



Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

nota naar aanleiding van het verslag wetsvoorstel over
draagmoederschap

Datum
23 september 2025

Onze referentie
6781781

Bijlage(n)
5

Bijlagen

1. nota naar aanleiding van het verslag
2. verslag met vragen genummerd in tabel
3. wetsvoorstel
4. memorie van toelichting
5. achtergrondinformatie

1. Aanleiding

De toenmalige VKC J&V van de Tweede Kamer heeft op 23 oktober 2023, dus vlak voor de Kamerverkiezingen van 22 november 2023, verslag uitgebracht over het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming (36390). In april 2025 nam de huidige Tweede Kamer een motie van het lid Michon-Derkzen (VVD) aan, waarin de regering werd opgeroepen om de nota naar aanleiding van het verslag (nnavv) vóór 1 juli 2025 aan de Tweede Kamer te zenden.¹ Uw ambtsvoorganger heeft de Kamer op 11 juli jl. bericht dat dat niet is gelukt en aangegeven dat het kabinet ernaar streeft de Kamer in het najaar nader te berichten.² Met bijgaande nnavv geeft u hieraan opvolging. Het wetsvoorstel is medeondertekend door de Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), tevens coördinerend bewindspersoon emancipatie.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met bijgaande nnavv en verzending daarvan aan de Tweede Kamer. In de nnavv wordt tevens een beleidsreactie gegeven op het WODC-onderzoek over draagmoederschap, dat in oktober 2024 al aan de Tweede Kamer is aangeboden.³ Indien gewenst kan in de DWJZ-staf met u op 29 september a.s. een nadere toelichting worden gegeven. De nnavv behoeft eveneens instemming van StasOCW. De nnavv wordt gelijktijdig aan hem voorgelegd.

3. Kernpunten

In het verslag zijn ruim 250 vragen gesteld door de leden van de fracties van GL-PvdA, VVD, D66, BBB, CDA, SP, CU, SGP en Volt. De toon van het verslag is kritisch. Draagmoederschap is een ethisch, juridisch en politiek gevoelig onderwerp. Dat blijkt ook uit de gestelde vragen. Er worden met name vragen gesteld over de keuze om over te gaan tot regulering en de wijze van regulering, het toezicht op buitenlandse trajecten c.q. voorkomen van misstanden in het

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 33836, nr. 113

² Kamerstukken II, 2024/25, 36390, nr. 7

³ Kamerstukken II, 2024/25, 36390, nr.6

buitenland, en het waarborgen van het belang van het kind en dat van de draagmoeder (de vragen worden nader uitgelicht onder 4.). De algemene lijn van de beantwoording is dat het ontbreken van een specifiek juridisch kader voor draagmoederschap risico's met zich brengt. Het gaat om risico's als onzekerheid over de juridische status van het kind, risico op uitbuiting van het kind en de draagmoeder, het risico dat het kind tot handelswaar verwordt, een bedreigde identiteitsontwikkeling door onbekendheid met de ontstaansgeschiedenis en het risico dat wensouders en/of draagmoeder zich terugtrekken voordat het ouderschap juridisch is overgegaan op de wensouders. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling voor nationaal en internationaal draagmoederschap. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het advies van de Staatscommissie Herijking ouderschap, Kind en ouders in de 21e eeuw, uit 2016.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Privaatrecht

