

Vergaderjaar 2003–2004

28 457

Regeling van het conflictenrecht inzake adoptie en de erkenning van buitenlandse adopties (Wet conflictenrecht adoptie)

Nr. 13

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 januari 2004

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 11 december 2003 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over:

- **het verslag van een schriftelijk overleg over de brief van 21 februari 2003 met betrekking tot de regeling van het conflictenrecht inzake adoptie en de erkenning van buitenlandse adopties (28 457, nr. 7);**
- **de brief van de minister van Justitie van 1 december 2003 over interlandelijke adoptie (28 457, nr. 8).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) maakt zich zorgen over de verwijten die de instanties die zich bezighouden met interlandelijke adoptie, elkaar onderling maken. Er is sprake van concurrentie en van beschuldigingen over en weer over het verkeerd gebruik van cijfers en argumenten. Zij vraagt waar de oorspronkelijke zorg is gebleven voor het kind dat in aanmerking kan komen voor interlandelijke adoptie.

Uit de brieven blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de vraag welke kinderen voor adoptie in aanmerking komen. De minister schrijft in zijn antwoord op de vragen van de Kamer dat Nederland in feite op de «markt» voor adoptiekinderen concurreert met een groot aantal andere landen van opvang. Waardoor ontstaan er in Nederland wachttijden voor aspirant-adoptiefouders? Ligt dit aan de minister of heeft de minister gelijk als hij schrijft dat zich in Nederland meer ouders met een kindervens aanmelden dan er kinderen beschikbaar komen? Is dit het gevolg van internationale concurrentie?

De Vereniging Wereldkinderen benadrukt dat het subsidiariteitsbeginsel gehandhaafd moet worden, dat wil zeggen dat een kind alleen in aanmerking kan komen voor internationale adoptie als er in eigen land geen adequate oplossing kan worden gevonden. Het Adoptiefouderoverleg stelt dat veel kinderen zouden zijn gebaat bij interlandelijke adoptie, maar dat Nederland er niet in slaagt deze kinderen te bereiken. De minister daarentegen verwijst naar restricties die de zendende landen zouden hanteren. Kan de minister dit verduidelijken?

De Vereniging Wereldkinderen schrijft verder dat er een onterechte

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Nawijn (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66) en Visser (VVD).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijjstra (VVD).

discussie is ontstaan over de uitbreiding van het aantal te plaatsen adoptiekinderen. De vereniging vreest dat de internationale afspraken over interlandelijke adoptie in het gedrang kunnen komen door de druk van de adoptiefouders. Voorts wijst zij erop dat de zendende landen wel veel oudere kinderen en kinderen met medische problemen aanbieden, maar dat deze kinderen vaak moeilijk te plaatsen zijn. Is dit in andere landen ook zo? Moet het «tekort» aan kinderen worden gelezen als een «tekort» aan baby's?

Mevrouw De Pater verwijst in dit verband naar een brief van professor Pierce die aandacht vraagt voor de 14 miljoen HIV-aidswezen in Afrika. Zij kan zich echter niet voorstellen dat deze verwijzing is bedoeld als onderbouwing van het aantal kinderen dat in aanmerking zou kunnen komen voor internationale adoptie.

Het Bureau Centrale Autoriteit heeft enkele jaren geleden min of meer afgedwongen dat vergunninghouders het convenant Omgang met adoptiekanalen ondertekenen. Is dit convenant nog steeds van toepassing en moeten nieuwe vergunninghouders het ook tekenen of mogen zij vrij concurreren?

Deelt de minister de zorg dat mede door de druk van het toenemende aantal aspirant-adoptief ouders, meer ouders een kind willen adopteren door deelbemiddeling? Welk standpunt heeft hij over de vergunninghouders en de «zelfdoeners» onder de aspirant-adoptiefouders?

De heer **Van der Staaij** (SGP) zegt dat ieder kind zou moeten opgroeien bij zijn ouders, familie of een pleeggezin in het land van herkomst. Alleen als dit niet mogelijk is, kan interlandelijke adoptie een geschikt alternatief vormen. Dit is ook de insteek van het Haags Adoptieverdrag 1993. Bij adoptie dient het belang van het kind voorop staan en de regels die zijn gesteld, moeten dit waarborgen.

De minister speelt een faciliterende rol als het gaat om het aantal kinderen dat in aanmerking komt voor adoptie in Nederland. De lange duur van de procedures wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de eisen die de overheid terecht stelt. Zij moet er waar mogelijk wel voor zorgen dat belemmeringen en obstakels worden weggenomen en dat tijdrovende procedures worden gestroomlijnd en bekort.

De minister kan worden aangesproken op de procedure tot aan het verkrijgen van de beginseltoestemming. De Nationale Ombudsman heeft in het verleden al aangegeven dat die procedure onaanvaardbaar lang duurt. De oplossing die de minister nu biedt, is eigenlijk alleen een cosmetische oplossing. De wachttijd wordt niet verkort, maar het moment dat de aanvraag in behandeling wordt genomen, wordt opgeschort.

