z/Verenigd Koninkrijk) en EHRM 26 juni 2014, 65941/11 (Mennesson/Frankrijk).

⁶¹ EHRM, 26 juni 2014, 65192/11 (Mennesson/Frankrijk).

⁶² EHRM 26 maart 1985, 8978/80 (X en Y/Nederland).

buitenlands draagmoedertraject zijn dat het ouderschap van één of beide wensouders aldaar reeds tot stand is gekomen. De erkenning in Nederland van dat ouderschap loopt ook in dat geval via de Nederlandse rechter, die dus achteraf de zorgvuldigheid van het traject toetst. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden geldt dit ook voor het gezag over het kind. Gelet op deze achteraftsing, wordt de rechter feitelijk geconfronteerd met een fait accompli-situatie. Het kind woont bij de wensouders, die doorgaans ofwel beiden de genetische ouders zijn dan wel één van beiden. Gelet op de rechten van het kind en diens belang is de rol van de rechter veelal beperkt tot het formaliseren van de reeds bestaande situatie.

Als het wetsvoorstel de status van wet verkrijgt en in werking treedt, zal het toetsmoment in geval van nationale draagmoederschappen aan de voorkant van het proces komen te liggen. De rechter zal nagaan of aan alle in de wet genoemde voorwaarden is voldaan. Is dat niet het geval, dan zal hij betrokkenen nog geen uitsluitel geven over het ouderschap van het kind dat zij door de draagmoeder willen laten dragen en baren. Dat geeft de rechter indien nodig mogelijkheden om het proces nog voor aanvang bij te sturen. Met deze werkwijze zal zekerder zijn dat betrokkenen weten waar zij aan beginnen en daar goed over hebben nagedacht, mede ook gelet op de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting om voorlichting en counseling te volgen. Dat is in het belang van het kind, maar zeker ook van de draagmoeder en de wensouders.

Als draagmoederschap in Nederland zou worden verboden, kunnen wensouders zich naar het buitenland blijven begeven om daar toch met behulp van een draagmoeder een kind te krijgen. Dit gebeurt ook in diverse landen binnen en buiten Europa waar draagmoederschap verboden is. Ondanks een dergelijk verbod hebben die landen te maken met kinderen die geboren worden uit een draagmoeder in het buitenland, die door de wensouders - zijnde onderdanen zijn van het desbetreffende land - daarheen worden gebracht en daar worden verzorgd en opgevoed. Het EHRM heeft zich diverse malen uitgesproken over de juridische positie van na draagmoederschap geboren kinderen in landen waarin draagmoederschap is verboden. Uit die rechtspraak blijkt dat het in strijd is met het door artikel 8 EVRM beschermde recht op eerbiediging van het privéleven van het uit de draagmoeder geboren kind om hem een familierechtelijke betrekking met zijn wensouders te ontzeggen.⁶³ Het EHRM verplicht weliswaar de aangesloten staten niet om in het buitenland ontstaan ouderschap van een uit een draagmoeder geboren kind te erkennen, maar de staat is wel verplicht om op de een of andere manier, bijvoorbeeld met behulp van de rechtsfiguur adoptie erin te voorzien dat de familierechtelijke betrekking met de wensouder(s) kan ontstaan.⁶⁴ Dit betekent dat een verbod op draagmoederschap niet tot gevolg zal hebben dat draagmoederschap in Nederland niet meer zal voorkomen, maar het zou wel betekenen dat Nederland in beginsel nog slechts te maken zou krijgen met draagmoederschapstrajecten uit het buitenland. Het is inherent aan deze buitenlandse trajecten dat de toets door de Nederlandse rechter en een beslissing over het ouderschap van de wensouders achteraf genomen zal moeten worden. Gelet op het belang van de rechtszekerheid van zowel kind, draagmoeder als wensouders is een toets vooraf te prefereren, opdat de rechter indien nodig nog kan bijsturen. Bovendien zijn binnenlandse draagmoederschapstrajecten eenvoudiger te controleren.

Vraag 33

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat het recht op een kind niet bestaat, maar dat dit wetsvoorstel wel in hoge mate bijdraagt aan de illusie dat wensouders overal recht op hebben. Deze leden vragen de regering te expliciteren waar de grenzen voor wensouderschap liggen in vergelijking met de rechten van het kind.

Medisch technologische ontwikkelingen maken nieuwe vormen van gezinsvorming mogelijk, waaronder gezinsvorming met behulp van draagmoederschap. Dat neemt niet weg dat het recht op een kind (nog

⁶³ EHRM 10 april 2019, Advisory Opinion P16-2018-001 en EHRM 31 augustus 2023, 47196/21, (C. t. Italië).

⁶⁴ EHRM 10 april 2019, Advisory Opinion P16-2018-001, op verzoek van het Franse Cour de cassation.

steeds) niet bestaat. Hoewel een kinderwens invoelbaar is, zijn er volgens het kabinet wel grenzen wat betreft wensouderschap. Namelijk daar waar deze wens de ontwikkeling van (toekomstige) kinderen bedreigt. Bijvoorbeeld als de afstammingsinformatie niet voor het kind beschikbaar is (artikel 7 en 8 van het IVRK) of als sprake is van verkoop van of handel in kinderen (artikel 35 IVRK). Ook ligt er wat betreft het kabinet een grens daar waar andere betrokkenen bij het wensouderschap ernstig worden benadeeld, bijvoorbeeld als sprake is van uitbuiting van de draagmoeder. Het wetsvoorstel bevat waarborgen om de rechten van kinderen, maar ook die van draagmoeder en wensouders te beschermen.

Vraag 40

De leden van de SGP-fractie menen dat dit wetsvoorstel noodzakelijk geacht werd door de regering om ervoor te zorgen dat draagmoederschap meer gereguleerd werd teneinde misstanden die zich in het verleden hebben voorgedaan te voorkomen. De leden van de SGP-fractie constateren dat met deze regeling een leemte ontstaat waarbij het aan de wensouders is om het belang van het kind zo goed mogelijk te borgen. Deze leden vragen hoe het belang van het kind tot uiting komt in dit besluit en hoe de stem van de draagmoeder hierin meegewogen wordt. Kan de regering in de beantwoording hiervan ook ingaan op de controleerbaarheid van de bescherming van deze belangen?

Het wetsvoorstel laat naar het oordeel van het kabinet geen leemte in de regelgeving. Eerder stelt het wetsvoorstel normen waar die op dit moment nog ontbreken. Daarmee maakt het wetsvoorstel het risico op misstanden kleiner. Tegelijk kunnen misstanden op dit terrein met geen enkele regeling worden voorkomen. Ook wanneer niet aan zorgvuldigheidseisen is voldaan, heeft het uit de draagmoeder geboren kind recht op bescherming van zijn privéleven en daarmee in ieder geval recht op het tot stand komen van familierechtelijke betrekkingen met de wensouders door erkenning van de in het buitenland ontstane familierechtelijke betrekkingen en/of door adoptie.⁶⁵ Het klopt dat in de voorgestelde regeling voor het voorkomen van misstanden een beroep wordt gedaan op wensouders. Overigens geldt die afhankelijkheid ook in alle andere situaties waarbij mensen een kind verwachten of hopen te krijgen. Zij kunnen keuzes maken in het vervullen van hun kinderwens. Van hen kan dan ook worden verlangd om bij het traject zorgvuldigheidseisen in acht te nemen en daarmee te handelen in het belang van het (toekomstige) kind en van de draagmoeder. De consulaire of gemeentebestuurder dan wel de Nederlandse rechter beoordeelt bij de erkenning van de in het buitenland vastgestelde afstammingsband na draagmoederschap of voldaan is aan de zorgvuldigheidseisen. Als dat niet het geval is geweest, zal de rechter een beslissing moeten nemen die, gegeven de omstandigheden, het meest in het belang van de kind is. Daarbij kan hij ook advies inwinnen van de raad voor de kindbescherming.

Vraag 124

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering aan kan geven welke waarborgen ze stelt om te voorkomen dat marktwerking er bij bemiddeling voor zorgt dat commerciële belangen voorop worden gesteld in plaats van het belang van het kind?

In het wetsvoorstel is bepaald dat de minister een ontheffing kan verlenen aan een organisatie die bemiddelt. De belangrijkste waarborg om marktwerking te voorkomen is dat de organisatie opereert zonder winstoogmerk. De nadere kaders voor de ontheffing zullen nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Daarbij wordt het belang van het kind centraal gesteld. Ik zeg u graag toe dat uw Kamer gelijktijdig met de internetconsultatie van een dergelijke algemene maatregel van bestuur een afschrift van het ontwerpbesluit krijgt toegezonden.

⁶⁵ Zie EHRM 26 juni 2014, 65192/11, (Mennesson I) en EHRM 10 april 2019, Advisory Opinion P16-2018-001, op verzoek van het Franse Cour de cassation (Mennesson II).

Vraag 41, 42 en 43

De leden van de SGP-fractie vragen om een reflectie op de aanwijsbare verschillen tussen adoptie, pleegouderschap en draagmoederschap. Zij vragen om daarbij de actualiteit mee te wegen, waarbij gezien wordt dat naast de juridische en maatschappelijke complexiteit er veel complexe onvoorziene problemen bij kunnen komen, zoals een oorlogssituatie of een pandemie. Deze leden vragen aan te geven waarom de mogelijkheden voor interlandelijke adoptie zo stevig zijn ingeperkt na het rapport van de Commissie Joustra, maar dat de mogelijkheden voor draagmoederschap juist worden verbreed, terwijl de mogelijkheid op misstanden mogelijkserwijs groter is in verband met het nog te doen ontstaan leven waarvoor een (juridische) oplossing gevonden moet worden.

Het meest in het oog springende verschil tussen adoptie, pleegouderschap en draagmoederschap is dat het bij adoptie en pleegouderschap gaat om kinderen die al zijn geboren voor wie een passend gezin wordt gezocht en waarmee de wensouders geen genetische verwantschap hebben. Bij draagmoederschap gaat het om kinderen die genetisch verwant zijn aan de wensouder(s).

Net als bij interlandelijke adoptie kunnen ontwikkelingen in internationaal verband, zoals een oorlogssituatie of pandemie, invloed hebben op de landen waar wensouders naartoe kunnen gaan. En in gevallen waarin trajecten al zijn gestart, kunnen dergelijke ontwikkelingen ertoe leiden dat het beoogde doel - opname van het kind in het gezin van de wensouders - niet of pas op termijn kan worden gerealiseerd. Ook anderszins zijn er overeenkomsten tussen interlandelijke adoptie en draagmoederschap waar het de kwetsbaarheden in de praktijk betreft; bij beide gaat het om het vervullen van een kinderwens, waarbij bemiddeling plaatsvindt, geld mee is gemoeid en sprake is van internationaal verkeer. De Commissie Joustra heeft hier ook op gewezen.

Anders dan de aan het woord zijnde leden menen, worden met het wetsvoorstel de mogelijkheden voor draagmoederschap niet verbreed. Het wetsvoorstel beoogt normen te stellen, opdat als wensouders kiezen voor draagmoederschap, zij een zorgvuldig en transparant traject volgen. Zo verplicht het wetsvoorstel wensouders (en bij binnenlandse trajecten ook de draagmoeder) om voorlichting en counseling te volgen. Op deze manier worden zij bewust van de impact die deze wijze van gezinsvorming op henzelf en het kind kan hebben. Hiermee neemt de overheid haar verantwoordelijkheid om burgers goed te informeren.

3.2. De draagmoeder

Vraag 36

De leden van de SGP-fractie constateren dat al de aspecten van draagmoederschap fundamentele vragen met zich meebrengen die in andere medische gevallen direct afgewezen zouden worden. Zij vragen de regering een nadere beschouwing op het verhuren van organen in vergelijking met wetgeving die dit verbiedt.

Voor zover deze leden doelen op de Wet op de orgaandonatie enerzijds en het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming anderzijds, verdient allereerst opmerking dat het bij draagmoederschap niet gaat om het (ver)huren van een baarmoeder, maar om een altruïstische daad, namelijk om het dragen van een kind voor een ander. In zowel het geval van orgaandonatie als draagmoederschap is het van belang dat de toestemming tot donatie of het besluit tot draagmoederschap vrijelijk en in het besef van de gevolgen wordt verleend. Tevens mogen in beide gevallen uitsluitend de werkelijke kosten worden vergoed en betreft het een daad 'om niet'.

In Nederland worden, naast organen, verschillende menselijke lichaamsmaterialen om niet gedoneerd zoals stamcellen, bloed, weefsels en gameten voor behandeling van een medeburger. Ik vind dat we dit systeem moeten koesteren. Op deze wijze staat ontegenzeggelijk vast dat een donor geen enkele druk ervaart om zijn lichaamsmateriaal te doneren louter dan de wetenschap dat hij daarmee anderen kan

helpen. Datzelfde heeft te gelden voor een persoon die draagmoeder wil zijn. Die moet in vrijheid en zonder druk kunnen besluiten om een kind voor een ander te dragen.

Vraag 44

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of voldoende helder is wat de gevolgen op de lange termijn zijn van de verschillende vormen van draagmoederschap voor draagmoeders. Zij vragen te beschrijven welke gevolgen de regering op lange termijn ziet.

Er is niet veel onderzoek gedaan naar de lange termijn gevolgen van verschillende vormen van draagmoederschap voor draagmoeders. Hierna volgt een beschrijving van de enkele onderzoeken waarin hiernaar is gekeken. Uit onderzoek van Jadva en collega's uit 2015 onder 20 draagmoeders in het Verenigd Koninkrijk (waarbij 9 draagmoeders een kind hebben gedragen met gebruik van hun eigen eikel, en 11 hiervan met een niet-eigen eikel) blijkt dat het 10 jaar na de geboorte van het kind over het algemeen goed gaat met deze vrouwen.⁶⁶ Zij lieten bijvoorbeeld geen tekenen van depressie zien, de meesten meldden positieve gevoelens ten opzichte van het door hen gedragen kind en niemand uitte spijt over de betrokkenheid bij het draagmoederschap. Bij deze resultaten dient wel te worden opgemerkt dat de ervaringen van de deelnemende draagmoeders aan dit onderzoek mogelijk niet representatief zijn voor alle draagmoeders. Dit onderzoek betreft een vervolg op een door dezelfde onderzoekers uitgevoerd onderzoek uit 2003 naar de ervaringen van 34 draagmoeders 1 jaar na de geboorte van het kind.⁶⁷ Deze draagmoeders zijn opnieuw benaderd voor het onderzoek uit 2015, waaraan 20 draagmoeders hebben deelgenomen. Mogelijk dat de 14 andere draagmoeders andere ervaringen hebben gehad.

Vraag 113

De leden van de SGP-fractie vragen hoe van tevoren wordt vastgesteld dat de wensouders de draagmoeder niet onder druk hebben gezet om over te gaan op draagmoederschap.

Voor zover het binnenlandse draagmoederschapstrajecten betreft, kan de rechter een verzoek om toekenning van het ouderschap na draagmoederschap slechts toekennen indien onder meer de vrije instemming van de draagmoeder blijkt (voorgesteld artikel 1:214, derde lid, BW). Op welke wijze bij een buitenlands draagmoederschapstraject vooraf wordt vastgesteld dat de wensouders de draagmoeder niet onder druk hebben gezet om over te gaan op draagmoederschap is afhankelijk van de betreffende nationale wet- en regelgeving en praktijk aldaar. Overigens kan op grond van het voorgestelde artikel 10:101a, derde lid, BW alleen van rechtswege erkenning sprake zijn als er een rechterlijke beslissing ten grondslag ligt aan de afstamming. Als er geen rechterlijke beslissing in het buitenland is gegeven, zal alsnog de rechter in Nederland de zaak moeten beoordelen. Daarbij zal de rechter ook mede aan de hand van de overgelegde stukken bezien of er sprake is van vrije instemming van de draagmoeder.

Vraag 114

Deze leden vragen zich af hoe voorkomen wordt dat vrouwen die financieel in de knel zitten sneller zullen kiezen voor een draagmoederschapstraject om met de 'redelijke onkostenvergoeding' hun financiële positie te verbeteren.

Het wetsvoorstel voorziet voor binnenlandse trajecten in een redelijke onkostenvergoeding aan de draagmoeder. Onder deze onkostenvergoeding vallen zowel de daadwerkelijk gemaakte kosten door de draagmoeder, als een beperkte tegemoetkoming aan de draagmoeder voor de inspanningen en het

⁶⁶ Jadva, V., e.a., 'Surrogate mothers 10 years on: a longitudinal study of psychological well-being and relationships with the parents and child', in: *Human reproduction* 2015 (2), p. 373-379.

⁶⁷ Jadva, V., e.a., 'Surrogacy: the Experiences of Surrogate Mothers', in: *Human Reproduction*, 2003 18(10), p. 2196-2204.

eventuele ongemak dat gepaard gaat met de zwangerschap. Het verbeteren van de financiële positie waar deze leden aan refereren zou dan zien op de beperkte tegemoetkoming aan de draagmoeder. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de hoogte van de beperkte tegemoetkoming wordt vastgesteld bij amvb, waarbij wordt aangesloten bij de hoogte van de geldende vrijwilligersregeling. De beperkte tegemoetkoming is zodanig laag dat er niet gesproken kan worden van een doorslaggevend geldelijk gewin voor de draagmoeder. Het wetsvoorstel voorkomt op deze manier dat de onkostenvergoeding door draagmoeders gebruikt wordt om hun financiële positie te verbeteren.

Voor betalingen bij buitenlands draagmoederschap kunnen geen specifieke grenzen worden gesteld, omdat de levensstandaard per land verschilt. Zoals eerder aangegeven, worden wensouders bij de voorlichting en counseling, een van de voorwaarden voor erkenning van rechtswege van ouderschap na buitenlands draagmoederschap, gewezen op het belang van de vrijwillige deelname van de draagmoeder. Daaronder valt ook het voorkomen dat onredelijke betalingen aan de draagmoeder worden gedaan. De wensouders (kunnen) contact hebben met de draagmoeder en kunnen (mede) bepalen onder welke voorwaarden het draagmoederschapstraject wordt aangegaan. Daardoor kunnen de wensouders de motieven van de draagmoeder voor deelname aan het traject, de levensstandaard en de sociaaleconomische status van de draagmoeder afwegen tegen de (voorgenomen) betaling.

Vraag 115

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan ingaan op de waarborgen die gesteld worden aan draagmoeders alvorens zij aan dit traject beginnen. Ook vragen zij of er een psychologisch onderzoek wordt gedaan en wordt gekeken naar haar positie in de samenleving, en hoe wordt voorkomen dat kwetsbare vrouwen hier slachtoffer van worden.

Bij draagmoederschapstrajecten in Nederland zijn zowel de wensouders als de draagmoeder verplicht om voorlichting en counseling te volgen. In de voorlichting wordt informatie over het traject verschaft en de daarbij behorende juridische voorwaarden en risico's. De counseling ziet op de medische en psychosociale aspecten van draagmoederschap. Bij amvb zullen ten aanzien van de counseling nadere regels worden gesteld. Het beeld is nu dat de counseling wordt gedaan door artsen en ervaren en gespecialiseerde counselors. Daarnaast wordt de draagmoeder verplicht om (op kosten van de wensouders) bijgestaan te worden door een onafhankelijk juridisch deskundige. Deze deskundige kan de draagmoeder adviseren met oog voor haar specifieke omstandigheden.

In het geval van draagmoederschapstrajecten in het buitenland is voorlichting en counseling voor de wensouders een van de voorwaarden voor erkenning van rechtswege na buitenlands draagmoederschap. De wensouders worden in deze voorlichting en counseling gewezen op het belang van een zorgvuldig traject. Daaronder valt onder andere de vrijwilligheid van de draagmoeder.

Herroeping

Vraag 45, 46, 62, 67, 74, 75 en 76

De leden van de fracties van BBB, ChristenUnie en Volt hebben vragen over de mogelijkheden om de gerechtelijke toekenning van het ouderschap te herroepen dan wel, in geval internationale draagmoederschapstrajecten, de afstammingsband met de wensouders aan te tasten.

Bij de beantwoording van deze vragen wordt eerst ingegaan op draagmoederschapstrajecten in Nederland en daarna op internationale draagmoederschapstrajecten.

Bij draagmoederschapstrajecten in Nederland kunnen de draagmoeder en wensouders de rechtbank voor de conceptie verzoeken om toekenning van het ouderschap na draagmoederschap. Een essentieel onderdeel daarbij is de vrije instemming van alle betrokkenen met het traject. Ook een belangrijk element daarbij is de rechtszekerheid; met name gelet op het belang van het kind bij zekerheid over ouders, naam en nationaliteit vanaf de geboorte, zoals ook neergelegd in internationale verdragen zoals het EVRM en

het IVRK. Als de rechter een dergelijk verzoek toewijst, kan daarom nadien die toekenning slechts onder bepaalde voorwaarden worden herroepen.

Bij de herroeping wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin de draagmoeder nog niet zwanger is en sinds de toekenning van het ouderschap ook geen kind uit haar is geboren, en de situatie waarin de draagmoeder zwanger is of reeds bevallen. In de eerstgenoemde situatie kunnen alle personen die het verzoek deden tot gerechtelijke toekenning van het ouderschap de rechter verzoeken de toekenning te herroepen. Niet vereist is dat er sprake is van bedreiging, dwaling of bedrog (voorgesteld artikel 1:220, eerste lid, BW).

Is na de toekenning bij de draagmoeder een zwangerschap tot stand gekomen of is een kind uit haar geboren, dan gelden voor de mogelijkheid van herroeping andere voorwaarden. De draagmoeder respectievelijk de wensouder die niet de biologische ouder is, kunnen tot uiterlijk drie maanden na de geboorte de rechter vragen de gerechtelijke toekenning van het ouderschap te herroepen (voorgesteld artikel 1:220, tweede, derde en vierde lid, BW). De rechter beslist binnen zes weken op een dergelijk verzoek (voorgesteld artikel 1:220 zesde lid, BW).

Voor de draagmoeder geldt dat de rechter de toekenning van het ouderschap kan herroepen als sprake is van bedreiging, dwaling of bedrog waardoor de draagmoeder tot draagmoederschap is bewogen. Daarnaast is voor de draagmoeder herroeping mogelijk als na de toekenning de omstandigheden zijn gewijzigd en de rechter herroeping in het belang van het kind wenselijk voorkomt. Deze omstandigheden zijn in de wet niet nader omschreven, zodat de rechter de ruimte heeft om alle omstandigheden van het individuele geval te bezien en voorts te beoordelen of herroeping is aangewezen, in het belang van het kind.

Voor de wensouder die niet de biologische ouder is geldt dat de rechter de toekenning kan herroepen als er sprake is van bedreiging, dwaling of bedrog bij het verzoek tot gerechtelijke toekenning van het ouderschap, of als de wensouder nadien is bedrogen door de draagmoeder omtrent de wijze waarop de zwangerschap tot stand is gekomen. De wensouder die de biologische ouder is van het kind kan het ouderschap niet aantasten. Met deze regeling is aangesloten bij andere onderdelen van het afstammingsrecht: als sprake is van een genetische band of instemming met een daad die de verwekking van het kind tot gevolg kan hebben gehad, bestaat een niet te ontlopen verantwoordelijkheid voor het kind (zie bijv. art. 1:200, eerste en derde lid, 1:202a, eerste en tweede lid, 1:205, eerste lid en 1:2025a, eerste lid, BW).

Een verzoek tot herroeping kan worden ingediend tot uiterlijk drie maanden na de geboorte van het kind. Bij het bepalen van de termijn van herroeping door de draagmoeder is enerzijds gekeken naar het belang van de draagmoeder om terug te kunnen komen op eerder gemaakte afspraken. En anderzijds het belang van rechtszekerheid voor met name het kind over diens afstamming. De termijn moet lang genoeg zijn voor de draagmoeder om zich tot de rechter te wenden met een verzoek om herroeping, maar moet tegelijkertijd ook niet te lang zijn met het oog op de rechtszekerheid over de afstamming, naam en nationaliteit van het kind. Daarbij speelt tevens een rol dat bij draagmoederschap de geboortemoeder het kind niet draagt met het oog op eigen toekomstig moederschap. Aanvankelijk was een termijn van zes weken voorgesteld. In navolging van het advies van de raad voor de kinderbescherming en zijn ervaringen in de praktijk bij binnenlandse adoptie is de termijn op drie maanden bepaald; in de uitzonderlijke situatie waarin wordt teruggekomen op het voornemen tot afstand, gebeurt dit in de meeste gevallen gedurende de eerste drie maanden na de geboorte van het kind. In gevallen waarin wensouders tussentijds hebben aangegeven het traject te willen staken en alsnog het ouderschap op zich hebben genomen, is niet voorzien in een specifieke vorm van monitoring. In die gevallen kan worden teruggevallen op de gangbare vrijwillige hulp via bijvoorbeeld een wijkteam of op de reguliere kinderbeschermingsmaatregelen.

Of in geval van internationale draagmoederschapstrajecten een afstammingsband met de wensouders tot stand komt, kan komen dan wel kan worden aangetast, wordt bepaald door de in het betreffende land

geldende regels. Zie ook artikel 10:93 en 96 BW. Voor de erkenning van rechtswege van een in het buitenland tot stand gekomen familierechtelijke betrekking na draagmoederschap is, als de wensouders vanaf de geboorte de ouders van het kind zijn geweest, in elk geval vereist dat er een mogelijkheid heeft bestaan voor de draagmoeder om dit ouderschap te betwisten (zie voorgesteld artikel 10:101a BW).

4. Dilemma's en keuzes in het voorstel

Vraag 49 en 50

De leden van de VVD-fractie leggen het volgende voorbeeld voor. Indien, al dan niet na het volgen van de Nederlandse procedure voor toekenning van ouderschap vóór de geboorte, het kind in land X ter wereld komt, en daar wordt geadopteerd, is het niet bij voorbaat zeker dat de buitenlandse adoptie in Nederland wordt erkend. Bij niet-erkenning van die adoptie volgt de vraag onder welke voorwaarden de situatie in Nederland kan worden geregeld. Zij vragen of de regering uitgebreid kan ingaan op het bovenstaande voorbeeld en vragen of de regering deelt dat het, gelet op verschillende situaties, wenselijk kan zijn om het adoptierecht bij de tijd te brengen naast een goede regeling voor draagmoederschap? Ook vragen zij in hoeverre de regering het wenselijk acht dat de modernisering van het adoptierecht gelijktijdig inwerking treedt met de wettelijke regeling voor draagmoederschap?

Het Nederlandse Internationaal Privaatrecht kent op dit moment geen specifieke regeling voor de erkenning van in het buitenland tot stand gekomen familierechtelijke betrekkingen na draagmoederschap, waaronder een aldaar uitgesproken adoptie. Primair wordt aan de hand van de bepalingen in Boek 10 BW gezien of erkenning van het in het buitenland tot stand gekomen ouderschap mogelijk is. Indien erkenning wordt onthouden, bijvoorbeeld omdat sprake is van strijd met de openbare orde, kunnen wensouders de Nederlandse rechter verzoeken alsnog een juridische afstammingsband tot stand te brengen. Afhankelijk van de situatie wordt daarbij op dit moment gebruik gemaakt van verschillende algemene leerstukken, zoals erkenning, ontkenning vaderschap en gerechtelijke vaststelling vaderschap en adoptie volgens de regels van Boek 1 BW. In het door deze leden gegeven voorbeeld waarbij het ouderschap na draagmoederschap tot stand is gekomen door adoptie, zijn noch het Haags Adoptieverdrag 1993, noch de Wet opnemings buitenlandse kinderen na adoptie van toepassing. In de rechtspraak zien we wel dat de rechter in een dergelijk geval de door de buitenlandse rechter genomen beslissing beoordeelt aan de hand van de reguliere regeling tot erkenning van buitenlandse beslissingen in art. 10:100 BW.⁶⁸

Het is aan de rechter om te beoordelen of verzoeken tot erkenning van in het buitenland ontstaan ouderschap na draagmoederschap kunnen worden toegewezen. Deze procedures kunnen lang duren en brengen onzekerheid mee. Het door deze leden genoemde voorbeeld onderstreept het belang om de regelgeving op dit punt bij de tijd te brengen en te voorzien in een regeling specifiek voor de erkenning van in het buitenland tot stand gekomen familierechtelijke betrekkingen na draagmoederschap. In het onderhavige wetsvoorstel is hiervoor een regeling opgenomen.

Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan een afbouw van interlandelijk adoptie. Onderdeel van dat traject is dat tevens kritisch wordt gekeken naar de erkenningsregeling voor adopties die in het buitenland hebben plaatsgevonden. Bij deze beoordeling wordt ook de verhouding tot het onderhavige wetsvoorstel betrokken.

Hoewel er inhoudelijk raakvlakken bestaan tussen beide onderwerpen, acht het kabinet een gelijktijdige inwerkingtreding van deze bepalingen niet nodig. Beide trajecten kennen een eigen tempo en dynamiek. Waar nodig kan worden volstaan met het opnemen van relevante bepalingen in beide voorstellen, waarna door middel van zogenaamde samenloopbepalingen kan worden voorkomen dat dit leidt tot wetstechnische problemen.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag 13 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:363.

