

Vergaderjaar 2004–2005

28 457

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

26 672

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht (Wet openstelling huwelijk)

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2005

Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Justitie d.d. 9 maart 2005 over adoptie door homoparen (28 457/26 672, nr. 22) heb ik toegezegd in een brief nader in te gaan op de overwegingen die ten grondslag liggen aan mijn voornemen de wet in diër voege te wijzigen dat het voor de vrouwelijke partner van de moeder mogelijk wordt om het kind van haar partner ten tijde van de geboorte te adopteren. Tevens heb ik toegezegd nog schriftelijk te zullen reageren op de opmerking van de heer Luchtenveld dat bij deelbemiddeling uit de Verenigde Staten (hierna: VS) ná de goedkeuring van een contact aldaar, de eis is gesteld dat eerst drie adoptiebureaus het kind in eigen land moeten hebben aangeboden voordat interlandelijke adoptie aan de orde kan zijn. Graag voldoe ik met deze brief aan deze toezeggingen.

Tijdens het Algemeen Overleg is voorts het stelsel van leeftijdsriteria aan de orde gekomen. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik in deze brief nader toe te lichten welke overwegingen ik heb ten aanzien van handhaving van de algemene leeftijdsgrens van 46 jaar voor adoptiefouders.

Alvorens op bespreking van deze onderwerpen in te gaan nog het volgende. Tijdens het Algemeen Overleg heb ik aangekondigd voornemens te zijn de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) open te stellen voor adoptie door paren van gelijk geslacht. Daarnaast heb ik in mijn brief van 21 februari jl. waarin ik vragen betreffende adoptie door een homopaar heb beantwoord (Kamerstukken II 2004–2005, 28 457, nrs. 20 en 21) aangekondigd de verzorgingstermijn bij éénouderadoptie (artikel 228, eerste lid, onder f, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek) te verkorten van drie naar één jaar. Op deze wijze wordt de lengte van de totale procedure voor interlandelijke adoptie door paren van gelijk geslacht verkort. Tot slot heb ik in mijn brief van 24 december 2004 ter beantwoording van enkele vragen over afstammingsrechtelijke gelijkstelling van kinderen geboren binnen een relatie van twee vrouwen (Kamer-

stukken II 2004–2005, 26 672 en 26 673, nr. 15) voorgesteld om de termijn van samenwoning van drie jaar in artikel 227, tweede lid, tweede zin, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek te schrappen, zodat adoptie door de vrouwelijke partner van de moeder reeds ten tijde van de geboorte kan plaatsvinden.

Ik ben voornemens een wetsvoorstel waarin deze wetswijzigingen, die hoofdzakelijk beogen de adoptie door paren van hetzelfde geslacht te faciliteren, worden opgenomen nog dit najaar voor indiening bij de Tweede Kamer gereed te hebben.

De voorstellen tot wetswijziging die ik in mijn brief van 21 februari jl. heb aangekondigd, hebben betrekking op het werkproces en de procedure bij interlandelijke adoptie. Ik zal deze onderwerpen, die onderling een samenhangend geheel vormen en die nadere uitwerking en overleg met de ketenpartners vergen, in een apart wetgevingstraject meenemen. Ik zal daarin onder meer de volgende onderwerpen opnemen:

- het verlengen van de duur van de beginsteltoestemming van drie naar vier jaar;
- de mogelijkheid om een beginseltoestemming voor twee kinderen tegelijkertijd af te geven, mits uit het gezinsonderzoek blijkt dat de aspirant-adoptiefouders daartoe geschikt zijn;
- (eenzijdige) akkoordverklaring bij adoptie uit een niet-verdragsland: bij een adoptie uit een niet-verdragsland wordt een matching van adoptiefkind en -ouder steeds voor accordering aan mij voorgelegd;
- akkoordverklaring bij adoptie in geval van deelbemiddeling: bij elke adoptie wordt met betrekking tot de matching tussen adoptiefkind en -ouder een akkoordverklaring vereist;
- machtiging van een vergunninghouder per land;
- nazorg na deelbemiddeling;
- verhoging van de leeftijdsgrens tot 48 jaar in geval van een opvolgende opnemering van een broertje of zusje, en
- doorberekening van de kosten van het gezinsonderzoek nadat de procedure van het gezinsonderzoek is geoptimaliseerd.