Datum
23 september 2025

Onze referentie
6781781

Draagmoederschap komt voor en zal voor blijven komen. Het wetsvoorstel beoogt niet om draagmoederschap zelf te stimuleren, maar wil wensouders, als zij kiezen voor draagmoederschap, stimuleren om een zorgvuldig traject te doorlopen. Het is immers van groot belang dat zij ethisch handelen in het belang van het (toekomstige) kind en de draagmoeder, ook als het gaat om trajecten in het buitenland. Risico's kunnen nooit allemaal worden uitgesloten. Niet met de voorgestelde regeling of een anders vormgegeven regeling. Maar ook niet met een verbod op draagmoederschap of het in stand laten van de huidige (juridische) situatie. Van belang daarbij is dat het bij draagmoederschap gaat om (deels) genetisch eigen kinderen, die recht hebben op een afstammingsrelatie met de genetisch verwante wensouder en diens partner (dat maakt draagmoederschap wezenlijk anders dan adoptie). Dat recht blijkt ook uit jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM), gebaseerd op art. 8 EVRM (recht op private life van het kind). Als er een genetische band is tussen (een van de) wensouders en het kind, dan moet de overheid ervoor zorgen dat een afstammingsband tot stand kan worden gebracht. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in een specifieke regeling. Uit het WODC-onderzoek 2024 blijkt dat zowel voor- als tegenstanders het belang van een wettelijke regeling onderschrijven.

In oktober 2024 is het WODC-rapport 'Het Gedragen Kind: Prevalentie en Praktijk van Draagmoederschap in Nederland' aan de Tweede Kamer aangeboden. In bijgevoegde nnavv is de beleidsreactie hierop verwerkt. Dit onderzoek is aangevraagd door de Minister voor Rechtsbescherming met als doel om meer zicht te krijgen op het aantal draagmoederschapstrajecten dat Nederlandse wensouders aangaan en de kenmerken van deze trajecten. De onderzoekers schatten in dat er jaarlijks 30 tot 50 kinderen met behulp van draagmoederschap worden geboren voor Nederlandse wensouders. Uit het onderzoek blijkt dat wensouders die gebruik maken van draagmoederschap zowel heterostellen (39%) als mannenparen (55%) zijn. Ook een enkele keer een alleenstaande (6%). Het aantal draagmoederschapzaken is in de onderzochte periode jaarlijks toegenomen en de onderzoekers verwachten dat deze stijging zal doorzetten, ook omdat de mogelijkheden voor interlandelijke adoptie worden beëindigd. De onderzoekers concluderen verder dat de Nederlandse trajecten over het algemeen positief verlopen en onderschrijven de noodzaak om te komen tot een regeling. Daarbij noemen de onderzoekers wel een aantal zorgen, die met name zien op de invloed van geld bij de internationale trajecten, de autonomie van de draagmoeder, de ontstaansgeschiedenis van het kind en de snelle (mondiale) ontwikkelingen op dit terrein. De onderzoekers geven aan dat het wetsvoorstel verbeterd zou moeten worden en stellen dat aanvullend onderzoek nodig is onder

meer naar de vraag op welke wijze toezicht op internationale trajecten kan worden vormgegeven en in hoeverre dat effectief kan zijn. Door de toenmalige staatssecretaris Rechtsbescherming is besloten om een dergelijk aanvullend onderzoek niet in te zetten. De door de onderzoekers genoemde zorgen rond draagmoederschap zijn niet nieuw. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt ingegaan op verschillende dilemma's die samenhangen met deze zorgen en de keuzes die hierin zijn gemaakt. Deze dilemma's komen ook terug in de vragen in het verslag van de VKC J&V. Hieronder wordt de inhoud als ook de hoofdpunten uit de nnavv nader toegelicht.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Privaatrecht

Datum
23 september 2025

Onze referentie
6781781

Op 19 september jl. heeft Kamerlid Bikker (ChristenUnie) aan de ministers van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Kamervragen gesteld over een VN-rapport dat oproept tot wereldwijde afschaffing van draagmoederschap. De beantwoording hiervan wordt voorbereid en zal separaat aan u worden voorgelegd. Dit VN-rapport geeft geen aanleiding om de nnavv aan te passen.

