

Vergaderjaar 2009–2010

32 446

Wijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie in verband met het invoeren van een regeling op grond waarvan adoptiefouders een tegemoetkoming kan worden verleend in de gemaakte kosten met betrekking tot interlandelijke adoptie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit voorstel van wet voorziet in een regeling op grond waarvan adoptiefouders een tegemoetkoming kunnen ontvangen in de kosten van interlandelijke adoptie.

Ten aanzien van aangiften inkomstenbelasting gold tot en met het fiscale jaar 2008 dat sommige kosten die verband hielden met (interlandelijke) adoptie konden worden afgetrokken van het belastbaar inkomen, voor zover het totaal van deze kosten uitkwam boven het drempelbedrag. Deze aftrekbaarheid is met ingang van het fiscale jaar 2009 vervallen. Het voorstel strekt tot uitvoering van de door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Van der Vlies, Irrgang en Vendrik (Kamerstukken II 2007/08, 31 205 en 31 206, nr. 53). Tevens wordt de toezegging aan de Tweede Kamer van 24 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 29 689 en 31 265, nr. 231) gestand gedaan om een regeling te ontwerpen die de fiscale aftrekbaarheid inzake adoptiekosten vervangt.

Voorgesteld wordt om aan de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) een hoofdstuk 3A toe te voegen met daarin een tweetal artikelen op grond waarvan adoptiefouders op hun verzoek onder bepaalde voorwaarden een tegemoetkoming kunnen ontvangen in de kosten van interlandelijke adoptie. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van indiening en behandeling van het verzoek tot uitbetaling van de tegemoetkoming. De directeur van het Agentschap SZW zal worden gemandateerd voor de uitvoering van de regeling.

De voormalige aftrekregeling buitengewone uitgaven was van toepassing op adoptie in het algemeen en daarmee dus niet beperkt tot interlandelijke adoptie. Thans wordt voorgesteld om de regeling te beperken tot interlandelijke adoptie. In de eerste plaats betroffen de aftrekbare kosten van een nationale adoptie slechts de uitgaven in verband met de indiening en behandeling van het adoptieverzoek en stonden daarmee niet in verhouding tot de kosten van een interlandelijke adoptie. In de

tweede plaats waren de uitgaven slechts aftrekbaar boven een drempelbedrag. De kosten van indiening en behandeling van een verzoekschrift in geval van een nationale adoptie zijn vergelijkbaar met kosten die in andere procedures met betrekking tot de afstamming van kinderen moeten worden gemaakt, zoals gerechtelijke vaststelling van het vaderschap, vervangende toestemming voor erkenning, ontkenning vaderschap en vernietiging van een erkenning. Geen van deze kosten is aftrekbaar voor de heffing van inkomstenbelasting. Er is dan ook geen goede reden om adoptiefouders in geval van een nationale adoptie hiervoor te compenseren. In geval van interlandelijke adoptie ligt dit anders. De kosten van een interlandelijke adoptie betreffen een groter aantal posten dan de kosten van de indiening en behandeling van het adoptieverzoek en zijn daarmee fors tot zeer fors. Het handhaven van een zekere tegemoetkoming in deze kosten, zij het zoals voorgesteld door middel van een forfaitair bedrag in plaats van de fiscale regeling, is dan ook wenselijk. De reden dat gekozen is voor een forfaitair bedrag voor alle adoptie-ouders die aan de gestelde voorwaarden voldoen, is dat een inkomensafhankelijke regeling tot zwaardere administratieve lasten voor de burger en hogere uitvoeringskosten zou leiden, terwijl de kosten van een interlandelijke adoptie niet inkomensafhankelijk zijn. Bovendien belooft een interlandelijke adoptieprocedure doorgaans meerdere jaren, jaren waarin het inkomen van de adoptiefouders aan wijziging onderhevig kan zijn, terwijl vanaf de aanvang van de procedure al kosten dienen te worden gemaakt. Het toekennen van een gelijk bedrag voor alle adoptiefouders, kent deze nadelen niet.

De in hoofdstuk 3A opgenomen verstrekking valt onder het begrip subsidie zoals omschreven in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat het niet nodig is nadere regels te stellen over de behandeling van het verzoek tot uitbetaling van de tegemoetkoming omdat de Awb daarin reeds voorziet.