Afstammingsrechtelijke gelijkstelling

In mijn brief van 24 december 2004 ter beantwoording van enkele vragen over afstammingsrechtelijke gelijkstelling van kinderen geboren binnen een relatie van twee vrouwen (Kamerstukken II 2004–2005, 26 672 en 26 673, nr. 15) heb ik aangegeven voornemens te zijn een wetsvoorstel op te stellen dat strekt tot schrapping van het vereiste van drie jaar samenwoning bij stiefouderadoptie in gevallen waarin er sprake is van een huwelijk of geregistreerd partnerschap, ongeacht of dit een hetero- of homoseksuele relatie betreft (artikel 227, tweede lid, tweede volzin, van Boek 1 BW). Hierdoor wordt het voor de vrouwelijke partner van de moeder mogelijk om vóór de geboorte van het kind een adoptieprocedure te entameren, zodat de adoptie reeds ten tijde van de geboorte haar gevolgen kan hebben. Voor de gevallen waarin de adoptiebeslissing niet vóór de geboorte van het kind tot stand komt, kan de wet erin voorzien dat de adoptie in die gevallen terugwerkt tot aan de geboorte. Op deze manier wordt voor kinderen in de hier bedoelde gevallen een rechtspositie gecreëerd die volledig gelijk is aan die van kinderen geboren staande een huwelijk van een man en een vrouw, en wel op een wijze die past in het systeem van de wet, die voldoende rekening houdt met de belangen van de verwekker en met name ook meer kans maakt op erkenning in het buitenland.

Ik heb tijdens het Algemeen Overleg toegezegd nog nader in te gaan op de overwegingen om niet te voorzien in de mogelijkheid dat de vrouwe-

lijke partner van de moeder het kind kan erkennen of dat zij van rechtswege ouder van het kind wordt wanneer zij is gehuwd met de moeder. Ik noem drie redenen om niet te voorzien in de mogelijkheid van erkenning of ouderschap van rechtswege in geval van geboorte van een kind binnen een lesbische relatie.

Een van de uitgangspunten van het afstammingsrecht is dat juridisch ouderschap het biologisch ouderschap volgt: de erkenner wordt vermoed de biologische vader te zijn. Erkenning door iemand van wie op voorhand gegeven is dat deze niet de biologische ouder is (in casu de vrouwelijke partner van de moeder van het kind) past niet bij dit uitgangspunt. Voor het scheppen van een familierechtelijke band met een niet-biologische ouder is, ook elders, wél de adoptie als rechtsfiguur beschikbaar.

Daarmee kom ik op een volgende belangrijke overweging om niet voor erkenning of ouderschap van rechtswege te kiezen. Deze overweging is gelegen in het risico dat in het buitenland de juridische band tussen niet-biologische ouder en kind niet wordt erkend indien die band niet door een rechterlijke uitspraak in het leven is geroepen. Voor de erkenning komt daar nog bij dat een zodanige figuur in het buitenland in de regel is voorbehouden aan de man. Ik acht de kans reëel dat andere landen de figuur van erkenning van een kind door de vrouwelijke partner van de moeder, dan wel de figuur van het van rechtswege tot stand gekomen ouderschap van twee moeders, niet zullen erkennen. In dat geval wordt de partner van de moeder die naar Nederlands recht familierechtelijke betrekkingen met het kind heeft, in het buitenland niet beschouwd als ouder van het kind. Met het oog op de positie van het kind moet de Nederlandse wetgever dit risico niet nemen.