4. Toelichting

Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt in de eerste plaats een norm neer te leggen voor verantwoord draagmoederschap. Daarvoor regelt het voorstel:

1. trajecten binnen NL: vóór de conceptie kan de rechter beslissen dat de wensouders meteen vanaf de geboorte de juridische ouders zijn van het kind, mits voldaan is aan bepaalde randvoorwaarden, zoals: voorlichting en counseling, onafhankelijke begeleiding van de draagmoeder, een genetische band met een van de wensouders en het gebruik van bekende donoren;
2. buitenlandse trajecten: de erkenning van de buitenlandse rechterlijke beslissing zonder rechterlijke toets van ouderschap na draagmoederschap, als voldaan is aan vergelijkbare voorwaarden die aan draagmoederschapstrajecten in Nederland worden gesteld;
3. strafbaarstelling van betalingen voor de overdracht van het ouderschap van een kind (binnen- en buitenland). In een amvb wordt bepaald welke betalingen van de wensouders aan de draagmoeder in Nederland wel mogen worden gedaan en tot welke hoogte. Het betalen van hogere bedragen dan in die amvb bepaald, wordt ook strafbaar gesteld (binnenland);
4. de versterking van het recht op afstammingsinformatie. Dit gebeurt o.a. door een register in te richten waarin documentatie wordt opgenomen die ziet op de afstamming en de ontstaansgeschiedenis van een kind dat wordt geboren na draagmoederschap. Ook komt er een wettelijke plicht voor personen die het gezag hebben over een kind, om het kind te informeren over zijn ontstaansgeschiedenis.

Nota naar aanleiding van het verslag

In het verslag zijn met name vragen gesteld over *(met kort samengevat de reactie)*:

1. (wijze van) regulering
 - Waarom is gekozen om wetgeving op te stellen?
Verwezen wordt naar de risico's van draagmoederschap door het ontbreken van wetgeving, de noodzaak om die risico's te beperken en om wensouders te stimuleren om verantwoorde keuzes te maken in het traject.
 - Wat zijn de verwachte gevolgen, wordt draagmoederschap hiermee gestimuleerd i.p.v. ontmoedigd?

Niet uit te sluiten valt dat draagmoederschap zal toenemen. Het voorstel beoogt evenwel verantwoorde keuzes te stimuleren, niet draagmoederschap als zodanig.

- Zijn er geen alternatieven, zoals:
 - o het opstellen van een lijst met landen waar draagmoederschap zorgvuldig verloopt
Een dergelijke lijst geeft zeker zonder onderliggende internationale verdragen al snel schijnzekerheid, zonder dat het daadwerkelijke waarborgen biedt voor verantwoorde keuzes.
 - o een verbod op draagmoederschap.
Een verbod zal niet voorkomen dat draagmoederschap voor komt. De Staatscie Herijking ouderschap stelt dat draagmoederschap niet inherent schadelijk is voor kind of draagmoeder. Er kleven evenwel risico's aan die zo veel mogelijk zouden moeten worden weggenomen.
- Zijn de voorgestelde (straf)bepalingen handhaafbaar?
Draagmoederschap vindt deels plaats in het buitenland en deels en met name in de privésfeer. Daarmee zijn de mogelijkheden van toezicht beperkt en hebben de strafbepalingen ook en vooral een normstellend karakter.

2. buitenlandse draagmoederschapstrajecten (tevens aandachtspunt WODC-rapport)

- Hoe kunnen risico's worden uitgesloten?
Zonder internationaal verdrag waarin gedeelde normen voor verantwoord draagmoederschap worden vastgelegd is het bijzonder ingewikkeld om grip te krijgen op in het buitenland doorlopen draagmoederschaps-trajecten. Wel kunnen verantwoorde keuzes worden gestimuleerd.
- Hoe wordt erop toegezien dat buitenlandse trajecten zorgvuldig verlopen?
In de wet wordt een norm neergelegd voor verantwoorde draagmoederschapstrajecten. Onder andere: er moet een rechter aan te pas komen en de draagmoeder moet mogelijkheden hebben om terug te komen op haar keuze. Ook moeten afstammingsgegevens in Nederland kunnen worden opgeslagen. Doordat ouderschap na draagmoederschap dat hieraan voldoet sneller wordt erkend in Nederland worden ouders gestimuleerd om van die route gebruik te maken.
- Hoe wordt toezicht gehouden op betalingen in het buitenland?
Dat is helaas niet mogelijk zonder internationaal verdrag over dit onderwerp.
- Welke betalingen zijn toelaatbaar in het buitenland?
Betalingen die zien op de overdracht van het ouderschap van een kind zijn niet toegelaten. Het betalen van redelijke onkosten is wel mogelijk.
- Wat is er geleerd van de Commissie Joustra?⁴ Waarom wordt interlandelijke adoptie afgebouwd en draagmoederschap niet?
*Bij draagmoederschap is er een genetische band tussen wensouder en kind. Die biologische ouderschapsband moet ook juridisch kunnen worden vastgelegd, zo blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM. Bij adoptie is dat niet het geval.
De Commissie Joustra heeft erop gewezen dat de Nederlandse overheid in het kader van interlandelijke adoptie heeft nagelaten tijdig maatregelen te treffen om adoptiemisstanden te bestrijden. Met een wettelijk kader rond draagmoederschap zoals voorgesteld, wordt juist getracht te stimuleren dat*