De heer Van der Staaij is daarom erg kritisch over het invoeren van wachtlijsten. Hij heeft er begrip voor dat een structureel tekort aan kinderen die voor adoptie in aanmerking komen, kan leiden tot langere procedures. Een wachttijd voorafgaand aan de voorlichting, kan een stuwmeer verder in het proces voorkomen en daarmee ook een te groot aantal beginseltoestemmingen. Er wordt echter van verschillende kanten betwist dat er te weinig kinderen beschikbaar zijn voor adoptie. Wat is nu precies de oorzaak van de geringe capaciteit?

Een van de aanbevelingen in het rapport van KPMG van juli 2002 is dat wordt onderzocht of er inderdaad sprake is van een structureel gebrek aan kinderen die in aanmerking komen voor adoptie. Is een dergelijk onderzoek al uitgevoerd en, zo nee, is de minister dan alsnog bereid dit te laten doen? Misschien is het een bewuste beleidskeuze om het aantal kinderen te beperken dat naar Nederland kan komen, maar dit moet dan wel duidelijk worden gezegd.

De heer Van der Staaij wijst op de mogelijkheid dat met het formaliseren van de wachttijd de druk afneemt om de procedure te versnellen of op zoek te gaan naar kinderen die in aanmerking komen voor adoptie. Met andere woorden: dat de traagheid van de huidige adoptieprocedure wordt

aanvaard. De instroom van adoptiefouders wordt toegesneden op de beperkte draagkracht van de procedure, terwijl de inzet erop gericht zou moeten zijn om die procedure te bekorten en waar mogelijk de capaciteit te vergroten, uiteraard binnen de grenzen en voorwaarden die daaraan zijn gesteld.

De discussie over het aantal kinderen werkt ook door in het praktisch functioneren van de wachtlijst. De minister wil het invoeren van de wachtlijst toespitsen op het beperkte aantal kinderen dat beschikbaar is, maar daarover bestaat nu al veel verdeeldheid en ook in de toekomst kan dit tot vervelende discussies leiden.

Er is nog een andere complicatie. Juist doordat de overheid een wachtlijststelsel hanteert, kan zij onder druk worden gezet om de adoptiecapaciteit te vergroten, terwijl zij slechts een faciliterende en geen zelfstandige rol heeft. Bovendien kan met een wachtlijststelsel geen uitzondering worden gemaakt voor oudere of gehandicapte kinderen zoals de Vereniging Wereldkinderen bepleit, want pas tijdens de voorlichtingscursus en uit het gezinsonderzoek zal blijken of ouders een ouder of gehandicapt kind willen en of zij daarvoor geschikt zijn. Een wachtlijst zal dus niet tot een duidelijke verkorting van de procedures leiden en kan zelfs averechts uitpakken. Is de minister bereid zijn voornemen nog eens tegen het licht te houden? Kan hij aangeven waarom er vertraging is opgetreden bij het invoeren van de wachtlijst?

De mogelijkheid voor ouders om zelf contacten aan te knopen met organisaties die bemiddelen in kinderadoptie is terecht aan strenge regels gebonden. De mogelijkheden voor deelbemiddeling zullen in het kader van de evaluatie worden onderzocht. In dit kader zou ook de vraag aan de orde moeten komen of het logisch is dat de ouders in de procedure zijn aangewezen op de vergunninghouders voor een toetsing van hun buitenlandse contacten. De vergunninghouders lijken een zekere weerstand te hebben tegen deelbemiddeling en houden zich bovendien zelf bezig met de ontwikkeling van contacten. Zo kan een zekere schijn van belangenverstremming ontstaan. Hoe denkt de minister hierover? Zou het niet beter zijn om de toetsing via de Centrale Autoriteit te laten verlopen. Wordt dit aspect meegenomen in de evaluatie?

Met het adopteren van een kindje is een fors bedrag gemoeid, soms wel 20 000 euro. De heer Van der Staaij zou het ongewenst vinden als minder draagkrachtigen daardoor niet in aanmerking komen voor adoptie. Wil de minister de mogelijkheden onderzoeken om de kosten voor de ouders terug te dringen? Kan hij al uitsluitend geven over het overleg met de minister van Financiën dat in de stukken wordt aangekondigd? Kan hij aangeven hoe de motie zal worden uitgevoerd over de snel gestegen kosten van de voorlichtingscursus die is aangenomen tijdens de behandeling van het ministerie van Justitie?

De heer **Luchtenveld** (VVD) is van mening dat bij de beoordeling van de voorstellen voor procedures en aspecten van adoptie altijd het belang van het kind voorop moet staan. Het is echter helaas niet altijd even gemakkelijk om aan te geven hoe het belang van het kind in een specifiek geval precies moet worden gewogen.

De brief van de minister heeft veel reacties opgeroepen van belangenorganisaties die aspirant-adoptiefouders begeleiden en voorlichten. Er moet een goede balans zijn tussen de zorgvuldigheid waarmee het belang van het kind is gediend en de duur van de procedure. De heer Luchtenveld sluit zich aan bij de aanbeveling van de Nationale Ombudsman dat de eerste fase tot de beginseltoestemming maximaal 14 maanden mag duren. Hij is daarom tegen de invoering van een wachtlijst: dit is een schijnoplossing die geen tijdswinst oplevert.