Een derde reden die ik heb aangegeven om niet te voorzien in de mogelijkheid van erkenning of van ouderschap van rechtswege is gelegen in het feit dat bij de geboorte van een kind in een homoseksuele relatie per definitie sprake is van een derde: een zaaddonor of een man met wie de vrouw contact heeft (gehad) of wellicht zelfs heeft samengeleefd (family life). In het geval van een huwelijk tussen een man en een vrouw mag ervan worden uit gegaan dat de man in de regel ook de verwekker is. Op dit uitgangspunt is de regeling in artikel 199, onder a, van Boek 1 BW gebaseerd. Maar in het geval van twee gehuwde vrouwen moet de man van wie aannemelijk is dat hij de biologische vader is, bij de totstandkoming van de familierechtelijke betrekkingen met de partner van de moeder van het kind worden betrokken. Bij adoptie bestaat daartoe de gelegenheid. Wanneer de biologische vader niet instemt met de adoptie, is de rechter in de gelegenheid om het belang van het kind bij de vestiging van een afstammingsrelatie met de vrouwelijke partner van zijn moeder af te wegen tegen het belang van de biologische vader, die mogelijk ook een afstammingsrelatie met het kind wil vestigen.

Ik zou mij overigens nog kunnen voorstellen dat de duur van de procedure niet lang hoeft te zijn. Met name niet in situaties waarin er een schriftelijke wilsverklaring van de biologische vader ligt waaruit blijkt dat deze met de adoptie instemt.

Leeftijdsgrenzen

Het huidige systeem van leeftijdsgrenzen in de Wobka is in grote lijnen het volgende. Het leeftijdsverschil tussen adoptiekind en -ouder mag maximaal 40 jaar zijn. Bij binnenkomst in Nederland dient een kind jonger te zijn dan zes jaar. Dit brengt met zich een maximumleeftijd van 46 jaar van aspirant-adoptiefouders om een buitenlands kind op te nemen. Voorts geldt dat de aspirant-adoptiefouder(s) bij de indiening van de aanvraag om een beginseltoestemming de leeftijd van 42 jaren niet mag (mogen) hebben bereikt.

Tijdens het Algemeen Overleg is door een aantal fracties de wens geuit de

leeftijdsgrens van adoptiefouders te verhogen of zelfs in zijn geheel af te schaffen. Dit betekent ook dat het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar zou worden losgelaten. Uit het evaluatieonderzoek Wobka van Van Montfoort volgt dat in professionele kring vrijwel algemeen handhaving van de huidige leeftijdsgrenzen als wenselijk wordt beschouwd. De leeftijdsgrens van het adoptiekind van zes jaar wordt blijkens dit onderzoek algemeen onderschreven. Het systeem waarbij het leeftijdsverschil tussen adoptiekind en adoptiefouder maximaal 40 jaar bedraagt, wordt ervaren als een systeem dat aansluit bij de grenzen van biologisch ouderschap. De gemiddelde leeftijd waarop vrouwen in Nederland hun eerste kind krijgen, ligt nog steeds onder de 30 jaar (in 2003 was volgens cijfers van het CBS de gemiddelde leeftijd 29,3). Uit bevolkingsonderzoek blijkt dat men vrouwen van 38 jaar en ouder te oud vindt om nog kinderen te krijgen (Sociaal en Cultureel Rapport 2004). Op een totaal van 200 297 kinderen werden in 2003 slechts 854 eerste kinderen geboren bij een moeder van 41 jaar of ouder. Dat is een percentage van 0,4%.

Voor het stellen van de leeftijdsgrens van adoptiefouders pleit ook dat adoptiekinderen bijzondere aandacht nodig hebben. Zij zijn door het aantal separaties van ouders en verzorgers, slechte hechtingservaringen, ondervoeding en verwaarlozing a-priori kwetsbare kinderen. Dit betekent dat aan adoptiefouders vaak zware eisen worden gesteld en dat zij in staat moeten zijn eventuele problemen – zeker als het kind in de puberteit komt – het hoofd te bieden. Daar komt bij dat de kans op een nieuwe separatie van het kind toeneemt naarmate de leeftijd van de adoptiefouder hoger is. Dit is ook het geval wanneer deze ouder op het moment van opnemning van het kind in goede geestelijke en lichamelijke gezondheid verkeert. Ik meen dat bij de vraag of aspirant-adoptiefouders geschikt zijn om een buitenlands kind op te nemen niet alleen naar het moment van opnemning moet worden gekeken, maar dat de verwachtingen voor de toekomst eveneens in overweging moeten worden genomen. Om die reden is een leeftijdsgrens voor adoptiefouders relevant. Ik noem in dit verband het voorbeeld van een 55-jarige adoptiefouder die op het moment van opnemning van een baby gezond en vitaal is, maar wanneer het kind 15 jaar is en in de puberteit zit, 70 zal zijn.

