

Vergaderjaar 2009–2010

31 045

Voorstel van wet van het lid Koşer Kaya tot wijziging van de Wet arbeid en zorg in verband met de uitbreiding van de duur van het adoptieverlof bij interlandelijke adoptie

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 november 2009

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag over dit wetsvoorstel. Het verheugt mij te lezen dat de leden van de meeste fracties de strekking van het wetsvoorstel in ruime mate ondersteunen. De in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen bieden gelegenheid om het doel en de strekking van het wetsvoorstel nader toe te lichten. Bij de beantwoording van de vragen streef ik ernaar zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aan te houden, waarbij ik uit praktisch oogpunt mijzelf heb gepermitteerd om op vragen en opmerkingen van gelijke strekking gezamenlijk in te gaan.

Het verheugt mij te lezen dat de leden van de fractie van **GroenLinks** met belangstelling hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en veel waardering hebben voor mijn inspanningen. Deze leden hebben in het verslag aangegeven de doelstellingen van onderhavig wetsvoorstel volledig te ondersteunen.

Het stemt tot voldoening dat de leden van de fractie van de **ChristenUnie** met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot uitbreiding van de duur van het adoptieverlof bij interlandelijke adoptie. De vragen van deze leden zal ik verderop in deze nota beantwoorden.

Het verheugt mij eveneens dat de leden van de **SGP-fractie** met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en het met mij eens zijn dat de huidige wet geen of onvoldoende rekening houdt met het verschil tussen landelijke en interlandelijke adoptie en de daarmee samenhangende tijdsfactor. Op hun vragen en opmerkingen ga ik hierna nog in.

De leden van de **PVV-fractie** hebben in het verslag aangegeven geen voorstander te zijn van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden stelden hiertoe dat het huidige adoptieverlof toereikend is en zo nodig aangevuld kan worden met andere bestaande mogelijkheden tot het opnemen van verlof, zoals de levensloopregeling en opgespaarde vakantiedagen.

De leden van de **CDA-fractie** gaven in het verslag aan voorstander te zijn van een zorgvuldige adoptieprocedure waarin de ouders en het geadopteerde kind de tijd krijgen om aan elkaar te wennen. Niettemin stelden deze leden enkele vragen en plaatsten zij een enkele opmerking. Ten eerste vroegen deze leden naar het precieze verschil tussen landelijke en interlandelijke adoptie. In antwoord op de vraag van deze leden merk ik het volgende op. Vooropgesteld dient te worden dat het verschil tussen landelijke en interlandelijke adoptie de nationaliteit van het adoptiekind betreft. Interlandelijke adoptie betreft de adoptie van buitenlandse kinderen, waarop de Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie (Wobka) van toepassing is. Interlandelijke adoptie betreft veruit de meeste adopties in Nederland. Buitenlandse kinderen zijn buiten Nederland geboren, de Nederlandse nationaliteit niet bezittende kinderen (art. 1 Wobka). Nederlandse kinderen zijn kinderen die de Nederlandse nationaliteit bezitten. Uit deze definitie volgt dat adoptie van een Nederlands kind, dat thans in de meeste gevallen stiefouderadoptie betreft, te kwalificeren is als landelijke adoptie. Op een aanverwante vraag van deze leden of adoptie uit Duitsland ook geldt als interlandelijke adoptie, dient derhalve, mits het een buitenlands kind betreft, bevestigend geantwoord te worden. De leden van de **CDA-fractie** stelden vervolgens de vraag of in andere Europese landen ook onderscheid gemaakt wordt tussen landelijke en interlandelijke adoptie. In antwoord op deze vragen breng ik graag het volgende naar voren. Niet alleen in Europese landen, maar ook internationaal wordt dit onderscheid gemaakt. Uit de Memorie van Toelichting van het Haags verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (Haags Adoptieverdrag) van 1994 blijkt immers dat de keuze voor opneming van «*intercountry adoption*» in de titel van het verdrag zonder meer geaccepteerd is door de toenmalige leden van de zeventiende conferentie, temeer omdat deze titel het onderwerp van de conventie goed samenvat en in overeenstemming is met artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het Kind (IVRK, art. 21 onder b en d). Derhalve maken in ieder geval de landen die het verdrag hebben geratificeerd dit onderscheid. Evenwel dient aangemerkt te worden dat de afzonderlijke verdragslanden nog steeds de mogelijkheid hebben om, zij het binnen de grenzen van dit verdrag, hun eigen wetgeving vorm te geven.

De leden van de **CDA-fractie** vroegen mij voorts om een nadere uiteenzetting van de verschillende adoptieregelingen in andere West-Europese landen. De leden van de fracties van de **SP** en de **VVD** stelden soortgelijke vragen. De leden van de **SP-fractie** stelden de vraag hoe de uitkering van het adoptieverlof in andere Europese landen is geregeld. De leden van de **VVD-fractie** vroegen mij uitvoeriger in te gaan op hoe andere Europese landen omgaan met adoptieverlof. In antwoord op deze vragen van de leden merk ik allereerst op dat een volledige uiteenzetting van de adoptieregelingen in alle 27 lidstaten van de Europese Unie een onevenredig tijdrovend rechtsvergelijkend onderzoek zou vergen, hetgeen het bestek van deze nota te buiten zou gaan. Ik volsta in deze nota dan ook met een uiteenzetting van de regelingen met betrekking tot het adoptieverlof en de uitkering van de adoptievergoeding in de belangrijkste ontvangende landen België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal, Italië, Noorwegen en Zweden. Voor de regelingen met betrekking tot interlandelijke adoptie in de overige lidstaten van de Europese Unie verwijs ik kortheidshalve naar het overzicht van het door International Social Service (ISS) in samenwerking met het International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Family (IRC) in 2000 uitgegeven, in 2005 geüpdate information sheet, dat te raadplegen is op www.iss-ssi.org.