Vraag 52

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de vragen of de voorgestelde manier moeilijker controleerbaar is, of de procedures zorgvuldig tot stand zijn gekomen en of het moeilijker uit te sluiten is of het om uitbuiting gaat.

Bij de huidige gang van zaken beoordeelt de Nederlandse rechter of het in het buitenland verlopen draagmoederschapstraject aan de zorgvuldigheidseisen voldoet. Leidraad voor de rechter is daarbij het rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap.⁶⁹ Soms wordt expliciet overwogen dat het enkele feit dat een beslissing van een buitenlandse rechter niet overeenstemt met bepalingen uit het Nederlands recht, onvoldoende is om aan te nemen dat sprake is van onverenigbaarheid met de openbare orde en wordt vervolgens geoordeeld dat de door de buitenlandse rechter gegeven beslissing van rechtswege in Nederland kan worden erkend. Als geconstateerd wordt dat het proces niet aan de gestelde maatstaven voldoet, bijvoorbeeld omdat uit de stukken niet blijkt wie de genetische ouders van het kind zijn, kan de rechter een bijzondere curator benoemen om zich te laten adviseren over hoe het verder moet met het ouderschap van het desbetreffende kind of de raad voor de kinderbescherming vragen om onderzoek te doen.⁷⁰ De rechter in Nederland heeft geen rechtstreeks contact met de draagmoeder, hij gaat af op de verklaring van de draagmoeder in de stukken dat zij instemt met de overdracht van het ouderschap van het uit haar geboren kind aan de wensoude(s). Hij heeft dan ook geen direct zicht op de beweegredenen van de draagmoeder om als draagmoeder te fungeren. Uit de ervaringen met draagmoederschappen uit de Verenigde Staten en Canada blijkt dat kwetsbare vrouwen door de voorafgaande screening en het counselingstraject niet in aanmerking komen om als draagmoeder te fungeren. Als het wetsvoorstel de status van wet verkrijgt, zal de ambtenaar van de burgerlijke stand voortaan de stukken controleren om te bezien of de geboorteakte waarop een of beide wensouders als ouders staan vermeld, van rechtswege kan worden erkend en aldus kan worden ingeschreven in de registers van de burgerlijke stand. De ambtenaar zal de in de wet gestelde vereisten daarvoor nalopen. Het kan ook zijn dat de wensouders geen inschrijving van de akte vragen, maar de erkenningsvraag met betrekking tot de buitenlandse geboorteakte aan de orde komt bij de inschrijving van het kind in de BRP. In dat geval zal dezelfde toets worden uitgevoerd. Mocht er bij de ambtenaar twijfel rijzen over een of meerdere stukken of deze niet met elkaar stroken of andere omissies opmerken, dan zal hij de van rechtswege erkenning weigeren en de wensouders naar de rechter verwijzen. In dit opzicht verandert het wetsvoorstel feitelijk weinig.

Vraag 55

De leden van de GroenLinks- PvdA-fractie vragen of de regering voldoende vertrouwen in het draagmoederschapsregister heeft om mogelijke misstanden bij draagmoederschap in het buitenland te voorkomen. Deze leden willen weten hoe de regering dit gaat waarborgen en op welke wijze de regering dit gaat bijsturen als het draagmoederschapsregister hier onvoldoende in blijkt te voorzien.

Het draagmoederschapsregister heeft als doel dat een kind dat is geboren na draagmoederschap kan achterhalen wat zijn ontstaansgeschiedenis is. Daarom geldt als vereiste om gebruik te kunnen maken van de voorgestelde regeling, zowel bij binnenlandse als bij buitenlandse trajecten, dat de identiteit van degene die zaadcellen of eicellen heeft afgestaan of zal afstaan voor de bevruchting op termijn te achterhalen is voor het kind door raadpleging van het draagmoederschapsregister of bevraging van het register gehouden door het College donorgegevens kunstmatige bevruchting overeenkomstig de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting. Het draagmoederschapsregister kan aldus eraan bijdragen dat misstanden, in die zin dat kinderen hun ontstaansgeschiedenis niet kunnen achterhalen, worden voorkomen. Dit is ook één van de misstanden die naar voren is gekomen in het rapport van de Commissie Joustra. Echter, het draagmoederschapsregister kan niet voorkomen dat wensouders kiezen om naar het

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld: Rb Den Haag 8 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:16361.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: Rb Den Haag 18 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14759.

buitenland te gaan en daar gebruik te maken van een anonieme donor. In de verplichte voorlichting en counseling zal overigens wel worden benadrukt dat het in het belang van het kind is voor diens (identiteits)ontwikkeling dat het de ontstaansgeschiedenis kan achterhalen en dat het gebruik van anonieme donoren zeer onwenselijk is.

Vraag 60

De leden van de Volt-fractie geven aan dat de regering schrijft dat zij zich ervan bewust is dat de invloed van de Nederlandse overheid niet zo ver reikt dat misstanden rondom draagmoederschap, zeker in het buitenland, kunnen worden uitgesloten. Deze leden vragen in welke mate de regering nu maatregelen treft die gericht zijn op het voorkomen en tegengaan van misstanden rondom draagmoederschap, zowel in Nederland als in het buitenland (binnen en buiten Europa).

Het wetsvoorstel beoogt om draagmoederschapstrajecten, zowel binnenlands als buitenlands, zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen. Daarom zijn wensouders, en in het geval van een binnenlands draagmoederschapstraject, ook de draagmoeder, verplicht om voorlichting en counseling in Nederland te volgen. Hierbij worden zij gewezen op de eventuele risico's en ook op hun eigen verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig traject. Om gebruik te kunnen maken van de regeling moet daarnaast aan bepaalde zorgvuldigheidseisen zijn voldaan. Zo moet de afstammingsinformatie van het kind beschikbaar zijn, zodat het kind op termijn diens ontstaansgeschiedenis kan achterhalen. Dit is belangrijk met het oog op de (identiteits)ontwikkeling van een kind. Een ander vereiste betreft de rechterlijke toets, bij een binnenlands traject voorafgaand aan de conceptie en bij een buitenlands traject een rechterlijke toets aldaar of, in het geval die ontbreekt, alsnog achteraf in Nederland. Dat neemt niet weg dat het kabinet zich er bewust van is dat geen enkele regeling volledige bescherming kan bieden tegen onwenselijke praktijken.

De regering benadrukt dat internationale afspraken een belangrijke rol zouden kunnen spelen bij het tegengaan van misstanden en het bevorderen van verantwoorde keuzes rond draagmoederschap. Waar mogelijk zet Nederland zich dan ook actief in om dergelijke afspraken te realiseren. Tegelijkertijd lopen de opvattingen over draagmoederschap wereldwijd sterk uiteen, waardoor ook de perceptie van wat een misstand is verschilt. Dit maakt het uitermate ingewikkeld om op dit terrein tot een internationale regeling te komen. Ook binnen de EU zijn er aanzienlijke verschillen in de opvattingen over draagmoederschap. In het kader van de onderhandelingen over het Commissievoorstel voor een Ouderschapsverordening, dat ook ziet op ouderschap na draagmoederschap, wordt gekeken of lidstaten op grond van de verordening meer ruimte zouden moeten krijgen om hun eigen recht (inclusief zorgvuldigheidsnormen) toe te passen wanneer sprake is van draagmoederschap.

5. Een wettelijke regeling voor draagmoederschap

5.1. Hoofdpijnen regeling

Leeftijden

Vraag 61, 181 en 182

De leden van de VVD-, CDA- en ChristenUnie-fractie hebben vragen gesteld over het niet stellen van een minimale of maximale leeftijdsgrens voor de draagmoeder.

In het wetsvoorstel zijn geen leeftijdsgrenzen vastgelegd met betrekking tot de leeftijd van draagmoeder behalve dat zij meerderjarig dient te zijn. In het Standpunt geassisteerde voortplanting met gedoneerde gameten, gedoneerde embryo's en draagmoederschap van de Nederlandse Vereniging voor Obstetrie en Gynaecologie (NVOG) wordt een indicatieve maximumleeftijd aangehouden van 50 jaar voor een

embryoplaatsing na eiceldonatie.⁷¹ In de praktijk worden door vruchtbaarheidsklinieken ook lagere leeftijdsgrenzen gehanteerd, te weten een maximumleeftijd voor de (draag)moeder van 45 jaar.

Als de draagmoeder nog erg jong is en geen eigen voltooid gezin heeft, is dit een sterke aanwijzing dat de keuze voor draagmoederschap niet in haar belang noch het belang van het toekomstige kind is. Dit zal moeten blijken bij de screening door de vruchtbaarheidskliniek en in de counseling.

Het bepalen van een specifieke minimale leeftijdsgrens, anders dan achttien jaar, zoals 24 jaar, zoals Fiom adviseert, is niet goed te onderbouwen en daarmee arbitrair. Het voorgestelde derde lid van artikel 1:215 BW biedt ruimte aan de rechter om tot een eigen oordeel te komen over de rijpheid en geschiktheid van de draagmoeder voor een traject. De leeftijd kan ook aan de orde komen tijdens de counseling en bij twijfel kan de rechter de raad voor de kinderbescherming vragen om nader onderzoek te verrichten naar de geschiktheid van, bijvoorbeeld, de draagmoeder.

Wat betreft het door Fiom voorgestelde vereiste van een voltooid gezin en het eerder een kind hebben gekregen, kan nog het volgende worden gesteld. Er kunnen zich gevallen voordoen waarbij een draagmoeder zelf geen kinderwens heeft of waarbij de draagmoeder (nog) geen voltooid gezin heeft, maar zij weloverwogen en goed geïnformeerd ervoor kiest om als draagmoeder op te treden. De rechter kan dit beoordelen en zou dan ook in die gevallen de mogelijkheid moeten kunnen hebben om het ouderschap na draagmoederschap toe te kennen. Gelet op het voorgaande is er dan ook geen aanleiding om het advies van Fiom op dit punt over te nemen.

Vraag 68

De leden van de Volt-fractie vragen of er voldoende expertise en capaciteit aanwezig is bij de betrokken partijen die de voorlichting en counseling aanbieden? En kan de regering belichten waarom ervoor is gekozen dat de wensouders en/of draagouder zelf de kosten hiervan moeten dragen?

In het wetsvoorstel is bepaald dat bij of krachtens amvb regels worden gesteld over, onder meer, de eisen die worden gesteld aan degene die de voorlichting of counseling verzorgt. Deze amvb wordt voorbereid. Zoals in de memorie van toelichting is benoemd, is het van belang dat de professionals die de counseling bieden ervaring hebben op het gebied van begeleiding bij een onvervulde kinderwens. Ook voor degene die voorlichting biedt geldt dat diegene dient te beschikken over voldoende ervaring en kennis van (begeleiding bij) fertiliteitstrajecten dan wel een (onvervulde) kinderwens. In de bij of krachtens amvb te stellen regels zal hiermee rekening worden gehouden.

Wat betreft de keuze om betrokkenen zelf de kosten van voorlichting en counseling te laten dragen het volgende. Een eventuele vergoeding van die kosten zou uit collectieve middelen moeten worden betaald. Hoewel de wens om een kind te krijgen invoelbaar is, is de keuze om een dergelijke wens te vervullen in beginsel een privéaangelegenheid. Gelet op het voorgaande ziet het kabinet dan ook geen aanleiding voor een tegemoetkoming vanuit de overheid in de kosten van voorlichting en counseling bij draagmoederschap. Wel wordt het van belang geacht dat de kosten voor, in ieder geval, de voorlichting geen (financiële) drempel opwerpen in het doorlopen van een zorgvuldig traject volgens de regeling. Hiermee zal rekening worden gehouden in de nadere uitwerking van dit onderdeel.

⁷¹ <https://www.nvog.nl/wp-content/uploads/2024/05/Standpunt-Geassisteerde-voortplanting-met-gedoneerde-gameten-en-gedoneerde-embryo-juni-2016-addendum-12-6-2020-herziening-h.pdf>.

5.2. Een regeling voor de toekenning van ouderschap na draagmoederschap

Vraag 70

De leden van de VVD-fractie vragen of het wetsvoorstel met zich meebrengt dat het kind na draagmoederschap op de dag van de bevalling ook feitelijk moet worden overgedragen aan de wensouders. Deze leden wijzen erop dat in andere landen soms is gekozen voor een korte periode waarbij de overgang van het ouderschap plaatsvindt kort na de geboorte van het kind, zodra de rechter heeft vastgesteld dat alle partijen met de overgang van het ouderschap instemmen. Wat zijn hier de voor- en nadelen van voor wensouders en de belangen van het kind?

Het wetsvoorstel brengt niet met zich dat een kind meteen op de dag van de bevalling door de draagmoeder moet worden overgedragen aan de wensouders. Het is aan de draagmoeder en wensouders om hierover met elkaar afspraken te maken waarbij zij rekening kunnen houden met de individuele omstandigheden van hun geval en zich rekenschap kunnen geven van het belang van het kind. In de draagmoederschapsovereenkomst moeten afspraken worden opgenomen onder meer over het contact tussen de draagmoeder en het kind na de geboorte (voorgesteld artikel 1:216, eerste lid, onder d, BW).

Vraag 72

De leden van de D66-fractie hebben een aantal vragen over de toegankelijkheid van rechterlijke procedures. Deze leden vragen of de regering zicht heeft op het aantal mensen voor wie de route langs de rechter een drempel kan zijn voor een legale route van draagmoederschap. Wat kan de regering doen om dit risico te beperken, bijvoorbeeld in de vorm van tegemoetkomingen in de kosten? Hoe kijkt de regering aan tegen de andere kosten waar wensouders mee geconfronteerd worden vanwege de procedure (VOG, counseling, vergoedingen aan draagmoeder), die voor andere ouderparen niet gelden? Hoe heeft de regering in dat licht het risico op ongeoorloofde ongelijke behandeling gewogen?

Er is geen overzicht van het aantal mensen voor wie de route langs de rechter een drempel kan zijn voor het regelen van het juridisch ouderschap conform de voorgestelde regeling. Zowel onder de huidige regeling als de voorgestelde regeling voor de overgang van het juridisch ouderschap is tussenkomst van de rechter nodig. Hierbij is aangesloten bij het advies van de Staatscommissie Herijking ouderschap dat een rechterlijke toets nodig is om de belangen van het kind en de draagmoeder goed te kunnen waarborgen. Dit sluit ook aan bij het gegeven dat de rechter momenteel is betrokken bij iedere beëindiging van juridisch ouderschap.⁷² In de bestaande situatie vindt de rechterlijke toets na de geboorte van het kind plaats, in de voorgestelde (binnenlandse) regeling voorafgaand aan de conceptie. Voor buitenlandse trajecten geldt dat indien het juridisch ouderschap in het buitenland is overgegaan en daarbij aan bepaalde zorgvuldigheidseisen is voldaan en in het buitenland een rechterlijke toets heeft plaats gevonden, geen rechterlijke toets in Nederland meer nodig is.

Als de wet inwerking treedt en betrokkenen bij een binnenlands traject niet de regeling volgen, maar achteraf een adoptieverzoek indienen bij de rechter, zullen zij conform voorgesteld artikel 1:228, vierde lid, BW aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen die vergelijkbaar zijn met de voorwaarden die worden gesteld voor de gerechtelijke toekenning van het ouderschap voor de conceptie (o.a. een draagmoederschapsovereenkomst overleggen en voorlichting en counseling volgen). Hiermee wordt voorkomen dat, bijvoorbeeld vanwege financiële redenen, voorbij kan worden gegaan aan de in de draagmoederschapsregeling gestelde eisen. De keuze van wensouders om hun kinderwens te vervullen door een draagmoederschapstraject aan te gaan, is in beginsel een privéaangelegenheid. Hoewel de wens om een kind te krijgen invoelbaar is, ziet het kabinet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor een tegemoetkoming vanuit de overheid uit de collectieve middelen.

⁷² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33836, nr. 18, p. 469.

Burgerlijke stand en Basisregistratie Personen

Vraag 73 en 154

De leden van de fractie van SGP en Volt hebben vragen over de wijze van vermelding van de draagmoeder in de geboorteakte en de BRP en het borgen van de belangen van de draagmoeder in deze.

Als de rechter op grond van de voorgestelde regeling een verzoek om toekenning van het ouderschap na draagmoederschap toewijst, heeft het kind vanaf geboorte de wensouders als juridische ouders. Dat brengt mee dat zij ook als zodanig in de geboorteakte worden vermeld. De draagmoeder wordt met een latere vermelding vermeld in de geboorteakte.

Hierbij is rekening gehouden met het belang van de draagmoeder bij erkenning van de rol die zij heeft vervuld. Tevens is rekening gehouden met het belang van het kind om deze informatie ook via de geboorteakte te kunnen achterhalen. Ook andere personen die een gerechtvaardigd belang hebben, kunnen die informatie door een afschrift van de geboorteakte krijgen. Daarbij kan worden gedacht aan de gemachtigde van betrokkene, zijn bloedverwanten in de opgaande en neergaande lijn, zijn erfgenamen, zijn echtgenoot of geregistreerde partner en zijn wettelijk vertegenwoordiger.

Voor de BRP geldt dat deze voor een belangrijk deel is gericht op het verstrekken van gegevens die overheidsorganen nodig hebben voor de vervulling van hun taken. Het doel en de strekking van de BRP is het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening van de overheid, met gelijktijdige waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde burgers. Bij de inschrijving van het kind in de BRP worden de actuele gegevens van het kind en de ouders op basis van de geboorteakte opgenomen in de BRP. De draagmoeder is niet de juridische ouder van het kind.

Nu de gegevens over de draagmoeder daarmee niet nodig zijn voor de uitoefening van overheidstaken, is er ook geen grond om deze op te nemen in de BRP. Het wel opnemen van deze gegevens zou een ongerechtvaardigd inbreuk zijn op de privacy en persoonlijke levenssfeer van zowel het kind als de draagmoeder. Registratie in de BRP heeft voor hen geen aanvullende waarde naast de vermelding in de geboorteakte. Daarbij geldt dat gegevens pas in de BRP worden opgenomen vanaf het moment van geboorte. Dat is bijvoorbeeld ook zo bij een prenatale erkenning; in de BRP worden de gegevens over het kind, waaronder die van de juridische ouders, opgenomen met ingang van de datum van geboorte van het kind.

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet registreren van de draagmoeder bij de burgerlijke stand, haar kwetsbaar maakt voor uitbuiting. Ik kan deze redenering niet volgen. De draagmoeder wordt in het voorstel wel aldus geregistreerd bij de burgerlijke stand. Het risico van dwang en uitbuiting door tussenpersonen hangt naar mijn oordeel alleen daarom al niet hiermee samen.

Met het wetsvoorstel wordt juist een bijdrage geleverd aan het tegengaan van uitbuiting. Het voorstel versterkt het zicht op draagmoederschapstrajecten vanuit de overheid. Zo zal bij de verplichte counseling de motivatie van de draagmoeder om een kind te dragen voor de wensouders uitvoerig aan de orde komen. Het verslag van de counseling wordt aan de rechter overgelegd bij het verzoek om gerechtelijke toekenning van ouderschap. De rechter zal zich er ook terdege van vergewissen dat de draagmoeder, die op dat moment ook nog niet zwanger is, zich goed realiseert wat het traject inhoudt en of zij dat samen met de wensouders wil aangaan. De overeenkomst die de draagmoeder en wensouders sluiten, zal eveneens aan de rechter worden overgelegd (voorgesteld artikel 1:241, vierde lid, BW). In voorgesteld artikel 1:216 BW staat opgesomd waar in elk geval afspraken over moeten zijn opgenomen. Het staat de draagmoeder en wensouders uiteraard vrij om in de overeenkomst aanvullende afspraken op te nemen. Een belangrijk uitgangspunt van het overeenkomstenrecht is immers het beginsel van de contractsvrijheid. Die contractsvrijheid wil echter niet zeggen dat elke afspraak toelaatbaar is. Afspraken die in strijd zijn met de goede zeden zijn op grond van artikel 3:40 BW nietig. Een afspraak waarmee de draagmoeder zich verplicht om een abortus te ondergaan als blijkt dat de ongeboren vrucht afwijkingen vertoont of als sprake zou zijn van een meerlingzwangerschap of om welke reden dan ook, is in strijd met

de goede zeden. Mocht een rechter met een dergelijke bepaling in een draagmoederschapsovereenkomst worden geconfronteerd, dan zal de ontoelaatbaarheid van een dergelijke afspraak - alsmede de nietigheid ervan - op zitting aan de orde komen en de gevolgen ervan met verzoekers worden besproken.

Toegestane vergoedingen bij draagmoederschap in Nederland

Vraag 109, 110, 138 en 139

De leden van de D66- en Volt-fractie hebben vragen over de hoogte van de aanvullende tegemoetkoming voor de draagmoeder van maximaal 190 euro en de verhouding tot bedragen die in andere Europese landen mogen worden betaald aan draagmoeders.

In het bij het wetsvoorstel meegestuurde concept-besluit over de vergoeding van kosten en tegemoetkoming draagmoederschap is opgenomen dat aan de draagmoeder gedurende een begrensde periode maandelijks een bedrag van ten hoogste € 190,- mag worden betaald. Daarbij is de overweging geweest dat de hoogte van de tegemoetkoming geen onevenredige druk moet kunnen leggen op een vrouw om zich als draagmoeder aan te bieden. Voorkomen moet worden dat een te grote financiële prikkel ervoor kan zorgen dat een vrouw risico's accepteert die ze zonder deze prikkel niet zou aanvaarden of dat zij relevante informatie over haar gedrag of gezondheid achterhoudt. Tegelijkertijd moet goed voor de draagmoeder worden gezorgd en zouden, wanneer een vrouw draagmoeder wil zijn, financiële drempels geen reden mogen zijn om hiervan af te zien. De tegemoetkoming is er voor het zijn van draagmoeder en daarmee voor het ongemak, de pijn en de inspanningen tijdens en na de zwangerschap. Dit bedrag is ook bedoeld voor andere, onvoorziene kosten die gepaard gaan met het draagmoederschapstraject, zonder dat daar de voorwaarde aan is verbonden dat de onkosten die ermee worden vergoed, gespecificeerd moeten worden. Voor de vaststelling van dit bedrag is in navolging van het advies van de expertgroep Vergoeding draagmoederschap aansluiting gezocht bij de geldende vrijwilligersregeling, die uitgaat van maximaal € 190,- per maand (in 2023).⁷³ De relatief geringe hoogte van het maximale bedrag van € 190,- per maand voor een begrensde periode maakt dat daarin geen werkelijk verdienmodel kan worden gevonden. Tegelijkertijd is dit maximale bedrag, naar inschatting, ook toereikend voor andere, onvoorziene kosten die gepaard gaan met het zijn van draagmoeder.

In een aantal verschillende Europese landen waar draagmoederschap is toegestaan, kan voor zover nu bekend de draagmoeder een (onkosten)vergoeding ontvangen. In het Verenigd Koninkrijk gaat om een redelijke vergoeding. En in Griekenland ontvangt de draagmoeder een vergoeding voor de kosten van de bevruchting, zwangerschap en bevalling. Daarnaast ontvangt zij ook een vergoeding voor werkverzuim en fysieke belasting. In Georgië is een wetsvoorstel aanhangig inhoudende dat de draagmoeder een vergoeding ontvangt voor onder andere de zwangerschap en bevalling, voor de juridische ondersteuning bij het opstellen van de draagmoederschapsovereenkomst, en voor andere zaken gerelateerd aan het draagmoederschap, waaronder mogelijk inkomensverlies, een en ander mits de vergoeding geen financieel voordeel voor de draagmoeder impliceert.⁷⁴

Nationaliteitsrechtelijke gevolgen

Vraag 169 en 170

De leden van de VVD-fractie hebben vragen over de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van draagmoederschap en hoe dit is geregeld in landen met een wettelijke regeling voor draagmoederschap.

Indien de rechter een verzoek tot toekenning van ouderschap na draagmoederschap heeft toegewezen, ontstaat bij geboorte geen familierechtelijke betrekking tussen de draagmoeder en het kind. In plaats

⁷³ Dit besluit wordt nog voorgehangen bij beide Kamers (voorgesteld artikel 1:215, derde lid, BW). Het bedrag zal dan worden geactualiseerd (bedrag voor 2025 is € 210,- per maand).

⁷⁴ Raad van Europa, Committee on Bioethics, Replies by the member States to the questionnaire on access to medically assisted procreation (MAP), on the right to know about their origin for children born after MAP and on surrogacy, appendix 1.

daarvan staan de wensouders vanaf geboorte in familierechtelijke betrekking tot het kind. Dit maakt dat het kind niet de Nederlandse nationaliteit kan ontlenen aan de draagmoeder. Het kind kan de Nederlandse nationaliteit wel ontlenen aan de wensouders als een of beide wensouders de Nederlandse nationaliteit hebben (op grond van artikel 3, eerste lid, RWN). Ook kan het kind dat als derde generatie hoofdverblijf in Nederland heeft via de wensouders de Nederlandse nationaliteit verkrijgen (artikel 3, derde lid, RWN).

Ook in andere Europese landen met een wettelijke regeling voor draagmoederschap, zoals Cyprus, Griekenland en het VK⁷⁵ en Oekraïne en Georgië⁷⁶ zijn voor zover bekend geen specifieke nationaliteitsrechtelijke voorzieningen getroffen voor draagmoederschap. Vooropgesteld is het aan de betreffende staat om te bepalen wie zijn onderdanen zijn, maar aangenomen wordt dat de nationaliteit van een kind dat geboren is na draagmoederschap in deze landen aan de hand van de 'reguliere' bepalingen uit de betreffende nationaliteitswetgeving kan worden vastgesteld.

5.3. Een regeling voor de erkenning van ouderschap na draagmoederschap in het buitenland

Vraag 37

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat draagmoederschap in het buitenland veel lastiger te monitoren is en op gespannen voet staat met de jurisdictie die de Nederlandse rechter daar heeft en de mogelijkheid om het contract en de intenties tussen wensouders en draagmoeder te controleren. Deze leden vragen hoe de Nederlandse jurisdictie zich verhoudt met de mogelijkheden die er in het buitenland zijn om draagmoederschap te regelen.

De vraag ziet op de situatie waarin de wensouders in het buitenland als ouders op de geboorteakte van het uit de draagmoeder geboren kind zijn vermeld, waarna de wensouders met het kind naar Nederland komen en deze geboorteakte in Nederland erkend willen zien.

De huidige artikelen 10:100 en 101 BW bevatten regels over het in Nederland erkennen van in het buitenland gegeven rechterlijke beslissingen en in het buitenland opgemaakte akten betreffende familierechtelijke betrekkingen. Als wensouders met het uit de draagmoeder geboren kind naar Nederland komen, moet worden beoordeeld of het op de aldaar opgemaakte geboorteakte vermelde ouderschap voor erkenning in Nederland in aanmerking komt. Ook komt het voor dat de wensouders de Nederlandse rechter benaderen om het ouderschap van één van hen of van beiden tot stand te brengen, bijvoorbeeld door gerechtelijke vaststelling ouderschap of adoptie. De jurisdictie van de Nederlandse rechter wordt bepaald door artikel 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, omdat het doorgaans gaat om wensouders die in Nederland wonen. Aan de Nederlandse rechter moeten bij de verzoeken omtrent het ouderschap van wensouders, de relevante buitenlandse stukken worden overgelegd. Een buitenlands draagmoedertraject kan, zoals genoemde leden ook opmerken, inderdaad niet altijd even goed worden beoordeeld als een binnenlands traject. Dat wordt met het wetsvoorstel niet anders. Daar staat tegenover dat de beoordeling van een buitenlands draagmoederschapstraject in de toekomst niet moeilijker wordt dan thans het geval is.

⁷⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 123.

⁷⁶ Khazova, O.H., 'Recent changes in Russian law on surrogacy in the Eastern European context', in: K. Trimmings, K., Shakargy, S., & Achmad, C., (eds), *Research Handbook on Surrogacy and the Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2024, p. 360.

Vraag 77 (deel 1)

De leden van de VVD-fractie delen de lijn van het wetsvoorstel om zoveel mogelijk wensouders te laten kiezen voor een zorgvuldig, transparant en snel proces in Nederland waarin wensouders, draagmoeders en kinderen zo snel mogelijk duidelijkheid verkrijgen. De fractieleden van de VVD vragen of de regering deelt dat als wensouders desondanks toch kiezen voor een procedure in het buitenland, deze keuze ook een verantwoordelijkheid voor de overheid met zich meebrengt.

In het wetsvoorstel zijn de voorwaarden neergelegd waaraan in elk geval moet zijn voldaan, wil van verantwoord draagmoederschap sprake kunnen zijn. Het is aan de wensouders om verantwoorde keuzes te maken als zij kiezen voor draagmoederschap, ook in het buitenland. Het zijn dan ook in de eerste plaats de wensouders die de verantwoordelijkheid dragen voor deze keuze en de extra risico's die een buitenlands traject met zich brengt. Op de Nederlandse overheid rust de plicht om wensouders zo goed mogelijk te informeren over (de risico's) van trajecten in het buitenland en het belang van het maken van verantwoorde keuzes. Op de website van de Rijksoverheid worden wensouders geïnformeerd over onwenselijke situaties die naar het buitenland uitwijken voor draagmoederschap kunnen opleveren.⁷⁷ Ook kunnen wensouders hiervoor terecht op de website van het Landelijk informatiepunt draagmoederschap: www.draagmoederschap.nl. Als wensouders kiezen voor een procedure in het buitenland, heeft de Nederlandse overheid een rol bij onder meer de erkenning en inschrijving in Nederland. In dat kader moet getoetst worden of aan de in het wetsvoorstel neergelegde waarborgen is voldaan.