Hoogte tegemoetkoming

Het bedrag dat in de buitengewone uitgavenregeling gemoeid was met de aftrekmogelijkheid van bepaalde adoptiekosten bedroeg jaarlijks € 4 miljoen. Het bedrag van € 4 miljoen is gebaseerd op 1000 adopties per jaar en leverde gemiddeld een teruggave van € 4.000 per adoptie op. De totale kosten van een interlandelijke adoptie variëren van minimaal circa € 9.000 tot meer dan € 30.000. Met de Minister van Financiën is afgesproken dat het bedrag van € 4 miljoen dat gemoeid was met de aftrekmogelijkheid van bepaalde adoptiekosten wordt overgeheveld naar de justitiebegroting om ten goede te blijven komen aan adoptiefouders. Voorgesteld wordt om deze gelden onder de adoptiefouders te verdelen. Met de uitvoering van de regeling is een bedrag gemoeid van € 300.000. Van de beschikbare € 4 miljoen resteert dan een bedrag van € 3,7 miljoen dat besteed kan worden aan de aan de adoptiefouders uit te betalen tegemoetkoming in de kosten. Het bedrag dat adoptiefouders aan tegemoetkoming in de kosten kan worden verleend bedraagt derhalve € 3.700 per adoptie. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd, teneinde het te koppelen aan de algemene prijsontwikkelingen.

Advies van de Commissie Kalsbeek

In het advies¹ van de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie (Commissie Kalsbeek), *Alles van waarde is weerloos*, is voorop gesteld dat compensatie van de adoptiefouders zodanig dient te geschieden dat de kwaliteit van het adoptieproces overeind blijft. Een van de kostenposten betreft het bedrag van € 900,- inzake de verplichte voorlichtingscursus. Meer dan de helft van de aanvragers van een beginseltoestemming blijkt af te vallen na ontvangst van de acceptgiro

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2007-08, 31 265, nr. 6.

terzake. Het ontvangen van de acceptgiro is kennelijk een moment waarop men zich de vraag stelt of men inderdaad een aanvang wil maken met de adoptieprocedure. De Commissie acht het goed dat die keuze zo vroeg mogelijk in het proces wordt gemaakt en is dan ook van oordeel dat de betaling van het bedrag van € 900,- in het licht van de bestaande wachtlijst een geschikte drempel vormt, die zou verdwijnen als potentiële adoptiefouders reeds in deze fase van de adoptieprocedure zouden worden gecompenseerd.

De Commissie adviseert derhalve een financiële compensatie aan adoptiefouders uit te betalen nadat het geadopteerde kind in Nederland is aangekomen. Een dergelijke regeling sluit ook beter aan bij de voormalige fiscale regeling, waarin de aftrekbaarheid van bepaalde aan de adoptie verbonden kosten pas aan de orde was nadat het kind in het gezin was opgenomen. De Commissie verbindt aan het verstrekken van de tegemoetkoming in de kosten de voorwaarde dat sprake is van een sterke adoptie als gevolg waarvan het kind de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen. Ten aanzien van het nationaliteitsgevolg van adoptie het volgende. Indien de adoptie plaatsvindt uit een land dat is aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag 1993, dan wordt de adoptie in Nederland van rechtswege erkend, mits de bevoegde autoriteit in het land van herkomst schriftelijk heeft verklaard dat de adoptie in overeenstemming met genoemd verdrag tot stand is gekomen. De erkenning van de buitenlandse beslissing heeft tot gevolg dat als sprake is van een adoptie waarbij de familierechtelijke betrekkingen met de oorspronkelijke ouders verbroken zijn, een zogenaamde sterke adoptie, en ten minste één van de adoptiefouders de Nederlandse nationaliteit heeft, het kind vanaf het moment dat de rechterlijke uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen eveneens de Nederlandse nationaliteit heeft (artikel 5a, eerste lid Rijkswet op het Nederlanderschap). Betreft het een sterke adoptie door adoptiefouders van wie ten minste één de Nederlandse nationaliteit bezit uit een niet land dat niet is aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag 1993, dan verkrijgt het kind het Nederlanderschap eerst nadat door de rechter is vastgesteld dat de buitenslands gegeven adoptiebeslissing in Nederland wordt erkend en de latere vermelding van de adoptie aan de geboorteakte van het kind is toegevoegd op grond van artikel 7, derde lid, Wet conflictenrecht adoptie (artikel 5b, eerste lid onder a Rijkswet op het Nederlanderschap).