In België is het adoptieverlof gekoppeld aan de arbeidsomstandigheden van de adoptiefouders. Ambtenaren hebben recht op 6 weken adoptieverlof als het adoptiekind jonger dan 3 jaar is, en 4 weken als het adoptie-

kind 3 jaar of ouder is. Werknemers met een tijdelijk dienstverband, al dan niet in dienst van de overheid, hebben recht op 4 weken adoptieverlof. Adoptiefouders die kortdurend werkloos zijn hebben recht op 3 dagen ouderschapsverlof. Het verlof dient opgenomen te worden binnen een maand na inschrijving in het bevolkingsregister. De hoogte van de uitkering voor deze drie categorieën adoptiefouders bedraagt 100% van het salaris gedurende de voor hen geldende verlofduur. Geheel anders is de verlofregeling voor de overige adoptiefouders werkzaam in de private sector. Zij hebben recht op maximaal 12 weken ouderschapsverlof, gedurende de 4 jaar volgend op inschrijving van het adoptiekind in het bevolkingsregister, tot de leeftijd van 8 jaar. De hoogte van de uitkering bedraagt € 540,- per maand (indicatief voor het jaar 2000). Overigens wordt de duur van het verlof voor alle adoptiefouders verdubbeld indien sprake is van interlandelijke adoptie van kinderen met een bijzondere zorgbehoefte (special-needskinderen).

In Frankrijk is de duur van het adoptieverlof gekoppeld aan het aantal geadopteerde kinderen. De verlofduur bedraagt 10 weken bij een of twee adoptiekinderen en 18 weken bij drie of meer adoptiekinderen. Bij gelijktijdige adoptie van twee of meer kinderen hebben adoptiefouders recht op 22 weken adoptieverlof, dat ingaat op de dag van aankomst van het kind in Frankrijk. De hoogte van de uitkering is gelijk aan de hoogte van de uitkering van het zwangerschapsverlof.

In Duitsland is de duur van het adoptieverlof gekoppeld aan het ouderschapsverlof. De verlofduur is maximaal 3 jaar en kan vanaf de adoptie tot en met het zesde levensjaar van het adoptiekind opgenomen worden. De hoogte van de uitkering is gelijk aan de hoogte van het zogenaamde «Erziehungsgeld», vergelijkbaar met de Nederlandse kinderbijslagregeling. In het jaar 2000 was de hoogte hiervan € 308,- per maand.

In Luxemburg hebben adoptiefouders recht op zes maanden adoptieverlof per geadopteerd kind. Er geldt echter wel een maximumleeftijd van 5 jaar voor het adoptiekind. De hoogte van de uitkering bedraagt € 1496,- per maand.

In het Verenigd Koninkrijk hebben adoptiefouders recht op maximaal een jaar adoptieverlof, waarvan 39 weken betaald. De hoogte van de uitkering bedraagt € 150,- per maand.

In Spanje hebben adoptiefouders recht op 16 weken adoptieverlof voor het eerste adoptiekind. Voor elk volgend adoptiekind wordt het verlof uitgebreid met 2 weken. Ambtenaren hebben bovendien het recht om bij interlandelijke adoptie 8 weken extra betaald verlof op te nemen, teneinde te kunnen reizen naar het herkomstland van het kind, de procedures aldaar af te handelen en het kind op te halen. De voorwaarde is wel dat het adoptiekind jonger is dan 6 jaar. Bij (interlandelijke) adoptie van kinderen boven deze leeftijd hebben adoptiefouders geen recht op verlof. Hoewel de hoogte van de uitkering van de adoptievergoeding gecodificeerd is in het Spaans Burgerlijk Wetboek, hebben autonome gemeenten in Spanje elk een eigen regeling omtrent de hoogte van de uitkering.

Portugal kent een uitgebreid stelsel van verlofregeling, dat drieledig is. Ten eerste hebben adoptiefouders recht op 26 weken adoptieverlof, met een verlenging tot maximaal twee jaar. Het verlof wordt toegekend bij adoptie van kinderen tot en met 3 jaar, waarbij er recht op een uitkering ter hoogte van 100% van het loon is. Indien een special-needskind wordt geadopteerd hebben adoptiefouders recht op minimaal 26 weken verlof, dat maximaal tot vier jaar verlengd kan worden. De leeftijdsgrens voor een special-needskind is 12 jaar. Adoptiefouders hebben in dat geval recht op een uitkering ter hoogte van maximaal twee maal het in Portugal geldend minimumloon. Ten tweede kunnen adoptiefouders, na het adoptieverlof aanspraak maken op ouderschapsverlof van maximaal 8 weken. Voor dit verlof geldt evenwel de leeftijdsrestrictie voor kinderen tot en met 3 jaar en worden voorts de voorwaarden gesteld dat beide ouders in loondienst werken en dat er geen sprake is van een inter-familiaire

adoptie. Er is recht op een uitkering ter hoogte van 100% van het loon van de ouder die het verlof opneemt. Ten slotte is er een verlofregeling voor (adoptief)ouders van een kind met een chronische ziekte, handicap of langdurig zorgbehoevend is ten gevolge van een ongeval. Deze ouders kunnen, tot maximaal het tiende levensjaar van het kind, ieder dertig dagen per jaar betaald verlof opnemen, met recht op een uitkering ter hoogte van 100% van het loon van de ouder die het verlof opneemt. In Italië hebben adoptiefouders recht op bijzonder verlof in de pre-adoptiefase, voor het gehele tijdsbestek van de afhandeling van de procedures in het land van herkomst en het ophalen van het kind. Daarna heeft een adoptiefouder (alleen de moeder in dit geval) recht op 12 weken ouderschapsverlof, met een maximale verlenging van twee maal 12 weken. Indien ouders dat wensen, kan het ouderschapsverlof onder dezelfde voorwaarden door de adoptievader opgenomen worden. De hoogte van de uitkering bedraagt 100% van het salaris van de adoptiefouder die het verlof opneemt. Bovendien gelden er geen leeftijdseisen voor het adoptiekind. Naast het ouderschapsverlof hebben adoptiefouders die een special-needskind adopteren recht op ziekteverlof. Voor dit verlof geldt echter wel een leeftijdsrestrictie; het adoptiekind mag niet ouder zijn dan zes jaar. Bij opneming van het ziekteverlof wordt het salaris van de adoptiefouder gedurende dertig dagen volledig doorbetaald. Daarna kunnen adoptiefouders, indien werkzaam bij de overheid, aanspraak maken op maximaal zes maanden aanvullend verlof, waarbij 30% van het salaris uitbetaald wordt. Bij alle vormen van verlof zijn adoptiefouders bovendien uitgezonderd van het betalen van de sociale zekerheidspremies.