Landenlijst

Vraag 77 (deel 2), 86, 126, 183, 184

De leden van de VVD-, GroenLinks- PvdA- en CDA-fractie hebben vragen gesteld over een landenlijst voor draagmoederschap, vergelijkbaar met de lijst die voor interlandelijke adoptie wordt gebruikt.

De vraag van deze leden wordt zo begrepen dat zij met de landenlijst bedoelen, de landenselectie die in 2022 tot stand is gekomen na het rapport van de Commissie Joustra. Bij deze landenselectie zijn criteria gehanteerd als betrouwbaarheid, controleerbaarheid en transparantie van de adoptieprocedures en organisaties in het land van herkomst en het subsidiariteitsbeginsel en de status van de jeugdbescherming in de landen.⁷⁸ Deze selectie is niet toepasbaar op (buitenlandse) draagmoederschapstrajecten. Hoewel in zijn algemeenheid wel een beeld zou kunnen worden geschetst van in welke landen een draagmoederschapstraject op een bepaald moment voldoet aan bepaalde zorgvuldigheidseisen, bijvoorbeeld dat er een rechterlijke toets plaatsvindt, geeft dit geen garanties voor het voldoen aan zorgvuldigheidseisen in ieder individueel traject. Er zijn immers geen wederzijdse afspraken met landen op basis waarvan geen toets of beoordeling van zo'n individueel traject plaatsvindt. Hiervoor ontbreekt het aan een internationaal verdrag waarmee tussen de aangesloten staten overeenstemming bestaat over de randvoorwaarden en op basis waarvan wederzijds vertrouwen kan worden gebaseerd. Als gevolg daarvan zou de beoordeling ten behoeve van een landenlijst een abstract karakter hebben. Dit is anders bij interlandelijke adoptie. Daarbij heeft een kind immers al ouders, terwijl dat bij het aangaan van een draagmoederschapstraject niet het geval. De wensouders zijn bij adoptie ook niet genetisch verwant aan het te adopteren kind. In het Haags Adoptieverdrag zijn waarborgen vastgelegd om te verzekeren dat interlandelijke adopties op zodanige wijze plaatsvinden dat het hoogste belang van het kind daarmee gediend is. Met een landenlijst of landenselectie bij draagmoederschap kan bovendien niet worden voorkomen dat wensouders een draagmoederschapstraject in niet geselecteerde/op de lijst staande landen aangaan. Het ouderschap van genetisch eigen kinderen van de wensouders zal vervolgens toch tot stand moeten worden gebracht, ter bescherming van het kind. Het

⁷⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/draagmoeder/draagmoederschap-buitenland>.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2022/23, 31265, nr. 114.*

EHRM verplicht de aangesloten staten weliswaar niet om in het buitenland ontstaan ouderschap van een uit een draagmoeder geboren kind te erkennen, maar de staat is wel verplicht om op de een of andere manier, bijvoorbeeld door adoptie, erin te voorzien dat de familierechtelijke betrekking met de wensouder(s) kan ontstaan.

Een landenlijst of landenselectie zou bovendien bij wensouders het vertrouwen kunnen opwekken dat trajecten uit bepaalde landen altijd voldoen aan de zorgvuldigheidseisen, welke garantie niet kan worden gegeven. Gelet op het voorgaande kiest het kabinet niet voor een landenlijst waarvoor de erkenning van het ouderschap gegeven of eenvoudiger is. Het blijft daarmee expliciet de verantwoordelijkheid van de wensouders om ervoor te zorgen dat het traject dat zij doorlopen voldoet aan alle zorgvuldigheidseisen.

Het wetsvoorstel tracht wensouders op een andere wijze zekerheid te bieden dan door te werken met een landenlijst. Allereerst worden wensouders gestimuleerd om, indien zij niet voor binnenlands draagmoederschap kiezen, voor een traject te kiezen in landen die voldoen aan zekere basisvoorwaarden. Dat wordt onder meer gedaan door basisvoorwaarden te stellen voor de erkenning van het in het buitenland ontstaan ouderschap, zoals bijvoorbeeld een rechterlijke beslissing over het ouderschap die in het desbetreffende land reeds is gegeven. In de verplichte voorlichting worden wensouders uitdrukkelijk gewezen op deze basisvoorwaarden, maar ook op de risico's die buitenlands draagmoederschap met zich brengt.

Eén van de doelstellingen van deze wet is dat, wanneer gekozen wordt voor buitenlands draagmoederschap, gekozen wordt voor een traject dat aan de zorgvuldigheidseisen voldoet. Na vijf jaar vindt evaluatie van de wet plaats. Hierbij zal ook de effectiviteit van de wet voor het bereiken van deze doelstellingen worden geëvalueerd.

Vraag 78

De leden van de VVD-fractie vragen of het op termijn wel de voorkeur heeft om toe te werken naar mogelijkheden voor erkenning van rechtswege in plaats van deze taak te laten uitvoeren door de rechter en zo ja, onder welke voorwaarden dit op termijn mogelijk zou moeten zijn.

Het verdient aanbeveling om de stappen in dit proces zorgvuldig en een voor een te zetten. Op dit moment acht het kabinet het, gelet op de grote verschillen die bestaan in buitenlandse draagmoederschapstrajecten, nog niet verantwoord om de rechter in het buitenland dan wel in Nederland uit het beoordelingsproces te schrappen. Of dit in de toekomst wel mogelijk zal zijn, hangt in de eerste plaats af van de ontwikkelingen met betrekking tot draagmoederschap op mondiaal niveau. Zoals hiervoor aangegeven, neemt Nederland deel aan de werkgroep van de Haagse Conferentie voor het Internationaal Privaatrecht die werkt aan een verdrag over de erkenning van rechterlijke beslissingen inzake ouderschap waarvan draagmoederschap deel uitmaakt. Als dat verdrag er komt, dan ligt het in de rede dat aangesloten staten erop mogen vertrouwen dat rechterlijke beslissingen uit andere aangesloten staten waarbij ouderschap in geval van draagmoederschap is vastgesteld, inclusief de daarbij gevolgde draagmoederschapstrajecten, met de nodige zorgvuldigheid zijn omkleed en waarborgen bevatten voor de rechten en belangen van het kind, de draagmoeder en de wensouders. Het (in beginsel) van rechtswege erkennen – dus zonder tussenkomst van de rechter – van dergelijke buitenlandse beslissingen zal onderdeel kunnen vormen van het verdrag en dat zal te zijner tijd in de besluitvorming over de vraag of Nederland zich bij dat verdrag wil aansluiten vanzelfsprekend aan de orde komen. Zo ver is het echter nog lang niet. Vooralsnog vergt het nog relatief jonge fenomeen van draagmoederschap en de totstandkoming van ouderschap van wensouders in het buitenland mijns inziens een toetsing door de Nederlandse rechter.

Vraag 79

In dit verband vragen de leden van de VVD-fractie ook naar een nadere verduidelijking van een aantal vragen die de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) heeft gesteld. Klopt het dat een buitenlandse geboorteakte straks kan worden ingeschreven zonder de vermelding van de draagmoeder? Zo ja, waarom? In welke gevallen kan worden afgeweken van de hoofdregel dat de draagmoeder in de geboorteakte staat? Klopt het ook dat de draagmoeder vervolgens niet in de BRP komt te staan? Zo ja, waarom niet en wat zouden de voor- en nadelen zijn als dit wel in de BRP zou worden opgenomen?

De gegevens over de draagmoeder zijn van belang, met name voor het kind om diens afstamming te kunnen achterhalen. Dat kan via de geboorteakte, maar kan ook op andere wijze. Ook nu al komt het voor dat een buitenlandse geboorteakte moet worden ingeschreven waarin de draagmoeder niet als geboortemoeder is vermeld. Als de ambtenaar van de burgerlijke stand (abs) in Den Haag een last krijgt tot inschrijving van een buitenlandse geboorteakte waarin de draagmoeder niet is opgenomen, wordt deze geboortemoeder desalniettemin vermeld in de akte van inschrijving. Afhankelijk van de akte, de rechterlijke uitspraak en de situatie, doet de abs dat in de regel door in de rubriek vermeldingen te noteren uit welke moeder het kind geboren is en dat onder verwijzing naar de Nederlandse rechterlijke uitspraak die aan de inschrijving ten grondslag ligt, waarin dit gegeven is opgenomen. In lijn met de ontwikkelingen in de jurisprudentie op dit punt, is daarom in voorgesteld artikel 10:101a BW voorzien in een erkenningsregeling op grond waarvan inschrijving van een buitenlandse geboorteakte ook mogelijk is als de draagmoeder niet is vermeld in de geboorteakte, mits haar gegevens wel beschikbaar zijn voor opname in het draagmoederschapsregister. Hiermee is een afzonderlijke procedure bijvoorbeeld tot vaststelling van geboortegegevens niet meer nodig, waardoor sneller zekerheid kan worden verkregen over de afstamming van het kind (en daarmee bijvoorbeeld over diens nationaliteit en wie juridisch verantwoordelijk voor hem is). En tegelijkertijd is verzekerd dat het kind zijn afstamming kan achterhalen. Zoals hiervoor in antwoord op dezelfde hiervoor gestelde vraag van de leden van de fractie van Volt is vermeld, worden bij de inschrijving van het kind in de BRP de actuele gegevens van het kind en de ouders op basis van de geboorteakte opgenomen in de BRP. De overweging om gegevens over het draagmoederschap niet op te nemen in de BRP volgt uit het feit dat deze gegevens niet nodig zijn voor de uitoefening van overheidstaken. Ook zou het een ongerechtvaardigd inbreuk zijn op de privacy en persoonlijke levenssfeer van zowel het kind als de draagmoeder.

Vraag 81

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het klopt het dat er in Griekenland huizen zijn waar draagmoeders voor langere tijd verblijven, terwijl ze zelf kinderen hebben. Anoniem doneren mag daar ook. Is er aandacht voor counseling, of aandacht voor wat een goede draagmoeder is? Hoe ethisch verantwoord is dat?

Volgens de Griekse wetgeving zijn draagmoederschapstrajecten in Griekenland alleen toegestaan als de draagmoeder in Griekenland woonachtig is.⁷⁹ De draagmoeders hoeven niet in speciale accommodaties te verblijven, maar kunnen thuis blijven tijdens de zwangerschap. Sinds 2014 is draagmoederschap in Griekenland ook opengesteld voor wensouders woonachtig in het buitenland. De draagmoeder moet vooralsnog in Griekenland woonachtig zijn. In de praktijk blijkt dat deze laatste bepaling niet erg streng wordt toegepast, aangezien een draagmoeder als woonachtig in Griekenland kan worden aangemerkt na een verblijf van een aantal maanden in Griekenland. Dit betekent dat als draagmoeders enkele maanden

⁷⁹ Ghodrati, F., *A comparative study of surrogacy rights in Iran and European countries, a review article* (2023) <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352552523000117> ; Brunet, L. *Comparative study on the regime of surrogacy in the EU member states* (2013) <https://eprints.lse.ac.uk/51063/>.

in Griekenland verblijven en daar bevallen, het draagmoederschapstraject onder de Griekse draagmoederschapswetgeving valt.⁸⁰

In Griekenland is er geen verplichting tot counseling. Wel vindt voorafgaand aan de conceptie een rechterlijke toets plaats, waarbij de rechter goedkeuring dient te geven voor het aangaan van het draagmoederschapstraject. De rechter toetst daarbij of de draagmoeder geschikt is (zowel fysiek als mentaal) om het kind te baren. De Griekse wet schrijft voor dat de draagmoeder in goede fysieke en mentale gezondheid moet zijn voor de zwangerschap en de bevalling.⁸¹ Zij ondergaat daarvoor verschillende testen, die tevens als (medisch) bewijs dienen voor de rechter. Daarnaast moet de draagmoeder al minstens één kind hebben gekregen, zodat de kans op onverwachte complicaties wordt verkleind. Wensouders die in Nederland wonen en naar Griekenland gaan voor een draagmoederschapstraject, moeten in Nederland verplicht counseling volgen, ook al is dat volgens de Griekse wetgeving niet verplicht. Anonieme donatie is inderdaad mogelijk in Griekenland. Echter, als in Nederland woonachtige wensouders, ondanks de uitdrukkelijke aandacht die in de voorlichting is besteed aan de nadelen daarvan toch gebruik maken van een anonieme donor, kunnen zij geen gebruik maken van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling.

Vraag 82

De CDA-fractieleden vragen de regering te reageren op berichten dat in landen als Oekraïne en Georgië het draagmoederschap een echte business is geworden.⁸² Een situatie waarbij vrouwen zeggen in een moeilijke positie zitten, hun baan opzeggen en het doen uit noodzaak. De fractieleden van het CDA geven aan dat de regering terecht stelt dat Oekraïne, waar draagmoederschap mogelijk is zonder rechterlijke tussenkomst, niet aan de voorwaarden voldoet. De leden wijzen erop dat desondanks draagmoederschapstrajecten vanuit Oekraïne naar Nederland wel mogelijk blijven, kan de regering ingaan op wat zij hier een wenselijke route vindt?

Deze berichten zijn zorgelijk in die zin dat financieel gewin geen drijfveer zou moeten zijn voor de draagmoeder om deel te nemen aan een draagmoederschapstraject. Dit is belangrijk voor de waardigheid van het kind. Daarbij kunnen financiële prikkels leiden tot oneigenlijke druk op de draagmoeder en haar positie kwetsbaar maken. Ouderschap dat in Oekraïne of Georgië is ontstaan na draagmoederschap zonder rechterlijke toetsing, komt niet in aanmerking voor erkenning via de voorgestelde regeling. In die zin verandert met het wetsvoorstel de bestaande juridische route bij draagmoederschapstrajecten uit Oekraïne en Georgië niet. Overigens is in Georgië naar de laatst bij bekende informatie een wetsvoorstel ahangig dat de vergoedingen voor de draagmoeder aan banden zou leggen.⁸³

Met de voorgestelde regeling op grond waarvan wensouders verplicht zijn voorlichting en counseling te volgen, wordt beoogd dat wensouders kiezen voor een zorgvuldig traject in Nederland. Of, als zij kiezen voor een buitenlands traject, dat zij kiezen voor een traject dat voldoet aan vergelijkbare zorgvuldigheidseisen als die aan een binnenlands traject worden gesteld. De regeling bevat hiertoe prikkels. In de verplichte voorlichting zullen betrokkenen bewust worden gemaakt van de risico's van buitenlands draagmoederschap en zal informatie worden verschaft over hoe trajecten in het buitenland verantwoord kunnen verlopen. De Nederlandse overheid kan echter niet voorkomen dat wensouders naar

⁸⁰ Zervogianni, E., *Lessons Drawn from the Regulation of Surrogacy in Greece, Cyprus, and Portugal, or a Plea for the Regulation of Commercial Gestational Surrogacy* (2019)

<https://academic.oup.com/lawfam/article-abstract/33/2/160/5485776?redirectedFrom=fulltext&login=true>.

⁸¹ No. 1704/2022 of the National Authority for Medically Assisted Reproduction en Law 3305/2005.

⁸² "In Georgië is draagmoederschap booming business", Trouw, 28 augustus 2023.

⁸³ Raad van Europa, Committee on Bioethics, Replies by the member States to the questionnaire on access to medically assisted procreation (MAP), on the right to know about their origin for children born after MAP and on surrogacy, appendix 1.

landen gaan waar trajecten niet voldoen aan de Nederlandse eisen. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van wensouders om ook daadwerkelijk te kiezen voor een zorgvuldig traject.

Vraag 84

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de regering specifieke aandacht heeft voor landen waarbij wetgeving omtrent commercieel draagmoederschap bijzonder soepel is en commercieel draagmoederschap veel goedkoper is dan elders in de wereld?

In het WODC-onderzoek 2024 wordt door ervaringsdeskundigen genoemd dat er ethische zorgen zijn over motieven en begeleiding van draagmoeders in de landen waar de kosten voor draagmoederschap beduidend lager zijn. Daarnaast kan het uitwijken naar landen waar draagmoederschap minder goed geregeld is, leiden tot juridische problemen wanneer wensouders willen terugreizen naar Nederland.⁸⁴ In de voorlichting zal dan ook specifiek aandacht worden besteed aan de extra risico's die gepaard gaan met het kiezen voor een land waar de kosten lager zijn.

Vraag 85

De leden van de CDA-fractie vragen welke status bemiddelingsorganisaties in dit wetsvoorstel hebben.

In Nederland is bemiddeling bij draagmoederschap verboden (artikel 151b Sr). Ook het in Nederland aanbieden van deze dienst is niet toegestaan (artikel 151b, tweede lid, Sr). Dit wetsvoorstel heft dit verbod op voor rechtspersonen die door de verantwoordelijke bewindspersoon zijn aangewezen voor bemiddeling bij draagmoederschap (voorgesteld artikel 151b, vierde lid, Sr).⁸⁵ Of bemiddeling bij draagmoederschap in het buitenland is toegestaan, is aan het betreffende land om te bepalen. Wensouders die kiezen om een traject in het buitenland aan te gaan, kunnen daarbij in beginsel ook gebruik maken van een (daar toegestane) bemiddelingsorganisatie die haar werkzaamheden in het betreffende land verricht. Het feit dat daarmee hoge bedragen zijn gemoeid, betekent niet per definitie dat sprake is van een onzorgvuldig traject of ongeoorloofde betalingen voor de overdracht van het ouderschap (zie voorgesteld artikel 151ca Sr). Zo kan begeleiding in het buitenland een zorgvuldig traject juist ook bevorderen. Daarnaast kunnen procedures en medische zorg in het buitenland duur(der) zijn, en de levensstandaard en sociale voorzieningen anders. In de verplichte voorlichting zal ook aan dit aspect van buitenlandse trajecten aandacht worden besteed en het belang van een ook in dat kader zorgvuldig en zuiver traject worden benadrukt.

Vraag 88

De leden van de SP-fractie delen de door sommige organisaties geuite zorg dat buitenlandse draagmoederschapstrajecten onder de voorgestelde regeling eenvoudiger worden. Dit voornamelijk vanwege het feit dat wensouders zelf gaan over de toets of een draagmoeder dit vrijwillig doet. Deze leden vinden het onwenselijk om op deze manier een groot verschil te maken tussen binnenlands en buitenlands draagmoederschap. Zij vragen of de regering counseling voldoende acht voor het stimuleren van een met waarborgen omkleed wensouderschap (aangenomen dat deze leden bedoelen een zorgvuldig draagmoederschapstraject). Verder vragen zij of de regering kan bevestigen dat er verschillen zijn in vereisten, bijvoorbeeld met een rechterlijke toets die alleen bij binnenlands draagmoederschap telt?

Voorgesteld wordt dat in gevallen waarin in het buitenland een zorgvuldig traject is doorlopen, de erkenning van ouderschap na draagmoederschap zonder rechterlijke toets in Nederland kan plaatsvinden. Dan moet wel zijn voldaan aan vergelijkbare voorwaarden die aan draagmoederschapstrajecten in

⁸⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 86.

⁸⁵ Gelet op de taakverdeling binnen het kabinet Schoof is dat thans de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, T.H.D. Struycken.

Nederland worden gesteld. Zo moet er een rechterlijke beslissing aan de afstammingsrelatie ten grondslag liggen. Het is daarbij niet zo dat de wensouders over de erkenning gaan. De erkenning kan in die gevallen plaatsvinden bijvoorbeeld door de ambtenaar van de burgerlijke stand bij de inschrijving van de geboorteakte of de ambtenaar burgerzaken bij de inschrijving in de BRP. Bij de counseling maar vooral ook bij de verplichte voorlichting zal worden ingegaan op de zorgvuldigheidseisen en het belang om daaraan te voldoen, zodat wensouders zich hiervan bewust zijn.

Vraag 92

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met de regering dat regels rondom buitenlands draagmoederschap moeilijk te handhaven zijn. Zij vragen hoe de regering de zwaartekracht van de regels aangaande buitenlands draagmoederschap dan weegt. Zij vragen naar de risico's, hoe deze zijn gewogen en waarop het vertrouwen berust dat er toch naleving zal zijn. Zij vragen welke gevolgen er zijn als er geen naleving is.

Ervan uitgaande dat de leden van de ChristenUnie vragen naar een nadere toelichting op de overwegingen om regels te stellen voor buitenlandse draagmoederschapstrajecten, antwoord ik als volgt. Het gaat bij draagmoederschap vrijwel altijd om genetisch eigen kinderen van ten minste één van de wensouders. De in het buitenland vastgestelde afstammingsband tussen een genetisch eigen kind en een in Nederland woonachtige wensouder moet in een snelle procedure worden erkend in het belang van het betrokken kind. Zo blijkt ook uit de in het voorgaande reeds genoemde rechtspraak van het EHRM. Of een traject zorgvuldig is geweest doet daaraan niet af. Ook een algemeen verbod op draagmoederschap maakt deze verdragsrechtelijke verplichting niet anders.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is onder ogen gezien dat dit voorstel de risico's die kleven aan (internationaal) draagmoederschap niet helemaal kan wegnemen, net zo min als enig andere regeling dat zou kunnen. Daarbij is tevens de realiteit dat wensouders naar het buitenland kunnen en zullen blijven gaan om daar een draagmoederschapstraject te volgen, ongeacht of er een wettelijke regeling wordt getroffen. Het wetsvoorstel beoogt daarom vooral om ouders te stimuleren te kiezen voor een verantwoord draagmoederschapstraject: door voorlichting en counseling verplicht te stellen bij zowel binnenlandse als buitenlandse trajecten, wensouders te stimuleren te kiezen voor een traject in Nederland, als zij toch kiezen voor een buitenlands traject hen te stimuleren om dan te kiezen voor een zorgvuldig traject (door een snellere erkenning te bieden aan internationaal draagmoederschap dat aan bepaalde voorwaarden voldoet, die vergelijkbaar zijn met die voor binnenlandse trajecten. Juist door wensouders met voorlichting en counseling bewust te maken van de risico's bij internationaal draagmoederschap, van het belang om te kiezen voor een zorgvuldig traject -juist ook in het belang van (de ontwikkeling van) het kind en de draagmoeder - en wat nodig is voor een zorgvuldig traject, zullen zij ook daadwerkelijk voor zo'n traject kunnen kiezen.

Vraag 93

De leden van de ChristenUnie vragen zich af welke voordelen de regering ziet voor draagmoeders die deelnemen aan een internationaal draagmoederschap. Zij vragen tevens welke nadelen de regering ziet.

Ik trek de vraag van de leden van de ChristenUnie naar de voordelen voor de draagmoeder graag breder naar de beweegredenen voor de draagmoeder om deel te nemen. Uit onderzoek blijkt dat draagmoeders verschillende redenen hebben om aan een (internationaal) draagmoederschapstraject deel te nemen. Zo zijn er de meer altruïstische redenen, zoals de wens mensen te helpen die zelf geen kind kunnen krijgen of om nog eens een zwangerschap door te willen maken. Uit onderzoek blijkt dat wereldwijd gezien het merendeel van de draagmoeders deelnemen aan een traject vanwege meer financiële redenen, vaak om met de betalingen de eigen familie te onderhouden.⁸⁶ Uit recent onderzoek onder 231 draagmoeders in de

⁸⁶ Zie voor een overzicht van onderzoeken op (o.a.) dit vlak: Kneebone, E., Beilby, K. & Hammarberg, K., (2022), *Experiences of surrogates and intended parents of surrogacy arrangements: a systematic review*, *Reproductive*

VS – het land waarin blijkens het WODC-onderzoek 2024 wensouders uit Nederland het vaakst een traject aangaan als zij kiezen voor buitenlands draagmoederschap⁸⁷ - blijkt daarentegen dat de meeste draagmoeders het traject primair zijn aangegaan om altruïstische of pro-sociale redenen (88,1%). Van deze groep heeft 9,7% primair vanwege economische redenen deelgenomen aan het traject.⁸⁸ In het onderzoek wordt daarbij niet uitgesplitst naar internationaal of binnenlands draagmoederschap. Of er een verschil bestaat in beweegredenen tussen deze situaties, kan ik daarmee niet zeggen.

Nadelen of negatieve consequenties voor draagmoeders die uit onderzoek naar voren komen zijn bijvoorbeeld complicaties tijdens de zwangerschap, dat zij in hun eigen omgeving te maken krijgen met stigmatisering en onbegrip, dat zij niet zorgvuldig worden bijgestaan door een (tussen)persoon of dat zij tijdens de zwangerschap beperkt worden in hun bewegingsvrijheid en medische keuzes.⁸⁹ Daarnaast bestaat er het risico op uitbuiting van de draagmoeder. Wanneer sprake is van een financiële vergoeding van de draagmoeder, kan de vraag rijzen of er wel altijd echt sprake is van vrijwilligheid om aan het traject deel te nemen. Betrokkenheid van bemiddelingsbureaus met een winstoogmerk kunnen dat beeld versterken. Uit het WODC-onderzoek 2024 blijkt echter ook dat er tevens wetenschappers zijn die bepleiten dat het niet betalen van een draagmoeder juist een vorm van uitbuiting is.⁹⁰ In internationale gevallen geldt bovendien dat het daarbij, afhankelijk van de financiële middelen van draagmoeder en wensouders, ingewikkelder zou kunnen zijn om contact te onderhouden. Digitale middelen kunnen daarbij uiteraard van pas komen, maar kunnen een daadwerkelijke ontmoeting maar ten dele vervangen. Of dit laatste als voor- of nadeel moet worden beschouwd, is mede afhankelijk van de wensen van de draagmoeder op dit punt.

5.4. Europeesrechtelijke aspecten draagmoederschapsregeling

Vraag 102 en 103

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat de voorgestelde regeling niet onder de notificatieplicht van de Dienstenrichtlijn valt? Tevens vragen zij of er lidstaten zijn met een wettelijke regeling voor draagmoederschap die hier anders tegenaan kijken en hun wettelijke regeling wel hebben genotificeerd bij de Europese Commissie, omdat dat volgens deze lidstaten voortvloeit uit een notificatieplicht van deze richtlijn of een notificatieplicht van andere richtlijnen.

Het kabinet meent dat draagmoederschap in de voorgestelde regeling niet kan worden gekwalificeerd als een economische activiteit die tegen vergoeding wordt verricht in de zin van artikel 57 VWEU en de Dienstenrichtlijn. Dit, omdat op grond van het wetsvoorstel de financiële compensatie beperkt blijft tot het vergoeden van de kosten en van inkomstenderving die met het draagmoederschap verband houden. Daarmee wordt vermeden dat er financiële prikkels of voordelen voor potentiële draagmoeders zijn. Voor zover bekend zijn geen landen die een wettelijke regeling voor draagmoederschap hebben ertoe overgegaan deze te notificeren bij de Europese Commissie.

BioMedicine Online, 45(4), p. 815-830 en Brandão, P., & Garrido, 2022, 'Commercial Surrogacy: An Overview', *Rev Bras Ginecol Obstet*, 44(12), 1141-1158.

⁸⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 53.

⁸⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 17 en Martínez-López, J. Á., & Munuera-Gómez 2024, 'Surrogacy in the United States: an analysis of surrogates' sociodemographic profiles and motivations', *Reproductive BioMedicine Online*, 49(4).

⁸⁹ Zie eveneens: Kneebone, E., Beilby, K., & Hammarberg, K., (2022), Experiences of surrogates and intended parents of surrogacy arrangements: a systematic review, *Reproductive BioMedicine Online*, 45(4), p. 815-830.

⁹⁰ Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 17.

Europese richtlijn Mensenhandel

Vraag 104, 105 en 106

De leden van de SGP-fractie stellen vragen over de richtlijn 'Preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims', die recent in Europees verband is aangenomen.

Artikel 2 van de genoemde EU-richtlijn⁹¹ heeft betrekking op mensenhandel en bevat geen verplichting om draagmoederschap op zichzelf strafbaar te stellen. Anders dan de aan het woord zijnde leden menen is dit wetsvoorstel dus niet in strijd met deze richtlijn. In situaties van draagmoederschap kan alleen sprake zijn van mensenhandel in de zin van die richtlijn, wanneer iemand opzettelijk een wettelijk omschreven beïnvloedingsmiddel gebruikt (bijvoorbeeld misbruik van een kwetsbare positie) en diegene het oogmerk heeft om een ander in het kader van haar draagmoederschap uit te buiten. Daarbij valt te denken aan het geval dat iemand uit winstbejag, bijvoorbeeld iemand die het doel heeft om het kind na de geboorte aan wensouders te verkopen, misbruik maakt van de situatie dat een vrouw in armoede leeft door haar over te halen om tegen betaling draagmoeder te worden. Situaties van uitbuiting van draagmoederschap kunnen overigens nu al onder het bereik van mensenhandel vallen. De opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in de strafbepaling van mensenhandel (artikel 273 Sr) is immers niet uitputtend. Ter implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel wordt – zonder dat verandering wordt gebracht in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel – uitbuiting van draagmoederschap expliciet toegevoegd aan artikel 273 Sr. Wanneer het draagmoederschapstraject volgens de regels van dit wetsvoorstel wordt doorlopen, is geen sprake van opzettelijk gebruik van een beïnvloedingsmiddel of het oogmerk van uitbuiting van draagmoederschap en dus evenmin van mensenhandel.