Het is ook mogelijk dat de familierechtelijke betrekkingen met de oorspronkelijke ouders als gevolg van de buitenslands gegeven adoptiebeslissing niet verbroken worden, een zogenaamde zwakke adoptie. Dit komt zowel voor in verdragslanden als in niet-verdragslanden. Een zwakke adoptie leidt niet tot het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit door het kind. Om het kind wel de Nederlandse nationaliteit te doen verkrijgen, dient de adoptie te worden omgezet in een sterke adoptie (artikel 5a, tweede lid, en artikel 5b, tweede lid, Rijkswet op het Nederlanderschap).

In de praktijk komt het voor dat een zwakke adoptie niet wordt omgezet in een sterke adoptie. De Commissie acht sterke adoptie en de daaraan gekoppelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit van belang omdat sterke adoptie een vollediger integratie van het kind in het adoptiegezin bewerkstelligt en juridische en sociale zekerheid voor het kind en de adoptiefouders biedt. Het ligt daarom in de rede om te verlangen dat Nederlandse adoptiefouders een eventuele zwakke adoptie omzetten in een sterke adoptie, opdat het kind de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Conform mijn eerdere toezeggingen aan de Tweede Kamer, neem ik het advies van de Commissie Kalsbeek op dit punt over (*Kamerstukken II 2008/09, 29 689 en 31 265, nr. 231*).

Niet-Nederlandse adoptiefouders

Voorts is er nog een categorie adoptiefouders die in het advies van de Commissie Kalsbeek niet ter sprake komt, te weten adoptiefouders die in Nederland hun gewone verblijfplaats hebben, doch die geen van beiden de Nederlandse nationaliteit bezitten. Onder de fiscale aftrekregeling kwamen ook in Nederland wonende niet-Nederlandse adoptiefouders in aanmerking voor de aftrek van de door hen gemaakte adoptiekosten, doch zij zullen niet kunnen voldoen aan de voorwaarde dat het kind de Nederlandse nationaliteit moet hebben verkregen. De gewone verblijfplaats van de (aspirant-) adoptiefouders is op grond van het Haags adoptieverdrag 1993, de Uitvoeringswet Haags Adoptieverdrag 1993 en de Wobka bepalend voor het verplicht volgen van de in de Wobka voorgeschreven procedure en derhalve kan de nationaliteit van de adoptiefouders niet bepalend zijn voor het maken van aanspraak op de tegemoetkoming. Doorgaans raakt een kind als gevolg van de adoptie zijn oorspronkelijke nationaliteit kwijt. Wordt het kind geadopteerd door adoptiefouders die geen van beiden de Nederlandse nationaliteit bezitten, kan het gebeuren dat het kind als gevolg van de toepasselijkheid van het nationaliteitsrecht van zijn adoptiefouders stateloos wordt. Dit is evident niet in zijn belang en daarom wordt in deze situatie als voorwaarde aan de aanspraak op de tegemoetkoming gesteld dat het kind de nationaliteit van ten minste één van zijn adoptiefouders moet hebben verkregen.

Administratieve lasten en regeldruk

De fiscale aftrekregeling bracht voor de burger, afhankelijk van zijn individuele positie voor wat betreft inkomsten en aftrekposten, relatief veel administratieve lasten met zich. Een berekening van de omvang van deze lasten valt niet te geven, omdat dit afhankelijk was van de mate van complexiteit van de belastingaangifte van de adoptiefouders. Aan de thans voorgestelde regeling zijn voor de adoptiefouders slechts minimale lasten verbonden, te weten het doen van een verzoek tot uitbetaling van de tegemoetkoming bij het Agentschap SZW. De tegemoetkoming kan dan direct worden vastgesteld (art. 4:42 Awb). Een afzonderlijke beschikking tot subsidieverlening (art. 4:29 Awb) is niet nodig, omdat de tegemoetkoming achteraf wordt aangevraagd en dus eenvoudig kan worden gecontroleerd of de adoptie inderdaad heeft plaatsgevonden. De nulmeting administratieve lasten burger uit 2005 biedt geen gegevens voor de berekening van de lasten die aan het aanvragen van de tegemoetkoming verbonden zijn, omdat deze mogelijkheid op het moment dat de meting van de Wobka werd uitgevoerd nog niet bestond. Voor de berekening van de lasten kan echter wel aansluiting worden gezocht bij de standaardhandelingen uit het standaardkostenmodel burgers uit de werkmop Burgers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het formulier waarmee het verzoek moet worden ingediend zal digitaal of telefonisch kunnen worden opgevraagd op de website van het Agentschap SZW. Naar verwachting zal het Agentschap SZW binnenkort de mogelijkheid kunnen creëren om het verzoek ook digitaal te laten indienen. Hiervoor is aansluiting op DiGiD noodzakelijk. Vooralsnog zal het verzoek schriftelijk moeten worden ingediend. In de toekomst zal indiening van het verzoek naar keuze schriftelijk of digitaal kunnen geschieden. De handelingen die het indienen van het verzoek vergen betreffen volgens het standaardkostenmodel aldus in geval van indiening per post eenenveertig minuten, alsmede een postzegel van € 0,44 en in geval van digitale indiening zesentwintig minuten. Uitgaande van 1000 adopties per jaar zou dit een tijdsbesteding voor de adoptiefouders betekenen van 683,3 uren in geval van indiening per post en 433,3 uren ingeval van een digitale aanvraag.