In Noorwegen hebben adoptiefouders recht op 41 weken adoptieverlof, waarvan de hoogte van de uitkering 100% van het loon bedraagt, of 51 weken met 80% doorbetaling van het loon.

In Zweden hebben adoptiefouders recht op 480 dagen adoptieverlof. De hoogte van de uitkering bedraagt gedurende de eerste 390 dagen 80% van het salaris, met een maximum van € 96,- per dag en € 19,80 per dag gedurende de laatste 90 dagen van het verlof.

De leden van de **CDA-fractie** merken in het verslag ten slotte op dat hen uit de praktijk geen signalen bekend zijn dat het opnemen van extra adoptieverlof problemen oplevert. Deze leden stellen voorts dat bij een mogelijk extra verlof de werkgever en werknemer in onderling overleg tot een werkbare modus komen, hetgeen een wettelijke regeling voor het extra verlof in de Wet Arbeid en Zorg (WaZo) overbodig maakt. De leden van de **PVV-fractie** maakten een soortgelijke opmerking. Anders dan deze leden stellen, ben ik niet van mening dat bij een mogelijk extra adoptieverlof de werkgever en werknemer altijd in onderling overleg tot een oplossing komen. Juist om deze reden is het van belang om eenduidigheid te creëren in de mogelijkheid tot het opnemen van aanvullend adoptieverlof, teneinde rechtsongelijkheid tussen adoptiefouders te voorkomen. De mogelijkheid om bij interlandelijke adoptie twee weken aanvullend verlof op te nemen is dan niet meer in grote mate afhankelijk van de (on)wil van de werkgever, maar betreft het een wettelijk recht waar aspirant-adoptiefouders zich op kunnen beroepen.

Ten slotte vroegen de leden van de **CDA-fractie** mij in het kader van bovenstaande opmerking om een nadere toelichting van het maatschappelijk belang en de behoefte aan een uitbreiding van de wettelijke duur van het adoptieverlof bij interlandelijke adopties. Zij stelden de verwante vraag of er concrete gegevens zijn waaruit blijkt dat de huidige periode van vier weken te kort is.

In antwoord op de vraag van deze leden merk ik allereerst op dat het regulier adoptieverlof van vier weken tot doel heeft om gewenning en hechting van het adoptiekind binnen de nieuwe gezinssituatie op gang te brengen. Het door mij geïnitieerde aanvullend adoptieverlof van maximaal twee weken dient daarentegen te worden gezien als een

(bescheiden) tegemoetkoming aan adoptiefouders ter afhandeling van de procedures in het buitenland en het ophalen van het kind. Zoals ik reeds in de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel uiteen heb gezet, staan deze twee weken dus los van het regulier adoptieverlof. (Kamerstukken 2006/2007, 31 045, nr. 3, p. 1) Uit de Memorie van Toelichting bij de Wet Arbeid en Zorg (Kamerstukken 1999/2000, 27 207 nr. 3, p. 18) blijkt dat voor het regulier adoptieverlof geen onderscheid wordt gemaakt tussen het adopteren van een Nederlands kind (landelijke adoptie) en het adopteren van een buitenlands kind (interlandelijke adoptie). Naar mijn mening gaat de bestaande wetgeving hiermee mank. Bij interlandelijke adopties hebben adoptiefouders een nadelige positie ten opzichte van adoptiefouders die een kind in Nederland adopteren, aangezien de tijd die gemoeid is met het afhandelen van procedures in het buitenland langer is dan de tijd die gemoeid is met het afhandelen van de procedures in Nederland. Adoptiefouders kunnen bij het afhandelen van procedures in Nederland gewoonlijk hun dagelijkse werkzaamheden voortzetten, terwijl adoptiefouders bij interlandelijke adoptie minstens twee weken in het buitenland dienen te verblijven. Voor de afhandeling van procedures in het buitenland dienen zij opgespaarde vakantiedagen op te nemen, terwijl adoptiefouders bij een landelijke adoptie deze opgespaarde vakantiedagen bovenop het reguliere adoptieverlof kunnen opnemen om langer thuis te blijven bij het adoptiekind.

Een gezonde hechting en gewenning van het adoptiekind in de nieuwe gezinssituatie is van groot maatschappelijk belang en daarmee samenhangend de maatschappelijke cohesie. Deze cohesie kan bewerkstelligd en bevorderd worden door te investeren in zowel de (adoptief)ouders als het adoptiekind.

Bovendien is interlandelijke adoptie in Nederland de laatste tijd aan verandering onderhevig. Steeds meer interlandelijke adopties betreffen oudere kinderen, kinderen met een medische beperking (special-needskinderen) of meerlingen. Het integreren van deze speciale groep kinderen in de Nederlandse samenleving rechtvaardigt dat ouders, in de eerste fase dat de kinderen in Nederland zijn, zoveel mogelijk tijd kunnen doorbrengen met het adoptiekind. Een goede hechting met het adoptief gezin en adequate zorg is immers in het belang van het kind en voor het special-needskind in het bijzonder. Uit onderzoek naar de ontwikkeling van interlandelijk geadopteerde kinderen blijkt dat een vroege en goede gehechtheidrelatie tussen het adoptiekind en de adoptiefouders van invloed is op de ontwikkeling van het adoptiekind in de basisschoolleeftijd en in de adolescentie. Veilig gehechte adoptiekinderen blijken zich beter te ontwikkelen op sociaal en cognitief niveau. (Juffer, F., De Ontwikkeling van interlandelijk geadopteerden, in: *Adoptie onder Vuur*, Justitiële Verkenningen 7/08, Den Haag, 2005, WODC)