In antwoord op de vraag of hij er dan mee zal instemmen dat betrokkenen tweemaal naar de Raad voor de Kinderbescherming moeten, wijst hij erop dat de kinderbescherming bij de meeste gezinnen in Nederland nooit over

de vloer komt. Alleen bij echtscheiding of adoptie wordt heel veel aandacht besteed aan de vraag of de ouders wel voor een goede gezins-situatie zorgen. Door vereenvoudiging van het gezinsonderzoek zal de doorlooptijd korter worden.

Er is veel onduidelijkheid over de vraag of er sprake is van een tekort aan adoptiekinderen. Hoe is de situatie in andere Europese landen? Kampen zij ook met een tekort aan adoptiekinderen? Is er een rol weggelegd voor de Nederlandse overheid om in de contacten met andere landen te bevorderen het aantal voor adoptie beschikbare kinderen groter wordt of is dit uitsluitend een taak van de particuliere vergunninghouders?

De eigen contacten van aspirant-adoptiefouders worden gecontroleerd door een Nederlandse vergunninghouder. Die vergunninghouder en de aspirant-adoptiefouders zijn dan als het ware concurrenten van elkaar. De vergunninghouder heeft immers belang bij het aantal eigen bemiddelingen en de acquisitie van betrouwbare contacten. Vreest de minister niet dat dit problemen zal opleveren?

In zijn brief van 21 februari 2003 schrijft de minister dat in de wet is bepaald dat voor toepassing van die wet onder echtgenoten, echtgenoten van verschillend geslacht worden verstaan en dat gelijke behandeling van echtgenoten van hetzelfde geslacht vooralsnog niet kan worden gerealiseerd. De heer Luchtenveld wijst op de signalen dat niet alle landen afwijzend staan tegenover adoptie door echtgenoten van hetzelfde geslacht. Van de mogelijkheden die er zijn, moeten mensen gebruik kunnen maken. Hij zegt dat hij graag bereid is om mee te werken aan het opheffen van belemmeringen die dit in de weg staan.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) heeft begrip voor het ongenoegen onder aspirant-adoptiefouders over het voornemen om een wachtlijst in te voeren. Het duurt nu vier tot zes jaar na de start van de procedure voordat de ouders een kindje kunnen verwelkomen. Volgens de minister is dit een gevolg van het feit dat er te weinig kinderen voor adoptie beschikbaar zijn, maar dit is nog maar de vraag. Wereldwijd zijn er veel kinderen die zijn gebaat bij interlandelijke adoptie, maar de private organisaties die zich bezighouden met adoptie kunnen niet meer werk aan of doen niet genoeg. De minister zegt dat hij daarvoor niet verantwoordelijk is, maar zij betwijfelt dit. Hij kan de organisaties in ieder geval vragen wat zij nodig hebben om meer kinderen op te sporen die voor adoptie in aanmerking kunnen komen. Zo kan worden voorkomen dat mensen zelf een kind gaan zoeken. Dat dit risico's oplevert, hoeft geen betoog.

Een merkwaardige tegenstrijdigheid in het beleid is dat het kabinet enerzijds stelt dat adoptie een zaak is van particulier initiatief en zelfs van marktwerking, terwijl aan de andere kant de hoeveelheid beginseltoestemmingen door het ministerie wordt bepaald. Zonder beginseltoestemming is adoptie niet mogelijk en de stroom beginseltoestemmingen is constant. Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat het nauwelijks loont om naar meer kinderen te zoeken. Het aantal beginseltoestemmingen moet in verhouding staan tot het aantal aanvragen. Het voornemen om mensen op een wachtlijst te zetten, lijkt in ieder geval niet de meest effectieve manier op de wachttijd te verkorten. Welke mensen komen op die wachtlijst terecht?

Volgens een rapport van Unicef van 2002 zijn er 13,4 miljoen aidswezen jonger dan 15 jaar. Ook die kinderen verdienen een kans op een liefdevol en stabiel gezinsleven, maar het lijkt er nu op dat de minister zijn beleid en budget belangrijk vindt dan de rechten van het kind. Het Haags Adoptieverdrag biedt voldoende ruimte om landen aan te spreken op de aanwezigheid van wezen die voor interlandelijke adoptie in aanmerking komen.

De adoptieprocedure begint pas nadat alle medische mogelijkheden zijn onderzocht. Mevrouw Albayrak is van mening dat die eis moet worden versoepeld, ook omdat het lange medische traject het risico oplevert dat

betrokkenen de leeftijdsgrens overschrijden. Dit geldt ook voor de lange wachttijden. Het leeftijdsverschil tussen ouder en kind is nu vastgesteld op maximaal 40 jaar. Vrouwen in Nederland krijgen op steeds latere leeftijd kinderen. Hierdoor wordt ook pas op latere leeftijd duidelijk dat er geen eigen kinderen zullen worden geboren. Is het leeftijdsverschil zoals dit nu in de wet is vastgelegd nog wel houdbaar?