De reden dat het initiatief tot het verzoeken van de tegemoetkoming bij de burger ligt en de tegemoetkoming niet automatisch aan de adoptiefouders kan worden uitbetaald is dat zowel het Haags Adoptieverdrag 1993 als de Nederlandse adoptiewetgeving uitgaan van een taakverdeling tussen de Minister van Justitie als centrale autoriteit en de vergunninghouders, zijnde privaatrechtelijke rechtspersonen. In geval van adoptie uit een land dat is aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag 1993 geeft de Nederlandse centrale autoriteit weliswaar een verklaring af dat ingestemd wordt met de voortgang van de adoptie, maar dat wil nog niet zeggen dat de adoptie daadwerkelijk door de buitenlandse rechter zal worden uitgesproken. De Minister van Justitie als centrale autoriteit zal pas kunnen beoordelen of de adoptiefouders in aanmerking komen voor de tegemoetkoming als zij door middel van een verzoek daartoe aan hem kenbaar maken dat de adoptie tot stand is gekomen en het kind in Nederland is aangekomen. Onnodig is evenwel dat de burger een bewijs overlegt van de nationaliteit die het kind verkregen heeft. De nationaliteit van het kind is vermeld in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Het Agentschap SZW zal hierop worden aangesloten, opdat het zelf kan nagaan of aan het nationaliteitsvereiste is voldaan. Het Agentschap SZW zal bovendien gemandateerd worden om na te gaan of de adoptie in overeenstemming met de Wobka is afgerond. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel B. Behalve het invullen en versturen van het aanvraagformulier zullen de adoptiefouders die aan de in de wet gestelde voorwaarden voldoen geen andere handelingen behoeven te verrichten om te tegemoetkoming te kunnen ontvangen. Gelet op de grote verschillen in de mate van complexiteit van de individuele aangiften inkomstenbelasting en het daarmee ontbreken van een in uren uitgedrukte beginmeting van de administratieve lasten, is de vermindering van de administratieve lasten die aan deze regeling verbonden zijn niet exact vast te stellen. Duidelijk is evenwel dat de aan de voorgestelde regeling verbonden administratieve lasten lager zijn dan het geval was in de aan de fiscale regeling. Nog daargelaten dat het vereiste dat alleen de kosten die boven het drempelbedrag uitkwamen aftrekbaar waren, hetgeen ertoe kon leiden dat de burger alle handelingen voor niets verrichtte omdat na het invullen van het aangiftebiljet inkomstenbelasting pas bleek dat het drempelbedrag niet gehaald werd en derhalve geen aftrek van de adoptiekosten mogelijk was.

Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

Als gevolg van onjuiste wijzigingsopdracht in artikel III, onderdeel B, onder 1, van de wet van 24 oktober 2008, Stb. 425, Wet van 24 oktober 2008 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met verkorting van de adoptieprocedure en wijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie in verband met adoptie door echtgenoten van gelijk geslacht tezamen, bevat het eerste lid van artikel 3 van de Wobka sinds 1 januari 2009 abusievelijk een derde volzin die vrijwel gelijkluidend is aan de tweede volzin. Die wijzigingsopdracht had behoren te luiden: «Het eerste lid komt te luiden», en niet «Het eerste lid, eerste zin, komt te luiden». Deze onjuistheid wordt hierbij hersteld.

Onderdeel B

Artikel 9a

De voorwaarden waaronder aanspraak gemaakt kan worden op de tegemoetkoming zijn opgenomen in het eerste lid van artikel 9a van het nieuwe hoofdstuk 3A Tegemoetkoming kosten. Aan het verkrijgen van de tegemoetkoming wordt een viertal voorwaarden gesteld. De eerste voorwaarde is dat het verzoek wordt ingediend binnen drie jaar nadat het kind is geadopteerd. De reden dat een termijn gesteld moet worden is dat het voor de overheidsadministratie van groot belang is dat op een gegeven moment duidelijk is met welke uitgaven nog rekening moet worden gehouden. Het niet stellen van een termijn waarbinnen het verzoek moet worden ingediend, zou het ongewenste gevolg hebben dat mogelijk na vele tientallen jaren nog tegemoetkomingen zouden moeten worden uitbetaald, terwijl daarmee in de begroting geen rekening gehouden kan worden.

De tweede voorwaarde voor het verkrijgen van de tegemoetkoming is dat het kind de Nederlandse nationaliteit moet hebben verkregen of, indien geen van de adoptiefouders de Nederlandse nationaliteit heeft en het kind die nationaliteit derhalve niet aan hen kan ontlenen, het kind de nationaliteit van ten minste één van de adoptiefouders moet hebben verkregen. Zie hiervoor het algemeen deel van de toelichting.

Tot slot wordt de voorwaarde gesteld dat de adoptieprocedure in overeenstemming met de Wobka is afgerond. Dit betekent onder meer dat de adoptiefouders beschikken over een vooraf door de Minister van Justitie verkregen beginseltoestemming en dat zij gebruik hebben gemaakt van de bemiddeling door een vergunninghouder. Het Agentschap SZW zal worden gemandateerd om bij de Stichting Adoptievoorzieningen na te gaan of aan dit vereiste is voldaan. Met deze voorwaarde wordt voorkomen dat adoptiefouders die de procedure niet in overeenstemming met de voorschriften van de Wobka hebben afgerond desondanks aanspraak kunnen maken op de tegemoetkoming.

In het tweede lid wordt voorgesteld in een ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de aanvraag van de tegemoetkoming. Hierin zal worden bepaald dat het verzoek om uitbetaling van de tegemoetkoming met behulp van een formulier moet worden ingediend. Dit formulier zal via de website van het Agentschap digitaal verkrijgbaar zijn en zal verder op telefonisch of schriftelijk verzoek aan de adoptiefouders worden toegezonden. Het dient ingevuld en ondertekend aan het Agentschap te worden geretourneerd. Zodra het Agentschap aansluiting heeft op DiGiD, naar verwachting in de loop van 2010, zal het verzoek ook digitaal kunnen worden ingediend.

Artikel 9b

De hoogte van de tegemoetkoming is vastgesteld op € 3.700 en wordt jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de consumentenindex. Zie hiervoor verder het algemeen deel van de toelichting onder beschikbaar budget.

Artikel II

Tot en met het fiscale jaar 2008 kunnen adoptiefouders gebruikmaken van de fiscale aftrekregeling. Op adoptiekosten die gemaakt worden vanaf 1 januari 2009 is de fiscale regeling niet meer van toepassing. Ten aanzien van kinderen die vanaf 1 januari 2009 zijn geadopteerd, kan door de adoptiefouders gebruik gemaakt worden van de in de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie opgenomen regeling. Indien adoptiefouders op een datum vanaf 1 januari 2009, doch voor de datum van inwerkingtreding van deze wet een kind hebben geadopteerd, vangt de

termijn van drie jaar waarbinnen het verzoek om tegemoetkoming in de kosten moet worden ingediend aan op het moment van inwerkingtreding van deze wet, zodat alle adoptiefouders die op of na 1 januari 2009 een buitenlands kind hebben geadopteerd de volledige termijn van drie jaar kunnen benutten om een verzoek tot uitbetaling van de tegemoetkoming in te dienen.

Artikel III

Voorgesteld wordt om de hier besproken wijziging van de wet in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De reden hiervoor is dat nog enige tijd gemoeid zal zijn met het voorbereiden van de uitvoering, onder meer de aansluiting van het Agentschap SZW op de gemeentelijke basisadministratie die nodig is om te kunnen vaststellen of het kind de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen. Het regelen van die aansluiting zou niet nodig zijn als gekozen was voor het alternatief van het aan de adoptiefouder vragen een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie te overleggen. Het stellen van een dergelijke voorwaarde aan de uitbetaling van de tegemoetkoming is evenwel onnodig belastend voor de adoptiefouders en derhalve niet opportuun.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin