

36 390

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

Nr. 5

VERSLAG  
Vastgesteld 23 oktober 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

|                                                                                            | blz. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| I.      Algemeen deel                                                                      | 2    |
| 1.      Inleiding                                                                          | 2    |
| 2.      Huidige situatie                                                                   | 4    |
| 2.1.   Aanleiding                                                                          | 4    |
| 2.2.   Vormen van draagmoederschap                                                         | 5    |
| 2.3     Nederlands wettelijk kader                                                         | 5    |
| 2.4.   Wettelijke kaders in het buitenland                                                 | 5    |
| 2.5.   Ontwikkelingen in internationaal verband                                            | 6    |
| 3.      Mensenrechtelijke aspecten draagmoederschap                                        | 7    |
| 3.1.   Het kind                                                                            | 7    |
| 3.2.   De draagmoeder                                                                      | 11   |
| 4.      Dilemma's en keuzes in het voorstel                                                | 11   |
| 5.      Een wettelijke regeling voor draagmoederschap                                      | 14   |
| 5.1.   Hoofdpijnen regeling                                                                | 14   |
| 5.2.   Een regeling voor de toekenning van ouderschap na draagmoederschap                  | 15   |
| 5.3.   Een regeling voor de erkenning van ouderschap na draagmoederschap in het buitenland | 16   |
| 5.4.   Europeesrechtelijke aspecten draagmoeder-schapsregeling                             | 19   |
| 6.      Strafrechtelijk kader draagmoederschap                                             | 20   |
| 6.1.   Inleiding                                                                           | 20   |
| 6.2.   Strafbaarstelling betalen overdracht ouderschap                                     | 21   |
| 6.3.   Strafbaarstelling hogere vergoeding aan draagmoeder                                 | 23   |

|             |                                                              |             |
|-------------|--------------------------------------------------------------|-------------|
|             |                                                              | <b>blz.</b> |
|             | 6.4. <i>Versoepling bemiddelingsverbod</i>                   | 24          |
| 7.          | Overige onderdelen                                           | 24          |
|             | 7.1. <i>Draagmoederschapsregister</i>                        | 24          |
|             | 7.2. <i>Wensouderverlof</i>                                  | 25          |
|             | 7.3. <i>Blijvende risico's en mogelijke neveneffecten</i>    |             |
|             | <i>regeling</i>                                              | 26          |
|             | 7.4. <i>Overgangsrecht</i>                                   | 26          |
| 8.          | Consultatie                                                  | 26          |
|             | 8.1. <i>Algemene consultatieronde</i>                        | 26          |
|             | 8.2. <i>Consultatie strafbaarstelling en wensouderverlof</i> | 28          |
| 9.          | Uitvoerings- en handhavingsaspecten                          | 29          |
| 10.         | Verwerken persoonsgegevens                                   | 29          |
| 11.         | Regeldruk en financiële aspecten                             | 29          |
|             | 11.1. <i>Aantallen</i>                                       | 29          |
|             | 11.2. <i>Regeldruk</i>                                       | 30          |
| 12.         | Regeling in Caribisch Nederland                              | 30          |
| <b>II.</b>  | <b>Artikelsgewijze toelichting</b>                           | <b>30</b>   |
| <b>III.</b> | <b>Overig</b>                                                | <b>35</b>   |

## **I. Algemeen deel**

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de introductie van onder meer een regeling voor draagmoederschap en de versterking van het recht van het kind op afstammingsinformatie (hierna: het wetsvoorstel). Zij vinden het belangrijk dat de positie van kinderen, draagmoeders en wensouders wordt versterkt en vinden het belangrijk dat wetgeving hieraan bijdraagt. Het is goed dat de regering in het licht van veranderde maatschappelijke opvattingen over draagmoederschap een wetsvoorstel in procedure heeft gebracht om de positie van kinderen, draagmoeders en wensouders te verduidelijken en te versterken. Deze leden constateren met de regering dat het reguliere afstammings- en adoptierecht niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd. Draagmoederschap komt in Nederland de afgelopen jaren steeds vaker voor, ten minste zo'n 150 keer per jaar. Daarom steunen deze leden een goede wettelijke regeling voor draagmoederschap. Een goede regeling voor draagmoederschap vereist dat het recht op afstammingsinformatie wordt versterkt. Alle kinderen hebben het recht heeft om te weten van wie de eikel en de zaadcel afkomstig zijn en wie de draagmoeder is geweest. Deze leden vinden het wel belangrijk dat de Wet kind draagmoederschap en afstamming voldoende duidelijkheid biedt aan ouders, kinderen en dienstverlenende overheidsinstanties. Als de keuzes in het wetsvoorstel complexe uitvoeringsvraagstukken met zich meebrengen, dan moet daar vooraf goed over worden nagedacht. Tegen de achtergrond van bovenstaande overwegingen hebben deze leden nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak van een wettelijke regeling omtrent draagmoederschap en zijn dan ook verheugd dat dit wetsvoorstel er ligt. Zij hebben hierover nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Er is een praktijk van draagmoederschap in Nederland, ook gaan wensouders voor een draagmoederschapstraject naar het buitenland, zonder wettelijke regulering. Draagmoederschap gaat met risico's gepaard. De positie van alle betrokkenen bij draagmoederschap is kwetsbaar. Vandaar ook het advies van de Staatscommissie Herijking ouderschap in 2016 met haar rapport «Kind en ouders in de 21e eeuw» om met een wettelijke regeling te komen voor nationaal en internationaal draagmoederschap.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering aangeeft met het wettelijk reguleren van draagmoederschap de belangen van het kind, de draagmoeder en ook de wensouders beter te beschermen en misstanden zoveel mogelijk te voorkomen en aan te pakken. Nederland heeft al dertig jaar ontmoedigingsbeleid gevoerd. Wat zijn de effecten daarvan geweest en wat kunnen we verwachten van regulering?

Deze leden lezen dat het wetsvoorstel draagmoederschap niet als zodanig beoogt te bevorderen. Echter, de wet zal wel het mogelijk maken dat een draagmoeder zich actief mag aanbieden en dat wensouders actief naar een draagmoeder mogen zoeken. Nu mag dat niet expliciet. Verwacht de regering een toename van draagmoederschapstrajecten? De inschatting op basis van signalen uit de praktijk is dat het gaat om enkele tientallen gevallen op jaarbasis. In 2016 gaf de Staatscommissie Herijking ouderschap al aan dat dit aantal toe zou nemen. Voorziet het wetsvoorstel in beter zicht op en registratie van aantallen draagmoederschapstrajecten?

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen. Deze leden hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien dat de voorbereiding van het wetsvoorstel veel tijd gekost heeft en tegelijkertijd zien zij ook dat die voorbereiding grondig is geweest en in overleg met de relevante stakeholders tot een beter wetsvoorstel heeft geleid dan het voorstel zoals dat eerder ter consultatie was voorgelegd. Op hoofdlijnen zijn deze leden van mening dat het wenselijk is dat er nu eindelijk een wettelijke regeling komt voor nationaal en internationaal draagmoederschap, waarmee meer rechtszekerheid wordt geboden aan het kind, de draagmoeder en de wensouders. Deze wetgeving is wat deze leden betreft nodig en heeft (te) lang op zich laten wachten. Wel zien zij een aantal haken en ogen aan de wet en vinden zij de nieuwe wetgeving nu nog niet optimaal. Deze leden hebben daarom meerdere vragen en opmerkingen. Deze vragen gaan met name over de handhaving en de uitvoering van de wetgeving in het buitenland.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel. Genoemde leden zien en erkennen het verdriet en gemis dat gepaard gaat met een on vervulde kinderwens. Bij dit wetsvoorstel maken zij zich echter zorgen of deze wet voldoende voorziet in bescherming van het kind en van de draagmoeder. Het stapt af van het uitgangspunt van biologisch ouderschap in wetgeving en van het principe *mater semper certa est* door te stellen dat de vrouw uit wie het kind is geboren niet meer per definitie de moeder is. Deze leden betreuren het dat de regering er met dit wetsvoorstel toe overgaat om draagmoederschap meer te faciliteren, in plaats van het huidige beleid tot ontmoediging. Voorts vinden deze leden het niet passend dat in een demissionaire periode over wordt gegaan tot verregaande veranderingen in het personen- en familierecht. Zij vragen om een reflectie op deze keuze. Deze leden merken op dat dit een ingrijpend wetsvoorstel is dat zeer veel elementen

bevat. Zij behouden zich dan ook het recht voor op een later moment aanvullende schriftelijke vragen te stellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel ingrijpend is gewijzigd ten aanzien van de versie die heeft voorgelegen bij de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Heeft de regering overwogen opnieuw advies te vragen op deze nieuwe versie?

Naast principiële bezwaren op deze wetswijziging hebben de leden van de ChristenUnie-fractie sterke twijfels bij de effectiviteit van de wetgeving. Deze leden betwijfelen of het wetsvoorstel «verantwoord draagmoederschap» op volledig vrijwillige en altruïstische basis kan realiseren en of de regering met dit wetsvoorstel per saldo onverantwoord, commercieel draagmoederschap niet juist faciliteert. Ook met goede bedoelingen zijn er soms moeilijke gevolgen van beleid, deze leden denken daarbij aan de eerdere bevindingen van de commissie Joulfa. Deze leden vragen wat de verwachte gevolgen zijn voor dit wetsvoorstel voor het aantal draagmoederschapstrajecten in Nederland en in het buitenland. Verwacht de regering dat het gebruikelijker wordt voor mensen om te kiezen voor een draagmoederschapstraject? Waar baseert de regering deze aannames op? Heeft de regering buitenlandse voorbeelden van een dergelijke verandering van wetgeving en de effecten die dit tot gevolg heeft?

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met ontsteltenis kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden menen dat het welzijn van het kind het beste gediend is als het opgroeit in zijn natuurlijke omgeving, bij zijn eigen vader en moeder. Deze leden menen dat het wetsvoorstel situaties van mensenhandel in de hand werkt en niet bijdraagt aan de bestrijding van commercieel draagmoederschap wereldwijd. Deze leden hebben grote twijfels over de nut en noodzaak van het wetsvoorstel. Het enkele feit dat zich nu situaties in de praktijk voordoen die onwenselijk zijn en niet juridisch en maatschappelijk gereguleerd, maakt nog niet dat de bestaande praktijk gereguleerd dient te worden. Veeleer zal gekeken moeten worden naar het tegengaan van onwenselijke situaties waarbij een ernstiger schending van rechten van moeder en kind voorkomen wordt. Deze leden hebben behoefte aan het stellen van enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben ook kennisgenomen van hetgeen schriftelijk is voorbereid.

## **2. Huidige situatie**

### *2.1. Aanleiding*

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel wensouders zoveel mogelijk in staat stelt en faciliteert om gebruik te maken van de (nieuwe) wettelijke regeling, waarbij naar Nederlands recht draagmoederschap tot stand komt. Tegelijkertijd wordt de route van draagmoederschap via het buitenland niet onmogelijk gemaakt. Ook komt er geen vergunningstelsel zoals het geval is bij interlandelijke adoptie, omdat het vooralsnog ontbreekt aan een internationaal kader voor de regulering van draagmoederschap. Om dezelfde reden wil de regering ook niet werken met een landenlijst. Deze leden vragen hoe bij deze keuzes de belangen van (toekomstige) kinderen zijn gewogen. Nu onder andere de commissie Joulfa waarschuwt voor misstanden in het buitenland, is het voor deze leden van belang dat de regering de kans op misstanden minimaliseert.

Wat vindt de regering ervan dat onjuiste afstemmingsgegevens via de route van buitenlands draagmoederschap in Nederlandse systemen terecht kunnen komen en het kind hier later schade van kan ondervinden? Welke mogelijkheden hebben rechters om bij de erkenning van afstammingsrelaties van via buitenlands draagmoederschap verkregen kinderen te beoordelen of de documenten die wensouders aanleveren juist en volledig zijn? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

## *2.2. Vormen van draagmoederschap*

De leden van de BBB-fractie geven aan dat het belangrijk is onderscheid te maken in laagtechnologisch draagmoederschap en hoogtechnologisch draagmoederschap. In het geval van laagtechnologisch draagmoederschap, wordt de vrouw geïnsemineerd, waardoor het kind biologisch gezien aan haar verwant is. In het geval van hoogtechnologisch draagmoederschap, wordt de vrouw via IVF bezwangerd. In Nederland is bij deze definitie de draagmoeder niet genetisch verwant aan het kind. Zoals de wet nu voorligt zijn de rechten voor beide vormen van draagmoederschap hetzelfde. Hoe staat de regering tegenover deze analyse? Er is voor gekozen om deze verschillende gevallen, gelijk te behandelen, kan de regering uitleggen waarom?

De leden van de Volt-fractie achten het in het licht van de terminologie omtrent draagmoederschap van groot belang dat erkend wordt dat er, naast vrouwen, ook mensen met een andere genderidentiteit zijn die zwanger kunnen raken en de wens tot draagmoederschap kunnen koesteren. Deze leden vragen daarom of de regering dit erkent en op welke manier het voorliggende wetsvoorstel daarin al dan niet voorziet. Zij vragen welke keuzes en belangenafwegingen hieraan ten grondslag liggen. Deze leden voorzien dat, indien er nu geen aanpassingen op dit oordeel gemaakt zullen worden, het wetsvoorstel op een later moment gewijzigd zal moeten worden indien de zogeheten transgenderwet aangenomen wordt. Deze leden willen graag een reflectie van de regering op dit punt.

Daarnaast zouden de leden van de Volt-fractie graag een reflectie van de regering willen zien over de gebruikte terminologieën in het wetsvoorstel, die met name gericht lijken te zijn op heteroseksuele relaties/verhoudingen. Zij vragen of het niet juist vollediger is – en meer recht doet aan de werkelijkheid – om een inclusievere terminologie door het gehele wetsvoorstel heen te hanteren.

## *2.3. Nederlands wettelijk kader*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij bekend is met misstanden rondom draagmoederschap in Nederland. Hoe wordt gepoogd dit in beeld te krijgen? Zijn er gevallen bekend waarbij jonge vrouwen tot draagmoederschap gedwongen worden, dan wel gevallen waar wensouders met oplichting te maken hebben? Zal hiertegen worden opgetreden en voorziet het wetsvoorstel in betere mogelijkheden daartoe?

## *2.4. Wettelijke kaders in het buitenland*

De leden van de CDA-fractie geven aan dat betalingen in Nederland worden gereguleerd. Maximumvergoedingen worden vastgesteld per algemene maatregel van bestuur (amvb) om te voorkomen dat geldelijk gewin voor draagmoeders in Nederland een doorslaggevende rol speelt in de keuze voor het fungeren als draagmoeder. Voor trajecten in het buitenland geldt dat het niet goed mogelijk is om dezelfde eisen te stellen aan betalingen aan de draagmoeder gedaan binnen Nederland. Zo blijft

het mogelijk dat wensouders de tussenpersonen of -organisaties in het buitenland betalen voor dienstverlening. En bij draagmoederschapstrajecten is het toegestaan een vergoeding aan de draagmoeder te betalen voor onkosten als dit op grond van de betreffende nationale wet- en regelgeving mag. De hoogte van deze vergoeding kan per land verschillen. Wensouders krijgen vrij baan om commerciële trajecten in bijvoorbeeld de Verenigde Staten (VS) aan te gaan. Klopt het dat in landen als de VS en Canada draagmoeders bedragen van vele tienduizenden dollars krijgen? Zo ja, vindt de regering dit wenselijk? Dit mag dan misschien legaal zijn in de VS, het is toch in strijd met wat we in Nederland acceptabel vinden? Hoe verhoudt zich dit bovendien tot het verbod van adoptie vanuit de VS naar Nederland?

De leden van de SP-fractie zien dat er gesteld wordt dat Nederland enigszins uniek zal zijn met deze wetgeving in Europa. Is er geen ander Europees land met wetgeving die hier aan raakt? In welke andere landen is wetgeving omtrent draagmoederschap in de maak? Zijn er internationaal gezien ervaringen met wetgeving die hier betrekking op hebben? Is in het kader hiervan te zien of wetgeving op dit vlak ook leidt tot een toename in de vraag en het aanbod van het draagmoederschap?

De leden van de SGP-fractie constateren dat het Italiaanse Lagerhuis recent een wetsvoorstel heeft aangenomen dat draagmoederschap in het buitenland verbiedt,<sup>1</sup> naast het bestaande verbod op binnenlands draagmoederschap dat al sinds 2004 van kracht is. Deze leden vragen de regering of het verbieden van draagmoederschap in binnen- en buitenland niet effectiever is dan het reguleren. Zij vragen de regering hierbij expliciet in te gaan op handhaafbaarheid. Tevens vragen deze leden de regering een rechtsvergelijking te maken tussen Italiaans en Nederlands model waarbij de handhaafbaarheid en belangen van moeder en kind worden meegenomen.

#### *2.5. Ontwikkelingen in internationaal verband*

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel problemen probeert op te lossen die zich niet alleen in Nederland, maar wereldwijd voordoen. Deelt de regering deze constatering en zo ja, welke gevolgen brengt deze constatering met zich mee voor de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel? Deelt de regering voorts het streven om meer in te zetten op internationale samenwerking tussen landen van herkomst en landen waar kinderen via draagmoederschap worden geboren en worden opgevoed, en zo ja, hoe is de regering dat voornemens te doen?

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (HccH) werkt aan een mogelijk protocol voor de erkenning van ouderschap na draagmoederschap. Kan de regering aangeven op welke termijn teksten kunnen worden verwacht? Zit Nederland ook in de werkgroep die in de HccH werkt aan dit protocol? Kan het protocol samen met de nota naar aanleiding van het verslag worden gedeeld met de Kamer als dat beschikbaar is, en als dat nog niet gereed is een laatste stand van zaken van de gesprekken en de inzet van Nederland bij deze gesprekken?

De leden van de SP-fractie hebben nog de nodige zorgen als het gaat om de internationale opsporing. De Nationale Politie en het Openbaar Ministerie (OM) wijzen erop dat als het gaat om internationale opsporing het complex kan zijn om in te grijpen, waarbij de verplichte samenwerking

<sup>1</sup> <https://www.reuters.com/world/europe/italy-closer-banning-surrogacy-abroad-after-lower-house-approval-2023-07-26/>

met andere landen een onzekerheid met zich meebrengt. Dat de regering illegale internationale praktijken omtrent draagmoederschap laakbaar vindt delen wij volledig. Dat heeft echter niet een afschrikwekkende werking op mensen die hier toch op overgaan. De regering stelt ook terecht dat wij hier met het Nederlandse strafrecht niet zullen komen. Hoe kan dit beter worden ondervangen? Wordt er al nagedacht aan trajecten parallel hieraan in andere wetgeving op Europees of internationaal vlak? Is er al sprake van een samenwerkingsverband met andere landen hieromtrent?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in maart 2023 de Casablanca-verklaring door 100 experts uit 76 verschillende landen werd ondertekend, waarin wordt gesteld dat draagmoederschap een mensenrechtenschending is en verboden zou moeten worden omdat draagmoederschap, volgens de ondertekenaars, in al haar verschijningsvormen bijdraagt aan de commodificatie van vrouwen en kinderen én de menselijke waardigheid ondermijnt. Zij vragen de regering waarom zij ervoor gekozen heeft met dit wetsvoorstel af te wijken van dit advies en over te gaan tot indiening van een wetsvoorstel dat draagmoederschap juist mogelijk maakt. Deze leden vragen wat de overwegingen zijn om deze verklaring te negeren, moeten niet juist alle alarmbellen afgaan? Voorts vragen deze leden om op iedere aanbeveling uit de Casablancaverklaring afzonderlijk in te gaan met argumenten waarom is afgeweken van dit advies. Deze leden vragen de regering of er landen zijn die draagmoederschap strafbaar hebben gesteld naar aanleiding van de Casablancaverklaring.

### **3. Mensenrechtelijke aspecten draagmoederschap**

#### *3.1. Het kind*

De leden van de SP-fractie constateren dat Defence for Children pleit voor het strafbaar stellen van de wensouders bij het gebruik van anonieme donoren in het geval van buitenlands draagmoederschap. Deze leden zien dit ook als een te rechtvaardigen punt omdat anoniem donorschap zeker niet gewenst is in het belang van het kind. De regering geeft aan dat dit in het kader van privacy lastig te waarborgen valt. Deze leden zien dit als een dilemma maar vinden ook dat als het belang van het kind vooropgesteld wordt, wat een belangrijk en terecht doel is van de wet, het voorkomen van anonieme donoren zwaarder moet wegen dan het belang van privacy van de betrokkenen. Is de regering het eens met deze afweging? Heeft de regering nog aanvullende redenen waarom het strafbaar stellen van het gebruik van anonieme donoren onwenselijk zou zijn?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit voorstel zich verhoudt tot artikel 6 en artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Voor de leden van de ChristenUnie-fractie heeft het belang van het kind voorop te staan. Dat uitgangspunt komt onder druk te staan wanneer bewust, voor de conceptie, een situatie wordt gecreëerd waarin een kind niet opgroeit bij beide of één van beide biologische ouders. Kan de regering uitleggen hoe een dergelijke situatie in het belang is van het kind?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er voldoende helder is wat de gevolgen van de verschillende vormen van draagmoederschap op de lange termijn zijn voor kinderen. Is er voldoende bekend wat de lichame-

lijke en mentale gevolgen zijn van het niet opgroeien bij biologische ouders? Welke onderbouwing heeft de regering voor haar standpunt in dezen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel in de praktijk zal bijdragen tot een grotere mate van wensdenken en wensouderschap met schadelijke gevolgen voor (draag)moeder en kind. Deze leden wijzen op de zaak waarin draagmoeder Brittney Pearson een kind droeg voor een paar van hetzelfde geslacht.<sup>2</sup> Na 25 weken zwangerschap komt aan het licht dat Pearson ziek is en de wensouders willen afzien van het kind omdat ze dit niet voor 38 weken zwangerschap willen ontvangen. De wensouders vragen Pearson om abortus provocatus te plegen teneinde de zwangerschap af te breken. Deze leden vragen de regering hoe dit wetsvoorstel voorziet in het terugdringen van het aantal abortussen in het licht van het doel zoals in het coalitieakkoord afgesproken. Voorts vragen deze leden hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan het welzijn van kinderen die door wensouders toch «niet gewenst» blijken vanwege aangeboren afwijkingen of «ongewenste kenmerken». Zij vragen de regering of er vooraf een toets plaatsvindt of de wensouders eventuele «teleurstellingen» kunnen opvangen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er mensen zijn die een kinderwens hebben en draagmoederschap als een oplossing zien. Zij vragen de regering tegen welke prijs deze wens kan worden gerealiseerd. Zij wijzen de regering erop dat die prijs bestaat uit het behandelen van kwetsbare vrouwen alsof ze objecten zijn en het behandelen van kinderen alsof het handelswaar is. Deze leden menen dat een kind altijd een geschenk is en geen object van volwassenen verlangen. Zij vragen de regering in te gaan op de mensenrechten van het kind en draagmoeder in vergelijking met de wensouders. Zij wijzen de regering op het feit dat dit wetsvoorstel enkel op lijkt te komen voor de belangen van wensouders en de mogelijkheid om aan hun wens te voldoen enkel vergroot, maar dat de belangen van draagmoeder en kind vergeten lijken te worden. Deze leden vragen een nadere afweging waarin expliciet ingegaan wordt op de belangen van het kind en draagmoeder. Hoe versterkt dit wetsvoorstel hun positie ten opzichte van de situatie zonder dit wetsvoorstel of de mogelijkheid dat dit wetsvoorstel een verbod op draagmoederschap zou behelzen? Deze leden menen dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat wensouders die biologisch of medisch onvruchtbaar zijn het recht hebben op het krijgen van kinderen. Deze leden wijzen erop dat dit recht niet bestaat, maar dat dit wetsvoorstel wel in hoge mate bijdraagt aan de illusie dat wensouders overal recht op hebben. Deze leden vragen de regering te expliciteren waar de grenzen voor wensouderschap liggen in vergelijking met de rechten van het kind.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er vanaf het moment van conceptie een hechte band is tussen moeder en kind. Die wordt onderbroken of zelfs afgebroken ingeval van draagmoederschap. De voornoemde leden wijzen erop dat zelfs dieren het beter hebben dan mensen die in deze «industrie» verstrikt raken. Zo mag een puppy niet voor acht weken na de geboorte bij haar moeder weggehaald worden, maar dit wetsvoorstel regelt dat dit bij baby's wel kan. Deze leden vragen de regering te reflecteren op de hechtingsproblematiek die dit wetsvoorstel teweegbrengt.

---

<sup>2</sup> <https://www.dailymail.co.uk/news/article-12254637/Surrogate-claims-gay-dads-told-terminate-pregnancy-24-weeks-cancer-diagnosis.html>

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

De leden van de SGP-fractie constateren dat al de aspecten van draagmoederschap fundamentele vragen met zich meebrengen die in andere medische gevallen direct afgewezen zouden worden. Zij wijzen de regering op het verbod op het verkopen van een nier, maar de mogelijkheid om tijdelijk een baarmoeder te huren. Zij vragen de regering een nadere beschouwing op het verhuren van organen in vergelijking met wetgeving die dit verbiedt.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van een specifieke erkenningsregeling voor in het buitenland tot stand gekomen beslissingen waarbij familierechtelijke betrekkingen na draagmoederschap zijn vastgesteld of gewijzigd tussen het kind en de wensouders. Voorwaarde is dat het draagmoederschapstraject zorgvuldig is geweest. Daartoe dient te zijn voldaan aan vergelijkbare eisen die ook aan een nationaal draagmoederschapstraject worden gesteld. Deze leden wijzen erop dat draagmoederschap in het buitenland veel lastiger te monitoren is en op gespannen voet staat met de jurisdictie die de Nederlandse rechter daar heeft en de mogelijkheid om het contract en de intenties tussen wensouders en draagmoeder te controleren. Deze leden vragen de regering hoe de jurisdictie van de Nederlandse rechter zich verhoudt met de mogelijkheden die er in het buitenland zijn om draagmoederschap te regelen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering zich bewust is dat in geval van een draagmoederschapstraject in het buitenland, de invloed van de Nederlandse overheid niet zo ver reikt dat misstanden, zeker in het buitenland, kunnen worden uitgesloten. De genoemde leden vragen waarom deze mogelijkheid toch open is gezet als de kans op misstanden groter is dan bij enkel binnenlands draagmoederschap. Is het niet vragen om problemen als deze mogelijkheid openblijft? Deze leden vragen hoe deze bepaling zich verhoudt met het doel van het wetsvoorstel, namelijk (ongecontroleerd) draagmoederschap in het buitenland tegengaan.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel geen suggesties doet om commercieel internationaal draagmoederschap te voorkomen. Deze leden constateren dat het bekend is dat er wereldwijd weinig aanbod van altruïstisch draagmoederschap is en dat de vraag hoger is dan het aanbod. Het alternatief is commercieel draagmoederschap. Iets wat dit wetsvoorstel hoopt te voorkomen, maar niet verbiedt noch Nederlandse wensouders ervan weerhoudt om in het buitenland op zoek te gaan naar een praktijk die formeel in Nederland verboden is. Deze leden vragen de regering waarom in het kader van de huidige problematiek niet meer wordt ingezet op het opsporen van dergelijke misstanden, ook als de misstand in het buitenland wordt voltrokken. Deze leden denken hierbij ter vergelijking aan het kopen van harddrugs in het buitenland dat, eenmaal terug in Nederland, neerkomt op verboden bezit. Of het aanschaffen van overzeese bedreigde of verboden dier- en plantsoorten die bij een illegale herkomst niet gedoogd worden. Deze leden menen dat het «naar binnen smokkelen» van een kind dat op oneigenlijke wijze werd «gekocht» bij een

buitenlandse draagmoeder, niet zou moeten worden beloond zodra wensouders erin slagen het kind over de landsgrens te brengen. Ook niet wanneer de geboorte en emigratie van het kind een *fait accompli* is, zoals in het geval van de *logique du fait accompli* die Nederland momenteel vaak toepast als gevolg van het huidige ontmoedigingsbeleid. Zij vragen de regering waarom niet eerst werk gemaakt wordt van de bestrijding van misstanden alvorens binnen-en buitenlandse draagmoederschapstrajecten te reguleren.<sup>3</sup>

De leden van de SGP-fractie lezen dat het uiteindelijk aan de wensouders is om verantwoorde keuzes te maken als zij kiezen voor een buitenlands draagmoederschapstraject, waarbij zij in de eerste plaats dienen te handelen in het belang van hun toekomstige kind. Deze leden constateren dat de Minister ervan uitgaat dat de wensouders zullen handelen in het belang van het kind. Deze leden menen dat dit wetsvoorstel noodzakelijk geacht werd door de regering om ervoor te zorgen dat draagmoederschap meer gereguleerd werd teneinde misstanden die zich in het verleden hebben voorgedaan te voorkomen. De genoemde leden constateren dat met deze regeling een leemte ontstaat waarbij het aan de wensouders is om het belang van het kind zo goed mogelijk te borgen. Deze leden vragen hoe het belang van het kind tot uiting komt in dit besluit en hoe de stem van de draagmoeder hierin meegewogen wordt. Kan regering in de beantwoording hiervan ook ingaan op de controlebaarheid van de bescherming van deze belangen?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel ingaat op de adviezen die de Staatscommissie herijking ouderschap heeft opgesteld naar aanleiding van de misstanden bij interlandelijke adoptie. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel in veel gevallen strijdig is met de adviezen die deze commissie heeft gedaan teneinde misstanden te voorkomen. Deze leden achten het in moreel opzicht onjuist dat draagmoeder, wensouder of rechter, dergelijke ingrijpende keuzes kunnen maken voor een (nog te doen ontstaan) leven. Zij wijzen hierbij op het verschil tussen adoptie – en pleegouderschap waar scheiding van de biologische moeder ontstaat vanuit de noodzaak en de wil om een oplossing te bieden voor een reeds geboren kind. Bij wensouderschap wordt een kind «gemaakt» waarbij van tevoren al dusdanige problemen worden gecreëerd dat in een juridische oplossing moet worden voorzien. Deze leden vragen de regering om een reflectie op deze aanwijsbare verschillen. Ook vragen zij de regering om hierbij de actualiteit mee te wegen waarbij we zien dat naast de juridische en maatschappelijke complexiteit er veel complexe onvoorziene problemen bij kunnen komen, zoals een oorlogssituatie of een pandemie. Deze leden vragen de regering voorts aan te geven waarom de mogelijkheden voor interlandelijke adoptie zo stevig zijn ingeperkt na dit rapport, maar dat de mogelijkheden voor draagmoederschap juist worden verbreed, terwijl de mogelijkheid op misstanden mogelijkserwijs groter is in verband met het nog te doen ontstaan leven waarvoor een (juridische) oplossing gevonden moet worden.

---

<sup>3</sup> Van Beers, BC., & Bosch, L. (2021). Een regeling voor «verantwoord draagmoederschap»? Misvattingen rondom het concept-wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming. Nederlands Juristenblad, 2021(38), 3174–3183. [2811].

### 3.2. De draagmoeder

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

De leden van de BBB-fractie merken op dat het eerste dat opvalt is, dat in de wet staat dat bij bepaalde omstandigheden zowel draagmoeder als wensouders de mogelijkheid hebben om de rechter te verzoeken de gerechtelijke toekenning van het ouderschap te herroepen. Hiervoor heeft men tot zes weken na geboorte de tijd. Wat wordt er heel precies met deze omstandigheden bedoeld? In de wet worden enkel bedreiging, dwaling of bedrog genoemd. Deze leden voorzien dat er ook gevallen kunnen zijn waarbij een draagmoeder terugkomt van haar beslissing om haar kind af te staan zonder dat bedreiging, dwaling of bedrog zich heeft voorgedaan. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De leden van de SGP-fractie lezen dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt voor wensouders om een draagmoeder in binnen-of buitenland te zoeken teneinde in de kinderwens te voorzien die op biologische wijze niet tot stand kan komen. Deze leden menen dat hier sprake is van een afhankelijkheidsrelatie en een dienstverlening hetgeen de situatie als geheel vatbaar maakt voor grote problemen, met verhoogde risico's als het gaat om (in)directe dwang, kwetsbaarheid van arme vrouwen en hechtingsproblematiek. Deze leden wijzen op een onderzoek van de Universiteit van Oxford waarbij commercieel draagmoederschap wordt omschreven als «... een vorm van prostitutie en slavernij, ofwel een exploitatie van de armen door de rijken.»<sup>4</sup>

### 4. Dilemma's en keuzes in het voorstel

De leden van de VVD-fractie achten het juist dat de regering niet beoogt om draagmoederschap als zodanig te bevorderen, maar wel ruimte wil bieden voor een zorgvuldig en transparant proces, waarbij het belang van het kind en de belangen van de draagmoeder en wensouders voorop staan. Voornoemde leden sluiten zich ook aan bij het streven van de regering dat kinderhandel en uitbuiting van draagmoeders zo goed mogelijk moet worden tegengegaan. In dat kader vragen deze leden of de regering nader kan ingaan op welke keuzes zijn gemaakt naar aanleiding van het rapport van de Commissie Joustra. Welke concrete lessen zijn er getrokken naar aanleiding van dit rapport, die een rol hebben gespeeld bij de vormgeving van het wetsvoorstel? Welke aanpassingen zijn er aan het wetsvoorstel gedaan sinds het rapport-Joustra? Klopt het dat de regering voorts van plan is het adoptierecht te moderniseren naar aanleiding van de commissie-Joustra en zo ja, ligt het dan niet voor de hand om deze modernisering gelijktijdig met onderhavig wetsvoorstel in werking te laten treden?

De leden van de VVD-fractie merken in verband met het bovenstaande op dat wat betreft de samenhang met het adoptierecht in de memorie van toelichting een aantal keren wordt volstaan met een verwijzing naar het Adoptieverdrag 1993, waarvan niet alle bepalingen zich lenen voor toepassing op gevallen van draagmoederschap. Adoptie kan echter bij draagmoederschap op verschillende manieren aan de orde zijn. Een Nederlandse adoptieprocedure kan de door partijen gewenste slotfase zijn van het draagmoederschapstraject dat door hen in Nederland is gevolgd,

<sup>4</sup> Ber, R. Ethical issues in gestational surrogacy. *Theor Med bioeth.* 2000;21(2):153–69. Doi: 10.1023/a:1009956218800. PMID: 10967951.

ook indien het kind in het buitenland is geboren. Een Nederlandse adoptieprocedure kan ook noodzakelijk zijn als niet is voldaan aan de vereisten voor erkenning van een in het land van geboorte ontstane afstammingsrelatie na draagmoederschap zonder dat in dat land de weg van de adoptie is gevolgd. Indien, al dan niet na het volgen van de Nederlandse procedure voor toekenning van ouderschap vóór de geboorte, het kind in land X ter wereld komt, en daar wordt geadopteerd, is het niet bij voorbaat zeker dat de buitenlandse adoptie in Nederland wordt erkend. Bij niet-erkenning van die adoptie volgt de vraag onder welke voorwaarden de situatie in Nederland kan worden geregeld. Kan de regering uitgebreid op het bovenstaande voorbeeld ingaan en deelt de regering dat het, gelet op verschillende situaties, wenselijk kan zijn om het adoptierecht bij de tijd te brengen naast een goede regeling voor draagmoederschap? In hoeverre acht de regering het wenselijk dat de modernisering van het adoptierecht gelijktijdig inwerking treedt met de wettelijke regeling voor draagmoederschap?

De leden van de CDA-fractie geven aan dat draagmoederschap met risico's gepaard gaat. Mede naar aanleiding van kritiek van de Afdeling gaat de regering daar uitgebreider op in, ook op de risico's die blijven bestaan. Welke extra (beschermings)maatregelen heeft de regering naar aanleiding van deze kritiek van de Afdeling in het wetsvoorstel opgenomen?

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het van belang is om lessen te trekken uit interlandelijke adoptie (Commissie Joustra), waar zich ernstige misstanden hebben voorgedaan. De Commissie Joustra legt in haar rapport een link met draagmoederschap en pleit ervoor om de lessen uit het onderzoek naar de adoptiemisstanden ook ter harte te nemen bij draagmoederschap. De commissie ziet bij draagmoederschap dezelfde kwetsbaarheden als in het interlandelijke adoptieveld: een kindwens, bemiddeling bij het vervullen van deze wens, geld en internationaal verkeer.