De kosten voor adoptie zijn hoog en slechts een klein deel ervan is fiscaal aftrekbaar. De eis dat een en ander kostendekkend moet zijn, brengt met zich mee dat adoptie niet meer voor iedereen bereikbaar is. De minister zegt dat de kosten die de gemeenschap draagt, gigantisch zijn. Kan hij dit toelichten? Vindt de minister het aanvaardbaar dat adoptie voor mensen met een laag inkomen niet langer haalbaar is? Is hij bereid te zoeken naar mogelijkheden voor een tegemoetkoming in de kosten?

Mevrouw Albayrak reikt hem enkele suggesties aan. Wellicht kan de bijzondere bijstand uitkomst bieden. Verder kan worden onderzocht of de zorgverzekeraars de kosten kunnen dekken; die krijgen het kind immers als klant zonder dat zij uitgaven moeten doen voor verloskunde of kraamzorg. Wil de minister aan de staatssecretaris van VWS vragen of zij die mogelijkheid in het kader van de wijziging van het zorgstelsel wil onderzoeken? Tot slot zou in overleg met de minister van Financiën moeten worden overwogen of de fiscale aftrekbaarheid kan worden vergroot. De minister is in principe niet tegen adoptie door homoparen, maar die opstelling komt niet tot uitdrukking in zijn beleid. Natuurlijk mag het «aanbod» van adoptiekinderen niet in gevaar worden gebracht door het uitdrukkelijk uitdragen van dit principe, maar er zou toch een manier moeten zijn om zowel de landen van herkomst als de adoptiefouders tegemoet te komen. Zij stelt voor om de passage uit de wet te schrappen dat adoptie alleen mogelijk is door partners van verschillend geslacht. Zo wordt er geen concreet beleid gevoerd, maar de facto worden dan wel aanvragen van paren van gelijk geslacht toegelaten. Die aanvragen zouden alleen moeten worden doorgeleid naar landen die wel bereid zijn kinderen af te staan aan homoparen. Met respect voor de landen die dit afwijzen, kan zo tegemoet worden gekomen aan de wens van homoparen.

Ook mevrouw **Van der Laan** (D66) stelt voorop dat het belang van het kind bij alle beslissingen centraal moet staan. Het is ook in het belang van het kind dat de procedures efficiënt en transparant zijn en dat de aspirant-adoptiefouders weten waar zij aan toe zijn. Zij vindt de gedachte van een «wachtlIJst voor de wachtlIJst» een zorgelijke ontwikkeling. Dit is niet meer dan een spel met woorden, want uiteindelijk duurt het nog steeds heel lang voordat de ouders een kindje kunnen verwelkomen.

De organisaties in Nederland hebben verschil van mening over de vraag hoe het «tekort» aan adoptiekinderen kan worden verklaard. In sommige rapporten wordt aangegeven dat er voldoende kinderen beschikbaar zijn, maar dat de vergunninghouders niet flexibel genoeg zijn om op het aanbod in te spelen. De minister wijst bemiddeling van de hand. Zij heeft begrip voor zijn argumenten dat dit particulier initiatief is en dat de organisaties dit zelf moeten regelen, maar de ouders zijn hiervan de dupe en uiteindelijk ook de kinderen. De regering zou op zijn minst een stimulerende rol kunnen vervullen. Wellicht is er objectief onderzoek nodig om de omvang van het probleem te kunnen vaststellen.

Door de lange duur van de procedures komt het steeds vaker voor dat de ouders te oud zijn tegen de tijd dat zij in aanmerking komen om een kindje te adopteren. Zou het niet logischer zijn om de aanvraagdatum bepalend te laten zijn?

Vrijwel iedere aanvraag wordt via het Bureau Centrale Autoriteit geleid. Dit bureau heeft slechts twee werknemers die zich ook nog moeten bezighouden met internationale kinderontvoeringen. Enige tijd geleden is het amendement-Dittrich aangenomen dat erop is gericht dat het bureau extra geld krijgt. Het aantal personeelsleden is echter niet veranderd en

tijdens de behandeling van de begroting bleek zelfs dat de minister niet zonder meer kan toezeggen dat dit bureau gespaard blijft als er een reorganisatie van het ministerie nodig zou zijn. Kan hij de Kamer nu wel geruststellen?

Mevrouw Van der Laan stelt voor om de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie zo aan te passen dat adoptie door homoparen mogelijk wordt tenzij het land van herkomst daar bezwaren tegen heeft. Nederland kan zijn gelijkheidsbeginselen niet exporteren naar andere landen, maar het kan wel proberen de discriminatie in eigen land tegen te gaan. Uit onderzoeken blijkt dat niet de samenstelling van het paar, maar de kwaliteit van de partners bepalend is voor de opvoeding. Voor alle kinderen is de opname in een liefdevolle en warme omgeving een eerste voorwaarde en ieder kind heeft recht op geschikte ouders. Zij waarschuwt voor een herhaling van de discussie die eerder is gevoerd over adoptie door homoparen. De mogelijkheid van adoptie door homoparen moet ook internationaal worden bepleit zodra en waar dit zonder negatieve consequenties mogelijk is.