Uit onderzoek van prof. N. Verhulst is bovendien gebleken dat adoptiekinderen met oudere aspirant-adoptiefouders de leeftijd van hun ouders veelal als negatief hebben ervaren. Tot slot is van belang dat landen van herkomst ook een voorkeur hebben voor jonge aspirant-adoptiefouders. Schrapping van de maximumleeftijd dan wel de verhoging van de leeftijdsgrens van de aspirant-adoptiefouders zou tot gevolg hebben dat de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: raad) in het gezinsonderzoek het individuele geval diepgaander zou moeten onderzoeken om te zien of de aspirant-adoptiefouder geschikt is voor opnemning van een buitenlands kind, met alle gevolgen voor de werklust van dien. Bovendien zal naar verwachting bij de raad daardoor behoefte ontstaan om in het beleid objectieve criteria neer te leggen.

Tijdens het Algemeen Overleg is naar voren gebracht dat landen als Finland geen wettelijke leeftijdsriteria kennen. Ik merk hierbij op dat óók in die landen waar de wet daarin niet voorziet, veelal in de praktijk wel grenzen worden gesteld; in zijn algemeenheid geldt daarbij een maximumleeftijd van 45 jaar.

Ook van de zijde van de vergunninghouders is gebleken dat landen van herkomst hunnerzijds eisen stellen ten aanzien van de leeftijd van de aspirant-adoptiefouders. De Vereniging Wereldkinderen heeft mij er bij brief van 17 maart jl. op geattendeerd dat ook wanneer landen van herkomst formeel (in hun eigen wetgeving) geen leeftijdsgrens hanteren, zij dat in praktijk veelal wel blijken te doen. Het verhogen of afschaffen van de leeftijdsgrens van adoptiefouders zal dus geen effect hebben wanneer de landen van herkomst aangeven geen kinderen voor adoptie beschikbaar te stellen aan aspirant-adoptiefouders die naar hun mening te

oud zijn. Bovendien kan het verhogen of afschaffen van de leeftijdsgrens ook gevolgen hebben voor de attitude van landen van herkomst jegens Nederland, dat, mede door de in ons land gehanteerde leeftijdsgrenzen, een goede reputatie als land van opvang geniet. De Vereniging Wereldkinderen benadrukt vooral het belang van het hanteren van een leeftijdsverschil van 40 jaar. Aspirant-adoptiefouders hebben doorgaans een voorkeur voor een jong kind van ten hoogste twee jaar. Wanneer het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar wordt losgelaten, zal het nog moeilijker worden om voor een grotere groep oudere kinderen (ouder dan twee jaar) geschikte aspirant-adoptiefouders te vinden. Bij het handhaven van een leeftijdsverschil van 40 jaar bij een eerste opneming en een leeftijdsverschil van maximaal 42 jaar bij opneming van tweede en volgende kinderen, blijft het ook voor oudere kinderen mogelijk om geadopteerd te worden. Ook die kinderen verdienen een kans op een betere toekomst en ontwikkeling.

Overigens zal het verhogen of afschaffen van de leeftijdsgrens voor de adoptiefouders kunnen leiden tot meer aanvragen voor een beginseltoestemming, terwijl pas bij het gezinsonderzoek zal blijken of zij in aanmerking komen voor adoptie. Vervolgens zal nog moeten blijken of landen van herkomst bereid zijn om voor oudere ouders kinderen ter adoptie beschikbaar te stellen. Met het hanteren van een leeftijdsgrens hebben adoptiefouders bij de aanvraag reeds duidelijkheid over de vraag of zij wat leeftijd betreft in aanmerking komen voor adoptie van een buitenlands kind.

Omdat het aantal aanvragen voor een beginseltoestemming zal toenemen en de raad per individueel geval zal moeten toetsen of iemand met het oog op zijn leeftijd geschikt is om een kind te adopteren, zal het verhogen of afschaffen van de leeftijdsgrens gevolgen hebben voor de totale kosten van de procedure.