De voornoemde leden geven aan dat het bij buitenlands draagmoederschap gaat om kwetsbaarheden en risico's zoals: de kans dat het kind niet kan achterhalen wie de biologische ouders zijn, de afhankelijkheid van wensouders van een tussenpersoon/organisatie die voor hen bemiddelt en assisteert in het juridisch traject, het niet kunnen reguleren van betalingen in het buitenland en de positie van draagmoeders die in verschillende landen onvoldoende beschermd is.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het risico dat kwetsbare vrouwen tegen betaling kinderen gaan dragen voor Nederlandse wensouders. Waar voorheen een Nederlandse rechter naar de procedure keek, is dat in dit voorstel niet meer nodig, mits een rechter in het buitenland naar de zaak heeft gekeken. Deze leden vragen de regering in te gaan op de vragen of de voorgestelde manier moeilijker controleerbaar is, of de procedures zorgvuldig tot stand zijn gekomen en of het moeilijker uit te sluiten is of het om uitbuiting gaat.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie sluiten zich aan bij het advies van de Afdeling om de lessen uit het rapport van de Commissie Onderzoek interlandelijke adoptie (Commissie Joustra) ook in de context van draagmoederschap ter harte te nemen. Deze leden zouden er, wellicht ten overvloede, op willen wijzen dat deze lessen extra relevant zijn aangezien de regering naar aanleiding van het rapport heeft besloten interlandelijke adopties op te schorten. Deze leden lezen dat de regering de door de Commissie Joustra benoemde risico's onderkent, maar dat de regering tegelijkertijd ook onderkent dat de invloed van de Nederlandse

overheid niet zo ver reikt dat het risico op misstanden ook in het buitenland geheel kan worden uitgesloten. Dit stelt deze leden niet voldoende gerust. Welke lessen heeft de regering getrokken uit het rapport van de Commissie Joustra die gebruikt kunnen worden bij draagmoederschap in het buitenland, zodat dergelijke misstanden daar zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden? Hoe en waarom heeft de regering de keuze gemaakt om draagmoederschap in het buitenland wel toe te staan en op te nemen in de wetgeving, terwijl de regering tegelijkertijd voorlopig stopt met interlandelijke adopties? Vertrouwt de regering hierin voldoende in het draagmoederschapsregister om mogelijke misstanden te voorkomen? Hoe gaat de regering dit waarborgen en op welke wijze gaat de regering dit bijsturen als het draagmoederschapsregister hier onvoldoende in blijkt te voorzien?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat een argumentatielijn voor de regering is dat de behoefte om een kinderwens in vervulling te laten gaan altijd zou blijven bestaan en daarmee draagmoederschap gebruikt zal blijven worden als middel van gezinsvorming. Genoemde leden vinden dat in zichzelf geen argument om altijd over te gaan tot regulering en versoepeling. Er zijn ook zaken die altijd zullen voorkomen en die we toch blijven verbieden, omdat de overheid haar beschermende rol in wil vullen. Zij noemen dat verschillende malen de keuze voor liberalisering/voor het opheffen van verboden is gehanteerd, maar dat er geen of een beperkt positief effect voor de gemeenschap te noemen is, terwijl mensen in kwetsbare omstandigheden soms wel negatieve effecten ervaren. In alle besef dat het om een ander type wetgeving gaat noemen zij dat de overeenkomende argumentatielijn die bij bijvoorbeeld online gokken, en opheffing van het bordeelverbod werden gebruikt, ook hier wordt ingezet. Deze voorbeelden bepalen er bij dat heel scherp moet zijn welke voordelen worden verwacht en hoe deze worden onderbouwd en niet alleen gehoopt. Hoe is de regering gesterkt in dit voornemen dat regulering zal opleveren wat men er van verwacht? En hoe preciseert de regering deze verwachtingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn erover verbaasd hoe invulling wordt gegeven aan de opmerkingen van de Commissie Joustra. Nu is facilitering van internationaal draagmoederschap het antwoord op de zorgen van de Commissie Joustra terwijl ook zou kunnen worden betoogd dat, zeker gezien de nadruk die de regering legt op binnenlands draagmoederschap, het verder ontmoedigen van internationaal draagmoederschap een uitkomst zou kunnen zijn. Zij vragen hoe de regering tot deze weging is gekomen. Heeft de regering overwogen om de Commissie Joustra om advies te vragen op dit punt?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering in dit geval vindt dat het recht de maatschappelijke ontwikkelingen dient te volgen. Zij vragen of in de ogen van de regering voldoende maatschappelijk debat is geweest over het reguleren van verschillende vormen van draagmoederschap.

De voornoemde leden maken zich zorgen om de passage dat de regering stelt verantwoord draagmoederschap te willen stimuleren. Zij vragen hoe de regering aan de ene kant kan stellen verantwoord draagmoederschap te willen stimuleren, maar aan de andere kant stelt draagmoederschap niet te willen bevorderen met deze wettelijke regeling. Zij vragen welke beleidsvoornemens volgen uit deze passage.

De leden van de Volt-fractie geven aan dat de regering schrijft dat zij zich bewust is dat de invloed van de Nederlandse overheid niet zo ver reikt dat misstanden rondom draagmoederschap, zeker in het buitenland, kunnen

worden uitgesloten. Deze leden vragen in welke mate de regering nu maatregelen treft die gericht zijn op het voorkomen en tegengaan van misstanden rondom draagmoederschap, zowel in Nederland als in het buitenland (binnen en buiten Europa).

## **5. Een wettelijke regeling voor draagmoederschap**

### *5.1. Hoofdpijnen regeling*

De leden van de VVD-fractie lezen dat er geen maximumleeftijd wettelijk is voorgeschreven voor de draagmoeder. Het is enkel voorgeschreven dat wensouders en draagmoeder meerderjarig zijn. Dat kan betekenen dat wensouders in theorie kunnen kiezen voor een 18-jarige draagmoeder of een 60-jarige draagmoeder. Verschillende organisaties zoals Defence for Children hebben uitgesproken dat zowel een zeer jonge als een 60-jarige draagmoeder onwenselijk is. Het lijkt deze leden verstandig dat dit niet alleen ter beoordeling van de individuele rechter is, maar dat de wetgever ook een duidelijk signaal afgeeft en de leeftijdsgrenzen van de draagmoeder wettelijk worden vastgelegd vanuit de bescherming van kinderen. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere uitleg van de gevolgen wanneer onvoorziene situaties zich voordoen tijdens de zwangerschap. Natuurlijk hoopt eenieder dat geen van deze moeilijkheden zich voordoet, maar de regelgeving moet bedacht zijn op omstandigheden die afwijken. Op welke wijze is in het huidige voorstel invulling gegeven aan omstandigheden waardoor de kindervens verandert, bijvoorbeeld door relationele problemen, ziekte of overlijden of andere ingrijpende levensgebeurtenissen bij de wensouders of in sommige gevallen ook de draagmoeder. Ook denken genoemde leden aan complicaties tijdens de zwangerschap. Tot slot is het niet uit te sluiten dat zonder dergelijke aanleiding wensouders zich terugtrekken. Kan de regering aangeven welke kaders de wet biedt voor dergelijke gevallen, ook waar het in internationale context gebeurt. Hoe staat hierin de bescherming van het kind en de draagmoeder voorop? Hoe verhoudt zich dit tot de internationale verdragen waarbij Nederland partij is?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de hoogte van de vergoedingen in Nederland en in het buitenland. Welke hoogte wordt wenselijk geacht in het buitenland wanneer daar geen juridische kaders voor zijn? Deze leden vragen welke landen internationaal draagmoederschap hebben verboden.

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

De leden van de Volt-fractie vinden het van groot belang dat zowel de draagmoeder als de wensouders op basis van vrijwilligheid besluiten een traject te starten. Deze leden vragen in welke mate rechters momenteel over voldoende toetsingscriteria beschikken om hierover een goed oordeel te kunnen vellen. Zij vragen de regering om hier nader op in te gaan.

De leden van de Volt-fractie geven aan dat in het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de draagmoeder recht heeft op herroeping van de gerechtelijke toekenning. Deze herroeping kan bijvoorbeeld worden aangevraagd wanneer blijkt dat het kind waarvan de draagmoeder zwanger is – anders dan de bedoeling was – is verwerkt door iemand

anders. Kan de regering toelichten op welke gronden een herroeping tot stand kan komen? En hoe wordt het belang van het kind hierin optimaal gewaarborgd?

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

## *5.2. Een regeling voor de toekenning van ouderschap na draagmoederschap*

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

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

De leden van de D66-fractie lezen dat de rechtbank een grote vrijheid krijgt om een verzoek tot toekenning van het ouderschap na draagmoederschap af te wijzen als zij dit niet in het belang van het kind acht. Deze leden zijn van oordeel dat het belang van het kind inderdaad te allen tijde voorop moet staan in het kader van een draagmoederschapstraject en beslissingen die daarin moeten worden genomen. Zij zijn het ermee eens dat rechters hierin voldoende vrijheid moeten hebben om per geval goed te kunnen beoordelen of de omstandigheden in het belang van het kind zijn? Wel is het zo dat hoe groter de rechterlijke vrijheid is, hoe kleiner de rechtszekerheid en mogelijk de rechtseenheid. Kan de regering handvatten geven om in het kader van een draagmoederschaapszaak het «belang van het kind» te duiden en kan zij dat doen aan de hand van voorbeelden?

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

De leden van de Volt-fractie vragen welke belangenafweging ten grondslag ligt aan de beslissing om de draagmoeder al dan niet op het vervolgblad van de geboorteakte te vermelden als degene uit wie het kind is geboren, zonder opgenomen te worden in het Basisregistratie Personen (BRP).

Daarnaast onderkennen deze leden het belang van de draagmoeder om het ouderschap te betwisten. Op basis waarvan is gekomen tot een maximale termijn van drie maanden. De leden zijn benieuwd naar de onderliggende argumenten.

De leden van de Volt-fractie achten het van groot belang dat de draagmoeder voldoende waarborging krijgt tegen mogelijke nadelen die kunnen ontstaan wanneer de niet-genetisch verwante wensouders tussentijds en tijdens de zwangerschap het traject willen stopzetten. Deze leden vragen de regering kan onderbouwen in hoeverre die waarborgen nu voldoende aanwezig zijn en of experts dat ook vinden. Bovendien vragen deze leden in hoeverre er sprake is van een vorm van monitoring, na geboorte van het kind, wanneer wensouders die tussentijds hebben aangegeven het traject te willen staken alsnog het ouderschap op zich (moeten) nemen.

De leden van de Volt-fractie vragen welke vervolgstappen er verder genomen kunnen worden wanneer beide partijen – zowel draagouder als wensouders – afzien van de toekenning van ouderschap. Kan de regering aangeven of weigering van het ouderschap mogelijk is en, zo ja, op welke grond(en)?

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

De leden van de VVD-fractie steunen het doel van het wetsvoorstel om zoveel mogelijk wensouders te laten kiezen voor een zorgvuldig, transparant en snel proces in Nederland waarin wensouders, draagmoeders en kinderen zo snel mogelijk duidelijkheid verkrijgen. Als wensouders desondanks toch kiezen voor een procedure in het buitenland, brengt die keuze ook een verantwoordelijkheid voor de overheid met zich mee. Deelt de regering dat die verantwoordelijkheid bestaat? Bij interlandelijke adoptie is de regering voornemens wel te gaan werken met een landenlijst. Kan de regering nader toelichten waarom een landenlijst bij draagmoederschap geen goed idee is?

De leden van de VVD-fractie delen de lijn van de regering om in geval van buitenlands draagmoederschap in alle gevallen de erkenning van ouderschap via de rechter te laten lopen. Is het op termijn wel de voorkeur van de regering om toe te werken naar mogelijkheden voor erkenning van rechtswege? Zo ja, onder welke voorwaarden zou dit op termijn mogelijk moeten zijn volgens de regering? In dit verband vragen deze leden ook naar een nadere verduidelijking van een aantal vragen die de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) heeft gesteld. Klopt het dat een buitenlandse geboorteakte straks kan worden ingeschreven zonder de vermelding van de draagmoeder? Zo ja, waarom? In welke gevallen kan worden afgeweken van de hoofdregel dat de draagmoeder in de geboorteakte staat? Klopt het ook dat de draagmoeder vervolgens niet in de BRP komt te staan? Zo ja, waarom niet en wat zouden de voor en nadelen zijn als dit wel in de BRP zou worden opgenomen?

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

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

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de berichtgeving over Georgië<sup>5</sup>. Heeft de regering in beeld in hoeverre dit Nederlandse wensouders betreft?

In hoeverre heeft de regering specifieke aandacht voor landen waarbij wetgeving omtrent commercieel draagmoederschap bijzonder soepel is en commercieel draagmoederschap veel goedkoper is dan elders in de wereld? Deze leden vragen welke status bemiddelingsorganisaties in dit wetsvoorstel hebben. Wensouders in Georgië zijn tussen de 37.000 en 70.000 euro kwijt, terwijl dat bedrag in sommige Amerikaanse staten al snel oploopt naar omgerekend 140.000 à 185.000 euro. Om in de toenemende vraag te voorzien, vliegt een bemiddelingsorganisatie, die ook actief is in India, Oekraïne en Mexico, inmiddels ook vrouwen in uit Kazachstan.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten waarom adoptie uit veel landen verboden is en waarom heel zorgvuldig een lijst is opgesteld met landen waarvandaan adoptie nog wel toegestaan is, en waarom dit niet gebeurt bij draagmoederschap.

De memorie van toelichting is daar op pagina 19 wel heel summier over. Het valt inderdaad niet te voorkomen dat mensen in het buitenland een draagmoederschapstraject aangaan, ook als dit niet voldoet aan de in de voorgestelde regeling gestelde zorgvuldigheidseisen. Immers, als wensouders en kind naar Nederland komen en er is een genetische band tussen tenminste één wensouder en het kind, dan zal op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hoe dan ook enige vorm van juridische erkenning van de ouder-kindrelatie moeten plaatsvinden. Het mag dan niet voorkomen kunnen worden, maar zou beperking dan niet een doel moeten zijn?