Het wetsvoorstel waarborgt binnen Nederland en bevordert internationaal het recht van de draagmoeder op bescherming tegen uitbuiting en andere vormen van dwang rond draagmoederschap. Voorlichting en counseling van de wensouders zijn verplicht bij binnenlandse en buitenlandse draagmoederschapstrajecten. Verder is juridische begeleiding van de draagmoeder verplicht voor binnenlandse draagmoederschapstrajecten. Dit moet de draagmoeder in staat stellen om vrij en geïnformeerd in te stemmen met het draagmoederschapstraject.

6. Strafrechtelijk kader draagmoederschap

6.1. Inleiding

Vraag 90, 91, 111, 112 en 131

De leden van de GroenLinks-PvdA-, SP- en SGP-fractie hebben vragen over de reikwijdte van de strafbaarstellingen.

Het voorgestelde strafrechtelijk kader voor betalingen bij de overdracht van ouderschap en draagmoederschap bestaat uit twee onderdelen. De eerste strafbepaling ziet op betalingen voor de overdracht van ouderschap (voorgesteld artikel 151ca Sr). In de context van draagmoederschap gaat het hierbij om vergoedingen die enkel worden uitgekeerd nadat een kind (gezond) ter wereld is gebracht en daadwerkelijk wordt overgedragen aan de wensouders of betalingen die met dat doel zijn verricht en moeten worden terugbetaald als dit uiteindelijk niet gebeurt. De uiteindelijke overdracht van het ouderschap van het (gezonde) kind is met andere woorden een voorwaarde voor het doen van de betalingen. Het kind wordt hiermee gereduceerd tot handelswaar. Dit is strijd met de fundamentele rechten van een kind. Deze betalingen zijn daarom in geen geval toegestaan, niet bij

⁹¹ Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.

draagmoederschapstrajecten in Nederland en ook niet bij trajecten die Nederlanders in het buitenland aangaan.

Betalingen die maandelijks of periodiek aan de draagmoeder worden gedaan en waarbij de uitkomst van het traject er niet toe doet, bijvoorbeeld een onkostenvergoeding voor het dragen van het kind, worden niet gedaan om het ouderschap van een kind te verkrijgen in de zin van deze strafbepaling. Daarbij gaat het namelijk om een vergoeding van kosten. Het doel van een draagmoederschapstraject is weliswaar steeds dat het ouderschap van het kind wordt overgedragen aan de wensouders, maar dat dat uiteindelijk ook gebeurt is bij onkostenvergoedingen geen voorwaarde. Dat is een wezenlijk verschil tussen toelaatbare onkostenvergoedingen en niet-toelaatbare betalingen voor de overdracht van het ouderschap van een kind. Dit kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld.

Gedurende de zwangerschap krijgt de draagmoeder een maandelijks uitkering voor het dragen van het kind. Dit in verband met het ongemak dat zij vanwege de zwangerschap ervaart. Uiteraard is de wens van alle betrokkenen dat de zwangerschap tot de geboorte van een gezond kind leidt, maar dat is niet zeker op het moment dat de vergoedingen worden uitgekeerd en dat doet er ook niet toe. Wat de uitkomst van de zwangerschap ook is, de draagmoeder ervaart ongemak en daarvoor dient de onkostenvergoeding. Een betaling die enkel wordt gedaan als de zwangerschap op de gewenste wijze eindigt en waarvoor dus de overdracht van het ouderschap van een gezond kind een voorwaarde is, is geen onkostenvergoeding voor de draagmoeder in verband met het dragen van het kind. Een dergelijke betaling is dus in feite een betaling voor het kind. Om voornoemde reden zijn deze betalingen onacceptabel.

De tweede strafbepaling betreft het meer geven of ontvangen voor het zijn van draagmoeder dan de op grond van het voorgestelde artikel 1:215, eerste lid, onder f, BW bij amvb vastgestelde maximale vergoeding (voorgesteld artikel 442b Sr). Deze amvb geldt in geval van binnenlandse draagmoederschapstrajecten. De reden om bij amvb maximale vergoedingen voor draagmoederschap in Nederland vast te stellen is dat, in lijn met het uitgangspunt van de Staatscommissie Herijking ouderschap, geldelijk gewin niet de drijfveer mag zijn van een draagmoeder, maar tegelijkertijd goed voor haar moet worden gezorgd. Op basis van dit besluit kunnen in de praktijk heldere afspraken worden gemaakt over te vergoeden kosten. Dit draagt niet alleen bij aan een zorgvuldig draagmoederschapstraject zonder financiële risico's voor de draagmoeder maar ook aan het tegengaan van het risico dat geldelijk gewin een factor is bij de beslissing draagmoeder te worden. Vergoedingen van in Nederland woonachtige wensouders aan draagmoeders in het buitenland kunnen niet op eenzelfde wijze worden gemaximeerd. Dat hangt niet alleen samen met het gegeven dat de kosten voor een draagmoederschapstraject sterk verschillen per land, maar ook met de enorme verschillen die bestaan in (financiële) vangnetten die nationale overheden aan hun burgers bieden. Deze strafbepaling ziet dan ook alleen op betalingen bij binnenlandse trajecten die de vastgestelde maxima te boven gaan. Deze bepaling kan van pas komen in gevallen waarin bekend wordt dat aan een draagmoeder in Nederland te hoge vergoedingen worden gegeven.

Dit strafrechtelijk kader biedt wensouders duidelijkheid over betalingen die in het kader van draagmoederschap en het overdragen van ouderschap wel en niet toelaatbaar zijn.

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was een anders geformuleerde strafbaarstelling opgenomen. Op grond van die bepaling was onder meer strafbaar het doen van giften of beloften aan een vrouw met het oogmerk haar te bewegen draagmoeder te worden en het doen van giften of beloften aan een ander met het oogmerk die ander te bewegen om de verzorging en opvoeding van een kind duurzaam over te dragen. In verschillende consultatieadviezen en -reacties is aangegeven dat onvoldoende duidelijk was wat strafbaar was en wat een normale, redelijke en acceptabele vergoeding zou zijn. Naar aanleiding van de ontvangen adviezen is de voorgestelde strafbaarstelling grondig herzien.

Een ander belangrijk signaal dat uit de consultatiereacties over de strafbaarstelling naar voren is gekomen, is dat er op dit moment onvoldoende mogelijkheden zijn om op te treden tegen tussenpersonen. Ook het openbaar ministerie (hierna: OM) heeft in het consultatieadvies over de strafbaarstelling benadrukt dat de strafrechtelijke aandacht (ook) uit zou moeten gaan naar de tussenpersoon.

De praktijk leert dat wensouders geregeld een draagmoederschap geheel of gedeeltelijk in het buitenland vormgeven. Zij zijn in dat geval vaak afhankelijk van een tussenpersoon of een organisatie die voor hen bemiddelt met een potentiële draagmoeder en assisteert bij de juridische vormgeving van het ouderschap van de wensouders. Deze bemiddeling kan bijdragen aan een zorgvuldig verloop van de procedure en de tussenpersoon kan de betrokkenen goede voorlichting en begeleiding bieden. Anderzijds kan het feit dat de wensouders afhankelijk kunnen zijn van de tussenpersoon of organisatie die de bemiddeling uitvoert ook misbruik in de hand werken door de kwetsbare positie van de wensouders en/of draagmoeder. Dat is nu zo en dat zal onder de voorgestelde regeling niet anders zijn.

Ten aanzien van de strafbare betalingen voor de overdracht van het ouderschap van een kind kunnen tussenpersonen een sterk bevorderende en vergemakkelijkende rol vervullen. Vanwege hun positie als bemiddelaar waarbij veel invloed kan worden uitgeoefend op de afspraken die met ouders en draagmoeders worden gemaakt, kunnen zij er bovendien voor zorgen dat een 'markt' ontstaat waarin betalen voor de overdracht van het ouderschap over een kind praktijk is. Dat maakt dat - al dan niet commerciële -tussenpersonen die wensouders opzettelijk behulpzaam zijn bij het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind op dezelfde wijze moeten kunnen worden bestraft als de wensouders. Mede naar aanleiding van de consultatieadviezen is daarom een tweede lid aan artikel 151ca Sr toegevoegd, op grond waarvan degene die een ander opzettelijk als medeplichtige terzijde staat bij het geven van een betaling voor de overdracht van het ouderschap van een kind hiervoor met dezelfde straf kan worden bestraft. Het wetsvoorstel heeft daarmee ook betrekking op tussenpersonen.

Als in het buitenland buiten medeweten van de in Nederland woonachtige wensouders betalingen worden gedaan door in het buitenland woonachtige of gevestigde tussenpersonen, geldt ten aanzien van de wensouders dat geen sprake is van strafbaarheid op grond van het voorgestelde artikel 151ca Sr. De wensouders doen in dat geval immers geen betaling aan een draagmoeder of tussenpersoon om het ouderschap van een kind te verkrijgen. De buitenlandse tussenpersoon kan in Nederland ook niet worden vervolgd voor betalingen die in het buitenland worden gedaan. Dit laat onverlet dat wensouders ervoor verantwoordelijk zijn te kiezen voor een zorgvuldig traject en dus ook worden geacht alert te zijn op eventuele gedragingen van de tussenpersoon die erop zijn gericht de draagmoeder te bewegen draagmoeder te worden of een kind over te dragen, bijvoorbeeld door substantiële geldbedragen aan de draagmoeder te betalen.

Voor wat betreft de in de consultatie gedane suggestie om het onrechtmatig verkrijgen van kinderen strafbaar te stellen wordt nog het volgende opgemerkt. Deze suggestie is aldus begrepen dat het verkrijgen van het ouderschap in strijd met de daarvoor geldende voorschriften, strafbaar zou moeten worden gesteld. Hierbij kan worden gedacht aan illegale adoptie vanuit het buitenland – in strijd met de voorschriften in de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) – wat op grond van de huidige Wobka al strafbaar is. Anders dan bij interlandelijke adoptie bestaat er voor draagmoederschap geen dwingend wettelijk kader. Met dit wetsvoorstel wordt een maatstaf voor verantwoord draagmoederschap neergelegd, waarvan wensouders zich rekenschap behoren te geven bij de keuze voor een draagmoederschapstraject in het binnenland zowel als in het buitenland. Als de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling niet wordt gevolgd, betekent dat nog niet automatisch dat sprake is van onrechtmatige verkrijging van een kind. Een strafbaarstelling gekoppeld aan het begrip 'onrechtmatig

verkrijgen van kinderen' zou daarmee onvoldoende duidelijkheid bieden over wat strafbaar is en daardoor niet voor alle situaties een oplossing bieden. Naar het oordeel van het kabinet moet het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind in ieder geval strafbaar zijn omdat dit in strijd is met de fundamentele rechten van het kind. Daarbij maakt het niet uit of sprake is van draagmoederschap of adoptie en of dit in Nederland gebeurt of daarbuiten. Daarom heeft het voorgestelde artikel 151ca Sr betrekking op het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind, en wordt aan die bepaling extraterritoriale werking gegeven. De voorgestelde strafbaarstelling is daarmee in lijn met de wens van het OM uit de sfeer van draagmoederschap gehaald.

Vraag 137

De leden van de Volt-fractie vragen in hoeverre de sociaaleconomische status van draagmoeders (zowel uit binnen- en buitenland) als grond meegewogen wordt in strafbepalingen.

In de twee strafbepalingen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel – artikel 151ca Sr dat ziet op het betalen voor de overdracht van een kind en artikel 442b Sr dat betrekking heeft op het meer betalen of ontvangen voor draagmoederschap dan de bij amvb vastgestelde vergoedingen – is een bepaalde sociaaleconomische positie van de draagmoeder geen voorwaarde voor strafbaarheid. Voor artikel 442b Sr is de sociaaleconomische status van de draagmoeder evenmin relevant: de maximale vergoedingen zijn bij amvb bepaald en die zijn niet afhankelijk van de financiële situatie van de draagmoeder.

Bij artikel 151ca Sr zal het oogmerk van de wensouders bij het geven of beloven van betalingen of voordelen aan een draagmoeder in sommige gevallen moeten worden afgeleid uit de omstandigheden van het geval. In dergelijke gevallen kan onder meer de hoogte van de (beloofde) betalingen of waarde van de (beloofde) voordelen van belang zijn. Dit kan immers relevant zijn voor de beoordeling in hoeverre de betaling of het voordeel geschikt is om daarmee het gewenste ouderschap van een kind te verwerven. De kosten voor levensonderhoud in het desbetreffende land kunnen daarbij een rol spelen. In landen waar de kosten voor levensonderhoud relatief laag zijn zal een betaling of voordeel bijvoorbeeld eerder als hoog of waardevol kunnen worden aangemerkt. Als het – ook naar lokale standaarden – om een relatief laag bedrag gaat, zoals het trakteren op een etentje in een restaurant, zal dat niet voldoende zijn om iemand te bewegen het ouderschap over te dragen. Het oogmerk van de wensouders zal daar in die gevallen dan ook niet op zijn gericht.

Vraag 96, 97, 117, 125, 128, 129, 130 en 133

De leden van de GroenLinks-PvdA-, D66-, BBB- en CDA-fractie hebben vragen over de handhaafbaarheid en de reacties in de consultatieadviezen op de strafbaarstellingen.

Verschillende organisaties, waaronder het OM, de politie en de NOVA, hebben naar aanleiding van de consultatie van de strafbaarstelling erop gewezen dat het opsporen van de strafbaar gestelde gedragingen niet eenvoudig zal zijn. Hoewel naar aanleiding van de ontvangen adviezen het strafrechtelijk kader grondig is herzien, geldt ook voor de nu voorgestelde strafbaarstellingen dat opsporing en vervolging lastig zal zijn. Geen van de betrokken partijen heeft immers baat bij het melden of prijsgeven van informatie over gegeven of beloofde betalingen. Dit zal des te meer gelden in het geval van draagmoederschapstrajecten in landen waarin deze gedragingen niet strafbaar zijn. Hierbij geldt tevens dat opsporing en vervolging bij buitenlandse trajecten zowel vanwege logistieke aspecten als vanwege de afhankelijkheid van medewerking van de buitenlandse autoriteiten aan het onderzoek nog lastiger zullen zijn. Dit vormt echter geen reden om van strafbaarstelling af te zien. Integendeel, normstelling op dit gevoelige terrein wordt juist om principiële redenen van belang geacht. Voor wensouders die hun kinderwens willen realiseren moet duidelijk zijn dat de fundamentele rechten van het kind dienen te worden gerespecteerd. Met deze strafbaarstelling wordt daarover een duidelijk signaal afgegeven. Daarbij

is wenselijk dat strafrechtelijk optreden mogelijk is in die gevallen waarin informatie over misstanden beschikbaar is.

Om te bevorderen dat in de gevallen waarin signalen van misstanden bij politie of OM terechtkomen daar ook gevolg aan kan worden gegeven, wordt voorgesteld het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind aan te merken als een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Hierdoor kunnen in het belang van het onderzoek bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals het vorderen van gegevens bij derden (artikel 126nd Sv), worden toegepast. Zo kunnen in Nederland gegevens worden opgevraagd, bijvoorbeeld over gedane of ontvangen betalingen. Als bewijsmateriaal kunnen bijvoorbeeld dienen overeenkomsten, bankafschriften en verklaringen van de tussenpersoon en de wensouders. Het is ook denkbaar dat de draagmoeder zich tot de politie wendt als een betaling niet wordt gedaan omdat het kind niet gezond ter wereld is gekomen. Als het gaat om buitenlandse draagmoederschapstrajecten is Nederland, zoals hiervoor al aan de orde gekomen, afhankelijk van de medewerking van buitenlandse autoriteiten aan rechtshulpverzoeken. Als deze gedraging in het desbetreffende land niet strafbaar is, is het waarschijnlijk dat de buitenlandse autoriteiten aan dergelijke verzoeken niet meewerken. In dat geval zal het lastig kunnen zijn om handhavend op te treden.

6.2. Strafbaarstelling betalen overdracht ouderschap

Vraag 118, 119, 120 en 136

De leden van de VVD- en Volt-fractie hebben vragen over het voorgestelde strafmaximum.

In de consultatieversie van de voorgestelde strafbaarstelling was op het doen van een gift of belofte of het verlenen van een dienst met het oogmerk een vrouw te bewegen draagmoeder te zijn van een kind of iemand te bewegen een kind af te staan om de verzorging en opvoeding van dat kind duurzaam aan een ander over te laten, een maximale gevangenisstraf gesteld van een jaar. Deze maximumstraf was gelijk aan de maximumstraf die in artikel 151b Sr is gesteld op het in beroep en bedrijf teweegbrengen of bevorderen dat draagmoederschap tot stand komt. In de consultatiereacties met betrekking tot deze strafbaarstelling kwam naar voren dat deze strafmaat als te laag werd beoordeeld. Ook werd de strafbaar te stellen gedraging niet van gelijke ernst geacht als die van het beroepsmatig bemiddelen voor draagmoederschap. Naar aanleiding van deze adviezen is de strafbaarstelling aangepast en is het strafmaximum verhoogd naar vier jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie in de versie van het wetsvoorstel waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht. Hiermee werd, conform de wens van het OM en de politie, toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk voor de opsporing van dit delict. Daarnaast is een aparte strafbaarstelling toegevoegd voor het meer geven of ontvangen voor het zijn van draagmoeder dan de op grond van het voorgestelde artikel 1:215, eerste lid, onder f, BW bij amvb vastgestelde maximale vergoeding (voorgesteld artikel 442b Sr). Voor deze overtreding zou een geldboete van de derde categorie kunnen worden opgelegd.

De Afdeling adviseerde de verhouding tussen de twee nieuw in het wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstellingen en in het bijzonder de daarbij gekozen strafmaxima nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen. Naar aanleiding van dit advies is 'het strafgat' tussen het voorgestelde artikel 442b Sr en het voorgestelde artikel 151ca Sr verkleind. Vanuit een moreel en juridisch oogpunt zijn er weliswaar duidelijke verschillen in laakbaarheid en strafwaardigheid aan te wijzen die een afwijkende strafmaat en classificatie rechtvaardigen. Maar deze verschillen lopen naar het oordeel van het toenmalige en huidige kabinet inderdaad niet dermate uiteen dat zij het verschil in de in het oorspronkelijke voorstel opgenomen strafmaxima in onderlinge samenhang bezien kunnen rechtvaardigen. Dit komt ook omdat de gedragingen, los van het oogmerk van degene die de betaling doet, strikt genomen hetzelfde kunnen behelzen en beiden het risico van beïnvloeding van de draagmoeder in zich dragen. Daarom is naar aanleiding van het advies van de Afdeling ervoor gekozen de strafpositie voor het voorgestelde artikel 151ca Sr te bepalen op ten hoogste twee jaren gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie en

die voor de in het voorgestelde artikel 442b Sr strafbaar gestelde gedraging te stellen op ten hoogste zes maanden hechtenis of geldboete van de derde categorie.

Het strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf wordt passend geacht voor het voorgestelde artikel 151ca Sr gelet op de ernst van dit delict. De verwachting is dat hiervan een afschrikwekkende werking uitgaat en dat dit eraan bijdraagt dat bij de vervulling van een kinderwens wordt gekozen voor een procedure waarbij het belang van het kind centraal staat. Dit is een nuttige aanvulling op bestaande strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, zoals de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr. Het strafmaximum in het voorgestelde artikel 151ca Sr is hoger dan de maximumstraf die in artikel 151b Sr is gesteld op het in beroep en bedrijf teweegbrengen of bevorderen dat draagmoederschap tot stand komt, maar aanzienlijk lager dan dat voor mensenhandel (artikel 273f Sr). Aansluiting bij dat delict ligt gelet op de aard van de gedraging niet voor de hand. Voor strafbaarheid wegens mensenhandel is het oogmerk van uitbuiting vereist. Van het oogmerk om het betrokken kind uit te buiten, is bij de overname van de zorg voor een kind voor gezinsvorming doorgaans echter juist geen sprake. De wensouders hebben in vrijwel alle gevallen de intentie om goed voor het kind te zorgen. Wensouders gaan mogelijk te ver bij het realiseren van hun kinderwens door een bedrag te bieden voor het overdragen van het ouderschap van een kind. Bestrafing daarvan moet mogelijk zijn omdat de menselijke waardigheid van het kind hierdoor in het gedrang kan komen, maar het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind kan geenszins met mensenhandel op een lijn worden gesteld. Zouden de wensouders wel het oogmerk hebben het kind uit te buiten, dan valt die aanmerkelijk ernstiger situatie onder het bereik van mensenhandel (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 2°, Sr). Ook in het geval sprake is van het oogmerk van uitbuiting van de draagmoeder, bijvoorbeeld in de situatie dat zij tot die dienstverlening wordt gedwongen, kan een dergelijke situatie al vallen onder het bereik van mensenhandel in de zin van artikel 273f, eerste lid, onderdeel 1°, Sr. Ter implementatie van de herziene Europese Richtlijn inzake de bestrijding en voorkoming van mensenhandel wordt uitbuiting van draagmoederschap expliciet toegevoegd aan artikel 273f Sr.

Extraterritoriale werking

Alvorens de vragen te beantwoorden die samenhang met de extraterritoriale werking van de strafbepaling, licht ik graag eerst nader toe waarom ervoor is gekozen de strafbaarstelling van het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind extraterritoriale werking te geven. Als dit wetsvoorstel in werking is getreden blijft het mogelijk te kiezen voor een draagmoederschapstraject in het buitenland. Dat van een buitenlandse route gebruik wordt gemaakt valt ook niet te voorkomen. Wel is het van belang dat dan rekening wordt gehouden met de belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse regeling en uiteraard ook dat de fundamentele rechten van het kind worden gerespecteerd. Het is in strijd met de menselijke waardigheid van het kind als het tot handelswaar wordt gereduceerd. Het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind wordt daarom in geen geval acceptabel geacht, ongeacht of dit in Nederland dan wel in het buitenland gebeurt. Om die reden is ervoor gekozen de strafbaarstelling van het betalen voor de overdracht van het ouderschap van een kind extraterritoriale werking te geven.

Vraag 121, 122 en 134

De leden van de GroenLinks-PvdA- en VVD-fractie hebben vragen over de inspanningen van de Nederlandse overheid in het kader van rechtshulpverzoeken en de justitiële samenwerking in dat verband.

In gesprekken over rechtshulpverzoeken, rechtshulpverdragen en justitiële samenwerking in strafzaken wordt in beginsel uitgegaan van de rechtsorde in de betrokken landen. Deze gesprekken lenen zich er niet voor om onderwerpen zoals draagmoederschap te bespreken. Zolang er geen overeenstemming is over hetgeen in dit kader wel en niet toelaatbaar is, en de gedragingen die met dit wetsvoorstel in Nederland strafbaar worden gesteld in het desbetreffende land niet strafbaar zijn, zal dat land veelal niet bereid zijn mee te werken aan rechtshulpverzoeken.

Internationaal is er tussen de staten die partij zijn bij het IVRK weliswaar overeenstemming over het feit dat verkoop van of de handel in kinderen voor welk doel ook, moet worden bestreden (artikel 35 IVRK en het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie), maar er is geen consensus over hetgeen wel en niet toelaatbaar is in het kader van draagmoederschapstrajecten. Zoals in antwoord op voorgaande vragen gemeld wordt in het kader van de HccH wel gesproken over knelpunten en oplossingen rondom de erkenning van ouderschap, waaronder internationaal draagmoederschap.⁹² In Europees verband wordt verder over een zogenoemde Ouderschapsverordening gesproken. Ouderschap ontstaan na draagmoederschap wordt door Nederland betrokken in de besprekingen hierover. Besprekingen over dit onderwerp blijken lastig, omdat landen hier zeer verschillend naar kijken. Desondanks zet Nederland zich ervoor in om in internationaal verband hierover tot afspraken te komen.

Vraag 123 en 132

De leden van de CDA-fractie lezen dat het mogelijk wordt om Nederlandse wensouders die in het buitenland de in artikel 151ca Sr strafbaar gestelde gedragingen begaan, in Nederland te vervolgen. De voornoemde leden vragen de regering in te gaan op de feitelijke situatie dat de vergoedingen veel meer bedragen dan een onkostenvergoeding. Zij vragen of de regering kan aangeven op welke wijze zij commercieel draagmoederschap in het buitenland uitsluit. De leden van de GroenLinks- PvdA-fractie lezen dat het bij draagmoederschapstrajecten toegestaan blijft een vergoeding aan de draagmoeder te betalen voor onkosten, en dat de hoogte van deze vergoeding per land kan verschillen. Deze leden vragen hoe de regering erop toeziet dat deze vergoede onkosten redelijk zijn, afhankelijk van de context van het desbetreffende land, en hoe de regering zorg draagt dat draagmoeders hier niet toch in de verleiding komen om commerciële redenen draagmoeder te worden voor wensouders uit een kapitaalkrachtig land als Nederland.

Met het voorgestelde artikel 151ca Sr wordt strafbaar gesteld - kort gezegd - het doen van betalingen voor de overdracht van het ouderschap van een kind. Het feit dat een onkostenvergoeding die aan een draagmoeder in het buitenland wordt gegeven (te) hoog is, betekent niet automatisch dat sprake is van een betaling voor de overdracht van het ouderschap van het kind. Als in het buitenland sprake zou zijn van een hoge onkostenvergoeding, leidt dit daarmee dus niet zonder meer tot strafbaarheid op grond van de voorgestelde strafbepalingen.

Wat in een voorkomend geval in het buitenland een redelijke onkostenvergoeding is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Relevant is hoe hoog de vergoeding aan de draagmoeder mag zijn voor onkosten op grond van de betreffende nationale wet- en regelgeving. De hoogte van deze vergoeding kan per land verschillen. Ook zijn de hoogte van medische of juridische kosten in het desbetreffende land van belang. En tevens welke kosten aldaar van overheidswege worden vergoed. Daarbij speelt, naast de individuele omstandigheden van de draagmoeder, ook de levensstandaard in het betreffende land een rol.

De Nederlandse overheid kan niet voorkomen dat buitenlandse draagmoeders (uitsluitend) vanwege financiële redenen kiezen voor het draagmoederschap. Daar ligt vooral een verantwoordelijkheid voor de wensouders, die veelal contact zullen hebben met de draagmoeder. In de te volgen voorlichting en counseling die in het wetsvoorstel als voorwaarden worden gesteld voor erkenning van rechtswege van ouderschap na buitenlands draagmoederschap, zullen wensouders ook worden gewezen op hun verantwoordelijkheid en op het belang van de vrijwillige deelname van de draagmoeder aan het traject. Onderdeel daarvan is dat zij niet uitsluitend vanwege financiële redenen dit traject aangaat. In het wetsvoorstel voor erkenning van rechtswege van het ouderschap dat is ontstaan na buitenlands draagmoederschap is ook de voorwaarde opgenomen van een rechterlijke toets in het buitenland. Als in

⁹² *Handelingen II* 2019/20, nr. 3333.

de procedure in het buitenland een rechter is betrokken, wordt aangenomen dat deze de vrije instemming van alle betrokkenen heeft gezien.

Vraag 135

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij het juist zien dat het zeer lastig is om te voorkomen dat rechtstreeks dan wel via het bemiddelingsbureau alsnog wordt betaald voor de overdracht van ouderschap, mogelijk zelfs ook zonder medeweten van de wensouders.

Zoals hiervoor in paragraaf 6.1. Inleiding aan de orde is gekomen zal de opsporing en vervolging bij betaling voor de overdracht van ouderschap, met name in gevallen waarin deze gedraging in het desbetreffende land niet strafbaar is, inderdaad niet eenvoudig zijn. Wensouders zouden in de draagmoederschapsovereenkomst een bepaling kunnen laten opnemen dat er geen betaling voor de overdracht van ouderschap mag plaatsvinden. Echter, ook daarvoor geldt dat controle op de naleving daarvan niet altijd eenvoudig zal zijn.

6.3. Strafbaarstelling hogere vergoeding aan draagmoeder

Vraag 141

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering een verdere toelichting kan bieden op het strafmaximum in het voorgestelde artikel 442b Sr.

De leden van de fractie van de VVD hebben een vergelijkbare vraag gesteld over het strafmaximum in het voorgestelde artikel 151ca Sr. In antwoord daarop is aangegeven dat de Afdeling in het advies over het wetsvoorstel opmerkingen heeft gemaakt over het onderscheid tussen de twee strafbepalingen en het strafmaximum in beide bepalingen. Daarbij is ook toegelicht waarom dit advies aanleiding heeft gegeven de strafmaat in beide bepalingen aan te passen. De strafpositie voor de in het voorgestelde artikel 442b Sr strafbaar gestelde gedraging is gesteld op ten hoogste zes maanden hechtenis of geldboete van de derde categorie. Dit strafmaximum is passend gezien de aard van de in het voorgestelde artikel 442b Sr strafbaar gestelde gedraging. Het gaat daarbij om het niet naleven van de in Nederland gestelde norm met betrekking tot vergoedingen voor draagmoederschap. Op grond van deze bepaling is het niet toegestaan de draagmoeder een hogere vergoeding toe te kennen dan de bij amvb vastgestelde vergoeding. Voor wensouders en draagmoeders kan de voorgestelde strafbaarstelling zowel een normerend als een afschrikwekkend effect hebben doordat zowel hechtenis als een geldboete kan worden opgelegd.