Het argument dat er geen land zou zijn dat kinderen zou willen afstaan aan een Nederlands homoseksueel paar, blijkt niet valide. In de Verenigde Staten heeft vrijwel geen enkele staat daar geen bezwaar tegen en Zuid-Afrika heeft de wetgeving recentelijk gewijzigd waardoor adoptie door homoparen mogelijk wordt.

Ook de vrees dat adoptielanden de contacten zouden verbreken, is niet uitgekomen. Uit onderzoek van het ministerie van Justitie blijkt dat landen als China en India bereid zijn om aan adoptie mee te werken, mits vooraf vaststaat dat de kinderen niet bij homoparen terecht komen. Het is vervelend om dit zo vast te leggen, maar het alternatief is dat er helemaal geen kinderen meer uit die landen kunnen worden geadopteerd. Daarom stelt zij voor dat adoptie door homoparen mogelijk wordt van kinderen die afkomstig zijn uit landen die daar geen bezwaar tegen hebben. Daartoe moet de wet worden aangepast en moeten de belemmeringen in de internationale regelgeving, in het bijzonder in het Haags Adoptieverdrag, worden weggenomen. Acht de regering het mogelijk om daarnaast ook bilaterale afspraken te maken?

De wijziging van de wet zou een averechtse werking kunnen hebben. Daarom moet Nederland zich open opstellen en duidelijk aangeven dat de regering zich ervoor garant stelt dat kinderen uit landen die daartegen bezwaar hebben, niet bij homoparen terecht zullen komen. Mevrouw Van der Laan zegt dat het haar bedoeling is dat de discriminatie wordt opgeheven. Het moet mogelijk zijn om hiervoor een pragmatische oplossing te vinden.

De regering heeft alleen in een klein deel van de herkomstlanden onderzocht of er bereidheid is om kinderen af te staan voor homoadoptie. Kan dit onderzoek worden uitgebreid, bijvoorbeeld in samenwerking met Zweden?

Het antwoord van de minister

De **minister** deelt de zorg over het verschil van mening tussen de vergunninghouders. In het beleid is er altijd vanuit gegaan dat onderlinge afstemming tussen de vergunninghouders over de contacten in het buitenland gewenst is, niet alleen om de concurrentie- of marktverhoudingen enigszins te beperken, maar ook vanwege de totale wervingskracht van Nederland in het buitenland. Het is echter een gegeven dat er te weinig kinderen voor adoptie worden aangeboden om aan de vraag in de wereld te kunnen voldoen.

Of er absoluut te weinig kinderen zijn die potentieel voor adoptie in aanmerking komen, laat hij in het midden. Vaststaat dat de vraag het aanbod overtreft en dit geldt ook voor andere Europese landen. Hij benadrukt dat dit taalgebruik overigens niet betekent dat hij de adoptie van

kinderen ziet als een markt. Er is juist extra voorzichtigheid geboden, omdat bij de huidige discrepantie tussen vraag en aanbod het risico groot is dat er een echte markt ontstaat en vormen van kinderhandel.

Een zekere concurrentie tussen de vergunninghouders is onvermijdelijk en vaak worden er over en weer verwijten geuit over het uitvoeren van de regels. De minister zegt dat dit ook voor hem een punt van zorg is. De organisaties zijn hierop aangesproken en op de plicht tot samenwerking die een van de voorwaarden voor de vergunning is. Dit blijft een punt van aandacht.

In 1995 is er naar aanleiding van onderlinge geschillen een convenant gesloten tussen de vergunninghouders. De Centrale Autoriteit heeft toen aangestuurd op afspraken en overleg; de inhoud van het convenant is door de vergunninghouders zelf bepaald. Een vergunninghouder die in een bepaald land bemiddelingsactiviteiten wil verrichten, moet veel tijd investeren in contacten en waarborgen kunnen bieden voor zorgvuldige bemiddeling. Om te voorkomen dat die investeringen worden ondergraven door acties van andere organisaties, is het convenant opgesteld. De claims worden op verzoek van de vergunninghouders geregistreerd door het Bureau Centrale Autoriteit.

Het Nederlandse bestel is open. Iedere nieuwe bemiddelingsinstantie zal een vergunning krijgen als er wordt voldaan aan de voorwaarden. Er zal strikt de hand worden gehouden aan de eis tot samenwerking om te voorkomen dat bestaande contacten worden verstoord door een nieuwe organisatie. De minister zegt toe dat hij zal nagaan hoe de procedure voor de verlening van een vergunning verloopt en of die inderdaad 85 weken in beslag neemt.

Het convenant is dus mede bedoeld om de contacten te beschermen die al zijn gelegd in een bepaald land. In die zin vormt het een belemmering voor contactontwikkeling, maar als kan worden aangetoond dat die contactontwikkeling niet schadelijk is voor een andere organisatie, is er geen sprake van een belemmering. Het systeem van registratie van claims staat ook wat dit betreft open.

Jaarlijks worden er ongeveer 3000 aanvragen ingediend en zijn er ongeveer 1100 kinderen beschikbaar voor adoptie. Door dit verschil tussen vraag en aanbod worden de wachttijden tijdens de procedure langer. Daardoor moeten sommige elementen van de procedure worden herhaald.

Om de procedure compact te houden en te kunnen toetsen of er nog sprake is van een redelijke termijn, wordt de wachttijd op een moment geplaatst voorafgaande aan de procedure. Eerst wordt getoetst of mensen überhaupt in aanmerking komen voor adoptie. Als de uitkomst positief is, worden betrokkenen op de wachtlijst geplaatst, maar overigens is de wachtlijst open. De procedure die uitmondt in bemiddeling vindt plaats na de wachttijd en kan dan worden uitgevoerd binnen de periode die daarvoor staat, omdat er niet hoeft te worden gewacht op kinderen die er niet zijn. Deze beslissing is genomen om de procedures hanteerbaar, verstandig en redelijk te houden. Als er meer kinderen worden aangeboden, zou dit alles sneller kunnen verlopen, maar bij het huidige gebrek aan kinderen zal een snellere procedure zich echter vertalen in een langere wachttijd. De wachtlijst is niets anders dan de functie van het verschil tussen vraag en aanbod.

De Nationale Ombudsman heeft erop gewezen dat in de procedures vervuiling was opgetreden door de wachttijd die het gevolg is van het verschil tussen vraag en aanbod. Bij de vaststelling van de beginselverklaringen wordt gestuurd op een zeker overschot, zodat er een buffer ontstaat. Door de invoering van een wachtlijst kan die vervuiling uit de procedure worden gehaald. Met het systeem van de wachtlijst wordt geprobeerd duidelijk te maken welke wachttijd het gevolg is van de procedure en welke het gevolg is van het verschil tussen vraag en aanbod. Als

duidelijk wordt aangetoond dat er meer kinderen worden aangeboden, zal de capaciteit onmiddellijk worden opgevoerd.

In dit verband wijst de minister erop dat Frankrijk ervoor kiest om beginseltoestemmingen af te geven en de adoptiefouders vervolgens te laten wachten. Daardoor wordt er een veelvoud van beginselverklaringen afgegeven ten opzichte van het aantal kinderen dat wordt aangeboden. Ook dat is een onbevredigende situatie.

Hij zegt dat het belang van het kind altijd voorop staat. Er wordt niet gezocht naar een kind dat bij de ouders past, maar naar ouders die bij het kind passen. Het Haags Adoptieverdrag kent ook het beginsel dat wordt uitgegaan van de kinderen die worden aangeboden. Dit betekent dat de ouders moeten wachten tot er een kind wordt aangeboden dat bij hen past. Hij vindt dit ethisch verantwoord zowel ten aanzien van de ouders als ten aanzien van het kind.

Een aantal elementen in de Nederlandse wetgeving beperkt het aantal kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt. Die betreffen de grens aan de leeftijd bij binnenkomst in Nederland, de afstand van het kind door de biologische ouders, het feit dat niet alle kinderen geschikt zijn zoals kinderen met een ernstige lichamelijke of geestelijke stoornis, landen die vanwege religieuze, juridische of culturele redenen niet in aanmerking komen en landen die veel werk maken van interne plaatsing. Door het oprekken van de Nederlandse criteria kan het aanbod niet worden vergroot. Dit kan misschien wel worden bereikt door het verhogen van de leeftijd, maar de leeftijdsgrens is heel bewust in de wet vastgelegd.

Volgens het Haagse Adoptieverdrag moeten de kinderen worden aangeboden door de centrale autoriteiten in de landen van herkomst. Nederland is aan dit systeem gebonden. Het verdrag biedt tot op zekere hoogte ruimte voor bilaterale afspraken, maar het biedt ook waarborgen om te voorkomen dat dit ontaardt in kinderhandel.

Volgens het verdrag is het niet primair de bedoeling dat een overheid in landen van herkomst nieuwe mogelijkheden gaat aanboren. Terecht is ervoor gekozen dat dit in beginsel een taak is van de vergunninghouders. De Centrale Autoriteit zou wellicht meer behulpzaam kunnen zijn bij het leggen en onderhouden van contacten in het land van herkomst en bij het aanleveren van documenten. Als er een kind wordt aangeboden, zal dit ook zo snel mogelijk worden gedaan. In de omringende landen is de problematiek niet anders.

De heer Pierce schrijft in zijn brief over de 14 miljoen kinderen in de wereld die wees zijn geworden doordat hun ouders aan aids zijn gestorven. Van die groep worden volgens de informatie van Unicef 9,5 miljoen kinderen door de familie opgevangen. Adoptie is dan niet aan de orde. Van de overgebleven groep kan niet worden vastgesteld of de kinderen geschikt zijn voor adoptie. Dit is primair een kwestie van de centrale autoriteiten in die landen. Unicef constateert voorts dat in Centraal Europa en de Baltische Staten 1,5 miljoen kinderen niet thuis worden verzorgd en opgevoed. 800 000 van hen wonen in kindertehuizen. Het is niet vast te stellen of die kinderen geschikt zijn voor adoptie of niet. In Nederland blijken aspirant-adoptiefouders vooral geïnteresseerd te zijn in jonge gezonde baby's. Zij kunnen aangeven of zij bereid zijn om bijvoorbeeld een ziek kind te adopteren. Daarmee wordt rekening gehouden.