Bovendien wordt met de komst van het kind voor de adoptiefouders een lange adoptieprocedure afgesloten, maar begint het proces van hechting en zorg voor het kind. Voor veel adoptiefouders geldt dat zij beiden moeten blijven werken uit financieel oogpunt, waardoor het kind op termijn buitenshuis opgevangen dient te worden. Dat de adoptiefouders bovenop het regulier adoptieverlof bijzondere verlofdagen of opgespaarde vakantiedagen kunnen opnemen om het hechtingsproces op gang te brengen, is ook in dit licht niet meer dan gerechtvaardigd. Op de vraag van deze leden of er concrete gegevens zijn waaruit blijkt dat de huidige periode van vier weken te kort is voor het voltooien van het hechtingsproces, merk ik het volgende op. Die gegevens zijn er niet. Wel laten de vele onderzoeksresultaten van meta-studies naar gehechtheidrelaties bij adopties zien dat een stabiele hechtingssituatie een langdurig ontwikkelingsproces is dat jaren kan duren, en pas start op het moment dat de adoptiefouders de zorg voor het adoptiekind op zich hebben genomen en voor het kind een continue leefsituatie hebben gecreëerd. Ik verwijs in dit verband bijvoorbeeld naar de onderzoeksgegevens tussen

de jaren 1990 tot en met 2000 van adoptie-expert prof. R. Hoksbergen. (Hoksbergen, R., Walenkamp, H. en F. Juffer, *Adoptie een levenslang dilemma*, Bohn Stafleu Van Loghum, 2000, Houten). Van een echte gehechtheidrelatie is dan ook pas sprake wanneer een kind in angstige situaties, bij vermoeidheid, ziekte of om welke reden dan ook, contact zoekt met juist een specifiek persoon: de (adoptief)ouder. Ten overvloed merk ik nogmaals op dat de ontwikkeling van gevoelens van veiligheid en vertrouwen basisvoorwaarden zijn voor een verdere emotionele ontwikkeling.

Het verheugt mij te lezen dat de leden van de **PvdA-fractie** het belang van een goed hechtingsproces tussen het adoptiekind en de adoptiefouders, en daarmee de noodzaak tot verruiming van de adoptietermijn, onderschrijven. Met het oog op het bij wet vaststellen van een aanvullende termijn voor interlandelijke adoptie vroegen deze leden, kort gezegd, naar de duur van het adoptieproces in het land van herkomst. Zij vroegen mij daarbij specifiek in te gaan op de procedures in de landen India, Zuid-Afrika, Nigeria, Ethiopië, Haïti, Colombia, Peru, de Verenigde Staten en Polen. De leden van de **SP-fractie** stelden verwante vragen. Zij vroegen hoeveel dagen adoptiefouders in het land van herkomst dienen te verblijven, als het een adoptie betreft binnen de Europese Unie, de belangrijkste adoptielanden in Azië en die in Afrika. Zij vroegen voorts of het bij alle interlandelijke adopties noodzakelijk is om langere tijd in het herkomstland van het adoptiekind te verblijven. Enkele kanttekeningen voorafgaand aan de beantwoording van deze vragen zijn mijns inziens op hun plaats.

Ten eerste wordt de duur van het adoptieproces mede bepaald door de wensen en mogelijkheden van de aspirant-adoptiefouders. Bij navraag bij de voor de verschillende landen bemiddelende vergunninghouders blijkt dat de adoptieprocedure in geval van adoptie van een special-needskind aanzienlijk korter kan zijn dan de adoptieprocedure van andere kinderen. Ten tweede verschillen de voorwaarden die aan de adoptiefouders gesteld worden per land. De tijd die gemoeid is met het vervullen van deze voorwaarden komt derhalve bovenop de reguliere duur van het ophalen van het kind.

In reactie op de vraag of het bij alle interlandelijke adopties noodzakelijk is om langere tijd in het herkomstland te verblijven, breng ik graag het volgende naar voren. De term «noodzakelijkheid» is naar mijn mening een niet geschikte. Passender zou zijn om in termen van «mogelijkheid» en «interesse» te spreken. Het is een bewuste omkering dat aspirant-adoptiefouders naar landen van herkomst reizen. Voor adoptiefouders is het verblijf in het herkomstland immers een mogelijkheid om kennis te maken met het land, de sociale en economische omstandigheden en de gewoonten en gebruiken aldaar. Dit past ook bij de opvatting dat adoptie niet een nieuwe start is waarbij het verleden zoveel mogelijk moet worden uitgewist, maar het in het belang van het kind is om, met het oog op de toekomst waarin het kind mogelijk vragen zal stellen over zijn achtergrond, zoveel mogelijk bekend te (willen) zijn met de cultuur van het herkomstland.

In antwoord op de vragen van deze leden naar de duur van de procedurele afhandeling in de landen van herkomst geef ik graag een nadere uiteenzetting voor de belangrijkste adoptielanden onderverdeeld per werelddeel. De adoptielanden heb ik geselecteerd op basis van het aantal door Nederlandse gezinnen opgenomen buitenlandse adoptiekinderen, zoals gerapporteerd door het Ministerie van Justitie (Ministerie van Justitie, *Adoptie – Trends en analyse, Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2004 tot en met 2008*, Den Haag, 30 maart 2009). De belangrijkste herkomstlanden in Afrika waren in 2008: Ethiopië, Kenia, Nigeria en Zuid-Afrika, die in Europa: Polen, Hongarije en Slowakije, in Azië: China, India, Filippijnen, Taiwan en Thailand en ten slotte in Amerika:

Bolivia, Colombia, Haïti en de Verenigde Staten. Voorts heb ik een onderscheid gemaakt in de duur van de voorprocedures vanaf het moment dat er een kind wordt voorgesteld (tijdsduur dat adoptiefouders moeten wachten in Nederland) en de verblijfsduur ter afhandeling van de adoptieprocedures in het herkomstland (daadwerkelijke verblijf van de adoptiefouders buiten Nederland). Een uiteenzetting van de duur van de procedures in Peru heb ik achterwege gelaten, omdat er vanaf het jaar 2007 geen interlandelijke adopties zijn geweest.