Rekening houdend met het bovenstaande, zie ik overigens wel mogelijkheden om in zekere mate aan de wens van Uw Kamer van versoepeling van de leeftijdsgrenzen tegemoet te komen.

Zo heb ik in mijn brief van 21 februari 2005 aangegeven te overwegen de leeftijdsgrens van adoptiefouders te verhogen naar 48 jaar in gevallen waarin er sprake is van de opvolgende opneming van een broertje of zusje. Er is dan sprake van een onderplaatsing van een adoptiekind. Onderplaatsing houdt in dat het tweede of volgende te plaatsen adoptiekind jonger is dan het reeds in het gezin opgenomen adoptiekind. Van de zijde van de Vereniging Wereldkinderen is opgemerkt dat in het geval van onderplaatsing een afwijking van het maximale leeftijdsverschil van ten hoogste twee jaar denkbaar is. Dat wil zeggen dat in geval van onderplaatsing voor de aspirant-adoptiefouders een leeftijdsgrens van 48 kan worden gehanteerd, terwijl het maximale leeftijdsverschil daarmee op 42 jaar komt. Een groter leeftijdsverschil achten zij onwenselijk.

Voorts kunnen op dit moment aspirant-adoptiefouders tot 42 jaar een beginseltoestemming aanvragen. Indien er sprake is van bijzondere omstandigheden kunnen zij tot het bereiken van de leeftijd van 44 jaar een beginseltoestemming aanvragen. Van bijzondere omstandigheden is bijvoorbeeld sprake indien de ouders bereid zijn een kind van twee jaar of ouder of een gehandicapt kind op te nemen. Denkbaar is echter dat de grens voor het aanvragen van een beginseltoestemming in alle gevallen verhoogd wordt naar 44 jaar.

Overeenkomstig mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg zal ik nader bezien in hoeverre er ten aanzien van de maximale leeftijdsgrens een hardheidsclausule kan worden ingebouwd om te voorkomen dat wanneer de procedure tot verkrijging van een beginseltoestemming lang duurt, adoptanten uiteindelijk wegens het bereiken van de leeftijdsgrens niet kunnen adopteren.

Kortom, ik meen dat er mogelijkheden zijn om het bestaande stelsel op onderdelen aan te passen en ben ook voornemens deze wijzigingen in het wetgevingstraject dat naar aanleiding van de brief van 21 februari jl. wordt ingezet, mee te nemen.

Vereisten bij deelbemiddeling uit Verenigde Staten

Tevens heb ik toegezegd nog schriftelijk te zullen reageren op de opmerking van de heer Luchtenveld dat bij deelbemiddeling uit de Verenigde Staten (hierna: VS) ná de goedkeuring van een contact aldaar, de eis is gesteld dat eerst drie adoptiebureaus het kind in eigen land moeten hebben aangeboden voordat interlandelijke adoptie aan de orde kan zijn. Zoals ik in mijn brief van 21 februari jl. heb aangegeven worden de uitgangspunten en waarborgen van het Haags Adoptieverdrag, waaronder het subsidiariteitsbeginsel, ook toegepast in de relatie met niet-verdragslanden. Dit betekent dat ook in de verhouding met de VS het subsidiariteitsbeginsel wordt toegepast. Daarom wordt aan Amerikaanse contactenvoorafgaand aan de goedkeuring- onder meer gevraagd of men bereid is het subsidiariteitsbeginsel in acht te nemen; dat wil zeggen dat interlandelijke adoptie eerst aan de orde kan zijn indien in de VS geen passende opvang mogelijk is.

Of ook daadwerkelijk invulling is gegeven aan dit beginsel, kan echter eerst worden vastgesteld zodra een concreet adoptiekind in beeld is. De vergunninghouder vraagt, wanneer in het kader van deelbemiddeling in de VS een plaatsingsvoorstel is gedaan, in de regel aan het buitenlandse contact of bij drie organisaties is nagegaan of het betreffende kind niet in de VS geadopteerd kan worden. Ik meen dat aldus op redelijke en zorgvuldige wijze invulling wordt gegeven aan het subsidiariteitsbeginsel.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner