

Impactanalyse Wet Kind, draagmoederschap en afstamming

Eindrapport, versie 1.0



© VNG Realisatie, Den Haag, juni 2021

Samenvatting

De minister voor Rechtsbescherming bereidt samen met de minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een regeling voor draagmoederschap en een versterking van het recht van het kind op afstammingsinformatie voor. Doel van deze regeling is onder andere om een zorgvuldige en transparante wijze te bieden van het ontstaan van ouderschap na draagmoederschap en om het recht van kinderen op informatie over hun afstamming te versterken.

Aan de VNG is gevraagd om een impactanalyse op het wetsvoorstel uit te voeren, om de impact van het wetsvoorstel voor de uitvoering specifiek vanuit gemeentelijk perspectief in beeld te brengen. VNG Realisatie heeft deze impactanalyse uitgevoerd in de periode van januari tot en met mei 2021.

De resultaten van deze analyse zijn gebaseerd op documentanalyse, interviews met ambtenaren van de burgerlijke stand en medewerkers burgerzaken van 11 gemeenten en gesprekken met de NVVB en met softwareleveranciers. De resultaten zijn nogmaals besproken tijdens een klankbordbijeenkomst met geïnterviewde gemeenten. Het proces van de impactanalyse is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de VNG.

Het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming

In het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming is het onderscheid tussen Nederlands en buitenlands draagmoederschap van belang.

Bij Nederlands draagmoederschap maken Nederlandse wensouders afspraken met een Nederlandse draagmoeder. Het wetsvoorstel regelt dat deze afspraken al voorafgaand aan de conceptie kunnen worden voorgelegd aan de rechter. De rechter kan op basis van deze afspraken het ouderschap toekennen aan de wensouders, zodat deze vanaf de geboorte van het kind direct de juridische ouders zijn en als zodanig op de geboorteakte vermeld worden. De draagmoeder wordt vermeld als de 'vrouw uit wie het kind geboren is'. Het wetsvoorstel biedt wensouders en draagmoeder de mogelijkheid om een herroeping van het draagmoederschap aan te vragen. Deze herroeping wordt eveneens door de rechter beoordeeld.

Bij buitenlands draagmoederschap gaan Nederlandse wensouders naar het buitenland om daar een draagmoederschapstraject met een buitenlandse draagmoeder te doorlopen. Het wetsvoorstel geeft criteria waaronder in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissingen, rechtsfeiten of rechtshandelingen waarbij familierechtelijke betrekkingen uit draagmoederschap zijn vastgesteld of gewijzigd, van rechtswege erkend kunnen worden. Als niet aan deze criteria is voldaan of als de BRP-ambtenaar van oordeel is dat er bijvoorbeeld sprake is van strijdigheid met de openbare orde (of andere onderdelen uit artikel 10:100 BW, eerste lid), dan kan de erkenning van het in het buitenland tot stand gekomen draagmoederschap geweigerd worden. In dat geval kunnen de wensouders zich tot de rechter wenden.

Het wetsvoorstel regelt de inrichting van een landelijk register voor afstammingsgegevens, in de eerste plaats bij draagmoederschap. Bij AMvB wordt de wijze waarop dit register wordt ingericht op een later moment nog uitgewerkt. Dit landelijk register biedt kinderen de gelegenheid hun afstammingsinformatie te kunnen inzien.

Gemeenten hebben in de praktijk relatief weinig met draagmoederschapszaken te maken. De wetgever heeft de inschatting gemaakt dat het aantal gevallen van draagmoederschap in Nederland jaarlijks enkele tientallen betreft. Voor buitenlands draagmoederschap worden door de wetgever geen aantallen genoemd. De verwachting is dat het aantal stellen dat zich wil laten informeren over een draagmoederschapstraject de duizend per jaar niet zal overstijgen en dat bij benadering 150 stellen per jaar een draagmoederschapstraject in gang zullen zetten. De kans bestaat dat, door het bieden van een duidelijk wettelijk kader, deze aantallen in de eerste jaren na de invoering van de wet zullen toenemen. De frequentie zal echter relatief laag blijven, doordat draagmoederschap slechts in beperkte mate voorkomt. Mede vanwege de lage frequentie is de inschatting dat de impact van de nieuwe wetgeving zowel financieel als qua personele capaciteit beperkt zal zijn.

Impact voor gemeenten bij Nederlands draagmoederschap

In geval van Nederlands draagmoederschap heeft het wetsvoorstel een beperkte impact op de gemeentelijke uitvoering. De belangrijkste punten van impact zijn de volgende:

- De woongemeente van de draagmoeder moet de rechterlijke beschikking betreffende de toekenning van het ouderschap aan de wensouders verwerken in het eigen systeem. Hierbij wordt een aantekening gemaakt in het vrije notitieveld van de burgerzakenapplicatie bij de draagmoeder. Dit is een nieuwe handeling ten opzichte van de huidige situatie.
- De geboortegemeente maakt bij de geboorteaangifte de geboorteakte op. Hierbij gaat de ABS af op het signaal van degene die aangifte doet, dat sprake is van een draagmoederschapsregeling. Door via de burgerzakenapplicatie het juiste werkproces te volgen, wordt een geboorteakte opgesteld waarop de wensouders als juridische ouders vermeld worden. De draagmoeder wordt vermeld als de 'vrouw uit wie het kind geboren is'. De ABS doet bij het opmaken van de geboorteakte een melding bij het landelijk register voor afstammingsgegevens, zodat de beschikking die bij het register bekend is gekoppeld kan worden aan het kind.
- Bij een herroeping van het draagmoederschap, waaraan een rechterlijke uitspraak ten grondslag ligt, verwerkt de woongemeente van de draagmoeder deze wanneer de herroeping is uitgesproken, de beroepstermijn verlopen en geen beroep is ingesteld voordat het kind is geboren. Als de herroeping is uitgesproken, de beroepstermijn is verlopen en geen beroep is ingesteld nadat het kind is geboren, dan moet de geboortegemeente deze verwerken door middel van een aanpassing van de geboorteakte.

Impact voor gemeenten bij buitenlands draagmoederschap

Ook in geval van buitenlands draagmoederschap is de impact voor gemeenten relatief beperkt. De belangrijkste punten van impact zijn de volgende:

- Het wetsvoorstel biedt criteria waaronder de woongemeente van de wensouders de in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissing, rechtsfeit of rechtshandeling waarbij

familierechtelijke betrekkingen zijn vastgesteld of gewijzigd, kan erkennen zonder tussenkomst van een rechter. Gemeenten hebben hiervoor behoefte aan een duidelijke uitwerking van deze criteria, met voorbeelden, in de diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken. Ook wordt in deze impactanalyse de aanbeveling gedaan om een standaardformulier op te stellen, waarin de criteria voor erkenning van buitenlands draagmoederschap zijn opgenomen en vertaald naar concrete vereisten wat betreft informatie en documenten. Dit standaardformulier kunnen wensouders door hun buitenlandse advocaat laten gebruiken als checklist of de benodigde documenten aanwezig zijn om te toetsen of erkenning van rechtswege mogelijk is. Het is van belang dat de dit standaardformulier landelijk opgesteld wordt, in opdracht van de rijksoverheid, en ook wordt gebruikt bij de communicatie richting (toekomstige) wensouders.

- De BRP-ambtenaar van de woongemeente van de wensouders of de ABS van de gemeente Den Haag moet de documenten die gebruikt zijn bij de erkenning van rechtswege toesturen naar het landelijk register voor afstammingsgegevens. Het is belangrijk dat deze processtap verwerkt wordt in de werkprocessen en applicaties, om te voorkomen dat deze stap overgeslagen kan worden.

Aandachtspunten voor de implementatie

Voor de implementatie van het wetsvoorstel zijn de volgende zaken van belang:

- Gezien de lage frequentie van draagmoederschapszaken is een uitgebreide training of opleiding van medewerkers niet opportuun. Gemeentelijke medewerkers moeten echter wel kunnen beschikken over actuele vak kennis, die aangepast is aan de nieuwe wet. Het gaat hierbij om de diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken.
- Gemeenten moeten hun werkprocessen aanpassen aan de nieuwe regelgeving. Ook de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP) van het RvIG moet aangepast worden.
- De NVVB zal op basis van de nieuwe regelgeving het model voor de geboorteakte moeten aanpassen.
- Op basis van het aangepaste werkproces zullen de softwareleveranciers de burgerzakenapplicaties moeten aanpassen. De aanpassingen die gedaan moeten worden in de applicaties betreffen met name aanpassingen van velden en sjablonen op basis van het nieuwe werkproces en model geboorteakte. Een koppeling tussen de burgerzakenapplicatie en het landelijk register is, mede gezien het beperkte aantal berichten dat per jaar verstuurd moet worden, niet opportuun. Bij de aanpassingen van de applicaties moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van 9 tot 12 maanden. De softwareleveranciers hebben op basis van hun interpretatie van het concept wetsvoorstel een indicatie gegeven van de kosten die zij moeten maken voor het aanpassen van de applicaties. Hierover zullen nog nadere afspraken gemaakt moeten worden, maar compensatie van deze kosten voor gemeenten is een belangrijke randvoorwaarde.
- Het is belangrijk dat gemeentelijke medewerkers advies kunnen inwinnen bij instanties met meer expertise op dit specifieke gebied. Hierbij gaat het vooral om het Adviesbureau van de NVVB en, specifiek voor collegiaal advies bij buitenlands draagmoederschap, de ABS van de gemeente Den Haag.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming	2
Impact voor gemeenten bij Nederlands draagmoederschap	3
Impact voor gemeenten bij buitenlands draagmoederschap	3
Aandachtspunten voor de implementatie	4
1. Inleiding	7
1.1. Achtergrond	7
1.2. Vraagstelling	7
1.3. Aanpak & methodologie	8
1.4. Leeswijzer	10
2. Wet Kind, draagmoederschap en afstamming	11
2.1. Huidige situatie	11
2.2. Toekomstige situatie	14
2.3. Juridische analyse	18
2.4. Samenhangende ontwikkelingen en wetgeving	21
3. Beschrijving processen en ICT	22
3.1. Huidige situatie	22
3.2. Toekomstige situatie	23
4. Impact Wet Kind, draagmoederschap en afstamming	28
4.1. Algemene impact	28
4.2. Nederlands draagmoederschap	30
4.3. Buitenlands draagmoederschap	34
4.4. Beëindiging ouderschap	38
4.5. Implementatie van de wet	38
5. Conclusies en aanbevelingen	40
5.1. Veranderingen in werkwijze gemeenten	40
5.2. Betekenis voor gemeentelijke organisatie	41
5.3. Toerusting gemeenten voor doeltreffende uitvoering	43
5.4. Kosten en besparingen	43
5.5. Verwachte effecten	43
5.6. Risico's en randvoorwaarden voor implementatie	44

Bijlage A: Gesprekspartners	45
Bijlage B: Gebruikte bronnen	46
Bijlage C: Juridische analyse	47
Wijzigingen Burgerlijk Wetboek 1	47
Wijzigingen Buitenlands draagmoederschap, Burgerlijk Wetboek 10.....	52

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

De Minister voor Rechtsbescherming bereidt samen met de Minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een regeling voor draagmoederschap en een versterking van het recht van het kind op afstammingsinformatie voor. Hierin wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd in, onder meer, het Burgerlijk Wetboek. Het wetsvoorstel wordt aangeduid als 'Wet Kind, draagmoederschap en afstamming'. Het wetsvoorstel is 12 juli 2019 aangekondigd. In het voorjaar en de zomer van 2020 is het wetsvoorstel in twee delen ter consultatie aangeboden. Daarnaast is advies gevraagd aan verschillende partijen die bij de uitvoering betrokken zijn. De reacties op deze consultatie zijn verwerkt in een nieuwe versie van het wetsvoorstel, die momenteel bij de Raad van State ter advisering voorligt. Het is nog niet bekend wat de beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is.

De wetswijziging heeft drie doelen:

- In de eerste plaats wordt met dit wetsvoorstel een regeling ingevoerd voor een zorgvuldige en transparante wijze van het ontstaan van ouderschap na draagmoederschap. Indien de rechter vóór de conceptie toestemming geeft aan de draagmoeder en de wensouders, worden de wensouders vanaf de geboorte ouders van het kind en komen zij als zodanig op de geboorteakte te staan. De draagmoeder wordt vermeld als geboortemoeder.
- In de tweede plaats versterkt de wetswijziging het recht van kinderen op informatie over hun afstamming. Er wordt voorzien in een positief wettelijke verplichting voor gezagsdragers om voorlichting en informatie te geven aan het kind over de afstamming. Ook komt er één centraal punt (register) waar kinderen terecht kunnen voor bij de overheid bekende informatie over hun afstamming indien vaststaat dat de juridische en de biologische afstamming uiteenlopen. Hoe dit register eruit gaat zien wordt uitgewerkt in een AMvB.
- In de derde plaats wordt met het voorstel het uitgangspunt doorgevoerd dat ouderschap een volwassen aangelegenheid is. Minderjarigen kunnen niet langer zonder tussenkomst van een rechter een kind erkennen of toestemming geven voor erkenning.

1.2. Vraagstelling

Deze impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de nieuwe regeling op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor de implementatie van de nieuwe regeling bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving?

- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

De impactanalyse is gedaan vanuit gemeentelijk perspectief. De werkzaamheden van gemeenten bij draagmoederschapschassen betreffen grotendeels het verwerken van rechterlijke beslissingen. Het wetsvoorstel beschrijft op welke wijze deze rechterlijke beslissingen tot stand dienen te komen. In deze impactanalyse zijn deze onderdelen van het wetsvoorstel grotendeels buiten beschouwing gelaten en is de focus primair gelegd op de impact voor de uitvoering bij gemeenten.

1.3. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van januari tot en met mei 2021. In het navolgende is het plan van aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

1.3.1. Plan van aanpak

Het plan van aanpak bestond uit drie fasen: de inventarisatiefase, de analysefase en de rapportagefase. Tijdens de inventarisatiefase is het plan van aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en softwareleveranciers. In de volgende tabel zijn de kenmerken van de geïnterviewde gemeenten weergegeven en vergeleken met heel Nederland.

Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken gemeenten

Kenmerken	Antwoord	Interviews (n = 11) ¹	Nederland (n = 352)
Gemeentegrootte (aantal inwoners)	>100.000	27%	9%
	50.000-100.000	27%	15%
	< 50.000	46%	76%

In de analysefase zijn 11 interviews gehouden met medewerkers burgerzaken en ambtenaren van de burgerlijke stand. Tevens zijn interviews gehouden met de drie softwareleveranciers van burgerzakenapplicaties.

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

¹ Er is bij de interviews een lichte oververtegenwoordiging van de grote en middelgrote gemeenten (27% in de steekproef tegenover 9% respectievelijk 15% voor heel Nederland). Daar is rekening mee gehouden voor een juiste interpretatie van de input uit de interviews. In bijlage A is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde gemeenten en de gesprekspartners bij die gemeenten.

1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse is het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen bij de implementatie van de wijziging van de regelgeving worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het analysekader is in de volgende figuur opgenomen.

Figuur 1.1: Analyse kader



Het eerste element van het analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de regelgeving en het belang van de regelgeving.

Het tweede element gaat over de **samenhang en doelen**. Hoe past de regelgeving binnen Samen Organiseren², binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen?

Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen / benutten van kansen? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2.

Het vierde element is de **informatiekundige en technische uitwerking** van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, koppelvlakken, gemeentelijke ICT)? Dit onderwerp is opgenomen in hoofdstuk 3 'beschrijving processen en ICT'.

² Samen Organiseren is vanuit gemeenten opgezet om een efficiënte en kwalitatieve dienstverlening te realiseren door beleid en uitvoering dicht bij elkaar te brengen. Dit heeft een vaste vorm gekregen via de beweging Samen Organiseren van de VNG en de Taskforce Samen Organiseren. Zie ook: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>.

De **impact & effecten** zijn het vierde elementen van de analyse. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH-thema's en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente.

Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project? Deze laatste twee elementen zijn beschreven in hoofdstuk 4.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie en de toekomstige situatie met betrekking tot draagmoederschap. In hoofdstuk 3 wordt een uitwerking gegeven van de huidige en toekomstige situatie met betrekking tot de processen en ICT. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de impact en effecten van de wijziging van de regelgeving van draagmoederschap. In hoofdstuk 5 tot slot worden de conclusies en aanbevelingen opgenomen en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

2. Wet Kind, draagmoederschap en afstamming

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de huidige situatie (paragraaf 2.1) en de toekomstige situatie (paragraaf 2.2) met betrekking tot de Wet kind, draagmoederschap en afstamming. In paragraaf 2.3 is deze ontwikkeling beschouwd in samenhang met overige relevante ontwikkelingen.

2.1. Huidige situatie

In de huidige situatie ontbreekt een specifiek juridisch kader voor draagmoederschap. In de praktijk komt draagmoederschap echter, in verschillende vormen, voor. Dit betekent dat een vrouw (de draagmoeder) zwanger wordt en een kind baart met de intentie om het kind af te staan aan een ander, de wensouder of wensouders. Het aantal keren dat draagmoederschap in Nederland op jaarbasis voorkomt is onbekend. Dit heeft ermee te maken dat een duidelijk juridisch kader op dit moment ontbreekt en er ook geen eenduidige juridische route is die wensouders en draagmoeders doorlopen. In de Memorie van Toelichting³ wordt de inschatting gemaakt “dat het nog steeds gaat om een relatief beperkt aantal gevallen op jaarbasis (enkele tientallen)” (Memorie van Toelichting, par. 2.3) en voor de nieuwe situatie wordt de inschatting gemaakt dat “het aantal stellen dat zich wil laten informeren over een draagmoederschapstraject de duizend per jaar niet zal overstijgen en dat bij benadering 150 paren per jaar een draagmoederschapstraject in gang zullen zetten” (Memorie van Toelichting, par. 11.1).

In de huidige praktijk van draagmoederschap zijn twee belangrijke onderscheiden te maken:

- Het onderscheid tussen enerzijds **laagtechnologisch** (of traditioneel) draagmoederschap, waarbij de draagmoeder zwanger wordt via de natuurlijke weg of via kunstmatige inseminatie en er altijd sprake is van een genetische verwantschap tussen het kind en de draagmoeder, en anderzijds **hoogtechnologisch** (of ivf-)draagmoederschap, waarbij door middel van in-vitrofertilisatie (ivf) een embryo wordt geplaatst bij de draagmoeder en er in principe geen genetische verwantschap is tussen het kind en de draagmoeder.
- Het onderscheid tussen draagmoederschap **in Nederland**, waarbij de wensouders een draagmoeder zoeken die in Nederland woonachtig is, en draagmoederschap **in het buitenland**, waarbij wensouders een draagmoeder zoeken die in het buitenland woonachtig is. Bij draagmoederschap in het buitenland is een grote variëteit zichtbaar in de wet- en regelgeving rond draagmoederschap die in het betreffende buitenland van toepassing is.

Door het ontbreken van een duidelijk juridisch kader voor draagmoederschap, kan pas na de geboorte geprobeerd worden het juridische ouderschap van de draagmoeder (en eventuele partner) over te dragen aan de wensouders. Hierbij kunnen in de huidige praktijk verschillende situaties onderscheiden worden.

2.1.1. Draagmoederschap in Nederland met een gehuwde draagmoeder

Wensouders kunnen een draagmoeder in Nederland zoeken. Dit kan bijvoorbeeld iemand binnen de familie- of vriendenkring zijn, maar ook iemand die zij niet persoonlijk kennen. In de situatie

³ Conceptversie Memorie van Toelichting na consultatie

waarin de draagmoeder gehuwd⁴ is, is het volgens de huidige Nederlandse wetgeving zo, dat de draagmoeder de juridische moeder van het kind is en haar echtgenoot of geregistreerd partner (de 'draagvader') de juridische vader. Bij de geboorteaangifte stelt de ambtenaar van de burgerlijke stand (verder: ABS) een geboorteakte op, waarbij de draagmoeder en -vader als ouders worden geregistreerd. Als de wensouders en de draagmoeder (en -vader) dit willen veranderen, dan zijn hiervoor twee juridische routes mogelijk⁵:

- Het gezag van de draagouders kan doormiddel van een kindbeschermingsmaatregel beëindigd worden, waarna de wensouders het kind kunnen adopteren. Bij een dergelijke kindbeschermingsmaatregel wordt vastgesteld dat het kind zodanig opgroeit dat het in de ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en dat de draagouders niet in staat zijn om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind te dragen.
- De juridische band met de draagvader kan worden doorbroken door een procedure 'ontkenning vaderschap'. De draagvader kan meestal zelf geen procedure beginnen om zijn juridisch vaderschap te ontkennen⁶. De draagmoeder kan dat evenmin⁷. Het kind kan dat wel, mits de echtgenoot of geregistreerd partner van de draagmoeder niet ook zijn genetisch ouder is. Het minderjarige kind wordt daarbij vertegenwoordigd door een bijzondere curator. De rechtbank en de bijzondere curator moeten dan wel van oordeel zijn dat ontkenning van het vaderschap in het belang van het kind is. Gelijktijdig kan een gerechtelijke vaststelling van het ouderschap van de wensouder worden verzocht. Vervolgens kan het gezag overgeheveld worden naar de wensvader en kan de wensmoeder het kind adopteren. Deze verschillende handelingen worden in de praktijk vaak door advocaten in één procedure gedaan⁸.

Uitkomst van beide juridische routes is, dat de geboorteakte na de adoptie wordt aangepast, zodat beide wensouders als ouders van het kind op de geboorteakte vermeld worden. De adoptie wordt door de ABS aan de hand van de uitspraak rechtbank aangetekend op de geboorteakte als een latere vermelding (1:20 BW).

2.1.2. Draagmoederschap in Nederland met een niet-gehuwde draagmoeder

Het kan ook voorkomen dat de in Nederland woonachtige draagmoeder niet gehuwd is en er ook geen geregistreerd partnerschap is. In dat geval is de procedure om het ouderschap van de wensouders te formaliseren iets eenvoudiger. De draagmoeder komt als moeder op de geboorteakte te staan, maar in deze situatie kan één van de wensouders het kind erkennen. Vervolgens kan deze wensouder aan de rechter vragen om het gezag over het kind naar hem over te hevelen, waarna de tweede wensouder het kind kan adopteren. Na deze procedure wordt de geboorteakte aangepast, zodat beide wensouders als ouders van het kind op de geboorteakte van het kind komen te staan⁹.

⁴ Met gehuwd zijn in deze paragraaf wordt ook bedoeld 'geregistreerd partner'

⁵ Zie Punselie, Lies (2020), *Een kindje van de ooievaar? Over draagmoederschap: heden en toekomst*, Universiteit Leiden (oratie), p. 5

⁶ Doorgaans heeft de draagvader immers ingestemd met het draagmoederschap Zie Punselie, Lies (2020), *Een kindje van de ooievaar? Over draagmoederschap: heden en toekomst*, Universiteit Leiden (oratie), p. 5 en 13, en Staatscommissie Herijking ouderschap (2016), *Kind en ouders in de 21^e eeuw*, Den Haag p.275

⁷ Artikel 1:200 lid 3 BW.

⁸ Staatscommissie Herijking ouderschap (2016), *Kind en ouders in de 21^e eeuw*, Den Haag, p. 275

⁹ Zie Punselie (2020), p. 4-5

2.1.3. Draagmoederschap in het buitenland

Een derde, en in de praktijk meest complexe situatie, is wanneer de wensouders een draagmoeder in het buitenland zoeken. In deze situatie wordt de geboorteakte opgesteld in het land waar het kind geboren wordt, meestal dus het land waar de draagmoeder woont. Het is afhankelijk van de wet- en regelgeving in het betreffende land hoe het juridische ouderschap in deze situatie ontstaat. In sommige landen worden de wensouders als juridische ouders vermeld op de geboorteakte van het kind. Dit wordt in Nederland gezien als in strijd met de openbare orde, omdat de draagmoeder altijd op de geboorteakte vermeld moet staan. In deze situatie moet de rechter beoordelen of de afstammingsgegevens van het kind vastgesteld kunnen worden en daarbij welke onderdelen uit de buitenlandse geboorteakte erkend kunnen worden. In de praktijk volgt de rechter vrijwel altijd de ontstane situatie, vanwege het prevalerende recht van het kind op eerbiediging van zijn recht op gezinsleven met de wensouders. Het niet vaststellen van de ouderschapsrelatie zou immers kunnen leiden tot grote juridische problemen voor het kind.¹⁰

2.1.4. Knelpunten in de huidige praktijk

De huidige praktijk brengt enkele knelpunten met zich mee voor de betrokkenen. In de Memorie van Toelichting worden enkele van deze knelpunten benoemd.

Ten eerste betekent de huidige werkwijze, zoals hierboven geschetst, dat in een situatie van draagmoederschap in Nederland de wensouders nooit direct als juridische ouders vermeld kunnen worden op de geboorteakte. Via verschillende juridische routes moet het ouderschap overgaan naar de wensouders, waarbij sprake kan zijn van kinderbeschermingsmaatregelen om vast te stellen dat (één van) de oorspronkelijke juridische ouders niet in staat is om het kind op te voeden. Dit kan voor de betrokkenen, zowel draagmoeder als wensouders, pijnlijk zijn. De intentie van beide partijen is immers vanaf het begin dat de wensouders de juridische ouders van het kind zijn.

Ten tweede hebben de wensouders en de draagmoeder in de huidige praktijk te maken met het risico van het ontbreken van een helder juridisch kader. Hierdoor zijn de afspraken die zij voorafgaand aan de conceptie maken niet juridisch afdwingbaar¹¹. Als één van beide partijen de gemaakte afspraken niet nakomt, dan vormt dit een risico voor de andere partij. Dit betekent voor de wensouders het risico dat de draagmoeder in de periode tussen de gemaakte afspraken en de geboorteaangifte van het kind besluit het kind toch te willen houden. Voor de draagmoeder bestaat het risico dat de wensouders in de periode tussen de gemaakte afspraken en de geboorteaangifte van het kind besluiten dat zij het kind toch niet willen opvoeden.

Ten derde is een knelpunt dat de huidige praktijk voor betrokken instanties, met name de ABS en de rechter, betekent dat afspraken tussen draagmoeder en wensouders altijd pas achteraf beoordeeld en geformaliseerd kunnen worden. In de huidige situatie wordt pas na de geboorte van het kind formeel beoordeeld of en op welke wijze de wensouders ook daadwerkelijk de juridische ouders van het kind kunnen worden. Het belang van het kind speelt hierbij een prominente rol, wat betekent dat de rechter in de meeste gevallen aansluit bij de ontstane praktijk waarbij het kind bij de wensouders woont. Ook als de wensouders en de draagmoeder niet de juiste procedures hebben

¹⁰ Zie Punselie (2020), p. 5-6.

¹¹ Staatscommissie Herijking ouderschap (2016), *Kind en ouders in de 21^e eeuw*, Den Haag, p. 269

doorlopen, heeft de rechter vanwege het belang van het kind vaak geen andere keuze dan het juridische ouderschap toch aan de wensouders toe te wijzen.

Ten vierde is er het knelpunt dat kinderen die uit een draagmoeder geboren zijn, op een latere leeftijd vaak onvoldoende toegang hebben tot informatie over hun afstamming. Deze afstammingsinformatie is voor deze kinderen vaak erg belangrijk, maar een centraal punt waar zij deze informatie kunnen krijgen ontbreekt op dit moment.

Voor deze knelpunten beoogt het nieuwe wetsvoorstel een oplossing te bieden.

2.2. Toekomstige situatie

Het ministerie van JenV heeft een wetsvoorstel opgesteld. In deze paragraaf is op basis van dit wetsvoorstel een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie. Deze beschrijving is geordend aan de hand van de zeven w's (wie, wat, waar, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen).

2.2.1. Wie

In het nieuwe wetsvoorstel spelen diverse partijen een rol. De belangrijkste van hen worden hier beschreven.

Draagmoeder

De draagmoeder is de vrouw die zwanger wenst te worden of is geworden met het voornemen een kind te baren ten behoeve van een ander die de ouder van het kind wenst te worden. In de huidige situatie is de draagmoeder bij de geboorte van het kind de juridische moeder. Door het wetsvoorstel kan al voor de geboorte (specifieker: voor de conceptie) vastgelegd worden dat de wensouder(s) vanaf de geboorte de juridische ouder(s) van het kind is/zijn. De draagmoeder blijft wel geregistreerd staan als de vrouw uit wie het kind geboren is.

Echtgenoot of geregistreerd partner van de draagmoeder

De draagmoeder kan gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben. De echtgenoot of geregistreerd partner van de draagmoeder wordt in de huidige situatie bij de geboorte de juridische vader of duomoeder van het kind. Door het wetsvoorstel wordt voor de conceptie al afgesproken dat de wensouders vanaf de geboorte de juridische ouders van het kind zijn. De echtgenoot of geregistreerd partner van de draagmoeder heeft hierdoor geen formele status meer onder het nieuwe wetsvoorstel.

Wensouder

De wensouder is de persoon die ouder wenst te worden van een kind geboren uit een draagmoeder. Er kan sprake zijn van één wensouder of twee wensouders. Door het wetsvoorstel is de wensouder bij een positieve rechterlijke beschikking al vanaf de geboorte van het kind de juridische ouder en komt als zodanig op de geboorteakte van het kind te staan. Eén van de voorwaarden hiervoor is dat ten minste één van de wensouders de genetische ouder van het kind is, tenzij de onmogelijkheid hiervan aannemelijk wordt gemaakt.

Ambtenaar Burgerlijke Stand (ABS) van de woongemeente van de draagmoeder

Het wetsvoorstel regelt dat de beschikking van de rechter waarin het ouderschap wordt toegekend aan de wensouders (opgesteld voorafgaand aan de conceptie) door de griffier van de rechtbank wordt toegestuurd naar de woongemeente van de draagmoeder. De ABS van deze gemeente kan de beschikking verwerken.

Ambtenaar Burgerlijke Stand (ABS) van de geboortegemeente

De geboorteaangifte wordt gedaan bij de ABS van de geboortegemeente. Dit kan de woongemeente van de draagmoeder zijn. In veel gevallen is dit echter een andere gemeente, bijvoorbeeld als de draagmoeder bevalt in een ziekenhuis in een andere gemeente. De ABS van de geboortegemeente stelt de geboorteakte op.

BRP-ambtenaar van de woongemeente van de wensouders

De BRP-ambtenaar van de woongemeente van de wensouders kan een kind dat uit buitenlands draagmoederschap geboren is, op verzoek van de wensouders, inschrijven in de BRP.

Ook kan de BRP-ambtenaar volgens het wetsvoorstel aan de hand van enkele criteria bepalen of de afstammingsrelatie, zoals die tot stand gekomen is op basis van buitenlandse rechterlijke beslissingen, rechtsfeiten en rechtshandelingen, van rechtswege erkend kan worden. Als niet aan deze criteria voldaan is, dan kan de BRP-ambtenaar de erkenning van rechtswege van het in het buitenland ontstane draagmoederschap weigeren en dienen de wensouders zich tot de rechter te wenden.

Gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag heeft, naast de reguliere taken die elke gemeente heeft, een specifieke taak. De gemeente Den Haag kan een buitenlandse geboorteakte omzetten in een Nederlandse akte. Dit omzetten is niet verplicht, maar gebeurt op verzoek van de ouders.

Rechtbank

De rechter beoordeelt volgens het nieuwe wetsvoorstel of het juridisch ouderschap toegekend kan worden aan de wensouders, als wensouders en draagmoeder hierover voorafgaand aan de conceptie al afspraken gemaakt hebben. Bij een dergelijke toekenning stuurt de griffier van de rechtbank de beschikking naar het landelijk register en naar de woongemeente van de draagmoeder. Als de draagmoeder of de wensouders zich gedurende het traject bedenken, dan kan de rechter besluiten tot een herroeping van de toekenning van het ouderschap aan de wensouders. In geval van buitenlands draagmoederschap heeft de rechter een taak bij het beoordelen van complexe zaken, waarbij de BRP-ambtenaar niet zelfstandig kan beoordelen of de buitenlandse geboorteakte erkend kan worden.

2.2.2. Wat

Het wetsvoorstel gaat hoofdzakelijk over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de rechter het ouderschap na draagmoederschap toekent aan de wensouders. Deze wijziging heeft consequenties voor het huidige proces rond draagmoederschap (waarbij het ouderschap na draagmoederschap door toepassing van algemene leerstukken, zoals adoptie, na de geboorte overgaat naar de wensouders), ook met betrekking tot het werkproces bij gemeenten. Voor

gemeenten is de verantwoordelijkheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand (ABS) en de BRP-ambtenaar van belang.

Het wetsvoorstel raakt onder andere op de volgende punten aan de werkzaamheden van de ABS:

- Het registreren van het rechterlijke besluit tot toekenning van het ouderschap na draagmoederschap aan de wensouders vóór de geboorte van het kind;
- Opmaken van de geboorteakte na een rechterlijke besluit tot toekenning van het ouderschap na draagmoederschap, waarbij de draagmoeder als geboortemoeder wordt vermeld.

De werkzaamheden van de BRP-ambtenaar (al dan niet geadviseerd door de ABS) betreffen:

- Beoordelen of is voldaan aan de voorwaarden voor eenvoudige erkenning van de afstammingsgegevens na buitenlands draagmoederschap;
- Het toesturen van informatie aan het register waarin afstammingsgegevens na draagmoederschap wordt opgeslagen.

2.2.3. Waar

Draagmoederschap kan plaatsvinden in Nederland en in het buitenland. Dit onderscheid is voor de uitvoering van dit wetsvoorstel van belang.

Bij draagmoederschap in Nederland regelt het wetsvoorstel dat wensouders en draagmoeder voorafgaand aan de conceptie afspraken kunnen maken over het draagmoederschap en hiermee bij de rechter kunnen laten vastleggen dat de wensouders vanaf de geboorte de juridische ouders van het kind zijn.

Bij draagmoederschap in het buitenland regelt het wetsvoorstel onder welke voorwaarden de wensouders in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissingen, rechtsfeiten en rechtshandelingen waarbij familierechtelijke betrekkingen zijn vastgesteld of gewijzigd, van rechtswege kunnen laten erkennen door bijvoorbeeld de BRP-ambtenaar van de Nederlandse woongemeente of de Haagse ABS (eenvoudige acceptatie) of door de rechter (in complexere casussen).

2.2.4. Wanneer

Op dit moment is nog niet bekend wanneer het wetsvoorstel in werking treedt.

2.2.5. Waarom

De wetswijziging heeft drie doelen:

- In de eerste plaats wordt met dit wetsvoorstel een regeling ingevoerd voor een zorgvuldige en transparante wijze van het ontstaan van ouderschap na draagmoederschap. Indien de rechter vóór de conceptie toestemming geeft aan de draagmoeder en de wensouders, worden de wensouders vanaf de geboorte ouders van het kind en komen zij als zodanig op de geboorteakte te staan. De draagmoeder wordt vermeld als geboortemoeder.
- In de tweede plaats versterkt de wetswijziging het recht van kinderen op informatie over hun afstamming. Er wordt voorzien in een positief wettelijke verplichting voor gezagsdragers om voorlichting en informatie te geven aan het kind over de afstamming. Ook komt er één centraal punt (register) waar kinderen terecht kunnen voor bij de overheid bekende informatie over hun

afstamming indien vaststaat dat de juridische en de biologische afstamming uiteenlopen. Hoe dit register eruit gaat zien wordt uitgewerkt in een AMvB.

- In de derde plaats wordt met het voorstel het uitgangspunt doorgevoerd dat ouderschap een volwassen aangelegenheid is. Minderjarigen kunnen niet langer zonder tussenkomst van een rechter een kind erkennen of toestemming geven voor erkenning.

2.2.6. Op welke wijze

Bij draagmoederschap in Nederland kunnen wensouders en draagmoeder voorafgaand aan de conceptie al het juridisch ouderschap van de wensouders laten toekennen door de rechter. Dit geeft een juridische basis aan de gemaakte afspraken tussen beide partijen en voorkomt dat het juridisch ouderschap na de geboorte nog overgedragen moet worden aan de wensouders. Op basis van de rechterlijke beschikking toekenning ouderschap neemt de ABS van de geboortegemeente bij de geboorteaangifte de wensouders op als de juridische ouders van het kind. De draagmoeder wordt vermeld als de vrouw uit wie het kind geboren is.

Bij buitenlands draagmoederschap geeft het wetsvoorstel enkele criteria op basis waarvan de BRP-ambtenaar of de Haagse ABS (als deze door de wensouders benaderd wordt voor het omzetten van de buitenlandse geboorteakte naar een Nederlandse akte) kan beoordelen of sprake kan zijn van erkenning van rechtswege. Deze criteria worden in de Memorie van Toelichting nader toegelicht:

Criterium 1: De gegevens over de afstamming zijn voor het kind beschikbaar voor opname in het register

In de Memorie van Toelichting wordt nader toegelicht dat het hier gaat om gegevens over de genetische afstamming van het kind, waaronder mogelijke zaadcel- en/of eiceldonoren. Deze gegevens moeten blijken uit gewaarmerkte stukken, zoals een rechterlijke beslissing, notariële akte of een verklaring onder ede. Ook aanvullende stukken over de instanties die bemiddeld hebben of medische assistentie hebben verleend kunnen bij de beoordeling van dit eerste criterium gebruikt worden.

Criterium 2: Het moet aangetoond worden dat het kind genetisch verwant is aan ten minste één van de wensouders

De Memorie van Toelichting geeft hierbij aan dat sprake moet zijn van betrouwbaar DNA-bewijs. Hierbij wordt verwezen naar het Besluit DNA-verzoek Vaderschap, waar onder andere criteria in staan voor afname in geaccrediteerde laboratoria.

Criterium 3: Er moet een rechterlijke beslissing ten grondslag liggen aan de afstamming

De Memorie van Toelichting noemt hierbij verschillende typen rechterlijke beslissingen, zoals een rechterlijke beslissing waarin goedkeuring wordt verleend aan het draagmoederschapstraject, een rechterlijke beslissing over het tot stand brengen van het ouderschap van de wensouders of een rechterlijke beslissing met betrekking tot de adoptieprocedure.

Criterium 4: Indien de wensouders vanaf de geboorte de ouders zijn geweest van het kind, moet er een mogelijkheid hebben bestaan voor de draagmoeder om dit ouderschap te betwisten

Hierbij geeft de Memorie van Toelichting als voorbeelden een recente verklaring van een buitenlandse advocaat of notaris over het bestaan van wettelijke mogelijkheden of een overeenkomst waarin is voorzien in de mogelijkheid om terug te komen op het ouderschap.

Kinderen die uit draagmoederschap geboren zijn, hebben door het wetsvoorstel op latere leeftijd eenvoudiger toegang tot hun afstammingsgegevens. Zij kunnen zich hiervoor wenden tot het landelijke register.

2.2.7. Met welke middelen

Er is op dit moment nog geen beeld van de benodigde middelen of voor de financiële dekking van de werkzaamheden. De voorliggende impactanalyse geeft daar een eerste beeld van.

2.3. Juridische analyse

In deze sectie is een nadere uitwerking gemaakt van de concrete wetswijzigingen. Daarbij is steeds de huidige en de toekomstige situatie in ogenschouw genomen. Hierbij is gebruik gemaakt van de concept Memorie van Toelichting en de artikelsgewijze toelichting.

De meest relevante wetswijzigingen die raken aan de werkzaamheden van de ABS en de BRP-ambtenaar zijn in onderstaand schema opgenomen. Een uitgebreider overzicht van wijzigingen is te vinden in bijlage C.

	IST-situatie	SOLL-situatie
Verwerken rechterlijke uitspraken door ABS		
Gerechtelijke beschikking toekenning van het ouderschap draagmoederschap	In artikel 1:20 BW, lid 1 onder a, is omschreven dat de ABS de bevoegdheid heeft om latere vermeldingen aan de geboorteakte toe te voegen op basis van rechterlijke uitspraken (bijvoorbeeld bij toekenning ouderschap na adoptie).	Artikel 1:20 BW, lid 1, onder a wordt aangevuld om de ABS een grondslag te geven voor de aantekening van een rechterlijke uitspraak met betrekking tot de toekenning van het ouderschap draagmoederschap* als latere vermelding op de geboorteakte. De inschrijving van de rechterlijke uitspraak werkt vanaf de geboorte. In artikel 1:217 BW is bepaald dat de gerechtelijke beschikking toekenning van het ouderschap na draagmoederschap wordt verzonden naar de ABS van de woonplaats van de draagmoeder. De beschikking is 3 jaar en 3 maanden (beroepstermijn) geldig (artikel 1:218 BW). *regeling/ voorwaarden voor de gerechtelijke toekenning zijn omschreven in artikel 1:214 BW, 1:215 BW en 1:216 BW

Herroeping toekenning van het ouderschap draagmoederschap		Artikel 1:20 BW wordt ook aangevuld om de ABS een grondslag te bieden voor toevoegen van de rechterlijke uitspraak met betrekking tot herroeping toekenning van het ouderschap na draagmoederschap (*voorwaarden omschreven in artikel 1:219 BW, herroeping kan plaatsvinden vóór geboorte kind of 6 weken na geboorte).
Beëindiging ouderschap		Tenslotte wordt Artikel 1:20 BW aangevuld om de ABS een grondslag te bieden om een rechterlijke uitspraak te verwerken voor beëindiging ouderschap (*voorwaarden genoemd in artikel 1:222 BW)
Opstellen Geboorteakte		
	De geboortemoeder is nu altijd de moeder van het kind (artikel 1:198 BW). Op grond van artikel 1:22 BW is het verplicht dat 'moeder uit wie het kind geboren is' op de geboorteakte staat.	Artikel 1:198 BW wordt aangepast zodat de geboortemoeder niet altijd meer de juridische moeder van het kind is. Artikel 1:22 BW wordt aangepast: 'moeder' wordt vervangen door 'vrouw'. Na draagmoederschap zal de vrouw uit wie het kind geboren wordt, niet de moeder zijn. De wensouders worden door de ABS aan de hand van de beschikking als ouders op de geboorteakte vermeld, de draagmoeder zal worden vermeld als 'vrouw uit wie het kind is geboren'.
Werken met Landelijk Register		
	Er is nu nog geen centraal register voor afstammingsgegevens.	Artikel 1:199a BW biedt de grondslag voor een nieuw landelijk register voor afstammingsgegevens, invulling wordt nog verder in AMvB uitgewerkt. De beschikking toekenning ouderschap wordt door de griffier van de rechtbank naar het Landelijk Register gestuurd. De BRP-ambtenaar of Haagse ABS stuurt de gegevens over afstamming (artikel 10:101a BW) naar het Register.
Eenvoudige erkenning draagmoederschap buitenland		
	De erkenning van in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissingen, rechtsfeiten of rechtshandelingen, waarbij familierechtelijke betrekkingen uit hoofde van afstamming na draagmoederschap	In het nieuwe artikel 10:101a BW wordt omschreven hoe in het buitenland ontstane ouderschap in Nederland zal worden erkend.

	zijn vastgesteld of gewijzigd, is geregeld in de bepalingen 10:100 BW en 10:101 BW. Deze bepalingen regelen de erkenningsvoorwaarden <u>voor iedere instantie</u> die met de erkenningsvraag te maken krijgt. Dat kunnen dus ook bijvoorbeeld de SVB, IND of de Nederlandse ambassade zijn. In de praktijk ligt de erkenningsvraag voor bij de ambtenaar BRP. Op grond van artikel 2.12 Wet BRP kan advies worden ingewonnen bij de ABS. De erkenning kan worden geweigerd als er sprake is van strijdigheid met de Nederlandse orde, het is dan aan de rechter om te toetsen of dit het geval is.	Gekozen is voor een afzonderlijk artikel voor de erkenning van draagmoederschap. Uitgangspunt is dat de erkenning van buitenlands draagmoederschap altijd verloopt via een beoordeling door de rechter. Met een nieuw artikel 10:101a BW wordt dus een uitzondering gemaakt op de omschreven bestaande algemene regels die gaan over het van rechtswege toekennen (dus zonder tussenkomst van rechter) van in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissingen, rechtsfeiten of rechtshandelingen (artikel 10:100 BW en 10:101 BW). Van rechtswege erkenning van een buitenlandse geboorteakte door de bevoegde instantie (ambtenaar BRP, eventueel na advies van de ABS, of de Haagse ABS) is wel aan de orde als: 1. Vaststaat dat het kind genetisch verwant is aan ten minste een van de wensouders; 2. De gegevens over de afstamming voor het kind beschikbaar zijn voor opname in het register; 3. Er een rechterlijke beslissing ten grondslag ligt aan de buitenlandse geboorteakte van een kind geboren uit draagmoederschap; 4. Voor zover het ouderschap van de wensouders vóór de geboorte is ontstaan, er na de geboorte een mogelijkheid voor de draagmoeder heeft bestaan om een beroep te doen op de rechter om het ouderschap te betwisten. Daarnaast bestaat een uitzondering voor een gang naar de rechter in de situatie waarin wensouders en draagmoeder hun gewone verblijfplaats in het buitenland hadden ten tijde van het draagmoederschap.
--	--	---

2.4. Samenhangende ontwikkelingen en wetgeving

Een actuele relevante maatschappelijke ontwikkeling die raakt aan de inhoud van het wetsvoorstel, is het besluit tot opschorting van interlandelijke adoptie. Eind 2018 is op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming een onafhankelijke commissie gestart met onderzoek te doen naar de interlandelijke adoptie in het verleden. In het recent verschenen rapport, concludeert de commissie Joustra dat de overheid in het verleden te kort is geschoten voor wat betreft het toezicht op de adoptieprocedures. Daardoor hebben er misstanden kunnen plaatsvinden. Ook heeft de Commissie onderzoek verricht en aanbevelingen gedaan over het huidige adoptiestelsel. Kortgezegd geeft de Commissie aan dat het vrijwel onmogelijk is om een systeem op te zetten waarbij het risico op misstanden uitgesloten kan worden. Een herbezinning op het huidige adoptiestelsel dient plaats te vinden. Tot die tijd moeten adoptieprocedures worden opgeschort. De Minister volgt deze aanbeveling op en heeft daarom besloten om interlandelijke adopties op te schorten. Een verkenning zal plaatsvinden waarbij onderzocht wordt of een adoptiesysteem ontwikkeld kan worden waarbij het risico op misstanden weggenomen kan worden.¹² Uit de kamerbrief van de Minister blijkt dat het uiteindelijk aan een nieuw kabinet is om de vereiste wetswijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) voor te leggen aan de Kamer¹³. De opschorting van interlandelijke adoptie zou van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de praktijk van draagmoederschap. In deze impactanalyse is de opschorting van interlandelijke adoptie echter buiten beschouwing gelaten.

Het is daarnaast van belang om rekening te houden met andere ontwikkelingen (eID, vID, rijbewijzen, BRP, verbetering reisdocumentenstelsel, wijziging genderwetgeving, wijziging naamrecht, wijzigingen in Wet elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand¹⁴) die ook gevolgen hebben voor de baliemedewerker. Het is van belang om deze ontwikkelingen in samenhang te beschouwen zodat ontwikkelingen elkaar niet in de weg zitten en elkaar kunnen versterken¹⁵.

¹² 'QenA's opschorting interlandelijke adoptie, 08-02-2021

¹³ Zie verder: Dekker, S., (2021, 8 februari) 'Beleidsreactie rapport Commissie Onderzoek naar Interlandelijke Adoptie in het verleden' [Kamerbrief]

¹⁴ Welke onder andere ingaat op de mogelijkheden van digitale aangifte van overlijden, digitale melding van voorgenomen huwelijk/geregistreerd partnerschap en digitale geboorteaangifte.

¹⁵ Zie hiervoor ook bv. VNG Realisatie (2020), Impactanalyse verkrijgen van een dubbele achternaam en VNG Realisatie (2020) Impactanalyse wijziging genderwetgeving

3. Beschrijving processen en ICT

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de impact van het wetsvoorstel op de processen en ICT. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de huidige situatie (paragraaf 3.1) en de toekomstige situatie (paragraaf 3.2).

3.1. Huidige situatie

3.1.1. Huidige processen

In de huidige situatie bestaat er geen specifiek proces voor draagmoederschap. Voor de geboorteaangifte wordt het reguliere geboorteaangifteproces gevolgd.

Nederlands draagmoederschap

Als in Nederland een kind wordt geboren uit een draagmoeder, dan wordt in de huidige situatie bij de geboorteaangifte de draagmoeder als moeder geregistreerd. Gemeenten volgen hierbij meestal het model werkproces zoals dat door de NVVB is opgesteld. Dit model werkproces wordt ook door de softwareleveranciers gebruikt voor de inrichting van hun applicaties. In het proces van geboorteaangifte bestaat op dit moment geen specifieke variant voor draagmoederschap. De wensouders kunnen via een adoptieprocedure het ouderschap over het kind krijgen. De rechterlijke beschikking die uit deze adoptieprocedure voortkomt, wordt vervolgens door de ABS verwerkt als aantekening op de geboorteakte.

Buitenlands draagmoederschap

Als sprake is van buitenlands draagmoederschap, dan is het in de huidige situatie zo dat de wensouders zich voor de inschrijving van hun kind wenden tot de BRP-ambtenaar van hun woongemeente. De BRP-ambtenaar beoordeelt hierbij of de afstammingsrelatie die door het buitenlands draagmoederschap ontstaan is van rechtswege erkend kan worden. Hiervoor bestaan in de huidige situatie geen eenduidige criteria. Als de BRP-ambtenaar oordeelt dat de afstammingsrelatie in strijd is met de openbare orde, dan kan de erkenning geweigerd worden en moeten de wensouders zich tot de rechter wenden.