De gemiddelde tijdsduur van de voorprocedures in Afrika, vanaf het moment dat er een kind is voorgesteld, varieert van twee weken in Zuid-Afrika tot vier maanden in Ethiopië. De tijdsduur van het verblijf van de adoptiefouders in het herkomstland is verschillend. Het verblijf in Ethiopië is een week, in Nigeria drie tot vijf weken en in Zuid-Afrika twee tot drie weken. Kenia neemt een bijzondere plaats in; het verblijf in dit land is zes maanden en maakt onderdeel uit van een langdurige observatie van het hechtingsproces tussen de aspirant-adoptiefouders en het adoptiekind. De gemiddelde tijdsduur van de voorprocedures in Europa, vanaf het moment van voorstel, is ongeveer drie weken voor Polen en Hongarije en twee tot drie maanden voor Slowakije. De verblijfsduur in Polen is voor een eerste kennismakingsbezoek minimaal vier dagen, waarna bij gebleken geschiktheid van de adoptiefouders een tweede verblijf voor de juridische afhandeling vier tot acht weken duurt. In Slowakije verblijven adoptiefouders tussen de drie en vier weken. De verblijfsduur in Hongarije, ten slotte, kan variëren.

De gemiddelde tijdsduur van de voorprocedures in Azië, vanaf het moment van voorstel van een kind, is per land verschillend. Voor interlandelijke adopties uit China, Filippijnen, Taiwan en Thailand duurt het twee tot drie maanden voordat adoptiefouders kunnen vertrekken naar het herkomstland van het kind. De gemiddelde tijdsduur van de voorprocedures in India kan oplopen tot twee jaar. Bij interlandelijke adoptie van een special-needskind uit China kan deze duur ook oplopen tot een jaar. Het tijdsbestek waarin adoptiefouders daadwerkelijk verblijven in het herkomstland is voor China, Filippijnen en Thailand gemiddeld twee weken. Taiwan is een uitzondering, omdat niet de adoptiefouders, maar een medewerker van Stichting Meiling de procedures in dat land afhandelt en het kind ophaalt. Het daadwerkelijke verblijf in India duurt een week.

De gemiddelde tijdsduur van de voorprocedures in Amerika, vanaf het moment van voorstel van een kind, is per land verschillend. De procedure in Haïti is bijzonder zwaar geworden, waardoor adoptiefouders gemiddeld drie jaar moeten wachten voordat zij kunnen vertrekken naar het land. Het daadwerkelijke verblijf in dat land duurt ongeveer een week. De Verenigde Staten nemen een bijzondere plaats in, omdat interlandelijke adoptie sinds 2008 uitsluitend op basis van deelbemiddeling geschiedt. Als de Amerikaanse autoriteiten hebben ingestemd met de deelbemiddeling, duurt het verblijf een tot twee weken. De gemiddelde tijdsduur van de voorprocedures in Bolivia en Colombia varieert tussen twee tot vier weken en de verblijfsduur in het land zelf zeven tot acht weken.

De leden van de **PvdA-fractie** stelden ten slotte de vraag in hoeverre het mogelijk is om het aanvullende adoptieverlof afhankelijk te maken van het moment van aankomst van het kind in Nederland. Vooropgesteld ben ik het met deze leden eens dat het hechtingsproces start op het moment dat de adoptiefouders de feitelijke zorg van het kind op zich hebben genomen. In de meeste gevallen is dit inderdaad gelijk aan het moment dat het adoptiegezin thuis arriveert en een continue leefsituatie wordt gestart. In reactie op de vraag van deze leden kan ik echter berichten dat de aard van het door mij geïnitieerde wetsvoorstel zich niet laat verenigen met een eventuele afstemming op het moment van aankomst van het kind. Immers, zoals ik in het voorgaande heb aangegeven, heeft het aanvullend adoptieverlof van twee weken, anders dan het op gang brengen van het

hechtingsproces, tot doel om de ophaal- en verblijfsduur (gedeeltelijk) te compenseren.

Met genoegen las ik dat de leden van de **SP-fractie** voorstander zijn van het verruimen van de verlofmogelijkheden bij interlandelijke adoptie. Niettemin vroegen deze leden mij om een overzicht te geven van het aantal interlandelijke adopties per werelddeel op jaarbasis. Tevens vroegen deze leden wat de verwachtingen zijn voor het komend jaar. De leden van de fractie van de **VVD** stelden een verwante vraag. Zij vroegen hoeveel mensen jaarlijks gebruik maken van adoptieverlof.

Het Ministerie van Justitie brengt halfjaarlijks een rapportage uit met een statistisch overzicht van het aantal interlandelijke adopties per jaar. Op basis van de meest recente rapportage van het ministerie (30 maart 2009) was het aantal door Nederlandse gezinnen opgenomen buitenlandse adoptiekinderen in 2008 respectievelijk 373 uit Azië, 46 uit Europa, 134 uit Afrika en 214 uit Amerika. Uit de statistieken van de aangehaalde rapportage blijken er geen grote verschillen te zijn in het totaal aantal interlandelijke adopties in de jaren 2004 tot en met 2008. Wel zijn er verschuivingen merkbaar tussen de herkomstlanden van de kinderen. Zo is er een sterke daling te zien in adopties uit China in het jaar 2008 ten opzichte van het jaar 2004. Deze daling is volgens het ministerie toe te schrijven aan het feit dat het aantal kinderen in China voor interlandelijke adoptie afneemt, omdat zij meer dan voorheen in China zelf geadopteerd worden. Een tweede verklaring die het ministerie geeft, is dat deze daling is toe te meten aan de strengere eisen die de Chinese autoriteiten stellen aan aspirant-adoptiefouders. In antwoord op de vraag wat de verwachtingen voor het komend jaar zijn bericht ik geen noemenswaardige verschillen te verwachten in het aantal interlandelijke adopties in 2009. Met het oog op het aanstaande algemeen overleg over interlandelijke adopties en de mogelijke veranderingen in wetgeving naar aanleiding van dit debat, kan ik echter voor het komend jaar (2010) geen uitspraken doen. Op basis van bovenstaande gegevens komt het aantal mensen dat jaarlijks gebruik maakt van het regulier adoptieverlof op 767.