6.4. Versoepeling bemiddelingsverbod

Vraag 89, 150 en 192

De leden van de BBB-, SP- en de Volt-fractie hebben vragen over het opheffen van het verbod tot openbaarmaking van de wens om zelf draagmoeder te worden of een draagmoeder te vinden.

De strafbaarstelling van de openbaarmaking van de wens zelf draagmoeder te worden of zelf een draagmoeder te vinden, verhoudt zich niet met een regeling voor niet commercieel draagmoederschap, waarbij draagmoeders en wensouders elkaar moeten kunnen vinden. Indien iemand om altruïstische redenen draagmoeder wil worden, valt niet in te zien waarom zij dat niet kenbaar zou mogen maken. Dat geldt evenzeer voor het uiten van de kinderwens door wensouders. Daarom wordt voorgesteld om de strafbaarstelling van de openbaarmaking van de wens zelf draagmoeder te worden of zelf een draagmoeder te vinden te schrappen (zie de voorgestelde wijziging van artikel 151b, tweede lid, Sr). Dat betekent dat personen die draagmoeder willen zijn dan wel een draagmoeder voor zichzelf zoeken, die wens openlijk kunnen uiten. Dat kan op allerlei manieren, bijvoorbeeld door een oproep te plaatsen op social media, plaatsing van een interview met een oproep in de (plaatselijke) krant, een oproep via de lokale media e.d. De wet stelt geen specifieke eisen of beperkingen aan het openbaar maken van genoemde wens. Bemiddeling door anderen, niet zijnde aangewezen rechtspersonen, voor wensouders of draagmoeders blijft wel strafbaar. Op die manier wordt beoogd te voorkomen dat er een markt ontstaat. Daarbij worden de betalingen bij draagmoederschap in Nederland gemaximeerd, waarmee eveneens wordt beoogd marktwerking tegen te gaan. Hier zal expliciet naar worden gekeken bij de in het wetsvoorstel opgenomen wetsevaluatie.

Een van de redenen om voor een buitenlands draagmoederschapstraject te kiezen, kan zijn het kunnen vinden van een draagmoeder. Met het schrappen van de strafbaarstelling van de openbaarmaking van de wens zelf draagmoeder te worden of zelf een draagmoeder te vinden zullen wensouders mogelijk vaker voor een traject in Nederland kiezen. In het WODC-onderzoek 2024 wordt met name het ontbreken van wet- en regelgeving in Nederland omtrent juridisch ouderschap door betrokkenen genoemd als argument om te kiezen voor een buitenlands traject.⁹³ Hieruit kan worden opgemaakt dat wet- en regelgeving op het gebied van draagmoederschap in Nederland juist een drempel zou wegnemen om te kiezen voor een binnenlands traject.

Vraag 142

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat er ingevolge het nieuwe artikel 215 van Boek 1 BW straks bij amvb of ministeriële regeling in dit kader wel voorwaarden worden gesteld aan de bemiddeling bij draagmoederschap.

Deze leden verwijzen naar de mogelijkheid op grond waarvan voor beroepsmatig niet-commerciële bemiddeling in Nederland door de verantwoordelijke bewindspersoon ontheffing kan worden verleend aan één of meer rechtspersonen. In voorgesteld artikel 151b, vierde lid, Sr wordt een mogelijkheid van een vrijstelling gecreëerd voor bevordering en bemiddeling bij draagmoederschap door rechtspersonen die hiertoe door de minister zijn aangewezen. Voorgesteld artikel 1:215, tweede lid, BW biedt inderdaad een mogelijkheid om bij amvb of bij de aanwijzing van een rechtspersoon voorwaarden te stellen aan de bemiddeling.

Vraag 143

De leden van de VVD-fractie vragen wie toezicht houdt op de naleving van de regels omtrent de bemiddeling bij draagmoederschap.

Het is de bedoeling dat het toezicht zal worden uitgevoerd door één van de rijksinspecties. Tot nu toe zijn daartoe oriënterende gesprekken gevoerd met de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Deze gesprekken waren breed en zagen niet alleen op toezicht op de bemiddeling bij draagmoederschap. Er zal ook nog in gesprek worden gegaan met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Welke inspectie het toezicht op de bemiddeling zal gaan uitoefenen, is op dit

⁹³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36390, nr. 6, p. 73.

moment nog niet duidelijk. Op het moment dat hierover meer duidelijkheid bestaat zal ik uw Kamer hierover informeren.

Vraag 144, 145 en 146

De leden van de VVD-fractie vragen waar wensouders terecht kunnen als zij klachten hebben over de rechtspersoon die met een ontheffing van de minister bemiddelt. Deze leden vragen verder aan welke kwaliteitseisen rechtspersonen moeten voldoen die een ontheffing willen krijgen. Ook vragen deze leden welke procedures gevolgd moeten worden als er conflicten ontstaan tussen bemiddelingsbureaus en wensouders.

Ik zeg u graag toe dat deze onderwerpen in het besluit een plek zullen krijgen. Bij amvb zullen nadere eisen worden gesteld voor de bemiddelingsorganisatie. Die amvb is nog in voorbereiding. De kwaliteitseisen en klachtenprocedure worden terecht genoemd als belangrijke punten bij de ontwikkeling van de amvb.

Vraag 147

De leden van de fractie van de VVD vragen of het klopt dat de rechtspersoon en diens bestuurders kunnen worden vervolgd bij signalen van commerciële bemiddeling binnen Nederland?

In het wetsvoorstel is bepaald dat bemiddeling voor draagmoederschap in Nederland enkel is toegestaan door een daartoe aangewezen rechtspersoon (artikel 151b, vierde lid, Sr). Aangewezen rechtspersonen zijn niet strafbaar als zij teweegbrengen of bevorderen dat een draagmoeder of een vrouw die draagmoeder wenst te worden, met een ander onderhandelt of een afspraak maakt om draagmoeder te worden (artikel 151b, eerste lid, Sr). Zij zijn ook niet strafbaar indien zij deze diensten in het openbaar aanbieden (artikel 151b, tweede lid, onderdeel a, Sr) of openbaar maken dat een vrouw draagmoeder wil worden of dat een draagmoeder wordt gezocht (artikel 151b, tweede lid, onderdeel b, Sr). Als anderen, waaronder niet aangewezen rechtspersonen, (commercieel) bemiddelen voor draagmoederschap is dat strafbaar op grond van artikel 151b Sr. Rechtspersonen kunnen voor deze gedraging worden vervolgd als deze aan de rechtspersoon kan worden toegerekend (artikel 51 Sr). Dat geldt dan ook voor de opdrachtgever en degene die feitelijk leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging. Dat kan bijvoorbeeld een bestuurder zijn die het personeel heeft opgedragen te onderhandelen voor draagmoeders en wensouders of die anderszins heeft bepaald dat de activiteiten van de rechtspersoon daarop zijn gericht.

Vraag 148 en 149

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de suggestie van een aantal geconsulteerde partijen om het bemiddelingsverbod van artikel 151b Sr extraterritoriale werking te geven, zodat buitenlandse tussenpersonen die de wet overtreden ook in Nederland kunnen worden vervolgd. Deze leden delen in zoverre de stelling van de regering dat bij niet-Nederlandse tussenpersonen in het buitenland niet veel van het Nederlandse strafrecht kan worden verwacht. Toch zou dat wat deze leden betreft ook een afweging kunnen zijn voor het OM. Gelet op het opportuniteitsbeginsel kan het OM altijd zelf een afweging maken. Indien er één buitenlandse tussenpersoon herhaaldelijk het Nederlandse bemiddelingsverbod overtreedt en er geen andere strafbepalingen zijn op grond waarvan de tussenpersoon kan worden vervolgd, kan het volgens deze leden als vangnetbepaling logisch zijn om extraterritoriale werking te geven aan artikel 151b Sr. Deze leden menen dat hier ook een zekere afschrikwekkende werking vanuit zou kunnen gaan. Hoe ziet de regering dit?

De Nederlandse strafwet is van toepassing op een ieder die zich in Nederland aan enig strafbaar feit schuldig maakt (artikel 2 Sr), daarbij maakt het niet uit of de betrokkene Nederlander is of niet. Als niet-

Nederlandse tussenpersonen in Nederland bemiddelen voor draagmoederschap terwijl zij daartoe niet zijn aangewezen (zie ook het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van de VVD), kunnen zij daarvoor dus worden vervolgd.

De Nederlandse strafwet is in bepaalde gevallen ook van toepassing op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een feit dat door de Nederlandse wet als misdrijf wordt beschouwd (artikel 7 Sr).⁹⁴ Dat geldt in ieder geval voor de feiten waarop door de wet van het land waar het is begaan straf is gesteld (artikel 7, eerste lid, Sr). Als Nederlanders bemiddelen in landen waar daarop ook straf is gesteld, kan daarvoor in Nederland dus vervolging worden ingesteld. In artikel 7, tweede lid, Sr is daarnaast een aantal misdrijven genoemd waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid niet geldt. Om die principiële eis van dubbele strafbaarheid los te kunnen laten moet aan drie voorwaarden zijn voldaan: in de praktijk moet komen vast te staan dat het ontbreken van dubbele strafbaarheid aan vervolging in Nederland in de weg zou staan, terwijl die vervolging niettemin wenselijk is; de aard van het desbetreffende feit geeft daartoe aanleiding omdat het onbestraft laten van Nederlanders die deze feiten plegen, in strijd zou zijn met de Nederlandse rechtsorde; en het gaat om feiten die niet alleen in Nederland, maar ook in veel landen als ernstige strafbare feiten worden aangemerkt.

De opvattingen over bemiddeling bij draagmoederschap verschillen sterk per land: in veel landen is dit (onder voorwaarden) toegestaan terwijl het in andere landen is verboden. In sommige landen is het starten van een draagmoederschapstraject zonder bemiddeling zelfs niet mogelijk. Dit wetsvoorstel maakt mogelijk dat in Nederland kan worden bemiddeld door een door de verantwoordelijke bewindspersoon daartoe aangewezen rechtspersoon. Hoewel tussenpersonen een zeer kwalijke rol kunnen vervullen in draagmoederschapstrajecten, hoeven de fundamentele rechten van het kind niet in het geding te komen enkel doordat er bemiddeling plaatsvindt. In Nederland wordt strafbaarstelling van bemiddeling door anderen dan aangewezen rechtspersonen weliswaar onwenselijk geacht maar er kan niet worden gesteld dat het onbestraft laten van Nederlanders die dit in het buitenland doen in strijd zou zijn met de Nederlandse rechtsorde. Aan de voorwaarden voor het loslaten van de eis van dubbele strafbaarheid is in dit geval dus niet voldaan.

Het toevoegen van artikel 151b Sr aan artikel 7, tweede lid, Sr zou overigens ook geen oplossing bieden voor de door de leden van de fractie van de VVD geschetste situatie als de gestelde vraag zo moet worden begrepen dat deze ziet op buitenlandse tussenpersonen die in het buitenland het Nederlandse bemiddelingsverbod overtreden. Het geven van extraterritoriale werking van artikel 151b Sr zou er namelijk toe leiden dat Nederlanders die dit misdrijf in het buitenland begaan daarvoor in Nederland kunnen worden vervolgd. Buitenlandse tussenpersonen die deze gedraging in het buitenland begaan zouden hierdoor in Nederland evengoed niet kunnen worden vervolgd.

7. Overige onderdelen

7.1. Draagmoederschapsregister

Vraag 151 en 152

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de leeftijdsgrens in het voorgestelde artikel 1:224 BW. De leeftijdsgrens van zestien jaar sluit volgens deze leden niet aan bij het doel van het register dat het kind toegang moet hebben tot de informatie, aangezien kinderen onder de zestien afhankelijk zijn van hun wettelijk vertegenwoordiger. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren. Is de regering bereid om de leeftijdsgrens te laten vervallen? Zo nee, wat zijn de bezwaren van de regering hiertegen? Kan de regering bij haar antwoorden de resultaten uit het onderzoek 'Zorgvuldigheid in de omgang met leeftijdsgrenzen in de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting' betrekken, waarin voor donorinformatie werd geadviseerd de leeftijdsgrenzen te laten vervallen?

⁹⁴ Dit geldt ook voor de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft (artikel 7, derde lid, Sr).

Op 4 november 2024 heeft de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport zijn reactie naar de Tweede Kamer verzonden op de vragen die gesteld zijn in het Verslag van het Schriftelijk overleg over de Kamerbrief van 20 juni 2023 inzake 'Reactie op het onderzoeksrapport Zorgvuldigheid in de omgang met leeftijdsgrenzen in de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting'.⁹⁵ Op 11 december 2024 heeft over dit onderwerp een tweeminutendeбат plaatsgevonden. De motie-Bevers c.s., die tijdens dit debat is ingediend, over 'de leeftijdsgrenzen in de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting niet aanpassen totdat meer inzicht is verkregen in de ervaring en behoeften van betrokkenen' is op 17 december 2024 door de Kamer aangenomen.⁹⁶

De Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport heeft in een brief van 31 maart 2025 beschreven hoe uitvoering wordt gegeven aan deze motie. De staatsecretaris wil tot een goed kader komen voor het vervolgonderzoek, waarin zowel de inhoudelijke als praktische aspecten van voor het vervallen van de leeftijdsgrens van 16 jaar, zorgvuldig in kaart worden gebracht.⁹⁷ De concrete plannen voor vervolgonderzoek zullen naar verwachting aan het einde van dit jaar met de Kamer worden gedeeld.

Vraag 153

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat Fiom zorgen uitspreekt over het feit dat een DNA-ouderschapstest niet is opgenomen na een draagmoederschapstraject in Nederland. Deze leden verzoeken de regering te motiveren waarom het in het belang van een kind is om niet tot een dergelijke bepaling over te gaan.

Het is belangrijk dat een kind geboren uit draagmoederschap weet van wie het afstamt. Het belang hiervan zal ook in de verplichte voorlichting aan de wensouders worden benadrukt. Dit belang komt ook naar voren in de nieuwe algemene wettelijke verplichting dat de ouders respectievelijk de voogd het kind dienen voor te lichten over diens afstamming. Het wetsvoorstel voorziet daarom ook in een draagmoederschapsregister, waarin de relevante informatie over de gevolgde procedure voor het kind is terug te vinden.

Er is niet voor gekozen om een bepaling op te nemen die voorziet in een verplichte DNA-ouderschapstest na draagmoederschap. De reden daarvoor is dat het geen rol van de overheid is om de juistheid van biologische afstammingsrelaties te controleren. De onzekerheid die kan bestaan over de genetische afstamming in het geval van draagmoederschap is niet anders dan de onzekerheid die feitelijk voor iedereen bestaat. Het staat het kind, zoals ieder ander die niet uit een draagmoeder is geboren, natuurlijk altijd vrij om op latere leeftijd zelf DNA-onderzoek te laten verrichten.

Vraag 155

De leden van de Volt-fractie vragen of het mogelijk is om de bewaartermijn van honderd jaar voor de gegevens aan te passen als iemand vroegtijdig komt te overlijden of als de persoon juist deze honderd jaar voorbij gaat.

Gekozen is voor een bewaartermijn van honderd jaar vanaf de dag dat het kind is geboren, omdat zo gewaarborgd wordt dat het kind in alle leeftijdsfasen toegang kan krijgen tot zijn of haar afstammingsinformatie. Het wetsvoorstel biedt geen grondslag om de bewaartermijn voor individuele gevallen aan te passen.

⁹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 30486, nr. 31 en 33.

⁹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 30486, nr. 36.

⁹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 30486, nr. 37.

Vraag 156

De leden van de Volt-fractie vragen hoe de regering kan controleren of de houder van het register diens verplichting tot begeleiding bij toegang van het register daadwerkelijk nakomt.

De houder van het register komt onder toezicht te staan van een van de rijksinspecties. Op dit moment is nog niet duidelijk welke inspectie het toezicht zal uitoefenen. Er zijn daarover oriënterende gesprekken gevoerd met de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Er zal ook nog in gesprek worden gegaan met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Zodra duidelijk is welke van deze inspecties het toezicht gaat houden, wordt het toezicht nader geregeld. Daarbij wordt de controle op de verplichting tot begeleiding bij toegang tot het register ook meegenomen.

Vraag 159

De leden van de VVD-fractie vragen onder welke omstandigheden de Staat verantwoordelijk is voor de juistheid van afstammingsgegevens.

Afstammingsgegevens zoals opgenomen in de geboorteakte hebben een bijzondere bewijskracht en gelden als authentieke bron. Deze afstammingsgegevens zien op de juridische afstamming van een kind. Voor wat betreft de afstammingsgegevens die in het draagmoederschapsregister worden opgenomen geldt dat, gelet op het bijzondere karakter van draagmoederschap het van belang wordt geacht om ook informatie over de totstandkoming van de juridische afstamming op te slaan. Hetzelfde geldt voor informatie over donorgameten die eventueel gebruikt zijn bij de totstandkoming van een zwangerschap via een in een kliniek in Nederland uitgevoerde behandeling. Die informatie heeft niet dezelfde status als de informatie zoals opgenomen in de geboorteakte. De overheid heeft bij het draagmoederschapsregister, evenals bij het opslaan van gegevens omtrent de identiteit van donoren in de zin van de Wet Donorgegevens kunstmatige bevruchting, voor wat betreft de opslag van gegevens uitsluitend een faciliterende rol. De juistheid van deze afstammingsgegevens wordt voorafgaand aan de opslag in het register niet gecontroleerd. Zoals in paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting ook is genoemd wordt door de overheid in algemene zin geen controle uitgevoerd op de DNA-relaties bij het ontstaan van afstammingsrelaties. Het is de verantwoordelijkheid van de ouders om het kind te informeren over diens afstamming en ontstaansgeschiedenis. Deze verantwoordelijkheid is ook vastgelegd in de nieuwe wettelijke verplichting dat de ouders met gezag respectievelijk de voogd het kind dienen voor te lichten over diens afstamming (voorgestelde wijziging van artikel 1:247 en 248 BW). Dit zal aandacht krijgen in de verplichte voorlichting bij draagmoederschap. Verder zal het kind bij de begeleiding bij de inzage worden geïnformeerd over de mate van betrouwbaarheid van de gegevens. Tot slot is het voor ouders en kind altijd mogelijk om nadien een DNA-test uit te voeren.

Vraag 160

De leden van de VVD-fractie vragen of het kind de wensouders juridisch kan aanspreken als zou blijken dat er in Nederland onjuiste afstammingsgegevens zijn geregistreerd.

In het draagmoederschapsregister kunnen persoonsgegevens worden opgenomen van het kind, de wensouders, de draagmoeder, eventueel van haar levenspartner en de gegevens van gebruikte gametendonoren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het opnemen van de beschikking tot toekenning van het ouderschap na draagmoederschap, de buitenlandse beschikking en/of de draagmoederschaps-overeenkomst. Gegevens over gebruikte gametendonoren zijn te raadplegen in het register gehouden door het College donorgegevens kunstmatige bevruchting overeenkomstig de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting. De vraag of de wensouders juridisch kunnen worden aangesproken, bijvoorbeeld op grond van onrechtmatige daad, als later mocht blijken dat in Nederland onjuiste

afstammingsgegevens zijn geregistreerd, kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Dat hangt af van de omstandigheden van het geval en met name ook of hen ter zake een verwijt kan worden gemaakt.

7.2. Wensouderverlof

Vraag 157

De leden van de fractie van Volt vragen om een onderbouwing van het voornemen om wensouders die werknemer of gelijkgestelde zijn het recht te verlenen op verlof dat zesmaal de wekelijkse arbeidsduur bedraagt.

Het wordt van belang geacht dat beide wensouders na de geboorte van hun kind een bepaalde periode vrijgesteld zijn van werk. Deze periode is met name bedoeld ter stimulering van de band tussen ouder en kind en het deelnemen aan de dagelijkse zorg voor het kind, en het helpen realiseren van een weloverwogen verdeling van arbeid en zorgtaken tussen de partners. Een aanpassing van de Wet arbeid en zorg is noodzakelijk om dit verlofrecht voor beide wensouders te regelen. Met de keuze voor een periode van zesmaal de wekelijkse arbeidsduur wordt aangesloten bij de reeds bestaande regelingen voor (aanvullend) geboorteverlof voor vaders/partners van de moeder en adoptie- en pleegzorgverlof voor beide adoptie- of pleegzorgouders. Ook deze verlofregelingen voorzien in een verlofperiode van zesmaal de wekelijkse arbeidsduur.

7.3. Blijvende risico's en mogelijke neveneffecten regeling

Vraag 158

De leden van de VVD-fractie vragen welke waarborgen het wetsvoorstel bevat om wensouders zoveel mogelijk te faciliteren om gebruik te maken van de Nederlandse procedure voor draagmoederschap en daarmee ook te ontmoedigen om gebruik te maken van de route via het buitenland, waar risico's op misstanden vaker op de loer liggen.

Allereerst wordt voorlichting en counseling verplicht gesteld voor wensouders. Bij de voorlichting zal worden ingegaan op het belang van een zorgvuldig traject, mede ook gelet op het belang van het kind. Daarbij zal ook worden gewezen op de risico's van internationaal draagmoederschap. Zo zijn wensouders goed geïnformeerd en kunnen zij weloverwogen een beslissing nemen. Bij een traject in Nederland kunnen wensouders al voor de conceptie via de rechter bewerkstelligen dat zij bij de geboorte meteen de juridische ouders worden van het kind, met alle voordelen en zekerheden van dien. Door opheffing van het verbod tot openbaarmaking van de wens om zelf draagmoeder te worden of een draagmoeder te zoeken, wordt het vinden van een draagmoeder ook beter mogelijk.

7.4. Overgangsrecht

Vraag 161

Is de regering het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat de wet op zijn minst pas in werking kan treden als het afstammingsregister draagmoederschap operationeel is, en de verplichte voorlichting en counseling aan wensouders klaarstaat? Omdat anders de voorwaarden uit de wet niet gehaald kunnen worden?

Het antwoord op de vraag van deze leden luidt bevestigend. De inwerkingtreding van de regelingen in Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van het afstammingsregister en van voorlichting en counseling. Dit zal worden bewaakt via de inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit, die voor de verschillende onderdelen kan verschillen.

8. Consultatie

8.1. Algemene consultatieronde

Vraag 69

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan expliciteren op welke punten het advies van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht (hierna: Staatscommissie IPR) is gevolgd en op welke punten geen gevolg is gegeven aan het advies.

De Staatscommissie IPR heeft in 2019 advies uitgebracht over de voorstellen op het gebied van het internationaal privaatrecht van de Staatscommissie Herijking Ouderschap. In het advies dat de Staatscommissie IPR uitbracht specifiek op het conceptwetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming, is zij nader ingegaan op enkele onderdelen van het advies uit 2019 waar in het conceptwetsvoorstel van het advies werd afgeweken en heeft vervolgens nader geadviseerd op enkele andere onderdelen. De adviezen die de Staatscommissie IPR aldus deed worden hierna opgesomd en daarbij wordt tevens ingegaan op het al dan niet opvolgen van dit advies in het wetsvoorstel.

- *De internationale bevoegdheid van de Nederlandse rechter ten aanzien van draagmoederschapszaken, inclusief de mogelijkheid tot herroeping afzonderlijk regelen.* Dit advies is overgenomen door in het wetsvoorstel een specifieke rechtsmachtregeling op te nemen in een voorgesteld artikel 3a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering;
- *Na het opnemen van een afzonderlijke bevoegdheidsregeling, heeft de Staatscommissie IPR aangegeven dat de reikwijdtebepaling in de nationale regeling kan worden geschrapt.* Die regeling van de reikwijdte (of scope-rule) bepaalt dat om gebruik te kunnen maken van de regeling voor nationaal draagmoederschap, de draagmoeder en ten minste één van de wensouders de gewone verblijfplaats hebben in Nederland en deze naar verwachting gedurende de zwangerschap zullen houden (voorgesteld artikel 1:215, eerste lid, onder j, BW). Er is voor gekozen om deze eis te handhaven, omdat het wenselijk is dat de rechter niet alleen toetst of de gewone verblijfplaats ten tijde van de beoordeling in Nederland is, maar ook of de verwachting is dat de gewone verblijfplaats gedurende de zwangerschap in Nederland zal blijven. De regeling betreft daarmee meer dan een eis die de bevoegdheid van de rechter bepaalt op het moment van het instellen van de procedure. Nu draagmoederschap een in veel landen ongeregeld fenomeen is, is het belangrijk dat de wensouders en draagmoeder niet alleen ten tijde van de rechterlijke beoordeling, maar ook daarna in Nederland de gewone verblijfplaats zullen houden. Dit om zoveel mogelijk te verzekeren dat het betrokken kind vanaf de geboorte juridische ouders, een nationaliteit, vaststaande identiteit en geslachtsnaam zal hebben;
- *In de memorie van toelichting verduidelijken dat de draagmoederschapsovereenkomst niet wordt bestreken door artikel 10:154 BW en dat de verwijzingsregel van de Verordening Rome I derhalve niet van toepassing is.* Dit advies is overgenomen en verwerkt in de memorie van toelichting in de artikelsgewijze toelichting op voorgesteld artikel 10:98a BW;
- *In de memorie van toelichting ingaan op het declaratoire karakter van de beslissing van de rechter op grond van artikel 10:101a.* Dit advies is overgenomen, in de artikelsgewijze toelichting is uitgebreid ingegaan op het declaratoire karakter van de beslissing van de rechter en daarmee staat bijvoorbeeld buiten kijf dat ook in deze gevallen via de reguliere toepassing van artikel 3 en 4 van de Rijkswet op het Nederlanderschap dient te worden vastgesteld of het kind Nederlander is geworden;
- *De Staatscommissie heeft aangegeven dat een specifieke regeling voor het bestaan van gezag na erkenning van ouderschap na draagmoederschap onnodig is, nu hiervoor reeds een sluitende regeling bestaat op grond van internationale verdragen alsmede het commune internationaal privaatrecht.* Dit heeft geleid tot het schrappen van de in het vierde lid van het concept wetsvoorstel opgenomen regeling uit voorgesteld artikel 10:101a BW;
- *In een afzonderlijke bepaling vastleggen dat de regeling betreffende de erkenning van rechtswege van familierechtelijke betrekkingen na draagmoederschap op grond van artikel 10:101a, derde lid, onder a,*

BW onmiddellijke werking heeft, zodat buiten twijfel wordt gesteld dat de regeling na de inwerkingtreding ook van toepassing is op de erkenning van voor de inwerkingtreding in het buitenland tot stand gekomen ouderschap na draagmoederschap. Van het vastleggen in een afzonderlijke bepaling van overgangsrecht van de onmiddellijke werking is afgezien, nu de onmiddellijke werking van de regeling aansluit bij het algemene uitgangspunt van regelgeving. Door de onmiddellijke werking enkel voor dit aspect expliciet te maken, zou twijfel kunnen ontstaan over de inwerkingtreding van andere bepalingen in de wet. Wel is in paragraaf 7.5 van de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan op de onmiddellijke werking, waardoor mogelijke onduidelijkheid op dit punt alsnog is weggenomen.

Vraag 165

De leden van de VVD-fractie vragen welke partijen opnieuw zijn geconsulteerd en of de nieuwe adviezen vervolgens nog aanleiding gaven tot aanpassingen van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel is in twee tranches in internetconsultatie gegaan. Het grootste deel van de regeling is geconsulteerd van 24 april t/m 22 mei 2020 (4 weken). Het onderdeel over de strafbaarstelling van betaling voor de overdracht van ouderschap en de verlofregeling zijn geconsulteerd van 19 juni t/m 19 juli 2020. In de eerste consultatieronde zijn buiten de internetconsultatie reacties ontvangen van het Adviescollege toetsing regeldruk, de Nederlandse orde van advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, de Autoriteit persoonsgegevens (AP), de raad voor rechtsbijstand, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de Staatscommissie IPR en de Raad voor de rechtspraak. De Nederlandse Vereniging voor Familie- en erfrecht advocaten en scheidingsmediators heeft geen advies uitgebracht en laten weten dat zij zich in de redactie van het voorstel kunnen vinden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft geen advies uitgebracht, maar op een later moment de wens geuit voor de financiële consequenties een impact-analyse uit te voeren. Het voorstel is daarnaast besproken in de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, zonder dat dit heeft geleid tot een officieel advies. In de tweede ronde zijn buiten de internetconsultatie consultatieadviezen ontvangen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten, de Nationale Politie, de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Daarmee zijn in beide consultatierondes van de Raad voor de rechtspraak, de raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming tweemaal adviezen ontvangen, zij het op verschillende aspecten van het voorstel.