De talloze rapporten over het aantal kinderen dat in de wereld beschikbaar zou zijn voor adoptie, gaan niet uit van de feitelijke gegevens. Als Nederland onvoldoende gebruik zou maken van het bestaande aanbod, zou dit moeten blijken uit het feit dat er in andere Europese landen veel meer kinderen worden geadopteerd en dit is niet het geval; het systeem is zodanig dat een groter aanbod tot uitdrukking zou komen in een toenevend aantal adopties. Er zijn knelpunten, maar vooralsnog lijkt er geen aanleiding voor nader onderzoek.

De minister is het ermee eens dat met het instellen van een wachtlijst de

bordjes worden verhangen, maar de wachttijd wordt nu eenmaal niet zozeer bepaald door de procedures als wel door het verschil tussen vraag en aanbod. Hij zegt toe dat hij er alles aan zal doen om de procedures zo beknopt mogelijk te maken, zeker voor de beginseltoestemming.

In het kader van de beginseltoestemming wordt gecontroleerd of het jongste kind jonger dan een jaar is en of de ouders in verwachting zijn. Het is niet duidelijk hoe het verhaal in de wereld is gekomen dat eerst alle medische wegen moeten zijn bewandeld.

De invoering van de wachtlijst is uitgesteld tot 1 april 2004, omdat om organisatorische redenen nog overleg moest worden gevoerd over de overgang van een aantal verplichtende en voorlichtende taken.

De formatie van het Bureau Centrale Autoriteit omvat meer dan acht mensen. De formatie is echter niet het probleem, maar het feit dat er meer beginselverklaringen zijn dan beschikbare kinderen. Misschien kunnen de procedures nog verder worden gestroomlijnd, maar de bezuinigingen geven daartoe geen aanleiding.

Bij bemiddeling moet worden voldaan aan de eisen van het Haagse Adoptieverdrag. De vergunninghouders hebben ervaring met en kennis over de procedures in het buitenland. Om die reden is de controle op bemiddeling bij de vergunninghouders gelegd. De minister kent de klachten over deelbemiddeling en zegt toe dat dit aspect zal worden betrokken bij de evaluatie van de wet die naar verwachting in april 2004 zal verschijnen. Vooralsnog overweegt hij geen wijziging.

Geleidelijk aan accepteren enkele landen adoptie door homoparen, maar in de brief is al aangegeven dat herhaaldelijk onderzoek heeft aangetoond dat de wervingskracht van de Nederlandse organisaties zal afnemen als de bepaling uit de wet wordt geschrapt dat alleen adoptie door een paar van verschillend geslacht is toegestaan. Om principiële redenen kan ervoor worden gekozen om deze bepaling te schrappen, maar de facto zullen de wachtlijsten dan langer worden doordat een aantal landen dan niet meer zal meewerken.

Als nadrukkelijk vaststaat dat er met bepaalde landen een akkoord kan worden gesloten over de adoptie door homoparen, kan worden overwogen om de wet te wijzigen in die zin dat er van de bepaling kan worden afgeweken bij bijzonder akkoord. De Nederlandse wet zou dan geen belemmering mogen opleveren. De minister zegt toe dat hij zal nagaan of die mogelijkheid bestaat en zinvol is.

De Verenigde Staten zullen het verdrag binnenkort ondertekenen. Tot nu toe geldt het subsidiariteitsbeginsel nog niet voor de gehele Verenigde Staten, maar desondanks zijn er slechts 18 kinderen voor adoptie uit de VS gekomen. Dat landen intern adoptie door homoparen accepteren, betekent dus nog niet dat die kinderen in aanmerking komen voor interlandelijke adoptie.

In de loop van volgend jaar gaat er een delegatie naar Zuid-Afrika. De Kamer zal over de uitkomst van dit bezoek worden geïnformeerd.

Hij is er niet voor om een formulering in de Nederlandse wet op te nemen die in andere landen verkeerd kan worden uitgelegd. China bijvoorbeeld eist een verklaring van beide ouders, want het vindt zelfs de bepaling in de Nederlandse wet niet voldoende. In de landen waar adoptie door homoparen niet op bezwaren stuit, wordt thans al een praktische uitweg gevonden via de mogelijkheid van eenouderadoptie.

De leeftijdsgrens van de kinderen is vastgesteld ter bescherming van het kind. Ook het leeftijdsverschil tussen ouder en kind is vastgesteld met het oog op het belang van het kind. Daarom zou het onlogisch zijn om de wachttijd op te tellen bij het leeftijdsverschil.