De leden van de **SP-fractie** stelden ten slotte de vraag of ik het wenselijk acht om verschillende verloftermijnen te hanteren, indien er aanzienlijke verschillen bestaan in de verblijfsduur in de verschillende herkomstlanden. In antwoord op de vraag van deze leden breng ik graag het volgende naar voren. Met deze leden ben ik het primair eens dat per land verschillend wordt omgegaan met de adoptieprocedures, waardoor de verblijfsduur kan verschillen. In tegenstelling tot deze leden ben ik echter niet van mening dat er *aanzienlijke* verschillen bestaan in de verblijfsduur. Er is een enkel land dat vanuit het belang van het kind het hechtingsproces tussen de aspirant-adoptiefouder en het kind wil observeren en het verblijf daar aldus veel langer duurt dan de gemiddelde verblijfsduur van twee tot vier weken in de overige landen. Ik acht het dan ook niet wenselijk, noch noodzakelijk, om verschillende verloftermijnen te hanteren. Mijn motivatie om een aanvullend verlofrecht bij wet te regelen is er nu juist in gelegen om adoptiefouders, die thans het hechtingsverlof aanwenden voor de procedurele afhandeling, tegemoet te komen.

2. Doel en uitgangspunten van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA-fractie** vroegen mij waarom in onderhavig wetsvoorstel gekozen is voor een verlof van twee weken. De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP**, de **ChristenUnie**, de **VVD** en de **SGP** stelden een soortgelijke vraag.

In antwoord op deze vraag merk ik op dat de twee weken termijn als een tegemoetkoming gezien dient te worden in de tijdsduur die ouders in het buitenland moeten verblijven. Mijn keuze voor een verlofduur van twee weken heb ik reeds toegelicht bij de beantwoording van de vragen van de

SP-fractie. De gemiddelde tijdsduur die ouders in het herkomstland verblijven is twee a drie weken. Bovendien merk ik graag op dat de financiering van het aanvullend verlov, zoals ook de financiering van het regulier adoptieverlov, geschiedt vanuit het Algemeen Werkloosheidsfonds. Een verdere aanwending van collectieve middelen voor dit verlov acht ik in het licht van de duur van het zwangerschapsverlov, dat immers ook niet de gehele zwangerschapsperiode dekt, niet wenselijk. Ten slotte wijs ik er op dat, naast het aanvullend verlov, adoptiefouders tevens andere verlov-mogelijkheden hebben die benut kunnen worden. Ik meen dan ook dat een verlovduur van twee weken een evenwichtige balans vormt tussen enerzijds een tegemoetkoming naar adoptiefouders en anderzijds het kunnen opnemen van ander verlov om te werken aan een gezonde hechting.

De leden van de **CDA-fractie** stelden vervolgens de vraag of de benodigde tijd voor de afhandeling van de procedures niet in grote mate afhankelijk is van het herkomstland van het kind. Dat is inderdaad het geval. Zoals ik hiervoor bij de beantwoording van de vragen van de **PvdA-fractie** uiteen heb gezet verschilt de duur van de procedureafhandeling per land.

Voor het antwoord op een vervolgvraag van de leden van de **CDA-fractie** naar de mogelijkheid om het aanvullend verlov af te stemmen op de werkelijk benodigde tijd voor het afhandelen van procedures in het herkomstland, mag ik verwijzen naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de **SP-fractie**.

De leden van de **CDA-fractie** vroegen mij vervolgens zorgvuldiger te motiveren waarom een uitbreiding van het recht op verlov bij interlandelijke adopties gerechtvaardigd is. Deze leden gaven aan dat het argument van de, in vergelijking tot andere Europese landen, relatief «korte duur» van het adoptieverlov zoals beschreven in de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel bezien dient te worden in samenhang met de andere wettelijke verlovsoorten in de WaZo en in andere wetten. Deze leden refererden in dit kader aan de bestaande andere mogelijkheden, zoals de levensloopregeling en het opnemen van opgespaarde vakantiedagen. Voor een antwoord op de vraag van deze leden verwijs ik echter naar mijn antwoord op de vraag van deze leden naar de maatschappelijke behoefte voor de uitbreiding van de verloftermijn met twee weken, alsmede mijn antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Ten slotte vroegen de leden van de **CDA-fractie** welke gedachte ten grondslag ligt aan de hechtingsperiode van vier weken in de huidige wet. Uit de Memorie van Toelichting bij de WaZo blijkt dat de regering met het wettelijk recht op adoptieverlov het belang wilde onderstrepen van een goede gewenning van het adoptiekind in het gezin (Kamerstukken 1999/2000, 27 207 nr. 3, p. 18). De introductie van dit recht was daarbij in lijn met de motie die de leden Adelmund en De Vries indienden tijdens de behandeling van de nota «*Om de kwaliteit van arbeid en zorg: Investeren in verlov*» in de Kamer (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 332, nr. 10). In deze motie verzochten de leden de regering na te gaan op welke wijze aan de meest verzorgende adoptiefouder van een buitenlands adoptiekind een «hechtingsverlov» toegekend kon worden. In reactie op deze nota gaven ook de sociale partners aan het doelmatig te vinden om het adoptieverlov wettelijk te regelen. De keuze voor de termijn van vier weken diende gezien te worden als een eerste beginperiode van gewenning en hechting van het kind.

De leden van de **PvdA-fractie** vroegen allereerst waarop de twee weken verlovduur is gebaseerd. Voor het antwoord op deze vraag mag ik eveneens verwijzen naar het hetgeen is aangegeven bij de beantwoording van de vragen van de **SP-fractie**.

Op een verwante vraag van deze leden of twee weken verlof een sluitende oplossing biedt voor de soms lange procedures bij het ophalen van het kind uit het land van herkomst, dient ontkennend geantwoord te worden. Zoals hiervoor uitvoerig is aangegeven, is het aanvullend verlof van twee weken bedoeld als een tegemoetkoming voor de adoptiefouders in de duur van het afhandelen van de procedures in het land van herkomst en het ophalen van het kind. Beoogd is niet een sluitende oplossing te bieden per adoptieprocedure. Er zijn immers ook landen, zoals hierboven aangehaald, waar minder ophaalverlof nodig is.

Een volgende vraag van de leden van de **PvdA-fractie** is waarom er geen aansluiting is gezocht op de duur van het zwangerschapsverlof. De leden van de **SP-fractie** stelden een soortgelijke vraag. Met de leden van de **PvdA-fractie** ben ik het allereerst eens dat, op de herstelperiode van de moeder bij een bevalling na, er geen wezenlijke andere verschillen zijn tussen adoptiefouderschap en biologische ouderschap. Deze leden stellen dan ook terecht dat in beide vormen van ouderschap aandacht moet zijn voor gewenning en hechting van het kind aan de ouders. Aansluiting op de duur van het zwangerschapsverlof is mijns inziens echter niet wenselijk. De oorspronkelijke doelen van het recht op zwangerschapsverlof zijn, naast de arbeidsproductiviteit ook gestoeld op de medische aspecten en een noodzakelijke herstelperiode. Zwangerschap en bevalling hebben immers fysieke gevolgen voor een vrouw, die haar in haar fysieke bewegingsvrijheid kunnen belemmeren.

De leden van de **SP-fractie** stelden eveneens enkele vragen over de uitgangspunten van het voorgestelde aanvullend adoptieverlof. Deze leden hebben het juist geïnterpreteerd dat met onderhavig wetsvoorstel een duidelijke afbakening wordt bewerkstelligd bij interlandelijke adoptie tussen enerzijds de tijd die gemoeid is met de procedurele zaken en anderzijds de tijd voor het hechtingsproces.

De leden van deze fractie vroegen allereerst of het juist is dat met het initiatiefwetsvoorstel er recht is op zes weken adoptieverlof bij interlandelijke adoptie, ongeacht de duur van de af te handelen adoptieprocedures in het buitenland. Dat is inderdaad juist. Met het voorgestelde aanvullend adoptieverlof van twee weken bovenop het reguliere adoptieverlof van vier weken, is er in totaal zes weken recht op adoptieverlof. Zoals hiervoor is aangegeven bij de beantwoording van de vragen van de **PvdA-fractie** is het verlofrecht, ongeacht de duur van de adoptieprocedures in het herkomstland, voor alle adoptiefouders van gelijke duur.

Vervolgens vroegen de leden van de **SP-fractie** waarop de duur van het aanvullend adoptieverlof gebaseerd is. Aanverwant vroegen deze leden of het aannemelijk is dat de twee weken termijn in bepaalde landen te kort is of juist te lang. Zij vroegen voorts of adoptiefouders ook twee weken adoptieverlof krijgen als de procedures korter dan twee weken duren en zo ja, wie dat controleert.

In antwoord op deze vragen merk ik allereerst op dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om *maximaal* twee weken verlof op te nemen. Indien niet meer dan een week verblijf nodig is (bijvoorbeeld in India, of de Verenigde Staten), hoeven adoptiefouders dus ook niet de volle twee weken verlof op te nemen.

Voor het antwoord op de verwante vraag of de termijn te kort of te lang is, mag ik verwijzen naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de **PvdA-fractie**, waarin ik uiteen heb gezet hoe lang de afhandeling van de procedures in het land van herkomst duurt.

In reactie op de vraag van deze leden wie controleert hoeveel dagen verlof ouders nodig hebben, breng ik het volgende naar voren. Ten eerste dient de adoptiefouder die het verlof bij de werkgever aanvraagt, volgens het voorgestelde art. 3:2 eerste lid, tweede volzin WaZo, de werkgever een document te overleggen waaruit de gegevens van het adoptiekind, het land van herkomst en andere voor het verlof relevante gegevens blijken. Ten tweede wijs ik er op dat in de meeste herkomstlanden het verblijf van

de ouders, zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, langer dan twee weken duurt en het aanvullend verlof derhalve maximaal benut zal worden. Een volgende vraag van de leden van de **SP-fractie** is of het regulier adoptieverlof van vier weken voldoende is voor de gewenning en hechting van het adoptiekind aan de adoptiefouders. Aanverwant vroegen deze leden mij of ik heb overwogen om de duur van het reguliere hechtingsverlof te verlengen. Voor een antwoord op de vraag van deze leden of de periode van vier weken voldoende is voor gewenning en hechting verwijs ik naar mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de **CDA-fractie**.

3. De uitkering bij adoptieverlof

De leden van de **CDA-fractie** vroegen hoeveel interlandelijke adopties per jaar plaatsvinden. Zij vroegen voorts in dit kader om een toelichting over de kosten die de nieuwe regeling met zich meebrengt. De leden van de fracties van de **SP**, de **VVD**, de **ChristenUnie** en de **SGP** stelden soortgelijke vragen. Zij vroegen daarnaast hoe deze kosten gedekt zullen worden. Ten slotte vroegen deze leden tot welke budgettaire gevolgen en effecten op het Algemeen Werkloosheidsfonds de voorgestelde uitbreiding van het adoptieverlof leidt. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vroegen bovendien of er alternatieven zijn voor financiering van het aanvullend adoptieverlof.