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Privaatrecht

Datum
23 september 2025

Onze referentie
6781781

4 De commissie Joustra heeft onderzoek gedaan naar misstanden bij interlandelijke adoptie in het verleden.

draagmoederschap verantwoord plaatsvindt en daarmee het risico op misstanden te verkleinen.

- Hoe is draagmoederschap in andere landen geregeld?
Er bestaan internationaal grote verschillen in beleid en wet- en regelgeving ten aanzien van draagmoederschap. Grosso modo zijn er drie groepen landen: landen met een verbod, landen die draagmoederschap ongeregeld laten en landen met een regeling.
- 3. belang van het kind en de draagmoeder
 - Wat is er bekend over de (psychische) gevolgen en identiteitsontwikkeling op de langere termijn?
Er zijn kleinschalige langjarige onderzoeken naar de psychische gevolgen voor draagmoeder en kind. Daaruit volgen geen aanwijzingen voor negatieve consequenties.
 - Is draagmoederschap wel in het belang van het kind respectievelijk de draagmoeder?
Mits verantwoord uitgevoerd hoeft draagmoederschap niet in strijd te zijn met het belang van het kind of de draagmoeder.
- 4. de toepassing van de voorgestelde regeling
Hierbij gaat het met name om een toelichting op de toepassing en uitwerking van de voorgestelde bepalingen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Privaatrecht

Datum
23 september 2025

Onze referentie
6781781

4.1. Politieke context

Alle vragen stellende fracties zijn begaan met de positie van kind en draagmoeder bij draagmoederschap en de mogelijke risico's die daarbij kunnen optreden. Over het algemeen gesteld hechten de liberale en progressievere partijen aan de totstandkoming van wetgeving op dit terrein; draagmoederschap komt voor en het is wenselijk dat hiervoor een specifiek juridisch kader komt. Sommige andere partijen hebben moreel ethische bezwaren tegen draagmoederschap. Zij verwijzen daarbij o.a. naar zorgen over (misstanden bij) met name buitenlandse trajecten, waarbij ook een verband wordt gelegd met misstanden in het verleden bij adoptietrajecten.

4.2. Krachtenveld

Draagmoederschap is van belang voor personen die hun kinderwens niet langs natuurlijke weg kunnen verwezenlijken. Het gaat daarbij met name om zowel man-vrouw paren als mannenparen. Betrokken organisaties zijn onder meer de Raad voor de rechtspraak, de advocatuur, Fiom (expertisecentrum voor afstammingsvragen), belangenorganisaties van wensouders, draagmoeders en donorkinderen, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, fertiliteitsklinieken en de raad voor de kinderbescherming.

4.3. Afstemming

De nnavv is opgesteld samen met DGSenB, team Familie. De nnavv is tevens ambtelijk afgestemd met de ministeries van OCW, VWS en SZW. De nnavv en verzending daarvan naar de TK behoeft eveneens instemming van StasOCW. De stukken gaan gelijktijdig bij OCW de lijn in.

4.4. Communicatie

DCOM is geïnformeerd.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het overige bevat deze nota geen onderdelen die niet openbaar gemaakt kunnen worden.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Privaatrecht

Datum
23 september 2025

Onze referentie
6781781