



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/AvE/ATR1128/2020-U080

Uw referentie 2897112

Datum 22 mei 2020

Betreft Wet Kind, draagmoederschap en afstamming

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Dekker,

Op 24 april 2020 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming. Op die datum is ook de internetconsultatie gestart, waarvan de reactietermijn eindigt op 22 mei 2020. Uit ambtelijk contact is gebleken dat, in verband met enkele PM-punten, er voor deze specifieke punten nog een tweede internetronde komt. Het college verzoekt u om ook de tweede versie van het voorstel, alsmede de uit het voorstel voortkomende onderliggende regelgeving, voor toetsing aan ATR voor te leggen.

Het voorstel introduceert een regeling waarmee ouderschap na draagmoederschap (zowel binnen Nederland als uit het buitenland) zorgvuldig kan worden geregeld. Bij draagmoederschap binnen Nederland geeft de rechter, na toetsing aan voorwaarden, vóór de conceptie toestemming aan de draagmoeder en de wensouders, zodat de wensouders vanaf de geboorte de ouders van het kind worden. Zij komen dan als zodanig op de geboorteakte van het kind te staan. Een belangrijke voorwaarde is dat de draagmoeder en wensouders, voordat zij een verzoek bij de rechter indienen, voorlichting en counseling volgen.¹

In geval van draagmoederschap buiten Nederland regelt het voorstel een vereenvoudiging van de erkenning van ouderschap als die overeenkomt met de belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse regeling.²

Het wetsvoorstel versterkt ook het recht van kinderen op afstammingsinformatie. Daartoe komt er één centraal punt waar deze kinderen terecht kunnen voor bij de overheid bekende informatie. Daar zullen bijvoorbeeld gegevens te vinden zijn over het draagmoederschapstraject.

Tot slot kondigt het voorstel een strafrechtelijk verbod op kinderkoop aan. Dit is in de nu voorliggende versie verder (nog) niet uitgewerkt.

¹ Voorlichting ziet op informatie over het traject en de daarbij behorende voorwaarden en risico's. Counseling ziet op medische, psychosociale en juridische aspecten van het traject. Voor juridische counseling kan doorverwezen worden naar gespecialiseerde advocaten. Medische en psychologische counseling dienen plaats te vinden door BIG-geregistreerde psychologen.

² Die uitgangspunten zijn: genetische verwantschap tussen wensouder(s) en kind, achterhaalbaarheid van afstammingsinformatie en een rechterlijke procedure in het desbetreffende land met de mogelijkheid van een rechterlijke (her)beoordeling na de geboorte van het kind. Daarmee wordt ook duidelijk welk buitenlands draagmoederschap in Nederland niet eenvoudig wordt geaccepteerd en waarvoor een toetsing door de rechter noodzakelijk is.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Momenteel bestaat er nog geen wettelijk kader voor draagmoederschap. Draagmoederschap brengt, aldus de toelichting, risico's voor alle betrokkenen mee. Zo heeft het kind vanaf de geboorte geen zekerheid over wie uiteindelijk de ouders zijn, wie het verzorgt en opvoedt, welke geslachtsnaam het zal dragen en welke nationaliteit het zal hebben. Er kan daarbij bovendien veel tijd overheen gaan voordat er een definitieve (juridische) beslissing is over het ouderschap. Het kind moet volgens de toelichting makkelijk kunnen achterhalen wie zijn of haar biologische ouders zijn, voor het inzicht in het eigen levensverhaal, diens ontstaansgeschiedenis, maar ook voor het inzicht in de medische achtergrond. Dat is nu niet altijd het geval, met name als door de wensouders wordt gebruikgemaakt van buitenlandse zaad- of eiceldonoren of als het draagmoederschap in het buitenland plaatsvindt.

Ook voor de draagmoeder brengt de huidige praktijk risico's met zich. Zij kan te maken krijgen met druk om zwanger te worden en het kind af te staan en zij kan slachtoffer worden van uitbuiting. En voor de wensouders bestaat er de onzekerheid of zij uiteindelijk de ouders kunnen worden van het kind dat zij wel hebben helpen ontstaan, waarvan de intentie is dat zij het kind zouden verzorgen en opvoeden en waaraan zij veelal (deels) genetisch verwant zijn.

Volgens de toelichting komt deze wettelijke regeling tegemoet aan het belang van zowel het kind, de draagmoeder als de wensouders. Het traject biedt voor zover mogelijk zekerheid over de juridische uitkomst van het draagmoederschap. Voor het kind komt er afstammingsinformatie beschikbaar. En vanaf de geboorte is duidelijk wie de ouders van het kind zijn, wie het kind zal verzorgen en opvoeden en welke nationaliteit en naam het kind draagt. De regeling vormt tevens een erkenning van de feitelijke situatie waarin het kind zal opgroeien en de wens van de draagmoeder dat zij het kind draagt voor de wensouders en niet zelf de moeder van het kind te worden.