De leden van de SP-fractie constateren dat organisaties zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen aangeeft dat draagmoedertrajecten in het buitenland in sommige gevallen relatief gezien makkelijker worden dankzij deze wetgeving. Dit is voornamelijk vanwege het feit dat wensouders zelf gaan over de toets of een draagmoeder dit vrijwillig doet. Deze leden delen de zorg of dit in alle gevallen wel echt een objectieve toets kan zijn. Ook vinden deze leden het onwenselijk om op deze manier een groot verschil te maken tussen binnenlands en buitenlands draagmoederschap. De regering geeft aan deze zorgen niet te delen door aan te geven dat er sprake is van counseling en het stimuleren van een met waarborgen omkleed wensouderschap. Acht de regering dit voldoende? Kan de regering bevestigen dat er verschillen zijn in vereisten, bijvoorbeeld met een rechterlijke toets die alleen bij binnenlands draagmoederschap telt? Klopt het dat deze wet het in feite mogelijk zal maken dat een draagmoeder zich actief mag aanbieden en dat wensouders actief naar een draagmoeder mogen zoeken? Is er een situatie denkbaar waarin wensouders de regels omtrent binnenlands draagmoederschap te streng vinden waardoor zij overgaan op een buitenlands traject?

---

<sup>5</sup> «»In Georgië is draagmoederschap booming business», Trouw, 28 augustus 2023

De leden van de SP-fractie hebben specifiek ook nog zorgen over het commerciële karakter van het draagmoederschap. De leden constateren dat het in sommige gevallen zal gebeuren dat vergoedingen mogelijk zijn. Ook het OM is van oordeel dat het wetsvoorstel onvoldoende tegemoet komt aan de onduidelijkheid over de grenzen tussen betaald draagmoederschap en kinderkoop. Kan de regering reflecteren op de vraag welke vergoedingen wel of niet toelaatbaar zouden zijn waardoor het niet onder de «verkoop van kinderen» valt maar onder het betaald draagmoederschap? Kan de regering aangeven wat er wordt bedoeld met een «betekenisvol voordeel» zoals nu staat opgenomen als grens in de wet? Is de regering het met deze leden eens dat deze vragen nog moeilijker te beantwoorden zijn als het gaat om buitenlands draagmoederschap? Kan de regering ook reflecteren op de analyse van het OM dat dit wetsvoorstel nu geen betrekking heeft op commerciële intermediairs die uitsluitend kinderen kopen of verkopen voor wensouders? Wat vindt de regering van de overweging van het OM om kinderkoop uit de sfeer van het draagmoederschap te halen en vervolgens het onrechtmatig verkrijgen van kinderen strafbaar te maken?

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

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd welke voordelen de regering ziet voor draagmoeders die deelnemen aan een internationaal draagmoederschap. Zij vragen tevens welke nadelen de regering ziet. Zij maken zich grote zorgen over de kwetsbare positie van vrouwen wanneer draagmoederschap een inkomstenbron wordt en vinden dit evenmin in het belang van het kind. Zij vragen de regering hoe deze zorg gewogen is en voorkomen wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering in dit licht ook kijkt naar de zorgen van Fiom dat stelt dat met dit wetsvoorstel het ontmoedigingsbeleid voor internationaal draagmoederschap wordt losgelaten en dat het uitgangspunt dat geen sprake mag zijn van commercieel draagmoederschap wordt losgelaten. Zij vragen of deze beleidswijziging beoogd is.

De leden van de BBB-fractie geven aan dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt meer grip en regelgeving op draagmoederschap te krijgen, ook in het buitenland. De Nederlandse overheid heeft in het buitenland echter geen ogen en de kans op kinderkoop is in het buitenland velen malen groter. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Het handhaven wordt dus erg moeilijk wanneer men in het buitenland een draagmoeder heeft gevonden. Kan de regering uitleggen hoe zij met deze wet kinderkoop in het buitenland poogt te voorkomen? Kan de regering daarbij de handhaafbaarheid in brede zin uitleggen?

De leden van de Volt-fractie vragen op welke manieren de regering zich in internationaal verband inspant voor de regulering van draagmoederschap, ondanks dat de mogelijkheden daartoe nog worden verkend binnen de context van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht.

Deze leden geloven dat het voorliggende wetsvoorstel een grote verbetering is van de huidige praktijk voor zowel wensouders, draagmoeders en de uit draagmoederschap voortgekomen kinderen. Een

verbod op buitenlands draagmoederschap is geen oplossing voor de misstanden die voorkomen rondom draagmoederschap en zal de vraag naar buitenlands draagmoederschap ook niet doen verdwijnen. Deze leden achten het in dit licht van groot belang om de voordelen van het voorliggende wetsvoorstel nog eens goed te benadrukken.

#### *5.4. Europeesrechtelijke aspecten draagmoederschapsregeling*

De leden van de VVD-fractie constateren dat door bestaande internationale instellingen zoals de Hague Conference on Private International Law (HcCH) en ook op Europees niveau intensieve gesprekken plaatsvinden over de totstandkoming van internationale kaders voor internationaal draagmoederschap. In dat kader wijzen deze leden erop dat in het voorstel voor de Ouderschapsverordening, internationaal draagmoederschap, in tegenstelling tot internationale adoptie, niet expliciet is uitgezonderd van het toepassingsgebied van de verordening. Zij verwijzen daarbij naar het onlangs gevoerde schriftelijk overleg dat over het voorstel is gevoerd.<sup>6</sup> Kan de regering de laatste stand van zaken schetsen bij de gesprekken over de verordening en schetsen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de verordening? Welke impact zal besluitvorming in Brussel hebben op het wetsvoorstel? Kan de regering een vergelijkend overzicht geven van de onderdelen van het huidige wetsvoorstel die nog moeten worden gewijzigd naar aanleiding van het voorstel op Europees niveau en een toelichting geven waarom op deze onderdelen wordt afgeweken van het Europese voorstel? En kan de regering bij de nota naar aanleiding van het verslag de laatste stand van zaken geven met betrekking tot de onderhandelingen over het Europese voorstel?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering van mening is dat draagmoederschap in de voorgestelde regeling niet kan worden gekwalificeerd als een economische activiteit die tegen vergoeding wordt verricht, in de zin van artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de Dienstenrichtlijn. Klopt het dat het wetsvoorstel dientengevolge niet onder de notificatieplicht van de Dienstenrichtlijn valt? Zijn er lidstaten met een wettelijke regeling voor draagmoederschap die hier anders tegenaan kijken en hun wettelijke regeling wel hebben genotificeerd bij de Europese Commissie omdat dat volgens deze lidstaten voortvloeit uit een notificatieplicht van deze richtlijn of een notificatieplicht van andere richtlijnen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in Europees verband recent de richtlijn «Preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims»<sup>7</sup> is aangenomen waarin draagmoederschap als verschijningsvorm van mensenhandel gemarkeerd wordt. Deze leden constateren dat het voorliggende wetsvoorstel in strijd is met deze richtlijn en vragen de regering hierop te reflecteren. Deze leden constateren dat artikel 2 van deze Europese richtlijn voorschrijft dat draagmoederschap strafbaar moet zijn. Deze leden vragen de regering hoe het wetsvoorstel bijdraagt aan de Europese verplichting om mensenhandel tegen te gaan en strafbaar te stellen.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2022–23, 22 112, nr. 3657.

<sup>7</sup> 2022/0426(COD) «Preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims», [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/0426\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/0426(COD)&l=en) en <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230929IPR06110/human-trafficking-meps-want-strong-focus-on-victims-rights> en [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/CJ01/DV/2023/10-05/FinalcompromisesTHB\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CJ01/DV/2023/10-05/FinalcompromisesTHB_EN.pdf).

De leden van de Volt-fractie geven aan dat in de meeste staten die partij zijn bij de Raad van Europa zijn, draagmoederschapconstructies impliciet dan wel expliciet verboden zijn. Deze leden vragen op welke manier Nederland zich dit in verband inspant om de voordelen van regulering over te brengen aan andere staten die partij zijn bij de Raad van Europa.

De leden van de Volt-fractie geven aan dat volgens de commissie Onderzoek interlandelijke adoptie wetgeving en toezicht bij commercieel draagmoederschap onvoldoende geregeld zijn. De Commissie houdt toezicht op financiële uitwassen en maatschappelijke en politieke druk die een systeem creëren waarin het belang van het kind ondergeschikt is. De Minister voor Rechtsbescherming besloot hierop de aanbeveling om een onafhankelijk, landelijk expertisecentrum op te zetten over te nemen. Deze leden vragen wat de actuele stand van zaken is met betrekking tot dit voornemen.

De voornoemde leden achten het van groot belang dat er een zekere onkostenvergoeding bestaat voor draagmoeders. Deze leden zijn daarom positief gestemd dat het wetsvoorstel hierin voorziet. Deze leden zijn echter wel benieuwd naar de exacte afwegingen die ten grondslag liggen aan het gekozen bedrag van 190 euro. Hoe verhoudt dit bedrag zich daarnaast tot bedragen die in andere Europese landen mogen worden betaald aan draagmoeders? Deze leden vragen of de regering deze informatie kan meewegen in het antwoord.

## **6. Strafrechtelijk kader draagmoederschap**

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet in een strafbaarstelling ingeval wensouders een vrouw met een gift, belofte of dienst proberen over te halen om hen een kind te geven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de toezegging om een schuld af te betalen of een woning te kopen. Het geven van een redelijke onkostenvergoeding blijft wel toegestaan. Deze leden vragen de regering hoe bepaald wordt wat een redelijke onkostenvergoeding is. Tevens vragen zij hoe gecontroleerd wordt of voor de vrouw in kwestie het aangeboden bedrag als redelijke onkostenvergoeding gezien wordt of toch bijdraagt in het verlichten van dagelijkse lasten. Zij vragen de regering nader in te gaan op de handhaving. Hoe wordt van tevoren vastgesteld dat de wensouders de draagmoeder niet onder druk hebben gezet om over te gaan op draagmoederschap? Voorts vragen deze leden hoe voorkomen wordt dat vrouwen die financieel in de knel zitten sneller zullen kiezen voor een draagmoederschapstraject om met de «redelijke onkostenvergoeding» hun financiële positie te verbeteren. Kan de regering hierbij ingaan op de waarborgen die gesteld worden aan draagmoeders alvorens zij aan dit traject beginnen? Wordt er een psychologisch onderzoek gedaan en wordt gekeken naar haar positie in de samenleving? Hoe wordt voorkomen dat kwetsbare vrouwen hier slachtoffer van worden?

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

### *6.1. Inleiding*

De leden van de D66-fractie lezen dat er wordt voorgesteld om strafbaarstellingen aan het Wetboek van Strafrecht toe te voegen. Het betreft de strafbaarstelling van het betalen voor de overdracht van een kind en de strafbaarstelling van het geven of ontvangen van een te hoge vergoeding

voor de draagmoeder. Deze leden kunnen zich erin vinden dat deze handelingen strafbaar worden gesteld, maar vragen wat dit voor gevolgen gaat hebben in de praktijk. Zij vrezen dat overtredingen van deze verbodsbepalingen niet vaak aan het licht zullen komen en dat er maar zelden tot verdere opsporing en vervolging kan worden overgegaan. Het is immers niet voor de hand liggend dat een van de betrokkenen dit zelf aangeeft. Kan de regering toelichten hoe kan worden voorkomen dat deze strafbaarstellingen een dode letter worden en kan zij daarbij ook specifiek ingaan op situaties van buitenlands draagmoederschap?

## *6.2. Strafbaarstelling betalen overdracht ouderschap*

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de afzonderlijke strafbaarstelling van kinderkoop zoals wordt voorgesteld in het nieuwe artikel 151ca Sr. Dit betreft een misdrijf, strijdig met de fundamentele rechten van het kind, zo schrijft de regering. Wel stellen deze leden vragen over het voorgestelde strafmaximum. De regering schrijft dat opsporing en vervolging niet eenvoudig zullen zijn en het OM heeft tijdens de consultatie laten weten dat het belangrijk is dat ook bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden toegepast. Deze leden hebben gezien dat de regering dit heeft ondervangen door het nieuwe delict afzonderlijk in artikel 67, eerste lid, onder b, Sv aan te wijzen. Het lage strafmaximum van twee jaar doet naar de mening van het OM echter onvoldoende recht aan het oordeel van de Staatscommissie. Kan de regering nader ingaan op de keuze voor het strafmaximum? Hoe beoordeelt de regering de stelling van het OM en de Staatscommissie dat deze strafbaarstelling een nuttige aanvulling is op het verbod van mensenhandel van artikel 273f Sr? Is het misschien niet beter om het artikel daar onder te brengen en te voorzien van een hoger strafmaximum?