Wensouders kunnen er ook voor kiezen om de buitenlandse geboorteakte te laten omzetten naar een Nederlandse akte. Dit gebeurt dan door de ABS van de gemeente Den Haag. Het omzetten van de akte is echter niet verplicht. De ABS van de gemeente Den Haag voert in dit geval eveneens een check uit en kan beoordelen of de afstammingsrelatie van rechtswege erkend kan worden of dat de rechter hierover moet oordelen.

3.1.2. Huidige applicaties

Er zijn drie softwareleveranciers in het burgerzakendomein (Centric, PinkRoccade Local Government en Procura). Zij bieden de functionaliteiten om de ambtenaar van de burgerlijke stand in bovenstaande processen te ondersteunen. Bij een geboorteaangifte wordt de ABS op basis van in het systeem ingebouwde stappen door de applicatie geleid.

Voor de beoordeling van buitenlandse documenten kunnen gemeenten gebruik maken van DISCS, een applicatie van de IND (ook het Bureau Documenten van de IND kan worden benaderd als er

twijfel is over de echtheid van een buitenlandse akte). Deze applicatie wordt in de huidige situatie in principe niet gebruikt door gemeenten bij casussen rond draagmoederschap, omdat de erkenning van een buitenlandse geboorteakte in de huidige situatie door de rechter wordt gedaan.

3.2. Toekomstige situatie

3.2.1. Processen

Als met de nieuwe wet een formeel juridisch kader voor draagmoederschap ontstaat, moeten hiervoor ook voor gemeenten de processen worden ingericht.

Nederlands draagmoederschap

Bij Nederlands draagmoederschap bestaat het proces uit een aantal stappen:

Rechterlijke beschikking toekenning ouderschap

- Wensouders en draagmoeder maken afspraken over het draagmoederschap en kunnen deze afspraken volgens de nieuwe wet al voorafgaand aan de conceptie laten toetsen bij de rechter.
- Als de rechter instemt met de afspraken tussen wensouders en draagmoeder, dan wordt in een rechterlijke beschikking het ouderschap toegewezen aan de wensouders, zodat zij vanaf de geboorte van het kind gelijk de juridische ouders zijn.
- De rechterlijke beschikking wordt door de griffier toegestuurd aan de woongemeente van de draagmoeder en aan het landelijk register voor afstammingsgegevens.

Geboorteaangifte

- Als het kind geboren is, doen de wensouders (of iemand anders die hiertoe bevoegd is) aangifte van de geboorte van het kind in de geboortegemeente.
- De ABS van de geboortegemeente stelt de geboorteakte op, waarbij de wensouders als ouders van het kind vermeld worden en de draagmoeder wordt vermeld als de 'vrouw uit wie het kind geboren is'. Het kind krijgt de achternaam van de wensouder waarvan zij hebben verklaard dat het kind deze zal dragen.
- De ABS doet tevens een melding bij het landelijk register voor afstammingsgegevens, zodat de reeds aanwezige beschikking gekoppeld kan worden aan het kind.

Herroeping

- Wensouders of draagmoeder kunnen een herroeping van de toekenning van het ouderschap aanvragen bij de rechter. Als de rechter deze herroeping toekent, dan wordt de herroepingsbeschikking (nadat de beroepstermijn is verlopen en geen beroep is ingesteld) verstuurd naar:
 - De woongemeente van de draagmoeder als zij nog niet zwanger is of het kind nog niet geboren is op het moment van de uitspraak;
 - De geboortegemeente als het kind reeds geboren is. In dit geval verwerkt de ABS van de geboortegemeente de herroeping door middel van een latere vermelding op de geboorteakte.

Gemeenten zijn vanuit andere bestaande situaties al bekend met het proces van het verwerken van een rechterlijke beschikking.

Buitenlands draagmoederschap

Bij buitenlands draagmoederschap ziet het proces er in de nieuwe situatie als volgt uit:

Inschrijven van het kind in de BRP

Wensouders moeten hun kind dat uit buitenlands draagmoederschap geboren is, zodra het kind bij de ouders komt wonen, laten registreren in de BRP van hun woonplaats in Nederland. Daarnaast is het onder omstandigheden mogelijk de buitenlandse geboorteakte door de ABS van de gemeente Den Haag te laten omzetten naar een Nederlandse akte. Dit is geen verplichting. Ouders moeten dan nog steeds eerst de buitenlandse geboorteakte inleveren bij hun eigen gemeente, zodat deze kan worden geregistreerd in de BRP. Vervolgens kunnen zij zich onder voorwaarden melden bij de ABS van de gemeente Den Haag voor het omzetten naar een Nederlandse akte.

Eenvoudige acceptatie

Het wetsvoorstel geeft criteria waaronder gemeenten zelf de in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissing, rechtsfeit of rechtshandeling waarbij familierechtelijke betrekkingen zijn vastgesteld of gewijzigd, kunnen erkennen (erkenning van rechtswege of eenvoudige acceptatie). Gemeenten doen dit door op basis van de buitenlandse documenten te beoordelen of vastgesteld kan worden dat aan vier criteria is voldaan. Deze criteria worden in het wetsvoorstel genoemd:

1. De gegevens over de afstamming zijn beschikbaar voor opname in het register;
2. Aangetoond is dat het kind genetisch verwant is aan ten minste een van de wensouders;
3. Er ligt een rechterlijke beslissing ten grondslag aan de afstamming;
4. Als de wensouder vanaf de geboorte de ouders zijn geweest van het kind, heeft de draagmoeder de mogelijkheid gehad om dit ouderschap te betwisten.

Als de BRP-ambtenaar of de Haagse ABS constateert dat aan deze vier criteria is voldaan, dan kan de in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissing, rechtsfeit of rechtshandeling waarbij familierechtelijke betrekkingen zijn vastgesteld of gewijzigd van rechtswege erkend worden. Als niet aan de criteria is voldaan, of als de BRP-ambtenaar of de Haagse ABS hieraan twijfelt, dan kan de erkenning van rechtswege geweigerd worden en is het alsnog aan de rechter om de erkenning te beoordelen. Het wetsvoorstel stelt ten opzichte van de huidige situatie geen extra eisen aan de wijze waarop de gemeente een weigering van erkenning van rechtswege moet onderbouwen.

Als de BRP-ambtenaar van de woongemeente van de wensouders of de Haagse ABS de afstammingsrelatie van rechtswege erkent, dan stuurt deze de buitenlandse geboorteakte, de gegevens over de biologische afstamming en andere gegevens waarop de akte is beoordeeld toe aan het register voor afstammingsgegevens.

Belangrijkste verschillen tussen huidige en toekomstige proces

De belangrijkste verschillen tussen het huidige en het toekomstige proces zijn samengevat in onderstaande tabel:

Huidige situatie		Toekomstige situatie
Nederlands draagmoederschap		
Afspraken over draagmoederschap vóór de conceptie	Wensouders en draagmoeder maken hier, zonder tussenkomst	Wensouders en draagmoeder laten de afspraken door de rechter erkennen, de

	van rechter en/of gemeente, afspraken over.	woongemeente van de draagmoeder ontvangt de rechterlijke beschikking.
Geboorteaangifte	Conform reguliere geboorteaangifte.	De wensouders worden als ouders op de geboorteakte vermeld, de draagmoeder wordt vermeld als 'vrouw uit wie het kind geboren is'. Er wordt een melding gedaan van de geboorte bij het landelijk register voor afstammingsgegevens.
Herroeping	In de huidige situatie is hier geen proces voor.	Herroeping kan via de rechter aangevraagd worden, de rechterlijke uitspraak wordt naar de woongemeente van de draagmoeder of de geboortegemeente gestuurd.
Buitenlands draagmoederschap		
Erkenning van rechtswege	De BRP-ambtenaar kan zelf bepalen of de in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissing, rechtsfeit of rechtshandeling waarbij familierechtelijke betrekkingen zijn vastgesteld of gewijzigd van rechtswege erkend kan worden. Als de BRP-ambtenaar van mening is dat sprake is van strijdigheid met de Nederlandse openbare orde of andere aspecten die worden genoemd in art. 10:100 BW, eerste lid, dan kan de erkenning van rechtswege van het in het buitenland ontstane draagmoederschap geweigerd worden en kunnen de wensouders zich tot de rechter wenden.	Het wetsvoorstel biedt de BRP-ambtenaar criteria waaronder erkenning van rechtswege aan de orde is. De buitenlandse geboorteakte en andere buitenlandse documenten die bij de beoordeling van de erkenning van rechtswege gebruikt zijn, worden door de BRP-ambtenaar naar het landelijk register voor afstammingsgegevens gestuurd. Indien niet aan deze criteria is voldaan, of wanneer de BRP-ambtenaar van mening is dat sprake is van strijdigheid met de Nederlandse openbare orde of andere aspecten die worden genoemd in art. 10:100 BW, eerste lid, dan kan de erkenning van rechtswege van het in het buitenland ontstane draagmoederschap geweigerd worden en kunnen de wensouders zich tot de rechter wenden.

3.2.2. Applicaties

De burgerzakenapplicaties van de drie softwareleveranciers binnen het domein burgerzaken moeten worden aangepast op basis van de meest recente wet- en regelgeving. Hiervoor vormen onder andere de model werkprocessen die de NVVB opstelt belangrijke input. Op basis van deze model werkprocessen passen de softwareleveranciers hun 'schermen' aan, om de medewerkers van gemeenten optimaal door het werkproces te begeleiden. In de uitwerking hiervan moet goed gekeken worden naar een logische workflow. Het is bijvoorbeeld van belang dat bij de geboorteaangifte vroeg in het proces wordt aangegeven dat sprake is van draagmoederschap, zodat de bijbehorende workflow wordt gevolgd en de juiste velden worden ingevuld. Gezien de lage

frequentie kan er echter niet vanuit gegaan worden dat de ABS bij elke geboorteaangifte de vraag stelt of sprake is van draagmoederschap. Hiervoor zal bij de nadere uitwerking nog een werkbare oplossing gevonden moeten worden. Het wetsvoorstel leidt niet tot wijzigingen in het logisch ontwerp van de BRP.

Ook de redactie van de geboortekte moet worden aangepast aan het nieuwe wetsvoorstel en door de softwareleveranciers worden verwerkt in het sjabloon voor de geboortekte. Hierbij zal sprake zijn van een variatie op de bestaande akte, waarbij de draagmoeder in een extra invulveld vermeld wordt, op het moment dat in de workflow wordt gekozen voor de optie 'draagmoederschap'. Ook moet duidelijkheid komen over de wijze waarop de ouders in de nieuwe akte vermeld worden (vader / moeder / moeder uit wie het kind is geboren / moeder uit wie het kind niet is geboren / wensouder / ouder 1 / ouder 2 / et cetera). Dit is echter onderdeel van een bredere discussie die niet uitsluitend op dit wetsvoorstel betrekking heeft.

Vervolgactie:

Er zal duidelijkheid moeten komen over de wijze waarop ouders worden vermeld op aktes. Dit raakt aan een bredere discussie die niet alleen betrekking heeft op dit wetsvoorstel.

Aan de softwareleveranciers is gevraagd een eerste inschatting te geven van de kosten die zij verwachten te moeten maken voor het aanpassen van hun applicaties. Dit hebben zij gedaan op basis van hun interpretatie van het concept wetsvoorstel. Het gaat voornamelijk om het aanpassen van velden en sjablonen op basis van het nieuwe werkproces en model geboortekte, er zullen geen nieuwe koppelingen gebouwd worden. Op basis van de informatie die op dit moment bekend is, hebben zij de volgende indicaties gegeven:

- Procura: € 8.000 tot € 10.000
- Pink Roccade: € 10.000 tot € 15.000
- Centric: optie 1: € 250.000 tot € 300.000 (zonder procesondersteuning en controles binnen de applicatie)
optie 2: € 500.000 tot € 750.000 (met procesondersteuning en diverse controles binnen de applicatie om fouten en onjuistheden te voorkomen)

Zodra meer duidelijk is over de concrete wijzigingen en de beoogde ingangsdatum van het wetsvoorstel, kunnen met de softwareleveranciers afspraken gemaakt worden over de aanpassingen en de bijbehorende kosten. Het is van belang dat deze kosten gecompenseerd worden. Vanuit de softwareleveranciers heeft het de voorkeur dat zij hier hiervoor rechtstreeks afspraken met het ministerie kunnen maken. Dit voorkomt dat zij de kosten afzonderlijk met individuele gemeenten moeten verrekenen.

3.2.3. Landelijk register

In het nieuwe werkproces moeten medewerkers gegevens toesturen (bijvoorbeeld per post of veilige mail) aan het nieuw in te richten landelijke register voor afstammingsgegevens bij draagmoederschap. Zo moeten medewerkers documenten toesturen aan het register na de erkenning van rechtswege ('eenvoudige acceptatie') van een buiten Nederland tot stand gekomen rechterlijke beslissing, rechtsfeit of rechtshandeling waarbij familierechtelijke betrekkingen uit hoofde van afstamming na draagmoederschap zijn vastgesteld of gewijzigd. Ook moet de ABS bij

een geboorteaangifte bij Nederlands draagmoederschap een melding doen van de geboorte bij het landelijk register, zodat de reeds aanwezige beschikking gekoppeld kan worden aan het kind.

Het doen van een melding of het toesturen van gegevens aan het landelijk register, zoals de erkende buitenlandse geboorteakte en overige documenten die bij het onderzoek in het kader van de eenvoudige acceptatie gebruikt zijn, is een cruciale processtap in het werkproces. Het is cruciaal dat de medewerker deze documenten verstuurd naar het landelijk register, zodat de afstammingsgegevens van het kind correct geregistreerd worden en op een later moment inzichtelijk zijn voor het kind. Het is daarom van belang dat in de applicatie een aparte processtap opgenomen wordt, die de medewerker moet afvinken voordat het proces afgesloten kan worden. Dit beperkt het risico dat de medewerker deze processtap overslaat.

Het landelijk register voor afstammingsgegevens is een nieuw in te richten register. Het wetsvoorstel en de concept Memorie van Toelichting geven nog geen concrete uitwerking van de wijze waarop het register ingericht zal worden. Wel heeft de wetgever aangegeven dat het de bedoeling is dat het register alleen raadpleegbaar is voor kinderen die hun eigen afstammingsgegevens willen inzien. Het is (vooralsnog) niet de bedoeling dat het register raadpleegbaar is voor andere betrokkenen en derde partijen, zoals gemeenten.

In de gesprekken voor deze impactanalyse werd een aantal keer de suggestie gedaan om dit register te verbreden naar andere informatie rond geboorte en afstamming (bijvoorbeeld adoptie of donorschap). Voor de langere termijn zou deze suggestie meegenomen kunnen worden.

4. Impact Wet Kind, draagmoederschap en afstamming

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van de wijziging van de regelgeving rond de Wet Kind, draagmoederschap en afstamming voor gemeenten. De wijzigingen zijn beschouwd aan de hand van de SCOPAFIJTH-elementen¹⁶.

4.1. Algemene impact

De respondenten die voor deze impactanalyse geïnterviewd zijn, geven aan dat zij het belang van een heldere wettelijke regeling voor draagmoederschap herkennen. De algemene indruk van gemeente over (de uitvoerbaarheid van) het wetsvoorstel is positief.

Alvorens in te gaan op de specifieke impactpunten van het wetsvoorstel, zijn er enkele algemene aandachtspunten met betrekking tot de impact van de nieuwe Wet Kind, draagmoederschap en afstamming.

4.1.1. Lage frequentie

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt de inschatting gemaakt dat het aantal gevallen van draagmoederschap in Nederland jaarlijks enkele tientallen betreft. Voor buitenlands draagmoederschap wordt geen aantal genoemd. Wel wordt de aanname gedaan dat het aantal stellen dat zich wil laten infomeren over een draagmoederschapstraject de duizend per jaar niet zal overstijgen en dat bij benadering 150 paren per jaar een draagmoederschapstraject in gang zullen zetten. Hierbij wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat deze schatting waarschijnlijk aan de hoge kant zit.

Het aantal casussen per jaar waarbij gemeenten te maken krijgen met de uitvoering van deze nieuwe wet zal, uitgaande van de inschattingen van de wetgever, dan ook zeer beperkt zijn. De meeste gemeenten die voor deze impactanalyse geïnterviewd zijn, hebben in de praktijk niet of nauwelijks te maken met draagmoederschap.

Een belangrijke kanttekening hierbij is, dat het mogelijk is dat draagmoederschap momenteel voor een deel buiten het zicht van gemeenten plaatsvindt. Doordat in de huidige situatie een juridisch kader voor draagmoederschap ontbreekt, kan het zijn dat casussen niet als zodanig bij gemeenten gemeld worden. Dit kan bijvoorbeeld zijn wanneer wensouders en draagmoeder onderling afspraken maken en de wensouders bij de geboorteaangifte aangeven dat zij de biologische ouders van het kind zijn. Bij een digitale geboorteaangifte wordt een verklaring van de arts of verloskundige gevraagd, maar bij een fysieke geboorteaangifte is dit meestal niet het geval (de ABS mag altijd vragen om een verklaring van de arts of verloskundige, maar in de praktijk gebeurt dit in het algemeen niet). De ABS heeft in dat geval dus niet gecontroleerd of de moeder ook daadwerkelijk de vrouw is uit wie het kind geboren is.