De toelichting vermeldt voorts nog dat de regeling niet tot doel heeft draagmoederschap te bevorderen of te ontmoedigen, maar om de betrokkenen beter te beschermen.

Het college stelt vast dat nut en noodzaak van het voorstel voldoende zijn aangetoond en heeft geen opmerkingen op dit punt.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting geeft aan dat het niet verplicht is om gebruik te maken van de specifieke regeling voor draagmoederschap. Voor wensouders en draagmoeders die geen gebruik maken van de regeling, geldt het thans bestaande kader.³

³ Zoals de regeling van erkenning, van gerechtelijke vaststelling ouderschap, van de gezagswissel of van adoptie.

Indien men wel gebruik maakt van de in het voorstel opgenomen regeling, is een gang naar de rechter altijd verplicht. Na de verplichte voorlichting en counseling⁴ kunnen de draagmoeder en de wensouders gezamenlijk met behulp van een advocaat een verzoekschrift indienen bij de rechtbank met het verzoek om toekenning van het ouderschap na draagmoederschap. De wensouders moeten een verklaring omtrent het gedrag overleggen bij het verzoek. De rechtbank toetst zowel aan het belang van het kind dat wordt geboren uit draagmoederschap als aan de vrije instemming van de draagmoeder. Er geldt een aantal voorwaarden waaraan de rechter het verzoek toetst. Zo moet er een draagmoederschapsovereenkomst zijn die bepaalde in de wet vastgelegde informatie bevat, de vrijwillige instemming van alle betrokkenen moet uit het verzoek blijken en er mogen geen contra-indicaties blijken uit de counseling. In de draagmoederschapsovereenkomst moeten de betrokkenen onder andere opnemen welke afspraken zijn gemaakt over het afdekken van de risico's die samenhangen met het draagmoederschap. Ook moet blijken welke afspraken er zijn over toekomstig contact tussen het kind en de draagmoeder. Verder moeten de draagmoeder en de wensouders minimaal 18 jaar zijn om toestemming te kunnen krijgen van de rechter.

Mochten wensouders kiezen voor buitenlands draagmoederschap, dan stimuleert dit voorstel, aldus de toelichting, om te kiezen voor verantwoord draagmoederschap, door de erkenning van ouderschap na buitenlands draagmoederschap (dat aan minimumeisen voldoet) te vereenvoudigen. Tevens krijgen de wensouders voorlichting aangeboden over de wettelijke voorwaarden voor eenvoudige erkenning. Om het gebruik van onwenselijke praktijken in het buitenland door Nederlandse wensouders tegen te gaan, kiest dit voorstel voor een strafrechtelijk aanpak van kinderkoop en het stimuleren van wensouders richting staten die voldoen aan basisvoorwaarden.

Het college constateert dat, ingeval van de Nederlandse draagmoederschapsregeling, voor een gang naar de rechter en de toetsmogelijkheid van de rechter een aantal verplichtingen in het voorstel is opgenomen. Het college ziet hiervoor geen minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Het draagmoederschapstraject moet vóór de conceptie worden getoetst door de rechter. Dit is, aldus de toelichting, om de vrije instemming van alle betrokkenen te beschermen en een fait-accompli-situatie te voorkomen. De wensouders worden vanaf de geboorte aangemerkt als de ouders en als zodanig op de geboorteakte vermeld. De draagmoeder wordt daarnaast op de geboorteakte vermeld als de vrouw uit wie het kind is geboren.⁵ Vóórdat de draagmoeder en de wensouders een verzoek bij de rechter kunnen indienen, moeten zij voorlichting en counseling krijgen. Contra-indicaties die uit de counseling naar voren komen, worden opgenomen in het verslag met betrekking tot de gevolgde voorlichting en daarmee worden overgelegd aan de rechter. Die kan daar vervolgens bij zijn beslissing rekening mee houden. De toelichting vermeldt dat het aan de betrokkenen zelf is of zij het verslag toezenden aan de rechter of niet, ware het niet dat zonder een dergelijk verslag geen gebruik gemaakt kan worden van de draagmoederschapsregeling. Het college merkt op dat inzending in feite dus als een verplichting is op te vatten.

⁴ De inhoud van de voorlichting en counseling en de wijze waarop van de uitkomsten van de counseling verslag zal worden gedaan wordt in lagere regelgeving uitgewerkt.

⁵ Volgens de toelichting wordt hiermee recht gedaan aan de rol die de draagmoeder heeft vervuld en het vormt een extra mogelijkheid voor het kind om deze informatie te achterhalen.

Wensouders en draagmoeder moeten een door alle betrokkenen ondertekende draagmoederschapsovereenkomst overleggen. De wet schrijft voor welke informatie in die overeenkomst moet staan. Indien de rechter besluit de toekenning van ouderschap na draagmoederschap toe te wijzen aan de wensouders, stuurt de rechter de beschikking naar het afstammingsregister en naar de gemeente waar de draagmoeder woont. Er kunnen bedenkingen ontstaan bij een van de partijen waardoor zij onder de beslissing van de rechter uit willen. Er is dan altijd een gang naar de rechter nodig.