Vervolgens is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het advies van de Afdeling om de wezenlijke onderdelen van een regeling voor een afstammingsregister in de wet op te nemen heeft aanleiding gevormd om het wetsvoorstel aan te vullen. Dit heeft geleid tot een nieuwe paragraaf 4 van Afdeling 7 «Register ontstaansgeschiedenis en afstamming na draagmoederschap», bestaande uit een drietal artikelen. Nu deze nieuwe regeling een substantiële uitbreiding vormde van de wettelijke regeling zoals eerder voorgelegd aan de AP, is deze in overeenstemming met artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming, samen met een Privacy Impact Assessment, opnieuw voorgelegd aan de AP. De AP heeft op 12 juli 2022 haar advies uitgebracht. Aan de opmerkingen van de AP over de regeling is gevolg gegeven. Dit advies is per abuis niet meegezonden bij de aanbidding van het wetsvoorstel aan uw Kamer, en wordt daarom alsnog als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag toegevoegd.

Vraag 166

Daarbij vragen deze leden of het tweede advies van de Staatscommissie IPR naar de Kamer kan worden gestuurd.⁹⁸

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie licht ik graag toe dat de Staatscommissie IPR eenmaal is geconsulteerd over de internationaal privaatrechtelijke aspecten van de aanbevelingen en voorstellen van de Staatscommissie Herijking ouderschap. In dat advies is uitgebreid ingegaan op de voorstellen van de Staatscommissie die de basis hebben gevormd voor het huidige wetsvoorstel.⁹⁹ Voor de IPR-aspecten van het wetsvoorstel is vervolgens op hoofdlijnen aangesloten bij dat advies van de Staatscommissie IPR. Vervolgens is dit wetsvoorstel ten tijde van de algemene consultatieronde voorgelegd ter advisering. Dat advies van 1 juli 2020, aan uw Kamer gezonden als bijlage bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, heeft vervolgens opnieuw geleid tot enige aanpassingen van de regeling. Het is niet zo dat het wetsvoorstel zelf tweemaal ter advisering aan de Staatscommissie IPR is voorgelegd. Anders dan mogelijk kan worden opgemaakt uit de memorie van toelichting, is er dan ook geen sprake van een tweede advies dat nog kan worden gestuurd aan de Kamer.

Vraag 167

Ook vragen deze leden of de regering bereid is te kijken in hoeverre de NVVB het huidige wetsvoorstel en de gemaakte keuzes in lagere regelgeving steunt?

In het advies van de NVVB over het algemene voorontwerp door deze organisatie is gesteld dat zij positief staat tegenover het voorstel. De verduidelijkende vragen van de NVVB hebben geleid tot een nadere toelichting. Zo is bevestigd dat de ambtenaar van de burgerlijke stand gebruik kan maken van de algemene weigeringsgrond dat er geen behoorlijk onderzoek of rechtspleging heeft plaatsgevonden of dat de beslissing kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde. Ook is op meerdere punten aangegeven dat het niet aan de ambtenaar van de burgerlijke stand is, maar aan de wensouder om gegevens aan te leveren en aan te tonen dat aan de erkenningsvoorwaarden wordt voldaan. Daarbij is een van de beoordelingspunten mede naar aanleiding van de opmerking van de NVVB aangepast, waardoor niet langer zal hoeven te worden beoordeeld of afstammingsgegevens in het buitenland voldoende beschikbaar zijn, maar zullen deze gegevens direct moeten worden aangeleverd ter opname in het register.

Een deel van de opmerkingen van de NVVB ziet op onderwerpen die nog bij lagere regelgeving zullen moeten worden uitgewerkt. Bij de vormgeving van die uitwerking zal de NVVB uiteraard opnieuw worden geconsulteerd.

Vraag 168

De leden van de VVD-fractie vragen of de consequenties van wat de regering 'ouderloosheid' noemt (ofwel: het verlies van juridische afstamming) die door herroeping of beëindiging van het ouderschap kan ontstaan, voor de nationaliteit van het kind voldoende zijn doordacht. Is de regering bereid om advies te vragen aan de Staatscommissie IPR over de nationaliteitsrechtelijke vraagstukken die zullen ontstaan als gevolg van het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

Bij de beantwoording van deze vraag ga ik ervan uit dat genoemde leden doelen op de situatie waarin een kind op grond van het voorgestelde artikel 1:222, eerste lid, BW de rechter verzoekt het ouderschap na

⁹⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36390, nr. 3, p. 43.

⁹⁹ Staatscommissie IPR, Advies over de internationaal privaatrechtelijke aspecten van de aanbevelingen en voorstellen van de Staatscommissie Herijking ouderschap in haar Rapport «Kind en ouders in de 21ste eeuw», Den Haag: 2019, Bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 33836, nr. 42.

draagmoederschap van de niet biologische ouder te beëindigen. In die situatie geldt voor wat betreft de nationaliteitsrechtelijke gevolgen het volgende.

Als het ouderschap wordt beëindigd en het kind de Nederlandse nationaliteit heeft, houdt het die nationaliteit ongeacht of het die ontleent aan de persoon van wie het ouderschap is beëindigd. Het vervallen van de familierechtelijke betrekking waaraan het Nederlanderschap wordt ontleend, kan namelijk alleen tot verlies van het Nederlanderschap leiden als het kind op het tijdstip van het van het vervallen van de familierechtelijke betrekking minderjarig was (artikel 14, zesde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN)). Beëindiging van het ouderschap na draagmoederschap kan door het kind echter niet gedurende diens minderjarigheid worden verzocht. Dit kan alleen tot drie jaar na het bereiken van de meerderjarigheid. Wat de gevolgen zijn van de beëindiging van het ouderschap voor een eventuele vreemde nationaliteit, wordt bepaald door de (nationale wetgeving van) de staat van de betreffende nationaliteit. Dat is niet anders dan in andere gevallen waarin een familierechtelijke betrekking komt te vervallen, zoals herroeping van een adoptie. Er is dan ook geen reden om de Staatscommissie IPR om advies te vragen over de nationaliteitsrechtelijke vraagstukken die ontstaan als gevolg van het wetsvoorstel.

Vraag 173

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toezeggen dat alle organisaties, belanghebbenden en overige geïnteresseerden alle concept-amvb's en ministeriële regelingen die worden opgesteld of aangepast naar aanleiding van het wetsvoorstel in de gelegenheid worden gesteld via internetconsultatie te reageren op de voorgestelde bepalingen? Zo nee, waarom niet?

Uitgangspunt is inderdaad dat alle concept-amvb's en ministeriële regelingen in internetconsultatie gaan. Dit kan anders zijn als de regeling bijvoorbeeld louter technische aangelegenheden bevat. Overigens zal de concept-amvb over de vergoedingen en aanvullende tegemoetkoming draagmoederschap (waarvan een concept ter informatie bij het wetsvoorstel is meegestuurd) ook nog worden voorgehangen bij beide Kamers (voorgesteld artikel 1:215, derde lid, BW).

Vraag 180

De CDA-fractieleden constateren dat Fiom het belangrijk vindt dat als voorwaarde in de wet wordt opgenomen, dat het kind dat geboren wordt na draagmoederschap, minstens genetisch verwant is aan één van de wensouders en acht het oprekken van deze voorwaarde niet wenselijk, juist om de complexiteit van de ontstaansgeschiedenis voor het kind te beperken. Deze leden vragen de regering in te gaan op deze kritiek.

Het klopt dat de afstamming van een kind dat is geboren na draagmoederschap complexer is wanneer geen van de wensouders genetisch verwant is aan het kind. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat afwijking van de eis van genetische verwantschap met ten minste één van de wensouders slechts in uitzonderlijke gevallen en alleen bij binnenlandse draagmoederschapstrajecten kan. Hiervoor dienen de wensouders aannemelijk te maken dat genetische verwantschap medisch onmogelijk is. Met deze uitzonderingsmogelijkheid is aangesloten bij het advies van de Staatscommissie Herijking ouderschap om tegemoet te komen aan schrijnende gevallen.¹⁰⁰ Uiteraard moeten ook wanneer geen van de wensouders genetisch verwant is aan het kind, de afstammingsgegevens van alle donoren zijn te achterhalen voor het kind.

8.2. Consultatie strafbaarstelling en wensouderverlof

9. Uitvoerings- en handavingsaspecten

¹⁰⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 33836, nr. 18, p. 461.

Vraag 186, 187 en 188

De leden van de VVD-fractie vragen bij welke organisaties de wens tot centrale toegang tot registers en bronnen waarin afstammingsgegevens van kinderen worden bewaard bestaat, en op welke termijn de centrale toegang kan worden geregeld. Deze leden vragen verder of een dergelijk register en het beheer daarvan vergelijkbaar is met het register zoals voorgesteld in de recent gewijzigde Wet donorgegevens en kunstmatige bevruchting. Ook vragen deze leden wie de centrale toegang gaat beheren en of de regering van mening is dat keuzes over deze centrale toegang tot een register op het niveau van de wet zou moeten worden geregeld.

De centrale toegang is een wens voor de toekomst en maakt geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel. Toegang tot geregistreerde afstammingsgegevens speelt niet alleen een rol voor kinderen geboren uit draagmoederschap, maar ook bij kinderen die zijn geadopteerd, verwekt zijn met behulp van donorconceptie en kinderen die opgroeien met meer dan twee ouders. Informatie over de afstamming en ontstaansgeschiedenis van deze kinderen is verspreid over verschillende registers en organisaties. Dat betekent dat een kind in sommige gevallen naar verschillende (digitale) loketten moet gaan om toegang tot deze informatie te krijgen. Het is belangrijk dat kinderen op een eenvoudige en laagdrempelige wijze hun afstammingsgegevens kunnen achterhalen. Om die reden bestaat de wens om in de toekomst het zo eenvoudig mogelijk te maken voor kinderen om hun afstammingsgegevens te kunnen achterhalen. Het is nog niet duidelijk hoe de toegang op afstammingsinformatie ingericht zal worden maar de wens is er om één centrale toegang mogelijk te maken. Wel wordt bij de bouw van het draagmoederschapsregister rekening gehouden met een aansluiting op het eenvoudig verkrijgen van afstammingsgegevens en toegang tot (eventuele) andere loketten. Over hoe die centrale toegang vorm zal worden gegeven en hoe het beheer daarvan eruit zal komen te zien, is nu nog niets te zeggen.

Vraag 189

De aan het woord zijnde leden vragen ook waarom het wetsvoorstel niet voorziet in een grondslag voor gegevensuitwisseling tussen het register donorbevruchting kunstmatige gegevens en het draagmoederregister. Zonder mogelijkheden voor gegevensuitwisseling dreigen kinderen om het recht op afstammingsinformatie te effectueren meerdere keren langs meerdere loketten te moeten. Deze leden willen weten hoe de regering hiernaar kijkt.

Er is voor gekozen om eerst het draagmoederschapsregister te realiseren, vanwege de aantallen en de kosten. Bij de realisatie wordt alvast rekening gehouden met de mogelijkheid van aansluiting op een centrale toegang. Dit voorkomt dat kinderen verschillende loketten moeten benaderen om toegang te krijgen tot hun afstammingsgegevens. Een dergelijke centrale toegang moet wel technisch en financieel mogelijk zijn.

Vraag 190 en 191

De leden van de VVD-fractie vragen verder in hoeverre het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en bijvoorbeeld de Stichting donorgegevens kunstmatige bevruchting zijn betrokken bij de uitvoering van het wetsvoorstel? Deze leden lezen dat het onderhavige wetsvoorstel in artikel 15 (bedoeld zal zijn artikel XV) wel enige samenloop kent met de gewijzigde Wet donorgegevens en kunstmatige bevruchting. Kan de regering toelichten hoe onderhavig wetsvoorstel samenhangt met de wet donorgegevens en kunstmatige bevruchting (Wdkb)?

Onderhavig wetsvoorstel heeft inderdaad samenhang met de Wdkb. Bij een draagmoederschapstraject in Nederland zal bij medische assistentie op grond van de Wdkb alleen gebruik gemaakt kunnen worden van

een donor van wie de gegevens bij het College donorgegevens kunstmatige bevruchting¹⁰¹ zijn geregistreerd. Op termijn kan het kind overeenkomstig de in de Wdkb neergelegde regels de persoonsidentificerende gegevens van de donor bij het College opvragen. Daarbij zal het uitgangspunt zijn dat het kind moet kunnen achterhalen van wie het genetisch afstamt. Verstrekking blijft, indien de donor niet met verstrekking van zijn gegevens instemt, uitsluitend achterwege indien, in aanmerking genomen de gevolgen die niet-verstrekking voor de verzoeker zou kunnen hebben, zwaarwegende belangen van de donor meebrengen dat verstrekking niet behoort plaats te vinden (artikel 3, tweede lid, Wdkb). Het feit dat het kind is geboren na draagmoederschap zal meewegen in deze belangenafweging. Dit maakt dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen van niet-verstrekking van de identificerende donorgegevens aan het kind sprake zal kunnen zijn. Hierover heeft afstemming plaatsgevonden met ministerie van VWS, dat een en ander ook heeft kortgesloten met het College.

Landelijk expertisecentrum

Vraag 108, 171 en 172

De leden van de VVD- en van de Volt-fractie vragen naar de stand van zaken van het door de commissie Joustra aanbevolen onafhankelijke expertisecentrum.

Door de commissie Joustra is in het onderzoeksrapport de aanbeveling gedaan om een onafhankelijk landelijke expertisecentrum op te zetten. Deze aanbeveling is inderdaad overgenomen. Sinds juni 2021 is gewerkt aan de inrichting van een expertisecentrum interlandelijke adoptie. In maart 2023 is INEA gestart. INEA, wat staat voor Identiteit, Nazorg, Erkenning en Adoptievraagstukken, is de centrale plek waar alle interlandelijk geadopteerden terecht kunnen voor ondersteuning bij vragen over interlandelijke adoptie en afkomst. INEA biedt interlandelijk geadopteerden hulp bij zoektochten en ondersteuning bij het zoeken en inzien van dossiers. Daarnaast biedt INEA psychosociale en juridische ondersteuning

INEA is niet betrokken geweest bij onderhavig wetstraject, omdat INEA ziet op interlandelijke adoptie en niet op draagmoederschap. Er zijn geen taken en bevoegdheden voor INEA voorzien bij de uitvoering van het wetsvoorstel.

10. Verwerken persoonsgegevens

Vraag 193

De leden van de Volt-fractie vragen of de regering verdere toelichting kan geven over het belang van het verstrekken van de verslaggeving rond de counseling aan de desbetreffende rechter.

Het wetsvoorstel bevat de verplichting tot het overleggen van een verslag van de afgeronde voorlichting en counseling aan de rechter met het oog op de bescherming van het belang van het kind en ter waarborging van de vrije instemming van alle betrokkenen. Het verslag biedt, mede met het oog op het welzijn van het toekomstige kind, voor de counselor de mogelijkheid om eventuele contra-indicaties en beschermende factoren, die uit de counseling naar voren komen, op te nemen, zodat de rechter hiermee rekening kan houden. De rechter kan dit vervolgens meenemen in zijn oordeel. Momenteel wordt een amvb voorbereid waarin, onder meer, regels worden gesteld over de wijze waarop van de uitkomsten van de counseling verslag zal worden gedaan en wie dat verslag kunnen opmaken.

11. Regeldruk en financiële aspecten

11.1. Aantallen

¹⁰¹ Per 1 april 2025: het College donorgegevens kunstmatige bevruchting.

11.2. Regeldruk

Vraag 195

De leden van de Volt-fractie vragen hoeveel tijd er ongeveer zit tussen indiening van het verzoek bij de rechter om een draagmoederschapstraject te starten en de daadwerkelijke goedkeuring (of afkeuring) door de rechter.

De termijn waarop op een verzoek tot gerechtelijke toekenning van ouderschap kan worden beslist, zal mede afhangen van de omstandigheden van het geval. In het WODC-onderzoek 2024 wordt genoemd dat draagmoederschapstrajecten vaak twee jaar of langer duren.¹⁰² De tijdsduur tussen de geboorte van het kind en het vaststellen van het ouderschap verschilt sterk bij binnenlandse trajecten. Van 50 onderzochte binnenlandse trajecten waren er 20 zaken waarin het ouderschap binnen een half jaar na de geboorte van het kind was overgedragen aan de wensouders. Er waren vier zaken waarin het traject langer dan anderhalf jaar heeft geduurd. Het langste traject duurde 23 maanden. Gemiddeld duurden de binnenlandse trajecten bij de rechtbanken negen maanden.¹⁰³ Buitenlandse trajecten blijken volgens het WODC-onderzoek 2024 aanmerkelijk langer te duren. Er zijn 58 beschikkingen van rechtbanken onderzocht die betrekking hadden op een buitenlands traject. In twee trajecten werd het ouderschap binnen acht maanden na de geboorte overgedragen aan de wensouders. Daarnaast waren er 23 trajecten die langer dan anderhalf jaar duurden, waarvan 15 trajecten die twee jaar of langer duurden. Acht trajecten duurden zelfs drie jaar of langer. Gemiddeld duurden de buitenlandse trajecten zo'n twintig maanden.¹⁰⁴

Vraag 196

Voorts vragen de leden van de Volt-fractie hoe groot de regering de kans acht dat er in de praktijk verzoeken tot draagmoederschapstrajecten goedgekeurd zullen worden nadat de conceptie reeds heeft plaatsgevonden.

Eén van de vereisten voor gerechtelijke toekenning van ouderschap is dat de draagmoeder ter zitting verklaart dat zij nog niet zwanger is. In de counseling zal dit vereiste en het belang daarvan ook met betrokkenen worden besproken. In geval van hoogtechnologisch draagmoederschap zal bovendien niet met de behandeling worden begonnen als de rechterlijke beslissing hieromtrent nog niet is gegeven. Bij laagtechnologisch draagmoederschap valt niet uit te sluiten dat de draagmoeder ten tijde van de zitting al zwanger is, maar er mag van worden uitgegaan dat als betrokkenen een dergelijke procedure starten zij zich ook aan de daarvoor gestelde voorwaarden zullen houden. Daarbij mag er ook van worden uitgegaan dat een draagmoeder op zitting niet in strijd met de waarheid zal verklaren dat zij nog niet zwanger is. Daarmee kan de door genoemde leden bedoelde kans klein worden geacht.

Vraag 197

Genoemde leden vragen ook of de regering van mening is dat het verstrekken van een (geschat) kostenoverzicht met betrekking tot proceskosten en dergelijke, kan bijdragen aan een duidelijke informatievoorziening voor potentiële wensouders.

Een aantal organisaties die zich bezighouden met vruchtbaarheidsproblemen, draagmoederschap, gebruik van donorgameten etc. heeft zich verenigd in het Landelijk informatiepunt draagmoederschap.¹⁰⁵ Bij dit informatiepunt is veel informatie beschikbaar voor mensen die zich willen oriënteren op de mogelijkheden om met behulp van een draagmoeder een kind te krijgen. Voorts zullen potentiële

¹⁰² Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36390, nr. 6, p. 62.

¹⁰³ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36390, nr. 6, p. 122.

¹⁰⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36390, nr. 6, p. 127.

¹⁰⁵ www.draagmoederschap.nl.

wensouders als het wetsvoorstel de status van wet verkrijgt en in werking is getreden een traject van voorlichting en counseling dienen te volgen. In het voorlichtingstraject zal ook aandacht zijn voor de kosten van een draagmoederschapstraject. De hoogte van die kosten is sterk afhankelijk van de individuele keuzes die wensouders maken. Daarnaast zijn de juridische kosten die verbonden zijn aan de behandeling van een verzoek tot gerechtelijke toekenning van ouderschap bij de Nederlandse rechter te vinden via de website van de rechtspraak of kunnen worden nagevraagd bij de advocaat die de wensouders benaderen. De kosten van juridische procedures in het buitenland, lopen te zeer uiteen om daar algemene informatie over te kunnen geven.

12. Regeling in Caribisch Nederland

Vraag 198 en 199

De leden van de VVD-fractie wijzen op de verplichtingen die voortvloeien uit het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. Zij vragen waarom de regering hier geen aandacht aan heeft besteed en of de regering alsnog hierop in kan gaan. Ook vragen zij of gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit het Statuut, het niet wenselijk is dat contact wordt gezocht met Curaçao, Aruba en Sint-Maarten, omdat het wetsvoorstel ook consequenties voor hen met zich meebrengt?

Ervan uitgaande dat deze leden doelen op de artikelen 39 en 40 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut) antwoord ik hierop het volgende. Op grond van artikel 40 van het Statuut is de rechtskracht van rechterlijke uitspraken gedaan door een rechter in het Koninkrijk en van in het Koninkrijk verleden authentieke akten, in alle delen van het Koninkrijk gelijk. Ook nu al worden in Europees Nederland rechterlijke uitspraken inzake draagmoederschap gedaan en geboorteakten ter zake opgemaakt. Deze hebben rechtskracht in het hele Koninkrijk en de rechtsgevolgen daarvan moeten in heel het Koninkrijk worden geaccepteerd. Dat is onder de regeling van het wetsvoorstel niet anders; als na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een rechter in Nederland een verzoek tot gerechtelijke toekenning van ouderschap na draagmoederschap toewijst en na de geboorte van het kind dienovereenkomstig een geboorteakte is opgemaakt, heeft die geboorteakte in het hele Koninkrijk dezelfde rechtskracht. Aan de hand van die geboorteakte kan bijvoorbeeld worden vastgesteld (en bewezen) wie de juridische ouders zijn van het kind. Dat geldt ook voor een rechterlijke uitspraak gewezen in Nederland waarbij het in het buitenland tot stand gekomen ouderschap na draagmoederschap wordt erkend. Alle delen van het Koninkrijk moeten aldus binnen hun eigen rechtsorde de rechtskracht en de rechtsgevolgen van elkaars rechterlijke uitspraken en authentieke akten accepteren.

Het concordantiebeginsel zoals neergelegd in artikel 39 van het Statuut brengt mee dat het burgerlijk recht zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze wordt geregeld. Maar het Statuut laat toe dat de verschillende delen van het Koninkrijk onderdelen van het recht op verschillende wijze in hun wetgeving regelen.

Vraag 200, 201 en 202

De leden van de SP-fractie geven aan begrip te hebben voor het feit dat de situatie in Europees Nederland en die op de BES verschillend zijn. Zij zijn echter ook bezorgd dat met het enkel laten gelden van deze wetgeving voor Nederland de verschillen alleen maar groter zullen worden. Kan de regering hierop reflecteren? Op welke manier wordt er wel naartoe gewerkt deze wetgeving op termijn ook te laten gelden voor de BES-eilanden? De leden van de Volt-fractie geven daarbij aan het van belang te achten dat draagmoederschap ook in Caribisch Nederland duidelijk wordt ondersteund en wettelijk mogelijk wordt gemaakt. Deze leden vragen dan ook op welke manieren de regering zich inspant om de context van Caribisch Nederland in kaart te brengen en onderzoekt of dergelijke wetgeving daar ook van pas kan komen.

Zoals deze leden terecht opmerken is de wetgeving op verschillende terreinen, waaronder Boek 1 BW, in Europees Nederland en Caribisch Nederland verschillend geregeld. De huidige benadering is dan ook dat bij nieuwe wetgeving en aanpassing van bestaande wetgeving steeds wordt gezien of en hoe deze wetgeving van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland én of differentiatie nodig en wenselijk is (het principe van 'comply or explain'). Het doel is daarbij niet om alle regelgeving zonder meer van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Soms zijn er goede redenen om dit juist niet te doen of om andere oplossingsrichtingen te zoeken.

Bij het onderhavige wetsvoorstel is overwogen dat het niet wenselijk en haalbaar is om de BES bij de voorgestelde regeling nu al mee te nemen. Met als belangrijke reden dat de op de BES mogelijk voorkomende risico- en aandachtspunten nog onvoldoende in kaart zijn gebracht. Daardoor is niet duidelijk of de voorgestelde regeling op gelijke wijze in de context van de BES nodig en uitvoerbaar is.

Dat neemt niet weg dat het belangrijk is en blijft om ook in breder verband Boek 1 BW van Europees Nederland en Boek 1 BW BES waar mogelijk op elkaar af te stemmen. Bezien wordt in overleg met de betrokken organisaties op de BES wat - waar het de afstemming van Boek 1 BW BES betreft - wenselijk en haalbaar is, ook gelet op het beperkte absorptievermogen en de beperkte uitvoeringscapaciteit op de eilanden.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I Boek 1 BW

Artikel 213

Vraag 203

De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden toegelicht welke exacte bepalingen worden bedoeld met 'de daarop rustende bepalingen'.

Met 'de daarop berustende bepalingen' wordt bedoeld op de bepalingen die worden opgenomen in de op afdeling 7. draagmoederschap gebaseerde amvb en eventuele ministeriële regelingen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de terminologie van de uitvoeringsregeling aansluit bij die van de delegerende regeling (zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 5.3).

Artikel 214

Vraag 204 en 205

De leden van de VVD-fractie vragen of de ontvankelijkheidsvereisten in de artikelen 214 en 215 duidelijker kunnen worden onderscheiden van de vereisten voor toewijzing van het verzoek. Uit de redactie van de artikelen en de artikelsgewijze toelichting is dat voor de voornoemde leden niet duidelijk. Ook vragen zij of het derde lid van artikel 214 qua opzet niet beter past bij artikel 215.

In het voorgestelde artikel 1:214 BW zijn in de leden 1, 2, 4 en 5 ontvankelijkheidseisen opgenomen. In het derde lid zijn de centrale en meer fundamentele voorwaarden voor gerechtelijke toekenning van ouderschap na draagmoederschap opgenomen: het belang van het kind en de vrije instemming van betrokkenen. In voorgesteld artikel 1:215 (en verder) BW zijn deze voorwaarden verder aangevuld met meer specifieke en concrete eisen. Een van de voorwaarden is dat een draagmoederschapsovereenkomst moet worden overgelegd die voldoet aan de eisen zoals genoemd in voorgesteld artikel 1:216 BW. Dit betreft, zoals uitdrukkelijk bepaald in voorgesteld artikel 1:214, vierde lid, BW een ontvankelijkheidseis. De overige vereisten zijn inhoudelijke vereisten die, als daaraan niet wordt voldaan, leiden tot afwijzing van het verzoek. De fundamentele aard van de eisen opgenomen in voorgesteld artikel 1:214, derde lid, BW ligt ten grondslag aan de keuze om deze eisen bij de ontvankelijkheidseisen in voorgesteld artikel 1:214 BW op te nemen. Wordt aan deze eisen niet voldaan, dan volgt er geen verdere inhoudelijke afweging.

Vraag 66

De leden van de Volt-fractie vragen in welke mate rechters momenteel over voldoende toetsingscriteria beschikken om een goed oordeel te kunnen vellen of zowel de draagmoeder als de wensouders op basis van vrijwilligheid hebben besloten een traject te starten.

Met deze leden ben ik van mening dat het van groot belang is dat betrokkenen, ook eventuele donoren van genetisch materiaal, uit vrije wil aan een draagmoederschapstraject beginnen. Momenteel vindt de toetsing van een draagmoederschapstraject achteraf plaats. In het wetsvoorstel verschuift voor binnenlandse trajecten het toetsingsmoment naar voren. Bij een verzoek om gerechtelijke toekenning van het ouderschap moeten de draagmoeder en de wensouders een verslag overleggen van de afgeronde voorlichting en counseling over zowel de juridische als de psychologische aspecten van draagmoederschap (voorgesteld artikel 1:215, eerste lid, onder a, BW).

In de voorlichting en met name de counseling zal ruime aandacht worden besteed aan de beweegredenen van betrokkenen om aan het traject te willen beginnen. Als draagmoeder en wensouders dit traject met succes hebben afgerond, met elkaar afspraken hebben kunnen maken over het traject en deze in een overeenkomst hebben vastgelegd, kunnen zij een verzoek om gerechtelijke toekenning van het ouderschap indienen. Aan de hand van genoemde verslagen kan de rechter een beeld krijgen van de beweegredenen van betrokkenen. In voorgesteld artikel 1:215, eerste lid, onder b, BW is verder bepaald dat de draagmoeder op zitting aanwezig moet zijn, omdat zij een verklaring moet afleggen dat zij nog niet zwanger is. De wensouders zullen in de regel ook op zitting aanwezig zijn. Het ligt in de rede dat de rechter met draagmoeder en wensouders in gesprek gaat, onder meer om te bezien of het beeld dat in de verslagen wordt geschetst, strookt met zijn waarneming.

Bij buitenlandse draagmoederschapstrajecten zal de rechter voor wat betreft de vrijwillige medewerking van de draagmoeder moeten afgaan op haar schriftelijke verklaring in het dossier en eventuele andere stukken in het dossier. Rechters zijn opgeleid om kritisch te reflecteren op hetgeen uit stukken blijkt en wat er op zitting naar voren komt en daarop in de besluitvorming te acteren.

Vraag 206

Verder vragen de leden van de VVD hoe moet blijken dat er sprake is van vrije instemming. Is dat uitdrukkelijke vrije instemming ter zitting uitgesproken? Kan deze instemming ook blijken uit gerechtelijke stukken? Welke feiten en omstandigheden moet de rechter betrekken bij het toetsen of er vrije instemming is? Kan worden toegelicht waarom niet is gekozen voor de term 'uitdrukkelijke vrije instemming'?

Het is aan de rechter om vast te stellen of in de voorliggende zaak is voldaan aan het vereiste van vrije instemming van draagmoeder, wensouders en indien van toepassing de echtgenoot, echtgenote of geregistreerde partner van de draagmoeder. De toevoeging 'vrije' aan de instemming impliceert dat de rechter daarbij niet enkel af kan gaan op een formeel gezamenlijk verzoek. Het is belangrijk dat hij daarbij alle beschikbare informatie meeweegt en kan meewegen. Allereerst zal de rechter die instemming uit de tussen draagmoeder en wensouders gesloten draagmoederschapsovereenkomst kunnen afleiden. Deze overeenkomst kan niet anders dan met expliciete instemming tot stand komen (zie in dat verband het vereiste dat de overeenkomst is ondertekend in voorgesteld artikel 214, vierde lid). In dat licht voegt de geopperde toevoeging van 'uitdrukkelijk' aan de gestelde eis van vrije instemming weinig toe. Het onderzoek van de rechter zal met name gericht zijn op de vraag of die instemming vrij gegeven is. Daartoe kan hij ter zitting de betrokken personen expliciet vragen of zij instemmen met het draagmoederschapstraject. De rechter kan bij zijn beoordeling ook nog andere zaken betrekken zoals de bevindingen uit de counseling. Maar ook informatie over de relatie tussen partijen (familie of bekenden van elkaar of juist onbekenden van elkaar), de wijze waarop zij met elkaar in contact zijn gekomen en

bijvoorbeeld de motivering om met elkaar een dergelijke traject aan te gaan kunnen behulpzaam zijn bij de beoordeling of sprake is van vrije instemming. Ook een eventuele toelichting van de juridische deskundige door wie de draagmoeder en wensouders zich onafhankelijk van elkaar hebben moeten doen bijstaan bij het opstellen van de draagmoederschapsovereenkomst, kan van betekenis zijn. Overigens geldt het voorgaande ook als de draagmoeder en één wensouder het verzoek doen en de rechter moet beoordelen of de levensgezel van die wensouder instemt (voorgesteld artikel 1:215, vierde lid, BW).

Vraag 71

De leden van de fractie van D66 geven aan het ermee eens te zijn dat rechters de vrijheid krijgen om per geval goed te beoordelen of toekenning van het ouderschap na draagmoederschap in het belang van het kind is. Zij wijzen er in dit verband op dat hoe groter de rechterlijke vrijheid is, hoe kleiner de rechtszekerheid en mogelijk de rechtseenheid. Zij vragen om handvatten om in het kader van een draagmoederschapszaak het 'belang van het kind' te duiden, zo mogelijk aan de hand van voorbeelden.

De Staatscommissie Herijking ouderschap heeft in haar rapport ruime aandacht besteed aan de eisen die volgens haar gesteld zouden moeten worden aan ouderschap. De Staatscommissie onderscheidt in dit verband zeven kernen van goed ouderschap. Dit zijn: een onvoorwaardelijk persoonlijk commitment, continuïteit in de relatie met het kind, verzorging en zorg voor lichamelijk welzijn, een pedagogische taak in engere zin, het organiseren en monitoren van het opvoedingsarrangement in het gezin, op school en in het publieke domein, zorgdragen voor de vorming van de afstammingsidentiteit van het kind en zorg dragen voor contact- en omgangsmogelijkheden met voor het kind belangrijke personen. Deze zeven kernen van ouderschap kan de rechter (mede) als handvat gebruiken bij de beoordeling of toekenning van het ouderschap na draagmoederschap in het belang van het kind is. Daarbij zal de vormgeving van de afstammingsidentiteit van het kind in dit licht specifiek aandacht vragen. Overigens is met het oog op het belang van het kind in de wettelijke regeling bewust de nodige ruimte voor beoordeling door de rechter gelaten. Dit in plaats van vooraf concrete voorwaarden te stellen. Zo kan de rechter alle specifieke omstandigheden van het geval meewegen bij de beoordeling of toekenning van het ouderschap na draagmoederschap in het belang van het betrokken kind is. Als er bij de rechter twijfel bestaat of de wensouders in staat zullen zijn hun taak in deze behoorlijk vorm te geven, ligt het in de reden dat hij het verzoek (nog) niet toewijst. Aanknopingspunten voor die twijfel kunnen blijken uit het verslag van de counseling dat de wensouders bij hun verzoek dienen over te leggen. Overigens is zeer wel denkbaar dat wensouders die feitelijk nog niet toe zijn aan het starten met een draagmoederschapstraject daarvan zelf al doordrongen raken bij de voorlichting en counseling en vooralsnog afzien van het trachten hun kinderwens in vervulling te brengen. Dit is bijvoorbeeld ook gebleken bij de voorafgaand aan het starten van een interlandelijk adoptietraject verplichte voorlichtingsbijeenkomsten.

Vraag 207, 208, 209 en 210

De leden van de VVD-fractie vragen de regering de rol van de raad voor de kinderbescherming in lid 5 van artikel 214 nader toe te lichten. Deze fractieleden benoemen dat het onderzoek dat de raad voor de kinderbescherming in die gevallen moet uitvoeren volgens de toelichting een antecedentenonderzoek betreft, gericht op contra-indicaties voor toekenning van het ouderschap na draagmoederschap. Hoe moet de raad voor de kinderbescherming dat uitvoeren? Ook vragen de leden van de VVD-fractie vragen of er sprake is van een voldoende wettelijke grondslag om gegevens te verwerken bij deze onderzoeken? Voorts vragen de VVD fractieleden of het in de praktijk vooral gaat om de vaststelling dat er in het land waar betrokkenen wonen geen sprake is van een strafblad en of de raad voor de kinderbescherming hiertoe voldoende is geëquipeerd.

Het antecedentenonderzoek dat de raad voor de kinderbescherming uitvoert bij de wensouder(s), of de levensgezel van de wensouder die het verzoek alleen doet, met gewone verblijfplaats in Nederland, en

waarbij geen recente VOG is overgelegd, zal de raad als volgt uitvoeren. De raad bekijkt of er justitiële documentatie is en raadpleegt het eigen registratiesysteem.

Voor wat betreft de onderzoeken bij in Nederland woonachtige betrokkene(n) heeft de raad voor de kinderbescherming voldoende wettelijke grondslag om gegevens te verwerken. De raad voert met deze onderzoeken een wettelijke taak uit. Voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens is er een grondslag in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (artikel 42, vierde lid, onder c) en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (artikel 17) jo. 33, eerste lid, onder a, UAVG. Naar aanleiding van het advies van 16 juli 2020 van de AP over het wetsvoorstel is de toelichting op dit punt aangepast en is geconcretiseerd welke verwerkingen in het kader van dit onderzoek zullen plaatsvinden.

Indien de betrokkene zijn gewone verblijfplaats buiten Nederland heeft zijn de mogelijkheden voor de raad voor de kinderbescherming voor antecedentenonderzoek beperkt. De raad kan het verzoek doen aan de betrokkene om zelf justitiële gegevens uit het buitenland op te vragen. De raad voor de kinderbescherming is niet bevoegd dit te doen. De praktijk laat zien dat het door betrokkenen zelf opvragen van justitiële gegevens in het buitenland in sommige landen makkelijk gaat en in andere landen vrijwel onmogelijk is. In die gevallen zal de raad moeten adviseren zonder over deze gegevens te beschikken. De raad voor de kinderbescherming kan ook in gesprek gaan met betrokkene over de reden dat er geen recente VOG wordt overgelegd. De bevindingen van dit gesprek kan de raad meegeven aan de rechter.

Artikel 215

Vraag 211

De leden van de VVD-fractie constateren dat aan het verslag van de voorlichting en counseling een geldigheidsduur is verbonden van vier jaar. Deze leden vragen of de regering kan aangeven waar deze termijn op is gebaseerd? Tevens vragen zij of de regering de stelling deelt dat er in vier jaar tijd veel kan veranderen in gezinssituaties?

Voor een geldigheidsduur van vier jaar is gekozen om een verslag ook bruikbaar te kunnen laten zijn bij een eventueel opvolgend traject, zo is beschreven in de memorie van toelichting (p. 73). Hierbij kan worden gedacht aan opvolgende trajecten met dezelfde draagmoeder. Het klopt dat situaties in vier jaar tijd kunnen veranderen. Daarom is ook niet gekozen voor een onbeperkte geldigheidsduur. Een kortere geldigheidsduur zou problemen kunnen geven om het traject zorgvuldig te kunnen doorlopen.

Vraag 212

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het zit met de geldigheidsduur van het verslag van de voorlichting en counseling in andere landen met een regeling voor draagmoederschap?

Om in aanmerking te komen voor de van rechtswege erkenning van het in het buitenland tot stand gekomen ouderschap na draagmoederschap, dienen de wensouders voorafgaand aan de rechterlijke beslissing in het buitenland, in Nederland voorlichting en counseling te hebben gevolgd. Het hiervan opgemaakte verslag heeft eveneens een geldigheidsduur van vier jaar. Zijnde vanaf het moment van opmaken van het verslag tot aan de rechterlijke beslissing in het buitenland.

Vraag 213

De leden van de VVD fractie vragen de regering toe te lichten waarom er niet voor is gekozen om een gezinsonderzoek door de raad voor de kinderbescherming op te nemen in artikel 215.

Er is niet gekozen voor een standaard gezinsonderzoek door de raad voor de kinderbescherming, omdat dit een te zware eis zou zijn. De enkele omstandigheid dat betrokkenen niet in staat zijn om zonder hulp

van een derde, ouders van een kind te worden, is onvoldoende om standaard een onderzoek door de raad voor de kinderbescherming te laten uitvoeren naar de geschiktheid van de wensouders. Hoewel draagmoederschap complex is, wordt in het wetsvoorstel zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de situatie waarin ouders zonder hulp van een derde een kind krijgen. Deze ouders worden ook niet van tevoren onderzocht op geschiktheid. Ook bij gerechtelijke vaststelling van het ouderschap wordt bijvoorbeeld geen onderzoek door de raad uitgevoerd. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel voorwaarden opgenomen om eventuele risico's voor het kind vooraf te signaleren. Zo dienen wensouders en draagmoeder vooraf voorlichting en counseling te volgen én dienen de wensouders een VOG te overleggen. Bij twijfel heeft de rechter altijd de mogelijkheid om de raad te vragen een onderzoek uit te voeren.

Vraag 214

Verder vragen deze leden wat de gevolgen zijn als de verklaring van de draagmoeder dat zij nog niet zwanger is onjuist blijkt te zijn.

Als de rechter de toekenning van het ouderschap na draagmoederschap heeft toegewezen, en nadien blijkt dat de draagmoeder ter zitting al zwanger was, blijft die toekenning in stand. Het feit dat de draagmoeder al zwanger was, kan wellicht wel een grond voor herroeping opleveren, als blijkt dat zij niet zwanger is geworden overeenkomstig de afspraken met de wensouder(s). Met het vereiste dat de draagmoeder ter zitting nog niet zwanger mag zijn, is beoogd te bereiken dat partijen in alle vrijheid en voorafgaand aan het traject goede afspraken met elkaar (kunnen) maken.

Vraag 215 en 216

De voornoemde leden vragen of de regering kan expliciteren welke documenten moeten worden overlegd om te bewijzen dat ten minste één van de wensouders de genetische ouder van het kind zal zijn. Ook vragen deze leden hoe wensouders de onmogelijkheid hiervan aannemelijk kunnen maken.

Dat ten minste een van de wensouders de genetische ouder van het kind zal zijn, zal allereerst moeten blijken uit de draagmoederschapsovereenkomst, waarin afspraken moeten worden opgenomen over onder meer de herkomst van zaadcellen of eicellen die zullen worden gebruikt bij het draagmoederschap (voorgesteld artikel 1:216, eerste lid, onder e, BW). Een bewijs van wat nog in de toekomst zal gebeuren is daarbij strikt genomen uiteraard niet te geven. Indien genetische verwantschap met ten minste een van de wensouders niet mogelijk is, kunnen wensouders dit aannemelijk maken met bijvoorbeeld een verklaring van een ter zake deskundige arts. Ook hier geldt dat de rechter de vrijheid heeft om alle beschikbare relevante stukken mee te wegen om te beoordelen of de onmogelijkheid aannemelijk is gemaakt.

Vraag 217 en 218

Deze leden vragen verder wat de reden is voor de regering om wettelijk te eisen dat “vast staat” dat de familierechtelijke betrekking tussen het kind en ten minste één wensouder in het land waar ze gewone verblijfplaats zullen hebben, vanaf de geboorte van het kind zal worden erkend? Bovenstaande vragen stellen deze leden ook naar aanleiding van lid 1 sub i van artikel 215.

Met de voorgestelde regeling wordt onder meer beoogd dat vanaf geboorte duidelijk is wie als juridisch ouder verantwoordelijk is voor het kind. Dit is in de eerste plaats in het belang van het kind. Aan de gestelde voorwaarde over het ontstaan van familierechtelijke betrekkingen (voorgesteld artikel 1:215, eerste lid, onder h, BW) wordt in elk geval voldaan als het kind na de geboorte samen met ten minste een van de wensouders zijn gewone verblijfplaats in Nederland heeft. Dat kan anders zijn in gevallen waarin het draagmoederschapstraject in Nederland is doorlopen en het kind na de geboorte met ten minste een

van de wensouders in een ander land gaat wonen. In die gevallen kan het zijn dat het op grond van de voorgestelde regeling in Nederland ontstane ouderschap in dat andere land niet wordt erkend. Risico kan dan zijn dat in Nederland de wensouders als juridische ouders worden beschouwd, terwijl in het andere land de draagmoeder als juridische ouder wordt aangemerkt of het kind zelfs als juridisch ouderloos wordt aangemerkt. Een dergelijke zogenoemde hinkende rechtsverhouding is niet in het belang van het kind en reden om te bepalen dat in die gevallen geen gebruik kan worden gemaakt van de voorgestelde regeling. In dat licht is ook de voorwaarde gesteld dat moet vaststaan dat het kind vanaf de geboorte de nationaliteit van ten minste één van de wensouders zal bezitten (voorgesteld artikel 1:215, eerste lid, onder i, BW), zodat in het belang van het kind verzekerd is dat het vanaf de geboorte een nationaliteit heeft en niet staatloos wordt.

Vraag 219

Deze leden vragen voorts of het klopt dat de in artikel 215 genoemde eisen in de praktijk kunnen betekenen dat één van deze eisen een groep mensen beweegt tot de keuze van een buitenlands draagmoederschapstraject, of om, aan het eind van het Nederlandse traject, de geboorte van het kind in het land van herkomst van de draagmoeder te laten plaatsvinden? Zo ja, wat vindt de regering hiervan?

Zoals hiervoor aangegeven zijn de gestelde voorwaarden opgenomen in het belang van het kind. Een regeling waarmee het kind het risico loopt om als juridisch ouderloos te worden aangemerkt in het land waarin het woont of staatloos geboren te worden als gevolg van hinkende afstammingsverhoudingen, is zeer tegen de belangen van het kind. Dit weegt zwaar. Het valt niet uit te sluiten dat mensen, al dan niet mede vanwege de in Nederland gestelde voorwaarden kiezen voor een draagmoederschapstraject in het buitenland of dat de geboorte plaatsvindt in het buitenland. Van belang is dat ouders ook dan kiezen voor een zorgvuldig traject. Hieraan zal in de verplichte voorlichting de nodige aandacht worden besteed. Als zij voor een zorgvuldig traject kiezen dat voldoet aan de voorwaarden van voorgesteld artikel 10:101a, derde lid, BW, komt het in het buitenland ontstane ouderschap in aanmerking voor van rechtswege erkenning in Nederland. In gevallen waarin één of meerdere zorgvuldigheidseisen zijn genegeerd, zal de rechter het proces toetsen. De uitkomst van een dergelijke procedure is onzeker en dat zal naar verwachting een extra prikkel voor mensen vormen om in het belang van het kind en hun eigen belang te kiezen voor een zorgvuldig traject.

Vraag 220

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar een toelichting op het feit dat in het wetsvoorstel niet is bepaald dat de gewone verblijfplaats van partijen ten tijde van de geboorte nog steeds in Nederland moet liggen.

In voorgesteld artikel 1:215, eerste lid, onder j, BW is als voorwaarde opgenomen dat de draagmoeder en ten minste een van de wensouders de gewone verblijfplaats in Nederland hebben en dat zij deze naar redelijke verwachting gedurende de zwangerschap zullen houden. Het verzoek om toekenning van ouderschap na draagmoederschap wordt beoordeeld voorafgaand aan de zwangerschap. Het moment van beoordeling kan dan ook ruim voor de geboorte liggen. De rechtskracht van een voor de conceptie afgegeven rechterlijke beschikking kan niet zonder rechterlijke beoordeling na de geboorte afhankelijk worden gemaakt van de vraag waar de gewone verblijfplaats van partijen is ten tijde van de geboorte. Dat zou de met het wetsvoorstel beoogde rechtszekerheid teniet doen. Daarom is gekozen voor de formulering dat naar redelijke verwachting de gewone verblijfplaats in Nederland zal worden behouden.

Vraag 221

Tevens vragen de voornoemde leden naar aanleiding van lid 1 sub k of de regeling in artikel 215 zich uitstrekt tot gevallen waarin een partij die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en ook geen rechtmatig verblijf in Nederland.

Op grond van voorgesteld artikel 1:215, eerste lid, onder k, BW geldt als voorwaarde dat de draagmoeder én ten minste één van de wensouders de Nederlandse nationaliteit hebben dan wel rechtmatig verblijf in Nederland hebben op grond van artikel 8 onder b, d of e van de Vreemdelingenwet 2000. Indien enkel een van de wensouders niet de Nederlandse nationaliteit heeft, noch rechtmatig verblijf in Nederland en de draagmoeder en de andere wensouder wel de Nederlandse nationaliteit of rechtmatig verblijf in Nederland hebben, kan een beroep worden gedaan op de voorgestelde regeling. Dat is niet het geval als de draagmoeder en/of beide wensouders niet de Nederlandse nationaliteit noch rechtmatig verblijf in Nederland hebben.

Artikel 216

Vraag 222

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in de draagmoederschapsovereenkomst niets hoeft te worden opgenomen over de feitelijke opnemings van het kind in het gezin van de wensouders. Is het niet wenselijk dat het moment van de feitelijke opnemings bijvoorbeeld hierin wordt opgenomen?

In voorgesteld artikel 1:216 BW is opgenomen wat minimaal moet worden geregeld in de draagmoederschapsovereenkomst. Zo moeten op grond van voorgesteld artikel 1:216, eerste lid, onder d, BW in elk geval afspraken worden opgenomen over het contact tussen de draagmoeder en het kind na de geboorte. Daarbij kunnen ook afspraken worden opgenomen over het moment van de feitelijke opnemings, maar dat is niet verplicht. Inherent aan de draagmoederschapsovereenkomst is immers dat het kind op enig moment wordt overgedragen aan de wensouders, zodat zij het kind feitelijk in hun gezin kunnen opnemen. Voorstelbaar is dat partijen op voorhand niet al te concrete afspraken daarover willen maken bijvoorbeeld omdat zij dat mede afhankelijk willen laten zijn van het verloop van de bevalling.

Vraag 223

Ook vragen de aan het woord zijnde leden wat er gebeurt in de situatie dat wensouders gedurende de periode dat de draagmoeder zwanger is ruzie krijgen en hun onderlinge relatie verbreken. Is het verstandig om in het belang van het kind vooraf vast te leggen in de draagmoederschapsovereenkomst wat er in deze situatie gebeurt?

Als het verzoek tot toekenning ouderschap na draagmoederschap is toegewezen, betekent dat dat de wensouders vanaf de geboorte de juridische ouders zullen zijn van het kind en ook het ouderlijk gezag over het kind zullen hebben. Dit is ook het geval als de relatie tussen de wensouders wordt verbroken. Deze situatie verschilt daarmee niet van de situatie waarin sprake is van een zwangerschap, terwijl de ouders gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben of in geval van prenatale erkenning van een kind in een niet-huwelijkse relatie, waarbij de aanstaande ouders voor de geboorte van het kind uit elkaar gaan. De wensouders moeten in dat geval op gelijke wijze afspraken maken over onder meer het hoofdverblijf, de omgang en de alimentatie. Komen partijen daar niet uit dan staat de weg naar de rechter open.

Uiteraard kan het verstandig zijn als draagmoeder en wensouders afspraken maken over de gang van zaken na de geboorte. Afspraken zullen echter geen rekening kunnen houden met alle mogelijke specifieke omstandigheden op dat moment, te meer nu er sprake kan zijn van een aanzienlijk tijdsverloop tussen de toekenning van het ouderschap en de totstandkoming van de zwangerschap. De toekenning

van het ouderschap vanaf de geboorte betekent dat ouders vanaf de geboorte de regie voeren en daarbij in het belang van het kind beslissingen zullen nemen.

Artikel 219

Vraag 224

De leden van de VVD-fractie veronderstellen dat artikel 219 ervan uitgaat dat het kind in Nederland wordt geboren. Dat is echter geen wettelijk vereiste. Moet niet ook een regeling worden getroffen voor de gevallen waarin het kind vanaf zijn geboorte in het buitenland zijn gewone verblijfplaats heeft?

Voorgesteld artikel 1:219 BW regelt wat naar Nederlands recht geldt na toekenning van het ouderschap na draagmoederschap met betrekking tot het gezag als de wensouders niet gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan; beide ouders oefenen het gezag uit over het kind. Als de wensouders en het kind vanaf de geboorte in het buitenland wonen, kan daar de vraag rijzen wie het gezag heeft over het kind. Het is aan de bevoegde autoriteiten aldaar om deze vraag te beantwoorden op basis van het daar geldende recht. De Nederlandse wet kan daarin niet voorzien.

Artikel 220

Vraag 225

De leden van de VVD-fractie vragen of de procedure tot beëindiging van het ouderschap zoals geregeld in de artikelen 220 t/m 222 ook openstaat voor de gevallen waarin wensouders hebben gekozen voor adoptie na de geboorte van het kind. Kan de regering dit antwoord toelichten?

De voorgestelde artikelen 1:220 tot en met 1:222 BW geven regels over de herroeping van de toekenning van het ouderschap na draagmoederschap. Voor gevallen waarin geen sprake is geweest van toekenning van ouderschap na draagmoederschap, maar de wensouders na een draagmoederschapstraject door adoptie de juridische ouders zijn geworden, gelden de huidige artikelen 1:231 en 1:232 BW.

Artikel 221

Vraag 226

De leden van de VVD-fractie vragen of, als de gerechtelijke toekenning van het ouderschap na draagmoederschap wordt herroepen, wat de familierechtelijke betrekkingen betreft, de uitspraak moet worden geacht terug te werken tot het tijdstip van de geboorte, en niet tot het tijdstip van de voor de geboorte tot stand gekomen beslissing. Begrijpen deze leden dat op deze manier goed?

In voorgesteld artikel 1:221 BW zijn de gevolgen van de door de rechter herroepen gerechtelijke toekenning van het ouderschap na draagmoederschap geregeld. Als de rechter het verzoek om herroeping toewijst, wordt de toekenning van het ouderschap na draagmoederschap geacht geen gevolg te hebben. Die toekenning wordt aldus geacht er nooit te zijn geweest. Dat geldt ook ten aanzien van de afstammingsrechtelijke gevolgen; na herroeping geldt het algemene afstammingsrecht.

Artikel 222

Vraag 227

Een meerderjarig kind kan via een verzoekschriftprocedure om beëindiging van het via draagmoederschap verkregen ouderschap vragen, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie artikel 222. Volgens dit artikel wordt bij toekenning van een verzoek tot beëindiging van het ouderschap het kind dan ook juridisch ouderloos, zoals elders is vermeld in de memorie van toelichting aldus genoemde leden. Zij geven aan dat in andere Nederlandse wet- en regelgeving de term 'ouderloos' is gedefinieerd als het kind wiens beide ouders zijn overleden, maar van wie het nog steeds afstamt. Zij vragen of het niet beter is in de context van het wetsvoorstel een andere definitie te kiezen ofwel een andere terminologie te gebruiken die beter aansluit bij het bestaande familierecht.

Als het ouderschap wordt beëindigd op grond van voorgesteld artikel 1:222 BW, herleven ingevolge het derde lid geen familierechtelijke betrekkingen. Deze omschrijving sluit aan bij de terminologie van het bestaande familierecht. De term 'ouderloos' is in de voorgestelde regeling niet gebruikt. Wel is in de memorie van toelichting deze aanduiding gebruikt. Dit teneinde te verduidelijken dat er na en door de beëindiging van het ouderschap - anders dan bij adoptie - geen band met de oorspronkelijke ouder herleeft en geen nieuwe of andere ouder in de plaats treedt.

Vraag 228 en 229

Voornoemde leden vragen ook of de juridische gevolgen van ouderloosheid voor de nationaliteit van het kind voldoende in kaart zijn gebracht bij 'ouderloosheid' ofwel 'afstammingsloosheid'. Wat is bijvoorbeeld het gevolg voor de Nederlandse nationaliteit als de niet-biologische ouder de enige partij bij de draagmoederconstructie is aan wie het kind de Nederlandse nationaliteit heeft ontleend? En vervalt bij de ouderloosheid ook de eventuele dubbele nationaliteit van het kind?

Als het ouderschap wordt beëindigd van de niet-biologische ouder aan wie het kind als enige het Nederlanderschap ontleent, heeft dit geen gevolgen voor de Nederlandse nationaliteit van het kind. Het vervallen van de familierechtelijke betrekking waaraan het Nederlanderschap wordt ontleend, kan namelijk alleen tot verlies van het Nederlanderschap leiden als het kind op het tijdstip van het vervallen van de familierechtelijke betrekking minderjarig was (artikel 14, zesde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN)). Nu beëindiging van het ouderschap na draagmoederschap alleen door het (jong)meerderjarige kind kan worden verzocht, kan de situatie waarin het ouderschap op verzoek van het kind wordt beëindigd gedurende diens minderjarigheid zich niet voordoen. Wat de gevolgen van de beëindiging van het ouderschap zijn voor een eventuele vreemde nationaliteit die het kind tevens bezit, wordt bepaald door de (nationale wetgeving van) de staat van de betreffende nationaliteit.

Vraag 230

De leden van de VVD-fractie vragen of er landen zijn waarin kinderen juridisch van niemand meer afstammen en hoe deze landen hiermee omgaan.

Er is geen compleet beeld van wetgeving omtrent draagmoederschap in andere landen. Bekend is wel een zaak tegen Italië waarin iets vergelijkbaars speelde en waarover bij het EHRM een procedure is gevoerd.¹⁰⁶ Het ging in deze zaak over een kind dat in Oekraïne uit een draagmoeder was geboren. De Italiaanse wensvader was de biologische vader van het kind; de Italiaanse wensmoeder had geen biologische band met het kind. Op de in Oekraïne afgegeven geboorteakte stonden de wensouders als ouders van het kind vermeld. De Italiaanse autoriteiten weigerden om deze geboorteakte in Italië te erkennen en te registreren, omdat – zoals de autoriteiten het formuleerden – de belangen van het kind nooit kunnen opwegen tegen het openbare-ordebelang van het tegengaan van commercieel draagmoederschap. Door

¹⁰⁶ EHRM 31 augustus 2023, 47196/21, (C. t. Italië).

de weigering om de Italiaanse ouders als juridische ouders te erkennen, had het kind volgens Italiaans recht dus helemaal geen ouders en was het daarmee ook staatloos. Het EHRM oordeelde dat het niet-erkennen van het juridisch vaderschap van de biologische vader in strijd was met artikel 8 EVRM, omdat de Italiaanse autoriteiten bij de beslissing om de erkenning van zijn ouderschap te weigeren, de belangen van het kind onvoldoende hadden meegewogen. Omdat het Italiaanse recht intussen de mogelijkheid van adoptie kent om het ouderschap van de wensmoeder vorm te geven langs de weg van adoptie in Italië, oordeelde het EHRM dat daarmee het recht van het kind op eerbiediging van haar private life met de wensmoeder wel voldoende was gerespecteerd.

Vraag 231

De leden van de VVD-fractie vragen verder of het wat de juridische afstamming betreft, klopt dat de beslissing van de rechtbank in de procedure van artikel 222 terugwerkt tot het tijdstip van de geboorte, en niet tot het tijdstip van de beëindiging.

De beëindiging op grond van het voorgestelde artikel 1:222 BW heeft géén terugwerkende kracht. Dit, anders dan de in de voorgestelde artikelen 1:220 en 1:221 BW geregelde herroeping van de gerechtelijke toekenning van ouderschap na draagmoederschap, welke wél terugwerkende kracht heeft. Teneinde dit verschil tussen beide bepalingen duidelijk te laten uitkomen is in voorgesteld artikel 1:222 BW gekozen voor de term beëindiging.

Artikel 1:198

Artikel 1:213

Artikel 1:215

Vraag 235

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben zorgen over de bepaling die genetische verwantschap loslaat. Zij onderschrijven de geuite zorgen van Fiom over de gevolgen voor kinderen en identiteitsvragen die hierbij meekomen. Zij vragen naar onderzoek dat staat dat een dergelijke bepaling daadwerkelijk in het belang van het kind is.