Tijdens het door mij geïnitieerd aanvullend verlof van twee weken bestaat recht op een uitkering van het UWV ter hoogte van 100% van het loon, met een maximum van 100% van het dagloon. Zoals ik bij de beantwoording van de vragen van de leden van de **SP-fractie** heb aangegeven was er in 2008 sprake van 767 interlandelijke adopties. Uitgaande van dit aantal zou het aanvullend verlof van twee weken 10 dagen x 767 x € 183,15 (per 1-1-'09 maximaal per dag) neerkomen op maximaal € 1 404 760,50 per jaar. Analoog aan de uitkeringssystematiek bij zwangerschap en bevalling wordt de uitkering van het aanvullend verlof van twee weken bij interlandelijke adopties gekoppeld aan het daadwerkelijk opgenomen aantal dagen aanvullend verlof, met een maximum van tien werkdagen. De uitkering wordt, analoog aan de uitkering in verband met zwangerschap en bevalling, gefinancierd uit het Algemeen Werkloosheidsfonds. Ten slotte zie ik, uit het oogpunt van de aard van het verlof en de achtergrond van de regeling van overheidssteun aan ouders met een zorgtaak, geen reden om het aanvullend verlof van twee weken op een alternatieve wijze te financieren.

4. Gehoorde adviescolleges en belanghebbende organisaties

De leden van de **SP-fractie** vroegen of er buiten het UWV organisaties met expertise op het gebied van adoptie om advies of een oordeel is gevraagd, en zo ja wat hun oordeel is. Deze leden noemden als voorbeeld de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV). Dat is het geval, behalve aan het UWV heb ik mijn wetsvoorstel tevens ter advies voorgelegd aan de SAV, evenals aan verschillende vergunningshouders en prof. R. Hoksbergen, expert op adoptiegebied. Laatstgenoemde is zeer positief over het wetsvoorstel en is verheugd dat het belang van het kind, door de uitbreiding van het adoptieverlof, onderstreept wordt. De SAV heeft ook positief geoordeeld over het wetsvoorstel en refereerde aan de dubbele functie van het adoptieverlof, gewenning en hechting enerzijds en de procedurele afhandeling van de adoptie anderzijds. Ook de stichting wees op het feit dat ouders het verlof in de huidige situatie aanwenden voor het reizen en regelen.

De leden van de **SGP-fractie** vroegen mij in hoeverre ik rekening heb gehouden met de belangen van werkgevers, indien adoptiefouders twee

weken extra afwezig zijn. In antwoord op deze vraag merk ik op dat het niet om substantiële aantallen interlandelijke adopties per jaar gaat (jaarlijks gemiddeld 750 interlandelijke adopties). Het belang van de werkgevers, dat er in bestaat dat zij gedurende maximaal twee weken een werknemer verlof moeten geven, weegt, naar mijn mening, niet op tegen de belangen van het adoptiekind en de adoptiefouders.

Het maatschappelijk belang van mijn wetsvoorstel heb ik hiervoor uitvoerig geschetst bij de beantwoording van de vragen van het CDA. Desalniettemin wil ik hier nogmaals het belang van ondersteuning aan het adoptiegezin onderstrepen. Hoewel het regulier adoptieverlof is bedoeld voor een eerste periode van gewenning en hechting, wordt het in de huidige situatie door adoptiefouders vaak besteed aan het ophalen van het kind en het afhandelen van de procedures in het land van herkomst. Hierdoor heeft het adoptiegezin minder tijd voor het hechtingsproces van het kind, terwijl uit de door mij hiervoor aangehaalde metastudies blijkt dat een goed hechtingsproces, dat jaren kan duren, een positieve invloed heeft op de sociale en cognitieve ontwikkeling van het adoptiekind. Het gezin neemt in de Nederlandse samenleving een centrale plaats in en is derhalve gebaat bij een zorgvuldige adoptieprocedure.

Alle overwegingen in ogenschouw nemende, ben ik dan ook van mening dat onderhavige uitbreiding een zorgvuldig afgewogen wetsvoorstel is, waarbij er een evenwichtige balans is tussen de belangen van het kind, de ouders en de werknemer.

5. Artikelsgewijs

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vroegen ten slotte of met «het document» een uittreksel uit het bevolkingsregister bedoeld wordt in art. 1, Onderdeel A, eerste punt en voorts welke andere documenten bij het adoptieverzoek van toepassing zijn. Het document dat bedoeld wordt is een schriftelijk bewijsstuk dat aantoont dat de werknemer een kind gaat adopteren. Bij het opnemen van het regulier adoptieverlof kan dit een uittreksel van het bevolkingsregister zijn, maar ook een verklaring van de bemiddelende organisatie of een verklaring van de vreemdelingenpolitie. Bij interlandelijke adoptie daarentegen wordt verlof aangevraagd dat tot doel heeft om te kunnen vertrekken naar het buitenland en is derhalve het toepasselijke document een verklaring van de bemiddelende organisatie waarin de gegevens van het beschikbare adoptiekind en het herkomstland worden vermeld.

Eventuele andere documenten die bij het verlofverzoek van toepassing kunnen zijn, zijn de volgende. Ten eerste hebben aspirant-adoptiefouders te maken met een door de Minister van Justitie afgegeven schriftelijke mededeling van beginseltoestemming om een adoptieprocedure te starten (art. 2 Wobka). Om deze beginseltoestemming te verkrijgen moeten de aspirant-adoptiefouders eerst een formulier inleveren bij de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV). Een volgend document is een uittreksel uit de Centrale Justitiële Documentatie, dat de Raad voor de Kinderbescherming zelf opvraagt in het kader van het gezinsonderzoek (art. 5 Wobka). Voorts moet het kind binnen vijf dagen na aankomst ingeschreven worden in de Bevolkingsregisters van de gemeente waarin de adoptiefouders wonen. Het document dat daarbij wordt afgegeven is het uittreksel uit het bevolkingsregister. Voorts stelt de Wobka nog enkele algemene voorwaarden voor toelating van het adoptiekind in Nederland (art. 8 Wobka). De aspirant-ouders dienen een medische verklaring met betrekking tot het buitenlandse kind te overleggen, alsmede een schriftelijk bewijsstuk waaruit blijkt dat de biologische ouders afstand hebben gedaan van het buitenlandse kind en ten slotte schriftelijke bewijsstukken waaruit blijkt dat de autoriteiten van het land van herkomst instemmen met de adoptie.

Koşer Kaya