¹⁶ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

Doordat er met de nieuwe wet een specifiek juridisch kader komt, kan het zijn dat wensouders en draagmoeders de formele procedure zullen volgen. Hierdoor kan het zijn dat gemeenten vaker met draagmoederschapsregelingen te maken zullen krijgen. De verwachting van gemeenten is echter dat het nog steeds om beperkte aantallen zal gaan.

De lage aantallen draagmoederschapskasussen waar gemeenten jaarlijks mee te maken krijgen, in combinatie met het feit dat het bij de veranderingen in de werkwijze grotendeels gaat om een andere manier van uitvoeren en niet om volledig nieuwe taken, betekenen dat de impact op de personele capaciteit bij gemeenten beperkt is. Hoewel een individuele draagmoederschapskasus complex en relatief tijdrovend kan zijn, maakt de lage frequentie dat het voor gemeenten niet nodig zal zijn om de personele capaciteit uit te breiden. Ook de financiële impact van de nieuwe regelgeving is hierdoor beperkt. Wel is van belang dat de kosten die gemeenten moeten maken voor de invoering van de nieuwe wet, met name de kosten voor aanpassingen van de applicaties, gecompenseerd worden.

4.1.2. Afweging kosten versus beperken risico's

Doordat het aantal keer dat gemeenten te maken zullen krijgen met draagmoederschap beperkt zal zijn, is de wens van gemeenten om de impact van aanpassingen in processen en systemen ook beperkt te houden. Dit kan echter wel betekenen dat er een (klein) risico blijft bestaan dat de procedure niet helemaal juist doorlopen wordt. Het volgende voorbeeld dient ter illustratie hiervan.

Als een draagmoeder zich gedurende de zwangerschap bedenkt en besluit het kind toch zelf te willen houden, dan kan zij (of haar partner) bij de geboorteaangifte verzwijgen dat er sprake is van een draagmoederschapsregeling. Om dit risico te voorkomen, zou de ABS bij elke geboorteaangifte een check bij de woongemeente van de draagmoeder kunnen doen om te kijken of er een rechterlijke beschikking toekenning ouderschap is. Het aantal geboorten in Nederland lag in 2020 op 168.066 (bron: CBS), wat zou betekenen dat deze check bij al deze geboorteaangiftes gedaan zou moeten worden. Aangezien de schatting is dat er jaarlijks maximaal 150 gevallen van draagmoederschap zullen voorkomen, waarbij de aanname is dat dit in de overgrote meerderheid in goed overleg tussen wensouders en draagmoeder zal plaatsvinden, is de conclusie dat de impact van het in alle gevallen proactief checken van het bestaan van een rechterlijke beschikking niet in verhouding staat tot het risico dat er jaarlijks in enkele gevallen een draagmoederschapsregeling verzwegen wordt. Bovendien betreft het hier een risico dat achteraf nog hersteld kan worden. Als de draagmoeder aanvankelijk verzwijgt dat sprake is van een draagmoederschapsregeling, dan zullen de wensouders naar verwachting op enig moment navraag gaan doen. Als dan blijkt dat er inmiddels een kind geboren is waarvan zij volgens de rechterlijke beschikking de juridische ouders zijn, dan is dit met een aanpassing van de geboorteakte alsnog te herstellen.

4.1.3. Centraal beschikbare informatie en advies

Een ander aandachtspunt met betrekking tot de lage frequentie van het aantal kasussen van draagmoederschap, is dat het van belang is dat gemeenten gebruik kunnen maken van centraal beschikbare informatie en advisering. Aangezien de verwachting is dat het aantal gevallen van draagmoederschap niet hoger zal liggen dan 150 per jaar, zullen veel gemeenten slechts eens in de paar jaar met een dergelijke kasus te maken krijgen (op 352 gemeente is dit gemiddeld eens per 2 jaar, maar voor veel middelgrote en kleine gemeenten zal de frequentie nog lager liggen). Dit

betekent dat het voldoende is als medewerkers bij gemeenten op hoofdlijnen weten hoe het werkproces bij draagmoederschap eruit ziet. Het is vooral van belang dat medewerkers die met draagmoederschap te maken krijgen, weten waar zij informatie kunnen vinden over de te volgen procedure.

Gemeenten geven aan dat zij, naast de werkprocessen en de burgerzakenapplicaties, veelal gebruikmaken van de diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken. Het is daarom van belang dat informatie over de nieuwe wet in deze kennisbronnen verwerkt wordt. Daarnaast is er ook de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP) van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Ook vragen gemeenten bij complexere zaken vaak advies bij het Adviesbureau van de NVVB. Bij buitenlands draagmoederschap kan bovendien ook advies ingewonnen worden bij de ABS van de eigen gemeente of van de gemeente Den Haag, vanwege de speciale taak van het omzetten van buitenlandse geboorteaktes. Bij beide instanties moet dus voldoende kennis zijn over de nieuwe wetgeving om gemeenten goed te kunnen adviseren.

4.2. Nederlands draagmoederschap

Bij Nederlands draagmoederschap zijn enkele belangrijke aandachtspunten met betrekking tot de uitvoering van de nieuwe Wet kind, draagmoederschap en afstamming.

4.2.1. De rechterlijke beschikking toekenning ouderschap

Volgens het wetsvoorstel kunnen wensouders en draagmoeder al voorafgaand aan de conceptie afspraken maken over het draagmoederschap. Deze afspraken kunnen aan de rechter voorgelegd worden, die vervolgens op basis van deze afspraken het ouderschap kan toekennen aan de wensouders. De wensouders zijn hierdoor gelijk vanaf de geboorte de juridische ouders van het kind. De rechterlijke beschikking die hierbij wordt opgesteld, wordt volgens het wetsvoorstel door de griffier van de rechtbank toegestuurd aan het landelijk register voor afstammingsgegevens en aan de woongemeente van de draagmoeder.

Verwerking van de rechterlijke beschikking door de woongemeente van de draagmoeder

Voor de woongemeente van de draagmoeder betekent dit dat de beschikking van de rechter opgeslagen moet worden. Als de beschikking op papier toegezonden wordt, dan zal de gemeente de beschikking fysiek opslaan in het archief en/of digitaal in het zaaksysteem (afhankelijk van de burgerzakenapplicatie die de gemeente gebruikt kan de beschikking ook digitaal worden opgeslagen in de applicatie achter de persoonslijst van de draagmoeder). Daarnaast kan de gemeente een aantekening maken in het vrije notitieveld van de burgerzakenapplicatie bij de draagmoeder. Hierdoor kan de ABS bij de geboorteaangifte (als deze in dezelfde gemeente gedaan wordt) eenvoudig checken of de rechterlijke beschikking die door degene die aangifte doet meegebracht wordt inderdaad bij de gemeente bekend is. Er zijn echter situaties denkbaar, waarbij de geboorteaangifte niet in de oorspronkelijke woongemeente van de draagmoeder plaatsvindt.

Verhuizing van de draagmoeder naar een andere gemeente

Als de draagmoeder in de periode tussen de toekenning van het ouderschap door de rechter en de geboorte van het kind verhuist naar een andere gemeente, dan zal de geboorteaangifte (als sprake

is van een thuisbevalling of een bevalling in een ziekenhuis in de woongemeente) gedaan worden in de nieuwe woongemeente van de draagmoeder. Het is in dit geval wenselijk dat de rechterlijke beschikking toekenning ouderschap meeverhuist naar de nieuwe woongemeente van de draagmoeder. Bij een verhuizing wordt een aantekening in het vrije notitieveld van de burgerzakenapplicatie echter niet automatisch meegestuurd naar de nieuwe woongemeente. De nieuwe woongemeente wordt dus niet automatisch op de hoogte gesteld van het bestaan van een draagmoederschapsregeling. Het meesturen van deze aantekening vraagt binnen de huidige werkwijze om een handmatige handeling vanuit de oorspronkelijke woongemeente.

Op de langere termijn zou dit mogelijk opgelost kunnen worden door een aanpassing in het logisch ontwerp (LO) van de BRP. Als de woongemeente de aantekening van het bestaan van een draagmoederschapsregeling direct in de BRP zou kunnen maken, dan verhuist deze aantekening namelijk wel mee naar de nieuwe woongemeente. Een dergelijke wijziging van het LO van de BRP is echter een ingrijpende exercitie die met substantiële kosten gepaard gaat. Als deze wijziging van het Logisch Ontwerp kan worden gecombineerd met andere wijzigingen in het Logisch Ontwerp, dan kunnen de kosten van deze wijziging wellicht beperkt worden.

Ziekenhuisbevalling in een andere gemeente

Als de draagmoeder in het ziekenhuis bevalt, dan moet de geboorteaangifte worden gedaan in de gemeente waar het ziekenhuis staat. Dit is in veel gevallen een andere gemeente dan de woongemeente van de draagmoeder¹⁷. De geboortegemeente (de gemeente waar het ziekenhuis staat) gaat in deze situatie af op de melding van degene die aangifte doet dat er sprake is van draagmoederschap. Als de geboortegemeente wil checken of er inderdaad een rechterlijke beschikking aanwezig is, dan moet hiervoor contact opgenomen worden met de woongemeente van de draagmoeder.

Check bij vernietiging beschikking

De rechterlijke beschikking toekenning ouderschap heeft een geldigheid van drie jaar nadat deze definitief is geworden (kracht van gewijsde). Als de draagmoeder in deze periode niet is bevallen van een kind, dan vervalt de draagmoederschapsregeling en wordt de beschikking vernietigd. Voordat de woongemeente van de draagmoeder de beschikking daadwerkelijk vernietigd, moet zij nog een check doen in de BRP of de draagmoeder inderdaad in de achterliggende periode niet is bevallen van een kind. Mocht de draagmoeder bevallen zijn en bij de geboorteaangifte geen melding hebben gemaakt van de draagmoederschapsregeling (en mochten de wensouders in de tussentijd ook niet aan de bel hebben getrokken), dan kan de gemeente op deze wijze alsnog zorgen dat de afspraken uit de beschikking correct opgenomen worden op de geboorteakte. Als de gemeente ook de geboortegemeente is, dan kan zij dit zelf doen door middel van een doorhaling dan wel een latere vermelding op de geboorteakte. Als de geboortegemeente een andere gemeente is, dan kan de woongemeente van de draagmoeder de informatie op basis waarvan de geboorteakte gewijzigd moet worden doorgeven aan de geboortegemeente.

¹⁷ In 2019 vond 72,7% van de bevallingen plaats in het ziekenhuis (bron: Perined, "Perinatale zorg in Nederland anno 2019. Landelijke perinatale cijfers en duiding". Utrecht: Perined; 2020).

4.2.2. Opmaken geboorteakte

Als het kind geboren is, dan moet binnen drie dagen na de geboorte geboorteaangifte worden gedaan bij de geboortegemeente. Dit kan gedaan worden door (één van beide) ouders, iemand die bij de geboorte aanwezig was, de eigenaar van het huis waarin het kind is geboren, of een medewerker van de instelling waar het kind is geboren (bijvoorbeeld het ziekenhuis). De verwachting is dat door het nieuwe wetsvoorstel de geboorteaangifte bij draagmoederschap in de meeste gevallen gedaan zal worden door de wensouders. Zij mogen dit doen, ook als zij niet bij de geboorte aanwezig waren, omdat zij door de nieuwe wet vanaf de geboorte de ouders zijn van het kind.

Signaal van degene die aangifte doet is leidend

De ABS weet bij geboorteaangifte niet dat er sprake is van draagmoederschap. Het is de verantwoordelijkheid van degene die aangifte doet (meestal de wensouders) om dit te melden. Van degene die aangifte doet wordt ook verwacht dat deze de rechterlijke beschikking toekenning ouderschap meeneemt en toont aan de ABS. De ABS kan vervolgens, in het eigen systeem of door contact op te nemen met de woongemeente van de draagmoeder, checken of er inderdaad een rechterlijke beschikking aanwezig is.

De ABS volgt vervolgens het werkproces geboorteaangifte. Voor de implementatie van het wetsvoorstel is hiervoor van belang dat het model werkproces geboorteaangifte door de NVVB is aangepast en dat dit ook is verwerkt in de burgerzakenapplicaties van gemeenten. Door de schermen in de applicatie te doorlopen, volgt de ABS het werkproces en stelt de geboorteakte op conform de nieuwe regeling. Van belang is dat de ABS ook een melding van de geboorte doet bij het landelijk register voor afstammingsgegevens, zodat de reeds aanwezige beschikking gekoppeld kan worden aan het kind. Deze processtap moet ook verwerkt worden in de applicatie, om te voorkomen dat deze overgeslagen kan worden door de ABS.

Aandachtspunt:

In werkprocessen en applicaties moet de processtap verwerkt worden dat de ABS een melding van de geboorte doet bij het landelijk register. Dit moet voorkomen dat deze stap overgeslagen kan worden.

Aanpassing van de geboorteakte

Het wetsvoorstel geeft aan dat de wensouders bij draagmoederschap als de ouders van het kind worden vermeld op de geboorteakte. De draagmoeder wordt vermeld als de vrouw uit wie het kind geboren is, maar niet als ouder. Het kind krijgt de achternaam van de wensouder waarvan zij hebben verklaard dat het kind deze zal dragen.

De geboorteakte die in geval van draagmoederschap gebruikt wordt is dezelfde is als de 'standaard' geboorteakte. Enkele aanpassingen moeten ervoor zorgen dat de akte ook geschikt is voor de nieuwe regeling voor draagmoederschap. Zo moet de draagmoeder, via het vrije invulveld in de applicatie, vermeld worden als de 'vrouw uit wie het kind geboren is'. De NVVB kan het model vervolgens aanpassen en de softwareleveranciers verwerken dit weer als sjabloon in hun applicaties.

Ook zal nog duidelijkheid gegeven moeten worden over de wijze waarop de ouders vermeld worden op de geboorteakte. Hiervoor zijn verschillende opties mogelijk: vader / moeder / moeder uit wie het kind is geboren / moeder uit wie het kind niet is geboren / wensouder / et cetera. Dit is echter onderdeel van een bredere discussie die niet specifiek op dit wetsvoorstel betrekking heeft.

Vervolgactie:

De NVVB moet het model voor de geboorteakte aanpassen aan de nieuwe wet. De softwareleveranciers moeten op basis hiervan het sjabloon in hun applicaties aanpassen.

4.2.3. Herroeping draagmoederschap

Het wetsvoorstel biedt wensouders en draagmoeder de gelegenheid om een herroeping aan te vragen van de draagmoederschapsregeling, zoals deze is vastgelegd in de rechterlijke beschikking toekenning ouderschap. Wensouders en draagmoeder kunnen een herroeping aanvragen tot zes weken na de geboorte van het kind. Deze herroeping wordt beoordeeld door de rechter. De impact van een dergelijke herroeping voor gemeenten is afhankelijk van het moment waarop de herroeping definitief is. Hierbij is ook de beroepstermijn van belang. Pas als de beroepstermijn is verstreken en er geen beroep is ingesteld, is de herroeping definitief en kunnen gemeenten eventuele consequenties van deze herroeping verwerken.

Herroeping voordat de draagmoeder zwanger is geraakt of voordat het kind is geboren

Als de herroeping is uitgesproken, de beroepstermijn is verstreken en er geen beroep is ingesteld voordat een kind is geboren, dan dient de griffier de uitspraak van de rechter toe te sturen naar het landelijk register voor afstammingsgegevens. Hierdoor is voor het kind (als deze op latere leeftijd informatie wil over zijn of haar afstamming) duidelijk dat de oorspronkelijke draagmoederschapsregeling herroepen is.

Ook als de herroeping is uitgesproken, de beroepstermijn is verstreken en er geen beroep is ingesteld voordat de draagmoeder zwanger is geraakt, moet de beschikking naar het landelijk register gestuurd worden. Hierdoor is duidelijk dat de oorspronkelijke draagmoederschapsregeling herroepen is.

De uitspraak tot herroeping dient door de griffier ook aan de woongemeente van de draagmoeder toegestuurd te worden. De woongemeente van de draagmoeder moet de uitspraak tot herroeping dan verwerken op een vergelijkbare manier als de beschikking toekenning ouderschap: de uitspraak wordt gearchiveerd en opgeslagen in het zaakstelsel en aan de aantekening in de burgerzakenapplicatie dat sprake is van een draagmoederschapsregeling wordt toegevoegd dat deze draagmoederschapsregeling herroepen is.

Herroeping nadat het kind is geboren

Als herroeping door de rechter is uitgesproken en de beroepstermijn verloopt nadat het kind is geboren, dan dient de griffier de uitspraak van de rechter toe te sturen naar het landelijk register voor afstammingsgegevens en naar de geboortegemeente. De geboortegemeente heeft in dit geval immers al een geboorteakte opgesteld op basis van de rechterlijke beschikking toekenning ouderschap en zal deze geboorteakte op basis van de uitspraak tot herroeping moeten wijzigen.

Om deze wijziging van de geboorteakte goed te kunnen doorvoeren, zijn voor de geboortegemeente twee zaken randvoorwaardelijk:

- De rechterlijke uitspraak tot herroeping moet duidelijkheid verschaffen over de nieuwe afstammingsgegevens die verwerkt moeten worden in de geboorteakte: wie zijn de juridische ouders van het kind, welke achternaam krijgt het kind, welke nationaliteit, et cetera.
- De wetgever moet duidelijkheid verschaffen over de vraag of een dergelijke herroeping moet leiden tot een doorhaling van de oorspronkelijke geboorteakte of tot een latere vermelding bij de oorspronkelijke geboorteakte.

Een belangrijk aandachtspunt is de situatie die kan ontstaan als de rechter een herroeping heeft uitgesproken voordat het kind geboren is, maar de beroepstermijn hierop vervalt nadat het kind geboren is. Dit kan betekenen dat de geboortegemeente bij de geboorteaangifte een geboorteakte moet opstellen waarop de wensouders als ouder vermeld staan (conform de rechterlijke beschikking toekenning ouderschap), terwijl er al een rechterlijke uitspraak tot herroeping is waardoor bijvoorbeeld de draagmoeder en haar partner de ouders van het kind zijn. Vanuit de wetgever zal duidelijkheid moeten komen of de ABS inderdaad moet uitgaan van de oorspronkelijke beschikking en de herroeping negeren zolang de beroepstermijn nog loopt.

Vervolgacties:

- *De wetgever moet duidelijkheid verschaffen over de vraag of een dergelijke herroeping moet leiden tot een doorhaling van de oorspronkelijke geboorteakte of tot een latere vermelding bij de oorspronkelijke geboorteakte.*
- *De wetgever moet duidelijkheid verschaffen over de vraag hoe de geboortegemeente bij het opstellen van de geboorteakte moet omgaan met de situatie waarbij de rechter een herroeping heeft uitgesproken voordat het kind geboren is, maar de beroepstermijn hierop vervalt nadat het kind geboren is.*

4.3. Buitenlands draagmoederschap

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor buitenlands draagmoederschap waarin is omschreven hoe in het buitenland ontstane ouderschap in Nederland zal worden erkend. Het uitgangspunt daarbij blijft dat de erkenning van een afstammingsrelatie bij buitenlands draagmoederschap verloopt via een beoordeling door de rechter. In bepaalde situaties kan een rechterlijke toetsing voor erkenning van in het buitenland ontstaan draagmoederschap toch achterwege blijven. In het wetsvoorstel worden criteria gegeven voor deze 'eenvoudige acceptatie' (of 'eenvoudige erkenning' of 'erkenning van rechtswege') waarbij de erkennende instantie (zoals de BRP-ambtenaar of de Haagse ABS) zelf de buiten Nederland tot stand gekomen rechterlijke beslissing, rechtsfeit of rechtshandeling waarbij familierechtelijke betrekkingen uit draagmoederschap zijn vastgesteld of gewijzigd kan erkennen zonder tussenkomst van de rechter. Deze weg staat open indien zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat aan de voorwaarden van 'eenvoudige acceptatie' is voldaan. Het is de verantwoordelijkheid van de wensouders om hiertoe gegevens aan te leveren bij de ABS of BRP-ambtenaar.

4.3.1. Criteria voor eenvoudige acceptatie

In het wetsvoorstel worden vier criteria voor 'eenvoudige acceptatie' gegeven, die in de Memorie van Toelichting nader worden toegelicht:

1. De gegevens over de afstamming zijn beschikbaar voor opname in het register;
2. Aangetoond is dat het kind genetisch verwant is aan ten minste een van de wensouders;
3. Er ligt een rechterlijke beslissing ten grondslag aan de afstamming;
4. Als de wensouder vanaf de geboorte de ouders zijn geweest van het kind, heeft de draagmoeder de mogelijkheid gehad om dit ouderschap te betwisten.

Het is de verantwoordelijkheid van de wensouders om aan de BRP-ambtenaar aan te tonen dat aan de vier criteria voldaan is. De wensouders moeten hiervoor de benodigde documenten aanleveren. Deze documenten moeten gelegaliseerd zijn of voorzien van een apostille. Indien de documenten zijn opgesteld in een andere taal dan Nederlands, Engels, Frans of Duits, dan dienen de wensouders te zorgen voor een vertaling in één van deze vier talen door een beëdigd vertaler.

In de gesprekken met gemeenten die voor deze impactanalyse gevoerd zijn, geven gemeenten verschillende reacties op de vraag of zij voldoende toegerust zijn om de toets aan de hand van de vier criteria uit te voeren.

Het beoordelen van buitenlandse documenten is voor gemeenten niet nieuw. Dit gebeurt ook in andere situaties. Gemeenten maken hierbij gebruik van de criteria en aandachtspunten zoals die in bijvoorbeeld het Handboek Burgerzaken Amsterdam of de kennisbank VIND Burgerzaken zijn uitgewerkt. Hierbij wordt, soms zelfs per land, aangegeven waar de ambtenaar op moet letten. Gemeenten geven aan dat dit ook voor dit proces wenselijk is.

Daarnaast maken gemeenten bij de beoordeling van buitenlandse brondocumenten veelal gebruik van de applicatie DISCS van de IND. Ook kunnen gemeenten bij twijfel buitenlandse documenten naar het Bureau Documenten van de IND sturen. Van deze mogelijkheid wordt in vergelijkbare situaties al gebruik gemaakt, het is voor gemeenten wenselijk dat deze mogelijkheid ook voor de eenvoudige acceptatie van buitenlands draagmoederschap bestaat.

Randvoorwaarden:

- *De diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken bieden gemeenten gedetailleerde richtlijnen voor de beoordeling van buitenlandse documenten ten behoeve van de eenvoudige acceptatie.*
- *Gemeenten kunnen voor de beoordeling van buitenlandse documenten ten behoeve van de eenvoudige acceptatie gebruikmaken van de applicatie DISCS en van de expertise van Bureau Documenten van de IND.*

Gemeenten kunnen een erkenning van rechtswege ook weigeren en de wensouders doorverwijzen naar de rechter. Dit kan als de BRP-ambtenaar constateert dat niet aan de hierboven genoemde criteria is voldaan. Maar ook als wel aan de criteria is voldaan, kan de BRP-ambtenaar een erkenning van rechtswege weigeren, bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat het draagmoederschap strijdig is met de openbare orde (artikel 10:100 lid 1, BW). In de interviews die voor deze impactanalyse gehouden zijn, gaven enkele gemeenten aan hun twijfels te hebben of deze verantwoordelijkheid bij individuele gemeenten belegd zou moeten worden. Het beoordelen van de geldigheid van een document kan de BRP-ambtenaar doen op basis van de afgegeven

legalisatie en de ondersteuning van hulpmiddelen als de diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken, de applicatie DISCS en Bureau Documenten van de IND. De beoordeling of er desondanks sprake is van strijdigheid met de openbare orde, vinden gemeenten lastiger te maken. Het risico bestaat hier dan ook dat er verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan in de beoordeling en dat de ene gemeente bijvoorbeeld sneller over zal gaan tot een erkenning van rechtswege, terwijl een andere gemeente sneller zal weigeren en doorverwijzen naar de rechtbank.

Om de beoordeling van buitenlandse documenten voor gemeenten te vergemakkelijken, is de suggestie gedaan om te werken met een standaardformulier voor wensouders die naar het buitenland gaan voor draagmoederschap. Op een dergelijk standaardformulier zou concreet kunnen worden weergegeven welke informatie en/of documenten op basis van de vier criteria nodig zijn om het draagmoederschap in Nederland te laten erkennen. Wensouders kunnen dit formulier, als zij hier gebruik van willen maken, meenemen naar het buitenland en het door een buitenlandse advocaat laten invullen, met verwijzing naar onderliggende documenten als bijlage. Het werken met een dergelijk standaardformulier zou voor verschillende betrokken partijen voordelen hebben:

- Wensouders weten, voordat zij aan het draagmoederschapstraject in het buitenland beginnen, welke informatie zij moeten hebben om het draagmoederschap achteraf in Nederland te kunnen laten erkennen. Dit voorkomt dat zij achteraf bijvoorbeeld nog terug moeten naar het buitenland om bepaalde documenten op te halen of dat zij zich tot de rechter moeten wenden voor de erkenning.
- De buitenlandse advocaat van de wensouders heeft een duidelijk overzicht van de criteria die Nederland stelt aan de erkenning van buitenlands draagmoederschap en de documenten die hiervoor overlegd moeten worden.
- De Nederlandse BRP-ambtenaar kan op basis van het standaardformulier eenvoudiger beoordelen welke documenten ter onderbouwing van de vier criteria worden aangeleverd en dienen te worden gecontroleerd.

Suggestie:

Op landelijk niveau, door de rijksoverheid, wordt een standaardformulier opgesteld, waarin de criteria voor erkenning van buitenlands draagmoederschap zijn opgenomen en vertaald naar concrete vereisten wat betreft informatie en documenten. Dit standaardformulier kunnen wensouders, indien zij hiervan gebruik willen maken, door hun buitenlandse advocaat laten gebruiken.

4.3.2. Uitzondering voor wensouders die gedurende het draagmoederschapstraject hun gewone verblijfplaats in het buitenland hadden

Naast de vier criteria bestaat een uitzondering voor een gang naar de rechter in de situatie waarin wensouders en draagmoeder hun gewone verblijfplaats in het buitenland hadden ten tijde van het draagmoederschap. Deze uitzondering is bedoeld voor mensen die een kind hebben dat uit draagmoederschap geboren is en die achtereenvolgens in verschillende landen woonachtig zijn (bijvoorbeeld expats). Zij zouden zonder deze uitzondering bij elke verhuizing opnieuw de draagmoederschapsregeling moeten laten beoordelen aan het in het betreffende land geldende recht. Dat wordt met deze uitzondering voorkomen.

Gemeenten wijzen erop dat deze uitzondering in theorie de mogelijkheid creëert voor wensouders om de Nederlandse regelgeving te ontlopen. Als wensouders voordat zij met het draagmoederschapstraject beginnen naar het buitenland verhuizen en na de geboorte van het kind weer terugverhuizen naar Nederland, dan zouden zij op deze manier de Nederlandse regelgeving kunnen ontlopen. De verwachting is echter dat dit in de praktijk niet snel zal voorkomen, omdat dit voor wensouders een erg ingrijpende stap zou zijn.

4.3.3. Omzetten buitenlandse geboorteakte

Op dit moment bestaat al de mogelijkheid om een buitenlandse (geboorte)akte om te laten zetten naar een Nederlandse akte. Dit omzetten van een buitenlandse akte kan alleen gedaan worden door de ABS van de gemeente Den Haag. In geval van buitenlands draagmoederschap kunnen wensouders de buitenlandse geboorteakte in de regel ook laten omzetten naar een Nederlandse akte. De wensouders moeten als zij in Nederland wonen de buitenlandse documenten hiervoor eerst indienen bij hun eigen woongemeente, zodat het kind ingeschreven kan worden in de BRP. Vervolgens kunnen de wensouders de ABS van de gemeente Den Haag vragen een Nederlandse geboorteakte op te maken. De ABS van Den Haag beoordeelt vervolgens de buitenlandse geboorteakte. Op basis van het nieuwe wetsvoorstel zullen hierbij ook de criteria voor erkenning van rechtswege getoetst worden.

Het omzetten van een buitenlandse geboorteakte naar een Nederlandse akte is geen verplichting. Wensouders kunnen er zelf voor kiezen om dit wel of niet te doen. De woongemeente kan de wensouders hierover wel informeren en wijzen op de voordelen van het omzetten van de akte, bijvoorbeeld dat het verkrijgen van een afschrift makkelijker is op basis van een Nederlandse akte.

Een aandachtspunt is de mogelijke dubbele beoordeling van de erkenning van rechtswege. Als de wensouders ervoor kiezen om de buitenlandse geboorteakte te laten omzetten naar een Nederlandse akte, dan vindt de toetsing op basis van de criteria voor erkenning van rechtswege in eerste instantie plaats door de BRP-ambtenaar van de woongemeente en daarna nogmaals door de ABS van de gemeente Den Haag. Dit brengt het risico met zich mee dat de woongemeente en de gemeente Den Haag tot een verschillend oordeel komen. Om dit te voorkomen, is van belang dat de BRP-ambtenaar in voorkomende gevallen, conform de Wet BRP, afstemming zoekt met de ABS van de gemeente Den Haag. Wettelijk gezien moet de BRP-ambtenaar zich melden bij zijn eigen ABS en daarna tot de Commissie van advies (artikel 2.12 Wet BRP).

4.3.4. Toesturen van afstammingsinformatie naar het landelijk register

Als de BRP-ambtenaar van de woongemeente van de wensouders of de ABS van de gemeente Den Haag het buitenlands draagmoederschap van rechtswege erkent, dan moet deze de documenten die voor deze erkenning zijn gebruikt toesturen naar het landelijk register voor afstammingsgegevens bij draagmoederschap. Het gaat hierbij om de buitenlandse geboorteakte en overige documenten die zijn gebruikt bij de beoordeling van het buitenlandse draagmoederschap.

Deze processtap is cruciaal om te garanderen dat de afstammingsinformatie van het kind op een later moment beschikbaar zijn via het landelijk register. Het is daarom belangrijk dat dit in de werkprocessen (bijvoorbeeld via de model werkprocessen van het NVVB) en in de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP) wordt opgenomen, maar ook dat in de burgerzakenapplicatie een

functionaliteit ingebouwd wordt die voorkomt dat de BRP-ambtenaar dit kan vergeten. Dit kan bijvoorbeeld een vinkje zijn dat de BRP-ambtenaar kan aanvinken bij ontvangstbevestiging van het landelijk register, waarna het proces pas kan worden afgerond. Het versturen van de betreffende documenten dient op een correcte wijze te gebeuren. Dit kan per post zijn, maar als het op digitale wijze gebeurt dan is bijvoorbeeld veilige mail de geëigende route. De richtlijnen die in de Archiefwet worden gegeven dienen hierbij in ogenschouw genomen te worden. Een koppeling tussen de burgerzakenapplicatie en het register is, mede gezien het beperkte aantal berichten dat per jaar verstuurd moet worden, niet opportuun.

Indien de beoordeling van de erkenning van rechtswege van het buitenlands draagmoederschap bijvoorbeeld zowel door de eigen woongemeente als door de gemeente Den Haag wordt gedaan, dan betekent dit dat de bijbehorende documenten ook meermaals naar het landelijk register gestuurd worden. Bij het landelijk register zal hierbij moeten worden geconstateerd dat het om dezelfde buitenlandse geboorteakte gaat en dat de documenten dus samengevoegd dienen te worden in hetzelfde dossier.

Aandachtspunten:

- *In werkprocessen en applicaties moet de processtap verwerkt worden dat de BRP-ambtenaar de documenten die gebruikt zijn bij de erkenning van rechtswege van het buitenlands draagmoederschap naar het landelijk register verstuurt. Dit moet voorkomen dat deze stap overgeslagen kan worden.*
- *Indien de beoordeling van de erkenning van rechtswege van het buitenlands draagmoederschap meermaals plaatsvindt, moeten de toegestuurde documenten in het landelijk register worden samengevoegd in hetzelfde dossier.*

4.4. Beëindiging ouderschap

Het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming beschrijft de mogelijkheid dat het ouderschap beëindigd wordt. Dit staat los van het proces van draagmoederschap, maar kan door het kind op meerderjarige leeftijd worden aangevraagd als sprake is van een ernstig verstoorde relatie tussen het inmiddels meerderjarige kind en diens ouders en waarbij het voortbestaan van die relatie evident in strijd komt met het belang van dat kind.

Als er een rechterlijke uitspraak ligt voor de beëindiging van het ouderschap, dan kan dit door de gemeente verwerkt worden in de BRP. In de BRP wordt het veld bij ouders leeggemaakt, aangezien er in juridische zin geen ouders zijn. Ook de geboorteakte moet als gevolg hiervan aangepast worden, via een latere vermelding. Indien er een duidelijke uitspraak van de rechter ligt, heeft het verwerken hiervan voor gemeenten geen grote impact.

4.5. Implementatie van de wet

In de voorgaande paragrafen zijn al enkele zaken genoemd die nodig zijn voor een goede uitvoering van de nieuwe Wet Kind, draagmoederschap en afstamming. In deze paragraaf worden de zaken die van belang zijn voor een goede implementatie van de wet benoemd.

4.5.1. Direct toegankelijke vakkennis voor medewerkers

Gemeentelijke medewerkers, specifiek ABS'en en BRP-ambtenaren, moeten geïnformeerd worden over de nieuwe wet en de gevolgen hiervan voor hun werkzaamheden. Gezien de lage frequentie van het aantal casussen waarbij sprake is van draagmoederschap, is het intensief trainen of opleiden van medewerkers niet heel effectief. De meeste medewerkers zullen hooguit eens in de paar jaar met een dergelijke casus te maken krijgen. Het is daarom vooral van belang dat medewerkers op het moment dat zij met draagmoederschap te maken krijgen kunnen beschikken over direct toegankelijke vakkennis. Hiervoor is een aantal bronnen van belang:

- De diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken, die door veel gemeenten gebruikt worden, moeten geactualiseerd worden op basis van de nieuwe regelgeving.
- Het Adviesbureau van de NVVB, dat door veel gemeenten geraadpleegd wordt bij complexe casussen, moet in staat zijn om gemeenten op een goede wijze te adviseren over de nieuwe regelgeving.
- De ABS van de gemeente Den Haag, waar gemeenten vooral bij buitenlands draagmoederschap om collegiaal advies kunnen vragen (nadat eerst de eigen ABS om advies is gevraagd), moet in staat zijn om gemeenten op een goede wijze te adviseren over de nieuwe regelgeving.

4.5.2. Aanpassing werkprocessen en model geboorteakte

Gemeenten moeten hun werkprocessen aanpassen aan de nieuwe regelgeving. Een deel van de gemeenten maakt hierbij gebruik van de model werkprocessen die de NVVB opstelt. Ook de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP) van RvIG moet geactualiseerd worden. Verder zal de NVVB op basis van de nieuwe regelgeving het model voor de geboorteakte moeten aanpassen.

4.5.3. Aanpassing applicaties

Op basis van het aangepaste werkproces zullen de softwareleveranciers de burgerzakenapplicaties moeten aanpassen, zodat medewerkers van gemeenten via de juiste stappen door het werkproces geleid worden.

De softwareleveranciers die in het kader van deze impactanalyse geïnterviewd zijn geven aan dat de benodigde aanpassingen in de applicaties op dit moment beperkt lijken te zijn. De benodigde doorlooptijd om deze wijzigingen te verwerken is naar verwachting 9 tot 12 maanden. Dit betekent dat softwareleveranciers bijtijds duidelijkheid moeten hebben over de vereisten die de nieuwe wet stelt, ruim voordat deze in werking treedt.

4.5.4. Communicatiemiddelen

Er moeten goede communicatiemiddelen komen om (toekomstige) wensouders en draagmoeders te informeren over de nieuwe wet. De primaire verantwoordelijkheid voor deze communicatie ligt bij de wetgever. De gemeente kan haar inwoners, indien nodig, verwijzen naar de communicatie vanuit de wetgever over de nieuwe wet. Hiervoor is mogelijk een aanpassing van de gemeentelijke website nodig.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies opgenomen van de impactanalyse van de wijziging van de regelgeving. Het hoofdstuk geeft hiermee tevens een antwoord op de onderzoeksvragen van de impactanalyse.

Het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming geeft een wettelijk kader voor draagmoederschap dat binnen Nederland ontstaat en voor draagmoederschap dat in het buitenland ontstaat. Doel van deze regeling is onder andere om een zorgvuldige en transparante wijze te bieden van het ontstaan van ouderschap na draagmoederschap en om het recht van kinderen op informatie over hun afstamming te versterken.

5.1. Veranderingen in werkwijze gemeenten

Bij Nederlands draagmoederschap is een wijziging dat de woongemeente van de draagmoeder de rechterlijke beschikking ontvangt, waarin het ouderschap wordt toegekend aan de wensouders. De gemeente zal deze beschikking registreren door middel van een aantekening op de persoonslijst van de draagmoeder in de burgerzakenapplicatie.

De ABS van de geboortegemeente maakt bij de geboorteaangifte de geboorteakte op, waarbij de wensouders als ouder worden vermeld en de draagmoeder wordt genoemd als de 'vrouw uit wie het kind geboren is'. De ABS meldt de geboorte bij het landelijk register voor afstammingsgegevens.

Indien sprake is van een herroeping van de draagmoederschapsregeling en hier een rechterlijke beschikking van is, dan moet deze verwerkt worden. Als de herroeping is uitgesproken en de beroepstermijn is verlopen voordat het kind geboren is, dan verwerkt de woongemeente van de draagmoeder deze herroeping. Als de herroeping is uitgesproken en/of de beroepstermijn is verlopen nadat het kind is geboren, dan moet de geboortegemeente de herroeping verwerken.

Bij buitenlands draagmoederschap is de belangrijkste verandering voor gemeenten dat het wetsvoorstel criteria stelt waaronder de in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissingen, rechtsfeiten en rechtshandelingen waarbij familierechtelijke betrekkingen uit hoofde van afstamming na draagmoederschap zijn vastgesteld of gewijzigd, van rechtswege erkend kunnen worden. De gemeente behoudt het recht om de erkenning van rechtswege te weigeren, bijvoorbeeld wanneer niet aan de criteria is voldaan of wanneer er vermoedens zijn dat sprake is van strijdigheid met de openbare orde. In deze gevallen wordt de erkenning door de rechter beoordeeld.

Indien de gemeente de afstammingsrelatie die door buitenlands draagmoederschap ontstaan is van rechtswege erkent, dan schrijft het wetsvoorstel voor dat de gemeente de buitenlandse documenten die voor het onderzoek naar de erkenning gebruikt zijn, waaronder de buitenlandse geboorteakte, toestuuert naar het nog in te stellen landelijk register voor afstammingsgegevens.

Het aantal draagmoederschapszaken waarmee gemeenten per jaar te maken krijgen, is zeer klein. De verwachting is dat dit aantal door het nieuwe wetsvoorstel niet of slechts zeer beperkt toeneemt. De inschatting die in de Memorie van Toelichting wordt gemaakt is, dat het aantal gevallen van draagmoederschap in Nederland jaarlijks enkele tientallen betreft. Voor buitenlands

draagmoederschap wordt geen aantal genoemd. Wel wordt de aanname gedaan dat het aantal stellen dat zich wil laten informeren over een draagmoederschapstraject de duizend per jaar niet zal overstijgen en dat bij benadering 150 paren per jaar een draagmoederschapstraject in gang zullen zetten. Hierbij wordt door de wetgever opgemerkt dat deze schatting waarschijnlijk aan de hoge kant zit.

5.2. Betekenis voor gemeentelijke organisatie

De veranderingen waarmee gemeenten door het wetsvoorstel te maken krijgen, hebben impact op verschillende aspecten van de gemeentelijke uitvoering.

5.2.1. Personeel

De lage aantallen draagmoederschapskasussen waar gemeenten jaarlijks mee te maken krijgen, in combinatie met het feit dat het bij de veranderingen in de werkwijze grotendeels gaat om een andere manier van uitvoeren en niet om volledig nieuwe taken, betekenen dat de impact op de personele capaciteit bij gemeenten beperkt is. Hoewel een individuele draagmoederschapskasus complex en relatief tijdrovend kan zijn, maakt de lage frequentie dat het voor gemeenten niet nodig zal zijn om de personele capaciteit uit te breiden.

Gemeentelijke medewerkers, met name ambtenaren burgerlijke stand (ABS) en BRP-ambtenaren, moeten weten wat de nieuwe wet betekent voor hun werkzaamheden. Gezien de lage frequentie, die betekent dat een ABS of BRP-ambtenaar gemiddeld eens in de paar jaar met een draagmoederschapskasus te maken zal krijgen, is een uitgebreide training niet de meest effectieve oplossing. Gemeentelijke medewerkers moeten vooral kunnen beschikken over direct toegankelijke vakkennis en advies kunnen inwinnen bij instanties met meer expertise op dit gebied. Het gaat hierbij primair om:

- De diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken, die door veel gemeenten gebruikt worden;
- Het Adviesbureau van de NVVB, waar gemeenten advies kunnen inwinnen bij complexe kasussen;
- De ABS van de gemeente Den Haag, waar gemeenten vooral bij buitenlands draagmoederschap (nadat zij de eigen ABS om advies hebben gevraagd) om collegiaal advies kunnen vragen.

5.2.2. Juridisch

De werkzaamheden van gemeenten bij draagmoederschapskasussen betreffen grotendeels het verwerken van rechterlijke beslissingen. Het wetsvoorstel beschrijft op welke wijze deze rechterlijke beslissingen tot stand dienen te komen. In deze impactanalyse zijn deze onderdelen van het wetsvoorstel grotendeels buiten beschouwing gelaten en is de focus primair gelegd op de impact voor de uitvoering bij gemeenten. Voor gemeenten is het echter wel een belangrijke randvoorwaarde dat de rechterlijke uitspraken die verwerkt moeten worden door de ABS of BRP-ambtenaar helder en volledig zijn. Het gaat hierbij dan bijvoorbeeld om de volgende situaties:

- De rechterlijke beschikking voor toekenning van het ouderschap moet voor de ABS van de geboortegemeente alle informatie bevatten die nodig is om de geboorteakte in lijn met het wetsvoorstel op te stellen.

- Indien er sprake is van een herroeping van het draagmoederschap, dan dient de rechterlijke uitspraak duidelijke informatie te bevatten voor de situatie die na de herroeping ontstaat (wie zijn de ouders van het kind, welke naam krijgt het kind et cetera). De wetgever dient nog duidelijkheid te verschaffen over de vraag of in het geval van een herroeping na de geboorte van het kind sprake moet zijn van een doorhaling van de geboorteakte of een latere vermelding. De wetgever zal bovendien nog duidelijkheid moeten geven over de vraag hoe de geboortegemeente moet omgaan met een herroeping die voor de geboorte is uitgesproken, maar waarvan de beroepstermijn vervalt nadat het kind is geboren.
- Ook bij beëindiging van het ouderschap, waarvoor het wetsvoorstel eveneens de mogelijkheden beschrijft, zal de rechterlijke uitspraak voldoende duidelijkheid moeten geven aan de gemeente om de nieuw ontstane situatie te verwerken op de geboorteakte en in de BRP.

Bij buitenlands draagmoederschap biedt het wetsvoorstel criteria waaronder de in het buitenland tot stand gekomen rechterlijke beslissingen, rechtsfeiten en rechtshandelingen waarbij familierechtelijke betrekkingen uit hoofde van afstamming na draagmoederschap zijn vastgesteld of gewijzigd, van rechtswege erkend kunnen worden. Mede gezien het beperkte aantal casussen van buitenlands draagmoederschap waar een gemeente in de praktijk mee te maken zal krijgen, is het van belang dat deze criteria uitgewerkt worden in de diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken. Hierdoor kunnen gemeenten de toets of sprake kan zijn van erkenning van rechtswege goed uitvoeren.

5.2.3. Informatievoorziening

Gemeenten moeten hun werkprocessen aanpassen aan de nieuwe regelgeving. Een deel van de gemeenten maakt hierbij gebruik van de model werkprocessen die de NVVB opstelt. Ook de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP) van RvIG moet geactualiseerd worden. Verder zal de NVVB op basis van de nieuwe regelgeving het model voor de geboorteakte moeten aanpassen.

Op basis van het aangepaste werkproces zullen de softwareleveranciers de burgerzakenapplicaties moeten aanpassen, zodat medewerkers van gemeenten via de juiste stappen door het werkproces geleid worden. Een koppeling tussen de burgerzakenapplicatie en het register is, mede gezien het beperkte aantal berichten dat per jaar verstuurd moet worden, niet opportuun. Op basis van hun interpretatie van het concept wetsvoorstel hebben de softwareleveranciers een eerste indicatie gegeven van de kosten voor het aanpassen van de applicaties. Hierover moeten nog nadere afspraken gemaakt worden. Rekening moet worden gehouden met een doorlooptijd van 9 tot 12 maanden. Dit betekent dat softwareleveranciers bijtijds duidelijkheid moeten hebben over de vereisten die de nieuwe wet stelt.

5.2.4. Communicatie

De verantwoordelijkheid voor de communicatie richting inwoners, specifiek (toekomstige) wensouders en draagmoeders, ligt primair bij de rijksoverheid. Gemeenten kunnen hun inwoners, indien nodig, doorverwijzen naar de communicatie vanuit de rijksoverheid over de nieuwe wet. Hiervoor is mogelijk een aanpassing van de gemeentelijke website nodig.

In deze impactanalyse is de aanbeveling gedaan om een standaardformulier / checklist op te stellen, waarin de criteria voor erkenning van buitenlands draagmoederschap zijn opgenomen. Dit formulier kan gebruikt worden bij de communicatie richting (toekomstige) wensouders.

5.3. Toerusting gemeenten voor doeltreffende uitvoering

De werkzaamheden die gemeenten door de nieuwe Wet kind, draagmoederschap en afstamming krijgen, passen bij het takenpakket van de ABS en de BRP-ambtenaar. Zij hebben hiervoor ook de benodigde expertise en bevoegdheden. Aangezien het hier om potentieel complexe casussen kan gaan die weinig voorkomen, is wel van belang dat gemeentelijke medewerkers gebruik kunnen maken van actuele en uitgebreide vakkennis en van het advies van bijvoorbeeld het Adviesbureau van de NVVB of (bij buitenlands draagmoederschap) van de ABS van de gemeente Den Haag.

5.4. Kosten en besparingen

Gezien de lage frequentie van het aantal draagmoederschapskasussen en het feit dat de werkzaamheden voor gemeenten grotendeels aansluiten bij reeds bestaande taken, is de financiële impact van de nieuwe wet beperkt.

Eenmalig moeten er kosten gemaakt worden om zaken aan te passen, maar dit gebeurt hoofdzakelijk op centraal niveau. Het gaat hierbij om de aanpassingen van de diverse voor het vakgebied burgerzaken beschikbare handboeken en naslagwerken en de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP) en om het aanpassen van de model geboorteakte. Gemeenten moeten ook hun werkprocessen aanpassen, maar maken daarbij ook deels gebruik van de model werkprocessen die de NVVB opstelt.

Een andere kostenpost voor gemeenten is de aanpassing van de burgerzakenapplicatie. Het gaat hierbij voornamelijk om het aanpassen van velden en sjablonen op basis van het nieuwe werkproces en model geboorteakte. Er is geen sprake van nieuwe koppelingen. Op basis van het concept wetsvoorstel hebben de softwareleveranciers een eerste inschatting gemaakt van de kosten die zij moeten maken voor het doorvoeren van de aanpassingen in hun applicaties. Zodra meer duidelijk is over de concrete wijzigingen en de beoogde ingangsdatum van het wetsvoorstel, kunnen met de softwareleveranciers afspraken gemaakt worden over de aanpassingen en de bijbehorende kosten voor gemeenten.

5.5. Verwachte effecten

Dit wetsvoorstel beoogt een regeling in te voeren die ten behoeve van wensouders en draagmoeder een zorgvuldige en transparante wijze van het ontstaan van ouderschap na draagmoederschap biedt. Voor kinderen die uit draagmoederschap geboren zijn, biedt de regeling een versterking van het recht op informatie over hun afstamming.

De gemeenten die voor deze impactanalyse gesproken zijn, herkennen en ondersteunen dit beoogde doel van de regeling. Een effect van een duidelijk wettelijk kader is bovendien dat er een einde komt aan de huidige ingewikkelde procedures om het juridisch ouderschap bij

draagmoederschap over te dragen aan de wensouders. Een mogelijk bijkomend effect van de regeling is, dat het aantal draagmoederschapskasussen zou kunnen toenemen. In de huidige situatie is het aantal draagmoederschapskasussen waar gemeenten mee te maken krijgen zeer klein. Door de invoering van een helder wettelijk kader, bestaat de mogelijkheid dat wensouders en draagmoeders vaker gebruik zullen maken van deze wettelijke route. Het zal echter blijven gaan om een relatief beperkt aantal.

5.6. Risico's en randvoorwaarden voor implementatie

Op basis van deze impactanalyse kunnen enkele risico's en randvoorwaarden worden benoemd voor de implementatie van het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming.

5.6.1. Risico's

De belangrijkste risico's voor de implementatie van dit wetsvoorstel zijn als volgt:

- Indien rechterlijke uitspraken onvoldoende concreet zijn over de nieuwe situatie die ontstaat ten aanzien van het ouderschap (bij de toekenning van ouderschap voor de conceptie, dan wel bij een herroeping van het draagmoederschap, dan wel bij de beëindiging van het ouderschap als het kind meerderjarig is), dan is het risico dat gemeentelijke medewerkers de uitkomst van deze rechterlijke uitspraken niet op de juiste manier verwerken dan wel dat zij hier veel extra werk aan hebben om uit te zoeken wat de nieuwe situatie betekent.
- Indien gemeentelijke medewerkers onvoldoende kunnen beschikken over actuele en concrete vakkenis, dan wel een beroep kunnen doen op advies van buiten de eigen organisatie, dan bestaat het risico dat zij (mede gezien de lage frequentie waarin zij met draagmoederschapskasussen te maken hebben) de beoogde werkwijze niet volledig correct doorlopen dan wel dat dit hen onnodig veel extra tijd kost.

5.6.2. Randvoorwaarden

Voor de implementatie van dit wetsvoorstel zijn, mede om bovengenoemde risico's te beperken, de volgende randvoorwaarden van belang:

- Heldere en concrete rechterlijke uitspraken, die gemeenten voldoende informatie geven ten aanzien van het ouderschap om tot een goede verwerking te komen.
- Beschikbare actuele vakkenis en mogelijkheden tot het inwinnen van advies, zodat gemeenten de regeling ook bij complexere kasussen op een correcte wijze kunnen toepassen.
- Compensatie van de kosten die gemeenten moeten maken voor de implementatie van de regelgeving, met name voor de aanpassingen van de burgerzakenapplicaties.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Gemeenten	
Amsterdam	
Den Haag	
Dronten	
Hengelo	
Maastricht	
Noordenveld	
Roermond	
Tholen	
Velsen	
Vlissingen	
Westerwolde	
Softwareleveranciers	
Centric	
PinkRocade	
Procura	
Overig	
NVVB	

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van JenV	
VNG	

Bijlage B: Gebruikte bronnen

- Boele-Woelki, Katharina et al. (2011), *Draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen*, WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie, Den Haag
- Dekker, S. (2021, 8 februari), *Beleidsreactie rapport Commissie Onderzoek naar Interlandelijke Adoptie in het verleden*, [Kamerbrief]
- Kamerstukken II, 2018-2019, 33 836, Nr 45
- Ministerie van JenV, *Memorie van Toelichting voorstel kind, draagmoederschap en afstamming*, (conceptversie na internetconsultatie)
- Ministerie van JenV, *Wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming*, (conceptversie na internetconsultatie)
- Punselie, Lies (2020), *Een kindje van de ooievaar? Over draagmoederschap: heden en toekomst*, Universiteit Leiden (oratie)
- QenA's opschorting interlandelijke adoptie, 08-02-2021
- Staatscommissie Herijking ouderschap (2016), *Kind en ouders in de 21^e eeuw*, Den Haag

Bijlage C: Juridische analyse

In deze bijlage is een analyse gemaakt van de wijziging van de Wet kind, draagmoederschap en afstamming. Hierbij is opgenomen wat de wetgever heeft bedoeld met de wijzigingen, waarbij onder meer gebruik is gemaakt van de Memorie van Toelichting behorend bij de wijziging van de Wet kind, draagmoederschap en afstamming.

In deze sectie is een nadere uitwerking gemaakt van de concrete wetswijzigingen. Daarbij is steeds de huidige en de toekomstige situatie in ogenschouw genomen.

Wijzigingen Burgerlijk Wetboek 1

	IST-situatie	SOLL-situatie
Artikel 1:3 BW	Artikel 1:3 BW, eerste lid heeft betrekking op 'de graad van het bloedverwantschap'. Deze wordt bepaald door het getal der geboorten, die de bloedverwantschap hebben veroorzaakt. Hierbij telt een erkenning, een gerechtelijke vaststelling van het ouderschap of een adoptie als een geboorte.	Artikel 1:3, eerste lid wordt aangevuld bij de bepaling van de graad van bloedverwantschap ook rekening wordt gehouden met een gerechtelijke toekenning van het ouderschap na draagmoederschap.
Artikel 1:5 BW	In dit artikel zijn de bepalingen voor het toekennen van achternaam opgenomen.	De bepaling dat de wensouders bij de rechter een verklaring dienen af te leggen met betrekking tot de geslachtsnaam die het kind zal dragen, wordt aan de bepalingen toegevoegd.
Artikel 1:20 BW	Artikel 20, eerste lid, onder a geeft de ABS de bevoegdheid om latere vermeldingen toe te voegen van rechterlijke uitspraken waarvan de dagtekening ten minste drie maanden oud is en die inhouden: 'een last tot wijziging van de voornamen of van de geslachtsnaam, een adoptie, een herroeping van een adoptie, een vernietiging van een erkenning, een	Artikel 20, eerste lid, onder a wordt aangevuld met: <u>-Een gerechtelijke toekenning van het ouderschap na draagmoederschap</u> Uit MvT volgt dat dit een grondslag biedt voor de aantekening van de rechterlijke uitspraak draagmoederschap als latere vermelding op de geboorteakte. De inschrijving van de rechterlijke uitspraak werkt vanaf de geboorte, in artikel 1:217 is bepaald dat de beschikking door de griffier van de rechtbank wordt verzonden naar de ABS van de woonplaats van draagmoeder. <u>-Een herroeping van een gerechtelijke toekenning van het ouderschap</u> om een grondslag te bieden voor de opname van een herroeping van een dergelijke beschikking. De ABS van de geboorteplaats van het kind krijgt de herroeping toegestuurd

	gerechtelijke vaststelling van het ouderschap, een gegrondverklaring van een ontkenning van het vaderschap of moederschap of, of een vernietiging van zulk een uitspraak'	door de griffier van de rechtbank die de herroeping heeft uitgesproken. Aan de geboorteakte wordt een latere vermelding aangaande herroeping toegevoegd -<u>Beëindiging ouderschap</u>, een grondslag wordt geboden voor het opnemen door de ABS van een rechterlijke uitspraak tot beëindiging ouderschap
Artikel 1:22 BW	Op grond van artikel 22, eerste lid moet nu de 'moeder uit wie het kind geboren is' op geboorteakte staan.	Artikel 22 wordt aangepast: 'moeder' wordt vervangen door 'vrouw'. Na draagmoederschap zal de vrouw uit wie het kind geboren wordt, niet de moeder zijn.
Artikel 1:198 BW	Uit artikel 198 volgt wie de 'moeder van het kind' is. In artikel 198, eerste lid, onder a staat dat genoemd: 'moeder is vrouw uit wie het kind is geboren' Artikel 198, eerste lid, onder b heeft betrekking op het duo moederschap	-Artikel 198 wordt aangepast om rekening te houden met de gerechtelijke toekenning van het ouderschap. Het uitgangspunt dat de geboortemoeder altijd de moeder van het kind is, wordt met deze aanpassing verlaten. (*onder a, wordt na 'uit wie het kind is geboren' ingevoegd ', tenzij vóór de geboorte het ouderschap na draagmoederschap als bedoeld in artikel 214 is toegekend'). - Er is ook voorzien in een regeling die het moederschap van de duomoeder uitsluit na de gerechtelijke toekenning van het ouderschap.
Artikel 1:199 BW	Uit artikel 199 volgt wie de 'vader van het kind' is.	Artikel 199 wordt aangepast om rekening te houden met de gerechtelijke toekenning van het ouderschap (toekenning vaderschap) na draagmoederschap.
Artikel 1:199a	Nieuw artikel	Artikel 199a biedt de grondslag voor de instelling van een <u>landelijk register voor afstammingsinformatie</u>. In het eerste lid wordt bepaald dat: 'Een kind heeft toegang tot informatie die op diens biologische of genetische afstamming betrekking heeft en is opgenomen in een daartoe gehouden register. Uit het tweede lid van dit artikel volgt dat: 'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt al hetgeen bepaald dat het register of de registers betreft, in het bijzonder wordt bepaald welke informatie aangetekend kan worden, wie om aantekening kan verzoeken, op welke wijze deze aantekening geschiedt, wie onder welke voorwaarden toegang hebben tot welke gegevens en op welke wijze bewaring, verstrekking en verwijdering van aangetekende gegevens plaatsvindt.'

		In de MvT is toegelicht dat in het register op termijn in ieder geval zowel donorgegevens, gegevens over de draagmoeder of de anonieme geboortemoeder, binnenlandse en buitenlandse adoptiegegevens en andere eventueel beschikbare gegevens over biologische afstamming moeten kunnen worden opgeslagen. De uitgebreide registratiemogelijkheden en centrale toegang zouden niet ten koste mogen gaan van de betrouwbaarheid van bestaande gegevensverzamelingen, zoals die van het register donorgegevens kunstmatige bevruchting.
Artikel 1:204 BW	Artikel 204, eerste lid onder a, luidt nu: -De erkenning is nietig, indien zij is gedaan: ‘door een persoon die krachtens artikel 41 geen huwelijk met de moeder mag sluiten of krachtens artikel 80a, zesde lid, geen geregistreerd partnerschap met de moeder mag aangaan;’ Artikel 204, eerste lid onder b, bepaalt nu dat de erkenning nietig is indien ‘de minderjarige de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt’	-In het eerste lid, onder a wordt na ‘de moeder’ telkens ingevoegd ‘of de vader’. Deze aanpassing maakt erkenning door een tweede ouder ook mogelijk is, indien de eerste ouder na gerechtelijke toekenning van het ouderschap na draagmoederschap ouder van het kind is geworden. -Een nieuw lid 6 wordt toegevoegd: ‘Een minderjarige mag slechts erkennen, of als moeder toestemming geven voor de erkenning, nadat daartoe toestemming is verkregen van de rechtbank. Een verzoek hiertoe kan niet worden gedaan voordat de in de vorige zin bedoelde minderjarige de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt.’
Artikel 1:207 BW	Op grond van artikel 207, tweede lid sub c kan het ouderschap van een zestienjarige worden vastgesteld: ‘Vaststelling van het ouderschap kan niet geschieden, indien: c) de in de aanhef van het eerste lid bedoelde persoon een minderjarige is die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, tenzij hij voordat hij deze leeftijd heeft bereikt is overleden’.	De leeftijdsgrens van vaststelling ouderschap wordt opgehoogd: In het tweede lid, onder c, wordt ‘die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, tenzij hij voordat hij deze leeftijd heeft bereikt is overleden’ vervangen door ‘, tenzij hij is overleden voor het bereiken van de meerderjarigheid’.

Artikel 1:214 BW, Artikel 1:215 BW en Artikel 1:216	Nieuw artikel	Deze artikelen geven invulling aan de gerechtelijke toekenning van draagmoederschap. - Artikel 1:214 BW geeft de regeling voor draagmoederschap. Ouderschap na draagmoederschap is mogelijk na een gezamenlijk verzoek om toekenning van het ouderschap door de draagmoeder en de wensouder of de twee wensouders. De gerechtelijke toekenning kan niet leiden tot meer dan twee ouders. - Artikel 1:215 BW geeft nadere voorwaarden voor de gerechtelijke toekenning van het ouderschap na draagmoederschap. - Artikel 1:216 BW regelt wat minimaal dient te worden opgenomen in de draagmoederschapsovereenkomst. Het samenstel van de artikelen 1:214, 1:215 en 1:216 BW maakt duidelijk dat de draagmoederschapsovereenkomst een belangrijke rol speelt in de zorgvuldige voorbereiding van het draagmoederschap.
Artikel 1:217 BW	Nieuw artikel	In artikel 1:217 BW wordt bepaald dat: -De beschikking (de gerechtelijke toekenning van het draagmoederschap) wordt gezonden aan de ABS van de woonplaats van de draagmoeder. Dit waarborgt dat het bestaan van de beschikking bekend zal worden bij de ABS die de geboorteakte opmaakt. -Wordt het kind geboren in een andere woonplaats dan de woonplaats van de draagmoeder, dan volgt uit het werkproces van de ambtenaar van de burgerlijke stand dat navraag wordt gedaan bij de woonplaats van de draagmoeder of er een erkenning heeft plaatsgevonden. Ook het bestaan van de toekenning van ouderschap na draagmoederschap zal op deze wijze bekend kunnen raken bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van een andere gemeente dan de woonplaats van de draagmoeder. -De beschikking en de overeenkomst worden tevens ingeschreven in het register voor afstammingsgegevens. Daartoe zendt de griffier de beschikking en de overeenkomst aan het register.
Artikel 1:218 BW	Nieuw artikel	In het eerste lid van dit nieuwe artikel wordt de werkingsperiode van de toekenning van het ouderschap na draagmoederschap geregeld. De toekenning heeft eenmalig effect, en wel op de eerste zwangerschap waaruit één of meer kinderen levend worden geboren. Om te voorkomen dat een levenloos geboren

		kind als kind van de draagmoeder zou worden geregistreerd, en niet als kind van de wensouders, is bepaald dat de toekenning van het ouderschap ook werkt voor het ouderschap van een levenloos geboren kind. De beschikking van de rechter is drie jaar geldig. Een periode van drie jaar impliceert dat de draagmoeder zwanger dient te worden in de periode tot ca. 26 maanden na het in kracht van gewijsde gaan van de beschikking.
Artikel 1:219 BW	Nieuw artikel	In dit artikel wordt de mogelijkheid geregeld voor de <u>herroeping van de gerechtelijke toekenning</u> van het ouderschap op verzoek van één van de partijen (verzoek draagmoeder/ wensouders bij de rechtbank): -Is er nog geen zwangerschap of heeft de zwangerschap niet geleid tot de geboorte van een levend kind, dan is herroeping altijd mogelijk (volgt uit eerste lid). -Indien er sprake is van bedreiging, dwaling of bedrog van één van de partijen kan in door de rechtbank te beoordelen situaties een herroeping worden uitgesproken, het verzoek om herroeping is in deze situaties mogelijk vóór de geboorte en binnen zes weken daarna. -Indien de wensouder of ouder vóór de geboorte of binnen zes weken daarna overlijdt dan kan een kind van deze persoon of, bij gebreke van een kind, een ouder van deze persoon de rechtbank verzoeken de toekenning te herroepen. De gevolgen van de herroeping van de gerechtelijke toekenning van het ouderschap zijn niet geregeld. Na herroeping geldt het reguliere afstammingsrecht.
Artikel 1:220 BW	Nieuw artikel	Dit artikel regelt de gevolgen van de door de rechter herroepen gerechtelijke toekenning van het ouderschap na draagmoederschap. Die gevolgen zijn dezelfde als die zijn verbonden aan de ontkenning van het ouderschap en de vernietiging van de erkenning; de toekenning wordt geacht geen gevolg te hebben gehad.
Artikel 1:221 BW	Nieuw artikel	De bepaling maakt duidelijk dat na draagmoederschap beide ouders het gezag over het kind uitoefenen.

Artikel 1:222 BW	Nieuw artikel	Deze nieuwe bepaling introduceert een algemene grondslag voor de <u>beëindiging van ouderschap</u> dat is ontstaan op grond van afstamming. Een verzoek wordt door de rechter beoordeeld kan enkel worden gedaan bij meerderjarigheid van het kind. De beëindiging heeft geen terugwerkende kracht, en ook geen gevolgen voor de geslachtsnaam of nationaliteit van de betrokkene.
-------------------------	---------------	--

Wijzigingen Buitenlands draagmoederschap, Burgerlijk Wetboek 10

	SOLL-situatie (nieuw)
Artikel 10:101a	In dit artikel wordt omschreven hoe in het buitenland ontstane ouderschap in Nederland zal worden erkend. Gekozen is voor een afzonderlijk artikel 10:101a BW voor de erkenning van draagmoederschap. Uitgangspunt is dat de erkenning van draagmoederschap altijd verloopt via een beoordeling door de rechter. Met een nieuw artikel 10:101a BW wordt dus een uitzondering gemaakt op de bestaande algemene regels die gaan over het van rechtswege toekennen (dus zonder tussenkomst van rechter) van buitenlandse akten (artikel 10:100 BW en 10:101 BW). Van rechtswege erkenning is wel aan de orde als: 1. Vaststaat dat het kind genetisch verwant is aan ten minste een van de wensouders; 2. De gegevens over de afstamming voor het kind beschikbaar zijn voor opname in het register; 3. Er een rechterlijke beslissing ten grondslag ligt aan de buitenlandse geboorteakte van een kind geboren uit draagmoederschap; 4. Voor zover het ouderschap van de wensouders vóór de geboorte is ontstaan, er na de geboorte een mogelijkheid voor de draagmoeder heeft bestaan om een beroep te doen op de rechter om het ouderschap te betwisten. Daarnaast bestaat een uitzondering voor een gang naar de rechter in de situatie waarin wensouders en draagmoeder hun gewone verblijfplaats in het buitenland hadden ten tijde van het draagmoederschap.