Een verzoek om toekenning ouderschap na draagmoederschap wordt afgewezen als niet ten minste één van de wensouders de genetische ouder van het kind zal zijn. Dat is slechts anders als een dergelijke genetische verwantschap onmogelijk is. Uit onderzoek blijkt dat het voor kinderen in verband met hun identiteitsontwikkeling belangrijk is om te kunnen weten van wie zij afstammen en dat wordt als zodanig ook door het EHRM erkend.¹⁰⁷ Ook blijkt uit onderzoek dat het op jonge leeftijd geven van openheid van ouders naar een kind geboren na draagmoederschap over diens ontstaansgeschiedenis een positieve invloed kan hebben op de identiteitsontwikkeling.¹⁰⁸ Daarom wordt ook de eis gesteld dat de afstammingsgegevens (op termijn) beschikbaar zijn voor het kind (voorgesteld artikel 1:215, eerste lid, onder e, en voor buitenlandse trajecten voorgesteld artikel 10:101a, derde lid, sub a, onder 1, BW). Deze voorwaarde geldt ook in gevallen waarin een genetische verwantschap tussen het kind en ten minste één van de wensouders onmogelijk blijkt. Bovendien zijn er, zoals eerder in beantwoording van vragen van de ChristenUnie-fractie is genoemd, verschillende onderzoeken die laten zien dat voor goed opvoederschap

¹⁰⁷ Zie onder meer Kalverboer, M.E., & Zijlstra, A.E., *Het belang van het kind in het Nederlands recht; voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief*, Amsterdam: SWP Uitgeverij 2006 en EHRM 26 juni 2014, nr. 65192/11 (Mennesson t. Frankrijk), r.o. 100.

¹⁰⁸ Golombok, S., (2021). Love and Truth: What Really Matters for Children Born Through Third-Party Assisted Reproduction. *Child Development Perspectives*, 15(2), p. 103–109. <https://doi.org/10.1111/cdep.12406>. Zie ook: Golombok, S., (2020), The psychological wellbeing of ART children: what have we learned from 40 years of research?, *Reproductive Bio Medicine Online*, 41(4), 743-746.

geen biologische of genetische relatie nodig is tussen de ouder en het kind. De kwaliteit van de relaties binnen het gezin en met de sociale omgeving zijn belangrijker voor het welzijn van het kind dan, onder meer, de biologische band met het kind of het geslacht of seksuele voorkeur van diens ouders.¹⁰⁹

Artikel 1:222

Vraag 236

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de onderbouwing voor de termijn van 3 jaren die in artikel 222 lid 3 wordt gesteld en waarom een termijn hierin in het belang van het kind is?

Voor de termijn van drie jaar is aansluiting gezocht bij de bestaande regelingen op grond waarvan juridisch ouderschap op verzoek van het kind ongedaan kan worden gemaakt als de betreffende ouder niet de biologische ouder van het kind is (ontkenning ouderschap en vernietiging erkenning).¹¹⁰ Het stellen van termijnen als deze dienen de rechtszekerheid. Uit de jurisprudentie blijkt dat op grond van artikel 8 EVRM van de gestelde termijn kan worden afgeweken wanneer dit in bijzondere gevallen in het belang van het kind noodzakelijk is.¹¹¹ In de praktijk blijkt dat kinderen soms pas op latere leeftijd de behoefte krijgen om de juridische afstammingsrelatie met een niet-biologische ouder die veelal ook uit beeld is verdwenen te beëindigen. Doorgaans wordt door de rechter gerespecteerd dat zij daar niet eerder aan toe waren.¹¹² Het neerleggen van een termijn in voorgesteld artikel 1:222 BW beoogt niet om een verandering aan te brengen in de bestaande jurisprudentielijn. Die lijn is van overeenkomstige toepassing op de in het voorgestelde artikel 1:222 BW gestelde termijn.

Artikel III Boek 10 BW

Artikel 98a

Vraag 237

De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen artikel 98a onder te brengen in de afdeling in Boek 10 die gaat over familierechtelijke betrekkingen door afstamming.

Met de opname van artikel 98a is het advies van de Staatscommissie IPR gevolgd om een afzonderlijke conflictregel voor draagmoederschap te formuleren in titel 5 van Boek 10. Het artikel is aldus ondergebracht in een nieuwe Afdeling 3A in titel 5 van Boek 10 BW. De huidige titel 5 bevat verschillende afdelingen met verwijzingsregels voor in het buitenland ontstane afstamming door geboorte, door erkenning of gerechtelijke vaststelling ouderschap en door wettiging. Straks zal daar dus een nieuwe afdeling aan zijn toegevoegd met de verwijzingsregel voor de situatie waarin een draagmoederschapsovereenkomst is gesloten. De nieuwe regel past daarmee bij de andere verwijzingsregels in titel 5 van Boek 10 BW.

¹⁰⁹ Zie voor overzichten van dergelijk onderzoek: Golombok, S., (2020), The psychological wellbeing of ART children: what have we learned from 40 years of research?, *Reproductive Bio Medicine Online*, 41(4), 743-746.

¹¹⁰ Zie artikel 1:200 en 1:202a BW resp. artikel 1:205 en 1:205a BW.

¹¹¹ Zie bijv. Hof Den Haag 19 januari 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP9615 en Rb. Amsterdam 30 maart 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1603.

¹¹² Zie bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 18 januari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:451 en Hof Den Haag 23 februari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:470.

Vraag 238, 239 en 240

De leden van de VVD-fractie vragen ook waarom niet is gekozen om in afdeling 5 alleen gevallen bedoeld via draagmoederschapsovereenkomsten onder te brengen en in afdeling 6 de gevallen waarin ouderschap wordt verkregen via adoptie na de geboorte van het kind, omdat dit onderscheid ook gebruikelijk in internationale en Europese regelgeving. In verband met deze vraag, menen de leden van de VVD-fractie dat het voorgestelde artikel 101a bij buitenlandse adopties doubleert met het bestaande artikel 10:109 en vragen zij waarom is niet gekozen artikel 109 aan te passen aan de situatie van adoptie na draagmoederschap?

Ervan uitgaande dat genoemde leden waar zij spreken over afdeling 5 en 6 bedoelen titel 5 en 6 van Boek 10 BW het volgende. De reden dat opname van ouderschap van wensouders dat is ontstaan na een in het buitenland uitgesproken adoptie straks niet langer valt onder het bepaalde in titel 6 van Boek 10 is dat deze bepalingen zien op interlandelijke adopties. Daarvan is in geval van ouderschap van wensouders dat door adoptie is ontstaan feitelijk geen sprake. Van interlandelijke adoptie is sprake als een kind wordt geadopteerd dat in het land van herkomst niet door de eigen ouders of familie of sociaal netwerk of een jeugdpvangvoorziening kan worden verzorgd en opgevoed. In deze situatie worden ouders gezocht voor een reeds geboren kind. In geval van het gebruik van de rechtsfiguur adoptie voor het tot stand brengen van een familierechtelijke betrekking tussen de wensouders en het kind, gaat het niet om een kind dat in het land waarin het is geboren niet kan worden opgevangen en waarvoor ouders worden gezocht. Het gaat om een kind dat uit een draagmoeder is geboren en vrijwel altijd genetisch verwant is aan ten minste één wensouder en met de wensouders mee naar huis gaat in het land waarin zij wonen. Dat de bepalingen van titel 6 van Boek 10 BW zich niet lenen voor door adoptie ontstaan ouderschap van wensouders is in de rechtspraak ook vastgesteld, zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag 13 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:363 en Rb. Den Haag 8 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:16361. Omdat het bij het ouderschap van wensouders van een uit een draagmoeder geboren kind om iets anders gaat dan interlandelijke adoptie, is ervoor gekozen om de erkenning van dat ouderschap te regelen in separate, speciaal op draagmoederschap toegesneden bepalingen.

Artikel 101a

Vraag 241

Naast de hiervoor reeds beantwoorde vraag over artikel 101a vragen de leden van de VVD-fractie over dit artikel waarom bij de erkenning van afstammingsverhoudingen na het volgen van buitenlandse draagmoedertrajecten geen eisen worden gesteld aan de hoogte van vergoedingen en welke alternatieven hiervoor zijn overwogen.

Indien wensouders kiezen voor een draagmoederschapstraject in het buitenland, hangt het van de ter plaatse geldende regelgeving af of het überhaupt is toegestaan om vergoedingen aan de draagmoeder te betalen. Als vergoedingen zijn toegestaan, verschilt de hoogte ervan per land en zijn de toegestane bedragen onder meer afhankelijk van de hoogte van medische of juridische kosten in het desbetreffende land. Het is niet uitvoerbaar om vanuit Nederland de maximale hoogte van de in het buitenland te betalen vergoedingen te bepalen en om die reden is er dan ook van afgezien om dit te doen. Met de voorgestelde erkenningsregeling van in het buitenland ontstaan ouderschap van wensouders wordt beoogd de wensouders te prikkelen om uiterst zorgvuldig en transparant de verschillende stappen in het in het buitenland te doorlopen traject te zetten. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de Nederlandse rechter, achteraf, moet beoordelen of en zo ja hoe het ouderschap van de wensouders juridisch vorm kan krijgen in Nederland. Zonder de voorgestelde regelgeving is het immers altijd aan de Nederlandse rechter om zich achteraf te buigen over de vraag hoe zorgvuldig en transparant het traject dat de wensouders hebben doorlopen is geweest. Waar in de praktijk vrijwel altijd sprake is van genetische verwantschap tussen het kind en ten minste één wensouder, heeft de rechter, als hij dat al in het belang van het kind zou

vinden, bijzonder weinig ruimte om de wensouders het juridisch ouderschap te onthouden. Het achteraf geconfronteerd worden met wensouders die hun eigen gang zijn gegaan en zich niet voldoende hebben bekommerd om de eisen die vanuit Nederland aan een buitenlands draagmoederschapstraject gesteld worden, wordt met de voorstellen zoveel mogelijk voorkomen. Daarbij moet onder ogen worden gezien dat het bijvoorbeeld vanuit Nederland bepalen van de maximale hoogte van de in het buitenland toelaatbare vergoedingen contraproductief zal kunnen werken. Want als wensouders in een bepaalde situatie om wat voor reden dan ook geconfronteerd worden met extra kosten, zou dat direct betekenen dat hun ouderschap daarmee ter discussie komt te staan. Dit klemmt temeer omdat, zoals hiervoor aangegeven, hun genetische band met het kind daar eigenlijk geen ruimte voor laat, terwijl het wel een (enorme) vertraging kan opleveren in de zekerheid omtrent de afstamming van het kind. Dat is niet in het belang van het kind. Om die reden moet worden volstaan met het zoveel mogelijk stimuleren van wensouders om het traject met uiterste zorgvuldigheid in te gaan.

Vraag 242

De leden van de VVD-fractie lezen in het voorgestelde derde lid van artikel 101a een uitzondering op de uitzondering waarbij wordt teruggevallen op de hoofdregel voor de erkenning van afstammingsverhoudingen en vragen of dit niet beter in de wetstechniek anders kan worden opgelost.

De artikelen 100 en 101 van Boek 10 BW kennen als hoofdregel de van rechtswege erkenning van in het buitenland uitgesproken rechterlijke beslissingen of door een bevoegde instantie opgemaakte akten met betrekking tot de vaststelling of wijziging van familierechtelijke betrekkingen. Omdat draagmoederschap en het daaruit voortvloeiende ouderschap van wensouders van het uit de draagmoeder geboren kind zo'n bijzonder fenomeen is, waarover op de wereld verschillend wordt gedacht en ook zeer verschillend mee wordt omgegaan, is een aparte regeling voor de erkenning noodzakelijk. In die aparte in artikel 101a neergelegde regeling wordt echter wel zoveel mogelijk aangesloten bij het uitermate belangrijke beginsel van het internationaal privaatrecht dat wij beslissingen van buitenlandse rechters respecteren. Als het ouderschap van wensouders is vastgesteld door een rechter in het land waarin het kind is geboren, dan vormt dat een belangrijke waarborg voor de zorgvuldigheid waarmee het traject is doorlopen. Het in dat geval opnieuw laten beoordelen van het traject door een Nederlandse rechter biedt dan geen meerwaarde. Het mede aan de hand van overgelegde bescheiden controleren of voldaan is aan enkele voor Nederland zeer belangrijke eisen die aan het erkennen van ouderschap van wensouders worden gesteld, vergt geen belangenafweging en kan daarom goed door andere instanties bij wie de erkenningsvraag voorligt worden gedaan. Dat rechtvaardigt om in voorgesteld artikel 101a als hoofdregel te bepalen dat de rechter een beslissing neemt over het ouderschap van de wensouders, om in geval deze reeds in het buitenland is gegeven, ruimte te bieden om het nagaan of aan de overige erkenningsvereisten is voldaan over te laten aan een andere instantie.

Artikel IV Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Artikel 3a

Vraag 243

De leden van de VVD-fractie vragen of het vanuit de wetstechniek niet de voorkeur zou verdienen om in dit artikel een verwijzing op te nemen naar het vereiste dat het traject zal worden doorlopen terwijl partijen hun gewone verblijfplaats in Nederland houden.

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn de formele vereisten opgenomen (regels van procesrecht), zoals de regels wanneer de Nederlandse rechter bevoegd is. De materiele vereisten - de inhoudelijke vereisten waaraan een verzoek moet voldoen om toegewezen te kunnen worden - plegen te worden opgenomen in de betreffende specifieke regeling. Dat is in dit geval Boek 1 BW.

De rechter moet bij aanvang van de procedure aan de hand van de feiten zoals die op dat moment voorliggen, beoordelen of hij bevoegd is. Een vereiste dat het traject zal worden doorlopen terwijl partijen hun gewone verblijfplaats in Nederland houden, vergt een inschatting van het verloop van het (verdere) draagmoederschapstraject. Een dergelijk vereiste vraagt daarmee een inhoudelijke beoordeling en kwalificeert eerder als een materieel dan als een formeel vereiste. Overigens zijn de in Boek 1 BW neergelegde inhoudelijke vereisten er al op gericht dat het draagmoederschapstraject in Nederland wordt doorlopen, terwijl partijen hun gewone verblijfplaats in Nederland houden. Een expliciete voorwaarde dat het traject zal worden doorlopen terwijl partijen hun gewone verblijfplaats in Nederland houden, acht ik minder passend nu verzoeken om toekenning van ouderschap na draagmoederschap voorafgaand aan de conceptie en het (verdere) traject aan de rechter worden voorgelegd. Een dergelijk traject kan immers geruime tijd in beslag nemen en daardoor kan vooraf geen absolute zekerheid worden verkregen over de verblijfplaats van partijen in het verdere traject.

Vraag 244, 245 en 246

Ook vragen deze leden of een opsomming kan worden gegeven van 'alle daarmee verband houdende opvolgende zaken'. Valt daar ook onder de verkrijging van ouderschap na adoptie via draagmoederschap? Deelt de regering de mening dat deze bepaling in de huidige vorm zonder een volledige opsomming tot onduidelijkheden zal leiden? Waarom is gekozen om hierover in de wet zelf geen duidelijkheid te geven?

De bevoegdheidsregeling van voorgesteld artikel 3a Rv is beperkt tot de Nederlandse draagmoederschapsregeling, namelijk verzoeken om toekenning van het ouderschap na draagmoederschap op grond van voorgesteld artikel 1:213 e.v. BW. Heeft de rechter zich bevoegd geacht kennis te nemen van een dergelijk verzoek, dan is hij ook bevoegd ter zake van daarmee verband houdende opvolgende zaken zoals verzoeken die zien op aanpassing van de draagmoederschapsovereenkomst of herroeping van de toekenning van het ouderschap na draagmoederschap.

Bij verkrijging van het ouderschap na draagmoederschap door adoptie, zal in de regel geen sprake zijn (geweest) van een verzoek om toekenning van het ouderschap na draagmoederschap zoals bedoeld in voorgesteld artikel 1:213 e.v. BW. Bij een dergelijk verzoek is voorgesteld artikel 3a, tweede lid, Rv dan ook niet van toepassing. Met de formulering van voorgesteld artikel 3a, tweede lid, Rv is een ruim toepassingsbereik beoogd, waarbij de rechter in alle geschillen die uit de regeling kunnen voortvloeien alsmede samenhangende kwesties ook rechtsmacht heeft. Een limitatieve opsomming zou de beoordelingsruimte van de rechter daarbij nodeloos beperken.

Vraag 247

De leden van de VVD-fractie vragen verder of het voorgestelde artikel 3a en de uitleg van het perpetuatio fori beginsel zoals verwoord in de memorie van toelichting overeenkomt met de uitleg die de Staatscommissie IPR aan dit beginsel geeft, en zo niet, of de Staatscommissie IPR hierover advies kan geven.

Het beginsel van perpetuatio fori houdt in dat als ten tijde van het aanhangig maken van de zaak in eerste instantie (internationale) rechtsmacht voor de (Nederlandse) rechter bestaat, daarin tijdens de procedure door een latere wijziging van de feiten en omstandigheden geen verandering kan komen. De Staatscommissie IPR heeft in haar advies aangegeven dat het de wetgever in het kader van deze regeling vrij staat om van dit beginsel af te wijken, maar hiervoor is niet gekozen. In voorgesteld artikel 3a, tweede lid, Rv is bepaald dat in alle met de Nederlandse draagmoederschapsregeling samenhangende kwesties dit beginsel (ook) geldt; is eenmaal rechtsmacht aangenomen dan blijft deze rechtsmacht behouden, ook na eventuele wijziging van omstandigheden.

Vraag 248

De voornoemde leden twijfelen of het in het licht van het voorgaande wenselijk is dat de Nederlandse rechter situaties moet beoordelen die beter door rechters in andere landen kunnen worden beoordeeld. Bijvoorbeeld in situaties waarin betrokkenen zich al decennia niet meer in Nederland bevinden. In dergelijke gevallen kan de Nederlandse rechter slechts beperkt zicht krijgen op de wenselijkheid om het ouderschap van de niet-biologische ouder met terugwerkende kracht te beëindigen. Wat vindt de regering hiervan?

Vooropgesteld wordt dat artikel 3a Rv een bevoegdheidsregeling neerlegt voor de Nederlandse rechter. Buitenlandse rechters zijn daar niet aan gebonden. Zij zullen aan de hand van hun eigen interne recht moeten beantwoorden of zij bevoegd zijn om te oordelen over een bepaalde vraag. Voorgesteld artikel 3a Rv beperkt die mogelijkheid niet.

Voor wat betreft de bevoegdheid van de Nederlandse rechter wordt opgemerkt dat procedures die samenhangen met de toekenning van het ouderschap na draagmoederschap in de regel gedurende het traject of kort daarna zullen spelen. Daarbij geldt dat herroeping door de draagmoeder of door een of beide wensouders tot drie maanden na de geboorte van het kind mogelijk is. In die gevallen is rechtsmacht voor de Nederlandse rechter in elk geval wenselijk. Ervan uitgaande dat deze leden met name doelen op de mogelijkheid van het kind om tussen zijn 18^e en 21^e verjaardag de toekenning van het ouderschap van de niet biologische ouder te laten beëindigen geldt dat ook in die situatie de rechtsmacht voor de Nederlandse rechter passend en wenselijk is; de grond voor beëindiging - de ouder is niet de biologische ouder - laat immers geen ruimte voor beoordeling van de wenselijkheid. Bovendien is voorstelbaar dat een buitenlandse rechter zich niet bevoegd zal achten als het gaat om het beëindigen van ouderschap na draagmoederschap. Overigens werkt de beëindiging vanaf het moment dat de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is geworden en deze heeft geen terugwerkende kracht.

Artikel 9

Vraag 249

De leden van de VVD-fractie merken op dat deze wijziging niet is toegelicht in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting. Zij vragen of deze wijziging kan worden toegelicht. Wat zijn zaken betreffende de gerechtelijke toekenning?

Deze wijziging hangt samen met het voorgestelde artikel 3a Rv en regelt de verhouding tussen artikel 9 en artikel 3a. Artikel 3a Rv is een *lex specialis*. Voorgesteld artikel 9, tweede lid, Rv bepaalt uitdrukkelijk dat de bevoegdheidsregeling van artikel 9, eerste lid, Rv niet van toepassing is in zaken betreffende de gerechtelijke toekenning van ouderschap na draagmoederschap. Dat waarborgt dat er voldoende band is met de Nederlandse rechtssfeer.

B Artikel 151b Sr

Vraag 250

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt dat de doelstelling tot bescherming tegen commercieel draagmoederschap nog steeds actueel is, omdat draagmoederschap een gecompliceerd juridisch en ethisch vraagstuk betreft, waarmee ernstige psychologische effecten voor moeder en kind gepaard kunnen gaan. Deze leden vragen of de regering nader kan ingaan op deze psychologische effecten voor moeder en kind. De fractieleden benoemen dat doorgaans sprake is van een hechte band tussen moeder en kind vanaf het moment van de conceptie. Bij draagmoederschap wordt die bewust verbroken na de geboorte.

Zoals eerder in de beantwoording is aangegeven, kan uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken de voorzichtige conclusie worden getrokken dat het over het algemeen goed gaat met kinderen die zijn

geboren na draagmoederschap en dat deze resultaten niet wijzen op hechtingsproblematiek bij deze kinderen. Hierbij wordt nogmaals gewezen op de eerder genoemde beperkingen van deze onderzoeken.

Een studie uit 2003 onder Engelse draagmoeders naar psychologische effecten van een draagmoederschapstraject op draagmoeders, laat zien dat deze vrouwen geen langdurige psychologische schade opliepen. In dit onderzoek is gekeken naar meerdere aspecten. Ten eerste bleek dat draagmoeders in de helft van de gevallen geen speciale band voelden met het kind. De andere helft gaf aan wel een band te voelen met het kind, maar zij voelden niet alsof het kind van hen was. Daarnaast waren alle draagmoeders tevreden met de mate van contact die zij met het kind en de wensouders onderhielden. Volgens het onderzoek is dit te danken aan de duidelijke afspraken die van te voren zijn gemaakt. Deze constatering onderschrijft de noodzaak voor goede counseling vooraf, zowel voor de draagmoeder als de wensouders. Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat een aantal draagmoeders het moeilijk vond om het kind na de geboorte over te dragen aan de wensouders. Dit gevoel verdween echter na verloop van een week tot enkele maanden. Na een jaar ondervond geen enkele draagmoeder psychologische problemen. Uit vervolgonderzoek uit 2017, in een beperkte onderzoeksgroep, bleek dat de draagmoeders tien jaar na de geboorte van het kind nog steeds positief waren over het traject en hun psychologisch welzijn was niet veranderd.¹¹³

Een ander Engels onderzoek uit 2010 laat eveneens zien dat draagmoeders over het algemeen geen speciale band voelen met het kind, omdat zij vanaf het begin bewust afstand nemen van het kind. Dit zorgt ervoor dat er tussen de draagmoeder en het kind geen hechte band ontstaat, die doorgaans wel tussen moeder en kind zou ontstaan. De draagmoeders ondervinden daardoor weinig tot geen psychologische problemen bij de overdracht van het kind.¹¹⁴ Ook uit recent Nederlands onderzoek dat is verricht in opdracht van het WODC blijkt dat draagmoeders geen of weinig moeite hadden met de overdracht van het kind aan de wensouders. In deze studie wordt ook verwezen naar buitenlands onderzoek naar de vraag of en zo ja in welke mate er een band ontstaat tussen de draagmoeder en het kind. Ook in deze studies komt naar voren dat als er al sprake was van een band deze anders was dan bij een 'eigen' zwangerschap.¹¹⁵

Deze resultaten kunnen echter niet zonder meer worden gegeneraliseerd naar draagmoeders uit niet-Westerse landen. In onderzoek uit 2018 naar het welzijn van draagmoeders in India – een land met een laag inkomen – komt naar voren dat deze vrouwen hogere mate van depressies tijdens de zwangerschap en na de geboorte ervoeren dan vrouwen die een kind voor zichzelf droegen. Uit dit onderzoek bleek echter ook dat het afstaan van het kind de depressie niet verergerde. De draagmoeders bleken juist depressiever tijdens de zwangerschap en voorafgaand aan het aangaan van een traject. Factoren die hierbij volgens de onderzoekers meespeelden is dat draagmoederschap in India wordt gestigmatiseerd, waardoor vrouwen de zwangerschap geheim hielden voor hun familie en de gemeenschap, hetgeen een depressie in de hand werkte. Volgens de onderzoekers geven deze resultaten een aanwijzing dat begeleiding en counseling van draagmoeders, met name tijdens de zwangerschap, psychologische problemen van draagmoeders kan verlichten.¹¹⁶

III. Overig

¹¹³ Jadva, V., e.a., Surrogacy: the Experiences of Surrogate Mothers. *Human Reproduction*, 2003 18(10), 2196–2204 en Golombok, S., e.a., 'A longitudinal study of families formed through reproductive donation: Parent-adolescent relationships and adolescent adjustment at age 14', *Developmental Psychology*, 2017 53(10), 1966–1977.

¹¹⁴ Van den Akker, O., Genetic and gestational surrogate mothers' experience of surrogacy. *Journal of Reproductive and Infant Psychology*, 2010 21(2), 145–161. <https://doi.org/10.1080/0264683031000124091>

¹¹⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 390, nr. 6, p. 68 e.v. en p. 167 e.v.

¹¹⁶ Lamba, N., e.a., The psychological well-being and prenatal bonding of gestational surrogates. *Human Reproduction (Oxford, England)*, 2018 33(4), 646–653.

Vraag 251

De leden van de Volt-fractie achten het van groot belang dat er, naast de uitvoering van de aanbevelingen van de Staatscommissie Herijking ouderschap over draagmoederschap, ook op korte termijn uitvoering gegeven wordt aan de aanbevelingen over meerouderschap en meeroudergezag.

Op 10 maart 2025 heeft het kabinet uw Kamer bericht over de onderzoeksresultaten en besluitvorming in het kader van meerouderschap en meerpersoonsgezag.¹¹⁷ Het kabinet heeft geconstateerd dat uit de onderzoeksresultaten blijkt dat in het geval van meerouderschapssituaties een wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag in het belang is van kinderen die vanaf de geboorte in een meeroudersituatie opgroeien. Voor samengestelde gezinnen kan in bepaalde situaties meerpersoonsgezag in het belang van het kind zijn. Voor deze laatste groep blijkt de wens tot een wettelijke regeling minder sterk te zijn dan voor de eerstgenoemde groep. Hoewel de inschatting is dat er voor invoering van meerouderschap en meerpersoonsgezag geen stelselwijzigingen nodig zijn wanneer zo veel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande regelingen, zoals regelingen voor co-ouderschapssituaties, bleken er wel forse incidentele (minimaal ca. 11 tot 50 miljoen) en structurele kosten (minimaal ca. 5 tot 6 miljoen) te verwachten te zijn. Het kabinet heeft in die brief laten weten dat binnen de rijksbegroting vooralsnog geen middelen zijn gereserveerd voor de implementatie en uitvoering van een wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag. Daarbij heeft het kabinet tevens gewezen op het gegeven dat de invoering van een wettelijke regeling een flinke opgave zou betekenen voor diverse uitvoeringsorganisaties die al fors onder druk staan door geplande (systeem)wijzigingen en beleid- en wetgevingstrajecten. De conclusie van het kabinet was dan ook dat het niet over zal gaan tot de voorbereiding van een wettelijke regeling.

Vraag 252

Tot slot vragen de leden van de Volt-fractie ook of in kaart gebracht kan worden wat de rol is (of kan zijn) van een mogelijke partner van de draagmoeder – zowel vóór, tijdens als na het draagmoederschapstraject. De leden horen graag van de regering welke rol de partner van de draagmoeder momenteel inneemt en hoe deze al dan niet verandert wanneer het huidige wetsvoorstel in werking zou treden.

Ervan uitgaande dat deze leden willen weten welke wettelijke bepalingen er op dit moment in Nederland gelden ten aanzien van de partner van een draagmoeder antwoord ik het volgende. Er is nu geen specifieke wettelijke regeling voor draagmoederschap. Als de draagmoeder gehuwd is of een geregistreerd partnerschap heeft, zal de echtgenoot of geregistreerde partner veelal juridisch ouder zijn van het kind. Op dit moment worden de algemene rechtsfiguren van ontkenning ouderschap, adoptie e.d. gebruikt om het juridisch ouderschap over te laten gaan naar de wensouders. Daarbij wordt in gevallen waarin de draagmoeder is gehuwd of door een geregistreerd partnerschap is verbonden, haar echtgenoot of geregistreerde partner, als partij of belanghebbende betrokken in de procedure. De voorgestelde regeling beoogt te voorzien in een specifiek kader voor draagmoederschap. Ook de echtgeno(o)t(e) of geregistreerde partner van de draagmoeder wordt daarbij betrokken. Zo moet die instemmen met het traject (voorgesteld artikel 1:214, derde lid, BW) en deze moet ook de draagmoederschapsovereenkomst mee ondertekenen (voorgesteld artikel 1:214, vierde lid, BW). De partner van de draagmoeder is verder niet verplicht voorlichting en counseling te volgen, maar het staat wel open voor de partner om hieraan deel te nemen.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2024/25, 33836, nr. 104.*

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,