Thans wordt onderzocht of de bijdrage aan de voorlichtingscursus kan worden beperkt tot bijvoorbeeld een bedrag van 1000 euro. Deze kosten worden gemaakt door ouders die kiezen voor adoptie en het is daarom niet te rechtvaardigen dat er op andere posten van de begroting moet worden bezuinigd in het belang van deze kosten. Met het bedrag dat nu

wordt betaald, wordt maar een deel van de kosten gedekt die de overheid maakt. De kosten van de bemiddeling bedragen een veelvoud van de kosten van de voorlichtingscursus. Over de mogelijkheid om die kosten of een deel van die kosten van de belasting af te trekken, wordt op dit moment overleg gevoerd met het ministerie van Financiën.

De vraag of adoptiefouders een beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand, moet worden overwogen in het kader van de Bijstandswet. Een zorgverzekering is altijd een verzekering van mogelijke kosten. Het kan voorkomen dat een verzekeraar bereid is de kosten van een adoptie gelijk te stellen aan die van een bevalling. De minister zegt toe dat hij dit punt zal voorleggen aan de staatssecretaris van VWS.

Desgevraagd merkt hij nog op dat hij een aanspraak op de begroting voor ontwikkelingssamenwerking geen reële optie vindt. In het land van herkomst kan een veelvoud van kinderen worden geholpen met de bedragen die zijn gemoeid met de adoptie van een kind in Nederland.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) is van mening dat de vergunninghouder heel andere belangen heeft dan de adoptiefouders die kiezen voor deelbemiddeling. Is er ooit door «zelfdoeners» gesproken over de mogelijkheid om een vergunninghouder aan te melden die niets anders doet dan de toets op zelfbemiddeling uitvoeren?

De heer **Van der Staaij** (SGP) vraagt of de minister bereid is in het kader van de evaluatie een samenhangend overzicht te verschaffen van de kosten die zijn gemoeid met adoptie en de subsidiemogelijkheden van de vergunninghouders.

Is hij verder bereid het wachtlijststelsel nog eens tegen het licht te houden naar aanleiding van deze gedachtewisseling of houdt hij onverkort vast aan de invoering van een wachtlijst op 1 april 2004?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) zegt dat de minister niets anders doet dan zijn beleid verdedigen; hij luistert niet naar de Kamer. Naar haar mening is het wel degelijk mogelijk om via het systeem van beginseltoestemmingen te bereiken dat meer mensen sneller een adoptiekind krijgen. De minister toont echter geen enkele creativiteit om iets te bereiken langs de weg van het aanbod en de bemiddelingsorganisaties.

Mevrouw **Van der Laan** (D66) vraagt of de minister de toezegging dat hij zal nagaan of er bilaterale verdragen kunnen worden gesloten, niet wil beperken tot Zuid-Afrika. Wil hij onderzoeken of er nog andere landen zijn die kinderen willen afstaan voor homoparen?

Zij citeert uit een brief van de minister: «Aan dezelfde landen is gevraagd of de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat zij in het geheel geen kinderen ter adoptie door personen in Nederland meer willen afstaan. Op dit punt kan ik de leden geruststellen. De voorgenomen wijziging in het Burgerlijk Wetboek zal niet van invloed zijn op de door de landen van herkomst als goed gekwalificeerde betrekkingen die momenteel met Nederland worden onderhouden, mits aan die landen geen verzoeken afkomstig van paren van hetzelfde geslacht worden gericht.» Hij zegt dus zelf dat die negatieve effecten niet zullen optreden. Daarom begrijpt zij niet waarom er niet nu al een begin kan worden gemaakt met de aanpassing van de wet als dit «mits» expliciet in de wet wordt opgenomen.

De **minister** wijst erop dat deelbemiddeling in een verdragsland niet mogelijk is. De procedure verloopt dan via de centrale autoriteiten. De controle op de bemiddeling buiten de verdragslanden is opgedragen aan

de organisaties. Daar heeft de Centrale Autoriteit geen zicht op. Dit punt wordt meegenomen in de evaluatie.

Zodra de uitkomst van de berekening van de kosten van de voorlichtingscursus bekend is, zal de Kamer daarover in samenhang met de andere kosten worden geïnformeerd. Het is niet zeker of dan ook al uitkomst kan worden geboden over de fiscale mogelijkheden.

De invoering van een wachtlijst hangt samen met het gegeven aanbod. De werving is in handen van particuliere organisaties; de overheid zorgt voor de faciliteiten en moet eventuele knelpunten wegnemen. Zolang het aanbod beperkt blijft, is de wachtlijstsystematiek de enig methode om de zorg over de duur van de procedures en de onredelijkheid die daarin schuilt, te verzachten.

Bij de enquête in 2005 zal zicht worden verschaft op de mogelijkheden voor bilaterale overeenkomsten. De minister vindt het niet zinvol om hierop vooruit te lopen voor een aspect. Zuid-Afrika is specifiek genoemd, omdat dit land bezig is met een wijziging van de wetgeving terzake. Het feit dat in Nederland adoptie door homoparen mogelijk is, heeft hier geen invloed op gehad. Hij verwacht dat een wijziging van de wet in Nederland wel gevolgen zal hebben. Op het moment dat het echt zinvol is en het meer is dan alleen een principekwestie, zal wetswijziging worden overwogen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Van Bommel