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat buitenlandse autoriteiten doorgaans niet zullen meewerken aan rechtshulpverzoeken als het land waar het om gaat geen vergelijkbare strafbaarstelling voor kinderkoop kent. Kan de regering zich inspannen om bij gesprekken over concrete rechtshulpverzoeken, maar ook bij gesprekken over rechtshulpverdragen dit punt nader onder de aandacht te brengen? Kan de regering toezeggen dat bij gesprekken over justitiële samenwerking dit punt door de Nederlandse regering altijd onder de aandacht wordt gebracht, zeker bij landen waar risico op kinderkoop en kinderhandel reëel is?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het mogelijk wordt om Nederlandse wensouders die in het buitenland de in artikel 151ca Sr strafbaar gestelde gedragingen begaan, in Nederland te vervolgen. Het betreft een misdrijf, strijdig met de fundamentele rechten van het kind, waarvoor de regering een strafmaximum van twee jaren gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie hiervoor passend acht. Echter, bij draagmoederschapstrajecten in het buitenland is het toegestaan een vergoeding aan de draagmoeder te betalen voor onkosten als dit op grond van de betreffende nationale wet- en regelgeving mag. De hoogte van deze vergoeding kan per land verschillen. Ook blijven betalingen van wensouders aan tussenpersonen- of organisaties toegestaan. De voornoemde leden vragen de regering in te gaan op deze feitelijke situatie dat die vergoedingen veel meer bedragen dan een onkostenvergoeding. Kan de regering aangeven op welke wijze de regering commercieel draagmoederschap in het buitenland uitsluit, dat is voor deze leden niet duidelijk. De regering noemt zelf risico's van afhankelijkheid van deze tussenpersonen- of organisaties, die misbruik in de hand werken door de kwetsbare positie van de wensouders en/of draagmoeder. Kan de regering aangeven welke waarborgen ze stelt om te voorkomen dat marktwerking er bij bemid-

deling voor zorgt dat commerciële belangen voorop worden gesteld in plaats van het belang van het kind?

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat het OM en de Nationale Politie, in de consultatieadviezen gewaarschuwd hebben dat in de huidige vormgeving van het wetsvoorstel opsporing en vervolging van de strafbaar gestelde gedragingen in veel gevallen lastig zullen zijn.

Met een landenlijst zou het wensouders verboden kunnen worden gebruik te maken van draagmoederschap in landen waar misstanden zijn, op straffe van een sanctie.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre zou dit kunnen aansluiten bij het voorstel van het OM om het onrechtmatig verkrijgen van kinderen strafbaar te stellen. Hieronder zouden illegale adoptie kunnen vallen en draagmoederschapstrajecten vanuit landen die niet op de landenlijst staan.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering van de wensouders terecht vraagt om ethisch te handelen bij het vervullen van een kindwens, in het belang van het (toekomstige) kind en het welzijn van de draagmoeder. Zou het daarom niet raadzaam zijn om over te gaan tot onderzoek door een instantie zoals de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en/of toezicht vanuit jeugdzorg, naar wensouders die zich niet aan de normstellende voorwaarden houden waaraan naar het oordeel van de regering draagmoederschap – waar ook ter wereld uitgevoerd – ten minste zou moeten voldoen?

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie delen de opvatting van de regering dat te allen tijde voorkomen moet worden dat een kind tot handelswaar wordt gereduceerd en begrijpen dan ook het voorstel van de regering voor afzonderlijke strafbaarstelling voor het betalen voor de overdracht van het ouderschap over een kind (artikel 151ca Sr). Wel hebben deze leden zorgen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze strafbaarstelling. Deze leden lezen dat de vergoedingen die aan een draagmoeder in Nederland mogen worden betaald bij amvb worden vastgesteld, waarbij het betalen van meer dan de vastgestelde vergoedingen niet is toegestaan (artikel 442b Sr). Bij zowel binnenlands als buitenlands draagmoederschap kan echter nauwelijks gecontroleerd worden of de draagmoeder ook niet-geldelijke giften of andere beloningen ontvangt van de wensouders. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) wijst in dit kader ook op mogelijkheden om op allerlei manieren anoniem betalingen te doen, zoals via crypto currencies, waardoor de strafbepaling moeilijk gehandhaafd kan worden. Ook andere organisaties, waaronder de Nationale Politie en het OM, waarschuwen dat opsporing en vervolging van de strafbaar gestelde gedragingen in veel gevallen lastig zal zijn, ook omdat geen van de betrokken partijen baat heeft bij het melden of prijsgeven van informatie over gegeven of beloofde betalingen. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe ziet de regering de handhaving voor zich? Welke concrete afspraken worden hierover met andere landen gemaakt? Wat vindt de regering van de stelling van de NOvA dat er in feite sprake is van symboolwetgeving, ook aangezien in de memorie van toelichting staat omschreven dat de regering normstelling om principiële redenen van belang stelt, ook waar opsporing en vervolging niet eenvoudig zullen zijn?

Ook over de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van betalingen aan de draagmoeder via een tussenpersonen in het buitenland leven bij deze leden twijfels. Hoe denkt de regering te controleren dat deze betalingen niet toch plaatsvinden, bijvoorbeeld buiten weet van de

wensouders om? En hoe ziet de regering vervolging van deze tussenpersonen in Nederland voor zich, zeker als deze gedragingen in het desbetreffende land niet strafbaar zijn gesteld? De leden van de GroenLinks- en de PvdA-fractie lezen dat het bij draagmoederschapstrajecten toegestaan blijft een vergoeding aan de draagmoeder te betalen voor onkosten, en dat de hoogte van deze vergoeding per land kan verschillen. Hoe ziet de regering erop toe dat deze vergoede onkosten redelijk zijn, afhankelijk van de context van het desbetreffende land, en hoe draagt de regering zorg dat draagmoeders hier niet toch in de verleiding komen om om commerciële redenen draagmoeder te worden voor wensouders uit een kapitaalkrachtig land als Nederland? Is het volgens de regering überhaupt mogelijk om bij dit soort strafzaken tot een succesvolle veroordeling te komen, zeker aangezien voor trajecten in het buitenland geldt dat het niet goed mogelijk is om dezelfde eisen te stellen aan betalingen aan draagmoeders gedaan binnen Nederland? Welke afspraken worden hier wederom met andere landen over gemaakt? Graag een reactie van de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het zorgelijk dat betalingen voor bemiddeling bij draagmoederschap blijft toegestaan. Zij zien dat de regering erkent dat opsporing en vervolging in het buitenland zeer lastig zal zijn. Daarmee hebben de gestelde voorwaarden vooral een normatieve werking, maar zal de werking in de praktijk twijfelachtig zijn. Genoemde leden begrijpen niet waarom het in het belang van het kind is dergelijke constructies mogelijk te laten blijven, al helemaal niet wanneer er ook binnenlandse routes mogelijk zijn. Zien genoemde leden het juist dat het zeer lastig is garanties te stellen om te voorkomen dat rechtstreeks dan wel via het bemiddelingsbureau alsnog wordt betaald voor de overdracht van ouderschap, mogelijk zelfs ook zonder medeweten van de wensouders?

De leden van de Volt-fractie vragen of de regering een verdere toelichting kan bieden op de strafbepaling van maximaal twee jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie. Hoe is deze beslissing tot stand gekomen?

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van de mogelijk praktische tekortkomingen voor politie en OM met betrekking tot opsporing en vervolging van de strafbaar gestelde gedragingen omtrent draagmoederschap. Deze leden vragen in dit kader in hoeverre de sociaaleconomische status van draagmoeders (zowel uit binnen- en buitenland) als grond meegewogen wordt in strafbepalingen.

### *6.3. Strafbaarstelling hogere vergoeding aan draagmoeder*

De leden van de D66-fractie lezen dat er naast een onkostenvergoeding een beperkte tegemoetkoming aan de draagmoeder mag worden gegeven als compensatie voor de inspanningen en het eventuele ongemak en leed dat gepaard is gegaan met de zwangerschap. Het betalen van hogere bedragen dan bij amvb wordt vastgesteld is niet toegestaan. In de concept-amvb is de aanvullende tegemoetkoming gemaximeerd op een bedrag van 190 euro per maand. Deze leden wijzen erop dat er ook stemmen zijn die pleiten voor een ruimere mogelijkheid dan dit. Zo heeft Meer dan Gewenst bijvoorbeeld gepleit voor een algemene vergoeding van 500 euro per maand naast de onkostenvergoeding, mits dit wordt goedgekeurd door de rechter. Deze leden zijn zich er tegelijkertijd van bewust dat het risico op misbruik van de draagmoederschapsregeling groter wordt naarmate het bedrag hoger wordt. Kan de regering toelichten waarom is gekozen voor dit bedrag in de concept-amvb? Kan dit bedrag volgens de regering nog worden verhoogd zonder dat het

risico bestaat dat een potentiële draagmoeder alleen vanuit geldelijk gewin redeneert? Kan de regering, voor situaties van buitenlands draagmoederschap, aangeven welke rol het buitenlandse prijspeil speelt bij de hoogte van de vergoeding?

Kan de regering een verdere toelichting bieden op de strafbepaling van maximaal zes maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie? Hoe is deze beslissing tot stand gekomen?

#### *6.4. Versoepeling bemiddelingsverbod*

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat openbaarmaking van de wens om zelf draagmoeder te worden of een draagmoeder te vinden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer is verboden. Voor beroepsmatig niet-commerciële bemiddeling in Nederland kan ontheffing worden verleend aan één of meer door de Minister voor Rechtsbescherming aangewezen rechtspersonen. Klopt het dat er ingevolge het nieuwe artikel 215 van Boek 1 BW straks bij amvb of ministeriële regeling in dit kader wel voorwaarden worden gesteld aan de bemiddeling bij draagmoederschap? Wie houdt toezicht op de naleving van deze regels? Is dat de Minister voor Rechtsbescherming? Of de Inspectie Justitie en Veiligheid? Waar kunnen wensouders terecht als zij klachten hebben over de rechtspersoon die met een ontheffing van de Minister bemiddelt? Aan welke kwaliteitseisen moeten rechtspersonen voldoen die een ontheffing willen krijgen? En welke procedures moeten worden gevolgd als er conflicten ontstaan tussen bemiddelingsbureaus en wensouders? Klopt het dat de rechtspersoon en diens bestuurders kunnen worden vervolgd bij signalen van commerciële bemiddeling binnen Nederland?

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

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van de opheffing van het verbod tot openbaarmaking van de wens om zelf draagmoeder te worden of een draagmoeder te vinden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Deze leden vragen of de regering nader kan reflecteren op de mogelijke manieren waarop dit in de praktijk tot stand zal komen.

### **7. Overige onderdelen**

#### *7.1. Draagmoederschapsregister*

De leden van de D66-fractie lezen dat er een draagmoederschapsregister komt, met als doel dat het kind toegang heeft tot informatie over diens biologische/genetische afstamming en ontstaansgeschiedenis. Deze leden

onderschrijven de noodzaak van het versterken van het recht op afstammingsinformatie en vinden het dan ook belangrijk dat dit register er komt. Wel zijn zij kritisch op de leeftijdsgrens in het voorgestelde artikel 1:224 BW. Alleen kinderen van zestien jaar of ouder kunnen zelf een verzoek doen tot informatie uit het register. Deze leden zijn van oordeel dat een algemene leeftijdsgrens geen rekening houdt met verschillende wensen en behoeften en dat de leeftijdsgrens voor een gevoel van machteloosheid en onzekerheid kan zorgen bij het kind. De leeftijdsgrens van zestien sluit ook niet aan bij het doel van het register dat het kind toegang moet hebben tot de informatie, aangezien kinderen onder de zestien afhankelijk zijn van hun wettelijk vertegenwoordiger. Kan de regering hierop reflecteren? Is de regering bereid om de leeftijdsgrens te laten vervallen? Zo nee, wat zijn de bezwaren van de regering hiertegen? Kan de regering bij haar antwoorden de resultaten uit het onderzoek «Zorgvuldigheid in de omgang met leeftijdsgrenzen in de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting» betrekken, waarin voor donorinformatie werd geadviseerd de leeftijdsgrenzen te laten vervallen?

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

De leden van de SGP-fractie lezen dat er een draagmoederschapsregister wordt bijgehouden. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat een kind van een draagmoeder bij de burgerlijke stand geregistreerd kan worden door de wensouders. Er is dan geen enkele verwantschap meer met de moeder. Deze leden wijzen op het Romeinse adagium «mater semper certa est» dat op deze manier terzijde wordt geschoven. Wanneer kinderen zonder moeder ingeschreven kunnen worden zal de juridische positie van de draagmoeder verzwakt worden en komen fundamentele mensenrechten in het geding zoals het recht dat iemand niet gedwongen kan worden om een kind af te staan of een abortus te ondergaan. Deze leden menen dat met de mogelijkheid af te zien van registratie van de moeder bij de burgerlijke stand draagmoeders juridisch kwetsbaar worden voor dwang en uitbuiting door tussenpersonen. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren en hierbij in te gaan op de mogelijkheid waarbij wensouders en draagmoeder contracten opstellen die de draagmoeder verplicht tot een abortus bij afwijking of een meerling.

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van de bewaartermijn voor de gegevens van honderd jaar na de geboorte van het kind. Is het mogelijk om deze bewaartermijn aan te passen indien iemand vroegtijdig komt te overlijden of als de persoon juist deze honderd jaar voorbijgaat? Deze leden vragen om een verdere toelichting. Hoe kan de regering controleren of de houder van het register diens verplichting tot begeleiding bij toegang van het register daadwerkelijk nakomt?

## *7.2. Wensouderverlof*

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

### *7.3. Blijvende risico's en mogelijke neveneffecten regeling*

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering terecht erop wijst dat geen absolute zekerheid kan worden gegeven wat betreft de betrouwbaarheid van de geregistreerde afstammingsgegevens. Welke waarborgen bevat het wetsvoorstel om wensouders zoveel mogelijk te faciliteren om gebruik te maken van de Nederlandse procedure voor draagmoederschap en daarmee ook te ontmoedigen om gebruik te maken van de route via het buitenland, waar risico's op misstanden vaker op de loer liggen? Onder welke omstandigheden is de Staat verantwoordelijk voor de juistheid van afstammingsgegevens? Kan het kind de wensouders juridisch aanspreken als blijkt dat er onjuiste afstemmingsgegevens in Nederland zijn geregistreerd, en zo ja, onder welke voorwaarden?

### *7.4. Overgangsrecht*

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

## **8. Consultatie**

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Afdeling een zeer kritisch rapport heeft uitgebracht. Zij constateren dat de regering de memorie van toelichting hierna heeft aangepast, maar dat het wetsvoorstel intact is gebleven. Deze leden zijn onvoldoende overtuigd van nut en noodzaak van het wetsvoorstel nu de belangen van moeder en kind onvoldoende afgewogen lijken te zijn in het licht van het wensouderschap aan de andere zijde. Deze leden vragen de regering in te gaan op de vraag waarom dit wetsvoorstel, ondanks alle risico's voor moeder en kind en de juridische en maatschappelijke problematiek, toch bij zou dragen aan een oplossing voor het probleem. Zij vragen of deze afweging juist is gemaakt en of hierbij niet teveel naar het belang van wensouders is gekeken en te weinig naar het belang van het kind. Waarom is niet meer ingezet op het bestrijden van de huidige problematiek van buitenlandse draagmoeder-schapstrajecten? Is de regering van mening dat alles wat nu toch al gebeurt gereguleerd dient te worden of is het ook nog mogelijk dat bestaande praktijk zo onwenselijk is dat een verbod passender is teneinde meer misstanden te voorkomen.

### *8.1. Algemene consultatieronde*

De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het wetsvoorstel op veel onderdelen sterk lijkt op het concept zoals dat in 2020 ter consultatie is aangeboden. Uit de toelichting blijkt dat sommige consultatiepartijen sindsdien wel, en andere mogelijk niet, nogmaals zijn geconsulteerd. Deze leden vragen welke partijen opnieuw zijn geconsulteerd en of de nieuwe adviezen vervolgens nog aanleiding gaven tot aanpassingen van het wetsvoorstel. Daarbij vragen ze of het tweede advies van de Staatscommissie IPR naar de Kamer kan worden gestuurd.<sup>8</sup> Ook achten deze leden het zinvol om te bezien of de opmerkingen vanuit de NVVB naar tevredenheid zijn verwerkt. Ambtenaren van de burgerlijke stand zijn immers degenen die in de praktijk straks met mogelijk complexe situaties in de uitvoering te maken krijgen. Als zij niet voldoende ruimte krijgen om wensouders, kinderen en andere belanghebbenden te helpen, dan kunnen schrijnende situaties ontstaan. Is de

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2022–23 36 390, nr. 3 p. 43.

regering bereid te kijken in hoeverre de NVVB het huidige wetsvoorstel en de gemaakte keuzes in lagere regelgeving steunt?

De leden van de VVD-fractie vragen of de consequenties van wat de regering «ouderloosheid» noemt (ofwel: het verlies van juridische afstamming) die door herroeping of beëindiging van het ouderschap kan ontstaan, voor de nationaliteit van het kind voldoende zijn doordacht. Is de regering bereid om advies te vragen aan de Staatscommissie IPR over de nationaliteitsrechtelijke vraagstukken die zullen ontstaan als gevolg van het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de stelling dat bij gebruikmaking van de Nederlandse draagmoederschapsprocedure, het kind niet de Nederlandse nationaliteit aan de draagmoeder kan ontlenen, omdat het kind niet juridisch afstamt van de draagmoeder? Kan de regering ook aangeven hoe nationaliteitsrechtelijke aspecten zijn geregeld in landen met een wettelijke regeling voor draagmoederschap?

De leden van de VVD-fractie vragen in navolging van het advies van de Afdeling hoe het staat met de uitwerking van het onafhankelijk landelijk expertisecentrum zoals dat is toegezegd in de beleidsreactie op de bevindingen van de Commissie Joustra. Hoe is het expertisecentrum betrokken bij onderhavig wetstraject en wat zijn de taken en bevoegdheden van het expertisecentrum bij de uitvoering van het wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel een aantal delegatiegrondslagen bevat, waardoor bij amvb of ministeriële regeling een en ander nader wordt uitgewerkt. Deze zijn op het moment van schrijven nog niet verder uitgewerkt. Kan de regering toezeggen dat alle organisaties, belanghebbenden en overige geïnteresseerden alle concept-amvb's en ministeriële regelingen die worden opgesteld of aangepast naar aanleiding van het wetsvoorstel in de gelegenheid worden gesteld via internetconsultatie te reageren op de voorgestelde bepalingen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de regering het advies van Fiom beoordeelt om eerst de gevolgen van een regeling voor draagmoederschap in Nederland te bezien en om in dit stadium nog geen aparte regeling vast te stellen voor ouderschap na buitenlands draagmoederschap? Ziet de regering de risico's van het loslaten van tot nu toe geldende ontmoedigingsbeleid, een toename van buitenlands draagmoederschap, risico's op misstanden en het ontbreken van handhavingsmogelijkheden? Erkent de regering dat regulering kan leiden tot meer buitenlandse draagmoederschapstrajecten en juist niet zal bijdragen aan het beter toegankelijk maken van draagmoederschap binnen Nederland? Fiom vindt het belangrijk om eerst de gevolgen van nieuwe wetgeving voor draagmoederschap in Nederland te bezien, zonder direct de stap naar een regeling voor een traject in het buitenland te maken. Waarom kiest de regering niet daarvoor?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de kritiek deelt dat met de regeling voor ouderschap na buitenlands draagmoederschap een belangrijk uitgangspunt in de Nederlandse regeling losgelaten wordt, namelijk dat er geen sprake mag zijn van commercieel draagmoederschap, ook al wordt commercieel draagmoederschap verboden en kinderhandel strafbaar, maar dat de handhaving hiervan, met name bij buitenlandse trajecten, niet gewaarborgd is.

De leden van de CDA-fractie constateren dat Fiom samen met enkele andere respondenten stelt dat er aanvullende beschermingsmaatregelen nodig zijn om commercieel draagmoederschap in het buitenland te voorkomen. Is de regering bereid deze te onderzoeken?

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

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel als toetsingskader voor de rechter wordt gesteld dat alle betrokkenen ten tijde van het verzoek meerderjarig zijn (art. 1:215 lid 1 sub c.). Dit houdt in dat de draagmoeder minimaal 18 jaar moet zijn. Hoe beoordeelt de regering het pleidooi van Fiom om de minimumleeftijd van de draagmoeder te verhogen naar 24 jaar en het toetsingskader voor de rechter hierop aan te passen met de voorwaarden: «de draagmoeder is ouder dan 24 jaar en heeft eerder een kind gekregen dan wel een voltooid gezin»?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen met verbazing de reactie van de regering op de zorgen die Fiom heeft geuit over de minimumleeftijd van 18 jaar. Zij begrijpen dat een concrete leeftijdsgrens diffuus kan zijn, maar vinden wel dat in algemene zin kan worden gesteld dat draagmoederschap voor iemand onder de 24 jaar extra kwetsbaarheden met zich meebrengt. Zij vragen bovendien hoe gewogen wordt of een vrouw kan overzien wat een zwangerschap en geboorte betekenen, ook voor de vrouw zelf. Zij roepen de regering op dit punt op tot heroverweging en ook om in te gaan op de suggestie van Fiom om als eis op te nemen dat de draagmoeder eerder een kind heeft gekregen dan wel een voltooid gezin heeft.

## *8.2. Consultatie strafbaarstelling en wensouderverlof*

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting over de zorgen van Defence for Children, die zich afvraagt welke landen worden «goedgekeurd» door Nederland of op de «zwarte lijst» komen, en of het Ministerie van Justitie en Veiligheid hierover de regie voert en hiervoor verantwoordelijkheid draagt. De regering gaat ervan uit dat met het stellen van basisvoorwaarden voor draagmoederschap in het buitenland, wensouders worden gestimuleerd richting landen die voldoen aan bepaalde basisvoorwaarden. Wensouders zijn hierbij zelf verantwoordelijk om bij buitenlandse draagmoederschap te kiezen voor een traject dat voldoet aan deze voorwaarden. Deze leden vragen waarom er niet toch gekozen is voor een zwarte lijst of «no go-lijst» van landen, zodat wensouders gedurende het proces minder kans hebben om teleurgesteld te worden als blijkt dat het betreffende land niet aan de eisen voldoet. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat de regering het niet wenselijk acht om landen te op een «zwarte lijst» te zetten omdat per traject een beoordeling moet worden gegeven en dit wensouders een vrijbrief kan geven bij de keuze voor een goedgekeurd land. Deze leden zijn van mening dat de regering met een «zwarte lijst» wensouders kan behoeden voor hopeloze trajecten zonder dat hiermee per definitie goedkeuring wordt gegeven. In Nederland moet immers ook telkens een individueel traject gevolgd worden. Bovendien schrijft de regering zelf in de memorie van toelichting dat een land als Oekraïne niet voldoet aan de basisvoorwaarden. Ook zijn er bij interlandelijke adoptie in het verleden wel expliciet landen uitgesloten. Waarom zouden de risico's die daarvoor ten grondslag lagen niet ook gelden bij draagmoederschap? Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Is de regering bereid dit punt mee te nemen in de evaluatie die over vijf jaar plaatsvindt?

## **9. Uitvoerings- en handhavingsaspecten**

De leden van de VVD-fractie vragen of de resultaten van de nulmeting die het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) momenteel uitvoert naar de karakteristieken van draagmoederschap samen met de nota naar aanleiding van het verslag en voorzien van een kabinetsreactie naar de Kamer kunnen worden gestuurd.

De voornoemde leden begrijpen dat de wens bestaat om registers en bronnen waarin afstammingsgegevens van kinderen worden bewaard in de toekomst toegankelijk te maken via één centrale toegang. Deze centrale toegang vloeit niet direct voort uit dit wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vragen bij welke organisaties de wens tot centrale toegang bestaat, en op welke termijn de centrale toegang kan worden geregeld. Is een dergelijk register en het beheer daarvan vergelijkbaar met het register zoals voorgesteld in de recent gewijzigde Wet donorgegevens en kunstmatige bevruchting? Ook vragen deze leden wie die centrale toegang gaat beheren en of de regering van mening is dat keuzes over deze centrale toegang tot een register op het niveau van de wet zou moeten worden geregeld. De aan het woord zijnde leden vragen ook waarom het wetsvoorstel niet voorziet in een grondslag voor gegevensuitwisseling tussen het register donorbevruchting kunstmatige gegevens en het draagmoederregister. Zonder mogelijkheden voor gegevensuitwisseling dreigen kinderen om het recht op afstammingsinformatie te effectueren meerdere keren langs meerdere loketten te moeten. Hoe kijkt de regering hiernaar? In hoeverre zijn het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en bijvoorbeeld de Stichting donorgegevens kunstmatige bevruchting betrokken bij de uitvoering van het wetsvoorstel? Deze leden lezen dat het onderhavige wetsvoorstel in artikel 15 wel enige samenloop kent met de gewijzigde Wet donorgegevens en kunstmatige bevruchting. Kan de regering toelichten hoe onderhavig wetsvoorstel samenhangt met de wet donorgegevens en kunstmatige bevruchting?

De leden van de BBB-fractie geven aan dat in de wet ook staat dat openbaarmaking van de wens om zelf draagmoeder te worden of een draagmoeder te vinden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer verboden zal zijn. Deze leden voorzien dat er op deze manier toch enige vorm van een markt komt, hoewel vrijwilligheid geëist wordt. Kan de regering uitleggen hoe zij denkt dat dit in de praktijk gaat uitpakken?

## **10. Verwerken persoonsgegevens**

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

## **11. Regeldruk en financiële aspecten**

### *11.1. Aantallen*

De leden van de Volt-fractie vragen of er inmiddels onderzoek gedaan wordt naar de frequentie waarmee draagmoederschap voorkomt in Nederland en de frequentie waarmee draagmoederschap in het buitenland, dat veroorzaakt is door Nederlandse wensouders, voorkomt. Deze leden zouden graag inzicht krijgen in de meest recente (geschatte) cijfers.

### *11.2. Regeldruk*

De leden van de Volt-fractie vragen hoeveel tijd er ongeveer zit tussen indiening van het verzoek bij de rechter om een draagmoederschapstraject te starten en de daadwerkelijke goedkeuring (of afkeuring) door de rechter. Daarnaast vragen deze leden hoe groot de regering de kans acht dat er in de praktijk verzoeken tot draagmoederschapstrajecten goedgekeurd zullen worden nadat conceptie reeds heeft plaatsgevonden. Zij achten het van belang dat dit voorkomen wordt.

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

### *11.3. Financiële gevolgen*

## **12. Regeling in Caribisch Nederland**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de stelling van de regering dat de nieuwe regeling alleen zal gelden voor het Europese deel van het Koninkrijk. Deze leden merken op dat de regering hierbij voorbij lijkt te gaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. In het Statuut is onder andere de verplichting opgenomen dat situaties moeten worden erkend in alle landen van het Koninkrijk. In dat kader brengt het Statuut met zich mee dat een akte die is opgemaakt in één van de landen van het Koninkrijk, dezelfde rechtskracht en gevolgen heeft als in de andere landen en dat het Koninkrijk als geheel op dit punt als één rechtsgebied geldt, zoals ook is bevestigd door de Hoge Raad in 2007. Waarom heeft de regering hier geen aandacht aan besteed en kan de regering alsnog hierop in gaan? Gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit het Statuut, is het niet wenselijk dat contact wordt gezocht met Curaçao, Aruba en Sint-Maarten omdat het wetsvoorstel ook consequenties voor hen met zich meebrengt?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering ervoor kiest om deze wetgeving niet te laten gelden voor de BES-eilanden omdat er daar te weinig overzicht is van de situatie. Hoewel deze leden begrip hebben voor het feit dat deze situaties verschillend zijn, hebben zij ook de zorg dat met het enkel laten gelden van deze wetgeving voor Nederland de verschillen alleen maar groter zullen worden. Kan de regering hierop reflecteren? Op welke manier wordt er wel naartoe gewerkt deze wetgeving op termijn ook te laten gelden voor de BES-eilanden?

De leden van de Volt-fractie achten het van belang dat draagmoederschap ook in Caribisch Nederland duidelijk wordt ondersteund en wettelijk mogelijk wordt gemaakt. Deze leden vragen dan ook op welke manieren de regering zich inspannt om de context van Caribisch Nederland in kaart te brengen en onderzoekt of dergelijke wetgeving daar ook van pas kan komen.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### Artikel I Boek 1 BW

#### *Artikel 213*

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

#### *Artikel 214*

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

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

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de rol van de RvdK in lid 5 van artikel 214 nader kan toelichten. Het onderzoek dat de RvdK in die gevallen moet uitvoeren betreft volgens de toelichting een anteceden-tenonderzoek gericht op contra-indicaties voor toekenning van het ouderschap na draagmoederschap. Hoe moet de RvdK dat uitvoeren? Is er sprake van een voldoende wettelijke grondslag om gegevens te verwerken bij deze onderzoeken? Het gaat in de praktijk toch vooral om de vaststelling dat er in het land waar betrokkene(n) wonen geen sprake is van een strafblad? Is de RvdK hiertoe voldoende geëquipeerd?

#### *Artikel 215*

De leden van de VVD-fractie constateren dat aan het verslag van de voorlichting en counseling een geldigheidsduur is verbonden van vier jaar. Kan de regering aangeven waar deze termijn op is gebaseerd? Deelt de regering de stelling dat er in vier jaar tijd veel kan veranderen in gezinssituaties? Hoe zit het met de geldigheidsduur van het verslag van de voorlichting en counseling in andere landen met een regeling voor draagmoederschap? Kan de regering toelichten waarom niet is gekozen om een gezinsonderzoek door de RvdK op te nemen in artikel 215? Deze leden begrijpen dat onder andere Fiom en de Raad voor de rechtspraak daar wel voor hebben gepleit. Het is voor deze leden voortsnog onduidelijk waarom de regering hier vanaf ziet. Ook vragen deze leden wat de gevolgen zijn als de verklaring van de draagmoeder dat zij nog niet zwanger is onjuist blijkt te zijn.

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat de eis van bewijs van (toekomstig) ouderschap vanaf de geboorte van het kind zoals verwoord in lid 1 sub h in sommige gevallen te zwaar zal blijken te zijn. Adoptie werkt in veel landen doorgaans vanaf de dag van de adoptie-uitspraak en werkt niet terug tot de dag van de geboorte van het kind. Na de geboorte duurt het enige tijd voordat het kind in familierechtelijke betrekking komt te staan tot de wensouders. Het kind zal pas vanaf de adoptie de nationaliteit van het betrokken land kunnen verkrijgen, als de wet van het betrokken land al daarin voorziet. Wat is de reden voor de regering om desondanks wettelijk te eisen dat «vast staat» dat de familierechtelijke betrekking tussen het kind en ten minste één wensouder in het land waar ze gewone verblijfplaats zullen hebben, vanaf de geboorte van het kind zal

worden erkend? Bovenstaande vragen stellen deze leden ook naar aanleiding van lid 1 sub i van artikel 215. Veelal is na de geboorte een procedure vereist, die niet steeds tot verkrijging van de nationaliteit zal leiden. Klopt het dat deze eisen in de praktijk kunnen betekenen dat één van deze eisen een groep mensen beweegt tot de keuze van een buitenlands draagmoederschapstraject, of om, aan het eind van het Nederlandse traject, de geboorte van het kind in het land van herkomst van de draagmoeder te laten plaatsvinden? Zo ja, wat vindt de regering hiervan?

De leden van de VVD-fractie vragen naar een toelichting op het feit dat in het wetsvoorstel niet is bepaald dat de gewone verblijfplaats van partijen ten tijde van de geboorte nog steeds in Nederland moet liggen. Tevens vragen de voornoemde leden naar aanleiding van lid 1 sub k of de regeling in artikel 215 zich uitstrekt tot gevallen waarin een partij die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en ook geen rechtmatig verblijf in Nederland.

#### *Artikel 216*

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

De leden van de VVD-fractie vragen ook wat er gebeurt in de situatie dat wensouders gedurende de periode dat de draagmoeder zwanger is ruzie krijgen en hun onderlinge relatie verbreken. Is het verstandig om in het belang van het kind vooraf vast te leggen in de draagmoederschaps-overeenkomst wat er in deze situatie gebeurt?

#### *Artikel 219*

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

#### *Artikel 220*

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

#### *Artikel 221*

De leden van de VVD-fractie lezen dat de term «herroeping» in dit artikel wordt gebruikt voor een verzoekschriftprocedure waarin de vóór de conceptie verkregen gerechtelijke toekenning van ouderschap ongedaan wordt gemaakt. Als de herroeping definitief is, wordt de toekenning geacht nimmer gevolg te hebben gehad. In de toelichting bij dit artikel staat dat de uitspraak tot gevolg kan hebben dat er geen afstammingsband met de draagmoeder bestaat. Wat de familierechtelijke betrekkingen betreft, moet de uitspraak dan worden geacht terug te werken tot het tijdstip van de geboorte, en niet tot het tijdstip van de voor de geboorte tot stand gekomen beslissing. Begrijpen deze leden dat op deze manier goed?

## Artikel 222

Een meerderjarig kind kan via een verzoekschriftprocedure om beëindiging van het via draagmoederschap verkregen ouderschap vragen, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie artikel 222. Volgens dit artikel wordt bij toekenning van een verzoek tot beëindiging van het ouderschap het kind dan ook juridisch ouderloos, zoals elders is vermeld in de memorie van toelichting. In andere Nederlandse wet- en regelgeving is de term «ouderloos» gedefinieerd als het kind wiens beide ouders zijn overleden, maar van wie het nog steeds afstamt. Is het niet beter in de context van het wetsvoorstel een andere definitie te kiezen ofwel een andere terminologie te gebruiken die beter aansluit bij het bestaande familierecht? Voornoemde leden vragen ook of de juridische gevolgen van ouderloosheid voor de nationaliteit van het kind voldoende in kaart zijn gebracht bij «ouderloosheid» ofwel «afstammingsloosheid». Wat is bijvoorbeeld het gevolg voor de Nederlandse nationaliteit als de niet-biologische ouder de enige partij bij de draagmoederconstructie is aan wie het kind de Nederlandse nationaliteit heeft ontleend? En vervalt bij de ouderloosheid ook de eventuele dubbele nationaliteit van het kind? Deze leden vragen of er nog meer landen zijn waarin kinderen juridisch van niemand meer afstammen en hoe deze landen hiermee omgaan.

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

## Artikel 1:198

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat dit wetsvoorstel Artikel 198 lid 1a wijzigt van het Burgerlijk Wetboek Boek 1. Daarmee wordt afstand gedaan van het beginsel dat de moeder van een kind de vrouw is uit wie het kind is geboren: *mater semper certa est*. De regering geeft dit ook zelf aan in de artikelsgewijze toelichting. Deze leden betreuren deze keuze en vragen de regering aan te geven op welke wijze afstand nemen van dit beginsel leidt tot een betere positie van de bescherming van kinderen. Voorts vragen zij of in de ogen van de regering afdoende maatschappelijk debat is geweest over deze zeer fundamentele stap.

## Artikel 1:213

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat draagmoeder wordt gedefinieerd als «de persoon die zwanger wenst te worden.» Zij vragen de regering waarom hier niet is gekozen voor de formulering «de vrouw die zwanger wenst te worden.» Zij vragen of zij het juist zien dat een geslachtsneutrale bepaling bij zwangerschap niet op andere plekken in boek 11 voorkomt.

## Artikel 1:215d

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

#### *Artikel 1:222*

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

#### Artikel III Boek 10 BW

##### *Artikel 98a*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen artikel 98a onder te brengen in de afdeling in Boek 10 die gaat over familierechtelijke betrekkingen door afstamming. In artikel 98a wordt gesproken over gevallen waarin een draagmoederschapsovereenkomst is gesloten. Waarom is niet gekozen om in afdeling 5 alleen gevallen bedoeld via draagmoederschapsovereenkomsten onder te brengen en in afdeling 6 de gevallen waarin ouderschap wordt verkregen via adoptie na de geboorte van het kind? Deze leden menen dat kan worden betoogd dat dit wetstechnisch gezien beter zou kunnen zijn, omdat in internationale en Europese regelgeving ook telkens dit onderscheid wordt gemaakt tussen deze twee vormen van het ontstaan van familierechtelijke betrekkingen. Is de regering het hiermee eens?

##### *Artikel 101a*

De leden van de VVD-fractie menen dat het voorgestelde artikel 101a bij buitenlandse adopties doubleert met het bestaande artikel 10:109. Waarom is niet gekozen artikel 109 aan te passen aan de situatie van adoptie na draagmoederschap?

Deze leden merken op dat bij de erkenning van afstammingsverhoudingen na het volgen van buitenlandse draagmoedertrajecten geen eisen worden gesteld aan de hoogte van vergoedingen. Waarom is hiervoor gekozen en welke alternatieven zijn overwogen?

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

#### Artikel IV Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

##### *Artikel 3a*

De leden van de VVD-fractie vragen of het vanuit de wetstechniek niet de voorkeur zou verdienen om in dit artikel een verwijzing op te nemen naar het vereiste dat het traject zal worden doorlopen terwijl partijen hun gewone verblijfplaats in Nederland houden. Ook vragen deze leden of een opsomming kan worden gegeven van «alle daarmee verband houdende opvolgende zaken». Valt daar ook onder de verkrijging van ouderschap na adoptie via draagmoederschap? Deelt de regering de mening dat deze bepaling in de huidige vorm zonder een volledige opsomming tot onduidelijkheden zal leiden? Waarom is gekozen om hierover in de wet zelf geen duidelijkheid over te geven?

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

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

#### *Artikel 9*

Dit artikel wordt met het wetsvoorstel gewijzigd, maar niet toegelicht in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting. Kan deze wijziging worden toegelicht? Wat zijn zaken betreffende de gerechtelijke toekenning, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

#### *B Artikel 151b Sr*

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

### **III. Overig**

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

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

De voorzitter van de commissie,  
Kat

Adjunct-griffier van de commissie,  
Meijer