De toelichting gaat meer in het algemeen in op de verantwoordelijkheid van ouders of andere personen met gezag voor het geven van voorlichting aan het kind over de afstamming. Om deze verantwoordelijkheid te benadrukken legt het wetsvoorstel de verplichting voor ouders en andere personen met gezag op om kinderen afstammingsvoorlichting te geven. De toelichting beschrijft wat in ieder geval onder die afstammingsinformatie valt. De toelichting vermeldt ook dat onderkend wordt dat de mogelijkheden tot controle op deze informatieplicht beperkt zullen zijn. Maar het opnemen van de plicht geeft, aldus de toelichting, een duidelijk signaal wat van ouders en personen met gezag wordt verwacht. En het biedt kinderen houvast als de informatie niet is verstrekt.

Voor de registratie van de gegevens over de biologische afstamming wordt een centraal register opgezet. Het is de bedoeling dat kinderen met vragen omtrent de afstamming een centrale toegang krijgen tot deze gegevens. De vormgeving van deze centrale toegang wordt nog verder uitgewerkt. Het college merkt op dat de werkbaarheid daarvan momenteel dus nog niet bekend is. Tevens geeft het college in overweging dat voor het vullen van het register met informatie over de biologische afstamming geen additionele informatie-uitvraag bij burgers nodig moet zijn.

Daarnaast vermeldt de toelichting dat, nu er een regeling voor draagmoederschap wordt getroffen, het voor de hand ligt dat de mogelijkheden worden verruimd voor wensouders en draagmoeders om elkaar te vinden. Gestreefd wordt naar het instellen van een draagmoederschapsbank.⁶ Openbaarmaking van de wens zelf draagmoeder te worden of een draagmoeder te vinden is daarmee straks niet langer verboden.

Het college stelt vast dat wensouders en draagmoeders diverse stappen moeten zetten alvorens het traject van draagmoederschap ingezet kan worden. Gezien het doel van de wet, het bieden van een betere bescherming en het waar mogelijk voorkomen van risico's, heeft het college geen opmerkingen bij de werkbaarheid van het voorstel.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een paragraaf met financiële gevolgen. De inschatting is dat jaarlijks in ieder geval 150 paren een draagmoederschapstraject in gang zullen zetten. De paragraaf benoemt eenmalige kosten, te maken door overheidsinstanties, voor bijvoorbeeld het proces tot aanwijzing van instanties waar draagmoederschapsbank, voorlichting en counseling worden belegd, de inrichting van het afstammingsregister en de aanpassing van ICT-systemen en werkprocessen. De kosten zijn nog niet berekend.

Daarnaast benoemt de paragraaf de structurele kosten. De kosten die ten laste komen van de betrokkenen zijn volgens de toelichting: de kosten voor het volgen van (medische) voorlichting en counseling, de kosten voor het (laten) opstellen van een draagmoeder-

⁶ Hiermee wordt beoogd dat wensouders en draagmoeder gebruik maken van een binnenlandse regeling met waarborgen. Dit moet voorkomen dat wensouders naar het buitenland gaan. De eisen voor de draagmoederschapsbank worden in lagere regelgeving opgenomen.

schapsovereenkomst en de advocaatkosten ten behoeve van de procedure bij de rechtbank. Deze kosten zijn in de toelichting nog niet berekend. Het college merkt op dat de verplichtingen die in de wet worden opgenomen voor de wensouders om afstammingsvoorlichting aan het kind te geven en om een verklaring omtrent gedrag te overleggen ook regeldruk veroorzaken. Dit geldt ook voor de verplichting om het verslag van de afgeronde voorlichting en counseling te overleggen aan de rechtbank. Deze regeldruk zal in de toelichting moeten worden benoemd.

Overige structurele kosten die de toelichting noemt zijn de kosten voor het onderhouden van het afstammingsregister en de centrale toegang daartoe, en kosten van verlofregelingen rondom zwangerschap voor zowel draagmoeder als wensouder(s). Deze kosten komen ten laste van het Rijk. Het college merkt hierbij op dat, nu de paragraaf over de verlofregelingen in dit voorstel nog niet is ingevuld, nog niet bekend is hoe deze regelingen uitgevoerd gaan worden. Mogelijk dat ook uit deze regelingen regeldruk voor betrokkenen voortvloeit. Om dit te kunnen beoordelen verzoekt het college om toezending van de volgende consultatieversie van het voorstel.

Daarnaast geeft de paragraaf nog de toe- en afname weer van de werklast van rechtbank en raad voor de kindbescherming. Hierbij ontbreekt nog een indicatie van de omvang van die toe- en afname. Tot slot vermeldt de paragraaf dat er uitvoeringstoetsen zijn gevraagd bij de verschillende betrokken organisaties, waarin ook de financiële consequenties betrokken worden. De informatie uit deze toetsen is nog niet beschikbaar.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf en de berekening van de regeldrukgevolgen op bovengenoemde punten aan te vullen, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris