

## **Wijziging van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen en van de Pleegkinderenwet**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 1 maart 1995

Met genoegen stel ik vast dat het wetsvoorstel door de vaste Commissie voor Justitie overwegend gunstig is ontvangen. Gaarne beantwoord ik de in het voorlopige verslag gestelde vragen als volgt.

De leden van de fractie van de PvdA konden met het wetsvoorstel instemmen, maar wensten nog te weten welke financiële consequenties het heeft voor aspirant-pleegouders die een buitenlands kind wensen te adopteren. Wordt het adopteren van een buitenlands kind duurder?

De vraag naar de kosten die aan aspirant-pleegouders in rekening kunnen worden gebracht voor het onderzoek dat op grond van artikel 7a van het wetsvoorstel zal worden verricht naar de zorgvuldigheid en de zuiverheid van door hen benaderde buitenlandse instellingen of personen, is met een aantal vergunninghouders besproken. De inspanningen die met dat onderzoek gemoeid zijn, zullen per geval variëren. Reëel wordt geacht een gemiddeld bedrag van f 2500. Aan de hand van de ervaringen die in de praktijk met de nieuwe regeling zullen worden opgedaan, zal in overleg met de vergunninghouders worden gestreefd naar een normering van de bedragen voor bepaalde vormen van dienstverlening, waaronder ook het onderzoek van artikel 7a, opdat aspirant-pleegouders van te voren een duidelijker inzicht kan worden verschaft in de kosten verbonden aan een interlandelijke adoptie.

De leden van de fractie van D'66 hadden waardering voor het wetsvoorstel en stemden volledig in met het oogmerk daarvan, namelijk het leggen van verdere beperkingen ten aanzien van de bewegingsvrijheid van zelfdoeners. Argumenten voor het terugdringen van het «zelf doen» konden naar hun mening worden ontleend aan artikel 21, sub e, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, en aan het op 29 mei 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van interlandelijke adoptie, alsmede aan de betogen die tijdens het overleg, voorafgaand aan de totstandkoming van laatstgenoemd verdrag zijn gehouden, in het bijzonder door vertegenwoordigers van landen van herkomst van adoptiefkinderen. Zij onderkenden dat in de betrekkingen tussen Staten die dit verdrag bekrachtigen het «zelf doen» in de ons land

gebruikelijke betekenis niet meer mogelijk zal zijn en vonden het juist dat het wetsvoorstel hierop anticipeert.

Terecht merkten de leden van de D66-fractie op dat na de inwerking-treding van dit wetsvoorstel het «zelf doen» in zoverre mogelijk blijft dat aspirant-pleegouders, nadat ingevolge het nieuwe artikel 7a het door hen gekozen contact is onderzocht en goed bevonden, zelf in het buitenland de in verband met de adoptie noodzakelijke stappen kunnen nemen, voor zover hun dit door de ter plaatse geldende regelgeving wordt toegelaten. In verband hiermee hadden deze leden enige vragen over de positie van de aspirant-pleegouders in de in artikel 7a voorgestelde procedure.

In de eerste plaats wezen zij op het eerste lid, dat de aspirant-pleegouders verplicht alle voor de onderzoeksprocedure relevante bescheiden over te leggen. Aan welke bescheiden moet hier worden gedacht?

Het bij brief van 7 februari 1995 aan de beide Kamers overgelegde ontwerp-besluit inzake het onderzoek naar buitenlandse contacten van aspirant-pleegouders bevat in artikel 1, onder a tot en met g, een opsomming van elementen die in elk geval in het onderzoek dienen te worden betrokken en waarop het advies aan de Minister van Justitie betrekking dient te hebben. Naast volledige gegevens omtrent de identiteit van de aangezochte autoriteiten, instellingen of personen en de hoedanigheid waarin zij optreden, alsmede de adressen waarop zij bereikbaar zijn, dienen andere gegevens te worden overgelegd waarover de aspirant-pleegouders redelijkerwijs kunnen beschikken en die van belang zijn voor de door de vergunninghouder te verrichten toetsingen. Daartoe behoren onder meer bescheiden waarin de aard van de werkzaamheden en de bevoegdheden van de instelling of persoon blijken, alsmede de voor te verrichten werkzaamheden gevraagde vergoeding. Voorts dienen bescheiden te worden overgelegd aan de hand waarvan een inzicht wordt verkregen in de manier waarop de betrokken instelling of persoon te werk gaat bij het in aanmerking brengen van kinderen voor interlandelijke adoptie. Onder meer dient te blijken welke stappen zijn ondernomen om voor deze kinderen een oplossing in eigen land te vinden. Indien de aspirant-pleegouders ten tijde van het onderzoek reeds een bepaald kind op het oog hebben, strekt het onderzoek zich ook uit tot dat kind en moet worden overgelegd een afstands- of verlatenverklaring en een verklaring omtrent zijn gezondheidstoestand. Tot de over te leggen stukken behoren uiteraard ook kopieën van alle gevoerde correspondentie.

Naar aanleiding van de door de leden van de D66-fractie gestelde vraag, of de zelfdoeners op het moment waarop zij de vergunninghouder benaderen, reeds over «alle relevante bescheiden» kunnen beschikken, merk ik op dat indien het dossier nog aanvulling behoeft, hun kan worden verzocht de ontbrekende stukken over te leggen alvorens de vergunninghouder met het onderzoek begint.

Overeenkomstig de door deze leden gedane suggestie is met betrekking tot de over te leggen bescheiden een passage opgenomen in de toelichting op het ontwerp-besluit.

De leden van de D66-fractie verwezen vervolgens naar artikel 7a, tweede lid, bepalende dat de vergunninghouder, wanneer hij zijn advies aan de minister heeft toegezonden, hiervan schriftelijk mededeling doet aan de aspirant-pleegouders. Zij vroegen of de aspirant-pleegouders geen afschrift van dit advies ontvangen en zo neen, waarom niet.

Tegen toezending, door de vergunninghouder, van een afschrift van het advies aan de aspirant-pleegouders bestaat naar mijn mening geen enkel bezwaar.

Het derde lid van artikel 7a bepaalt dat de Minister van Justitie na ontvangst van het advies besluit of de doorzending van het rapport en de bemiddeling zullen plaatsvinden. Aan dat besluit kan hij voorwaarden

verbinden. De leden van de D66-fractie vroegen aan welke voorwaarden moet hier worden gedacht.

Uit het onderzoek kan zijn gebleken dat nog niet genoegzaam is aangetoond dat aan één van de in het besluit gestelde criteria is voldaan. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de doorzending van het gezinsrapport aan de buitenlandse instelling of persoon pas mag plaatsvinden nadat aanvullende bescheiden zijn overgelegd betreffende de herkomst van voor adoptie in aanmerking gebrachte kinderen.

Dezelfde leden vroegen in dit verband of het aanbeveling verdient ook hier voor de beslissing van de minister een termijn van twee maanden te stellen.

Uitgangspunt voor de bepaling van termijnen voor overheidsbeschikkingen – ook die, welke in artikel 7a uitdrukkelijk zijn genoemd – is de Algemene Wet bestuursrecht. Daarin is bepaald dat een beschikking dient te worden gegeven binnen een redelijke termijn. Is in de wet geen termijn bepaald, dan is volgens de Algemene wet bestuursrecht de «redelijke termijn» in ieder geval verstreken indien binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking is gegeven dan wel de verzoeker is medegedeeld binnen welke – redelijke – termijn wel een beschikking kan worden verwacht. Artikel 7a, vierde lid, ziet op het geval dat de vergunninghouder de minister niet binnen twee maanden van advies heeft gediend en dat de aspirant-pleegouders zich in verband daarmee tot de minister wenden. In dat geval is de kans reëel dat het Ministerie van Justitie het onderzoek, of een deel daarvan, zelf ter hand moet nemen. De beslissing dient dan binnen twee maanden te worden genomen. In het derde lid wordt daarentegen behandeld het geval waarin wel een advies is ontvangen en waarin nader onderzoek door het ministerie in het normale geval niet nodig zal zijn. Het komt onder die omstandigheden redelijk voor dat de beslissing in elk geval binnen twee maanden wordt genomen.

De leden van de SGP-fractie zouden wel sympathie voor het wetsvoorstel kunnen opbrengen indien zij ervan overtuigd konden worden dat bona fide zelfdoeners niet de dupe worden van de voorgestelde regeling. Hun vragen waren ingegeven door de vrees dat het wetsvoorstel, behalve een aantal positief te duiden effecten, ook een aantal negatieve effecten zal hebben. Deze leden vroegen over welke sanctiemiddelen het Ministerie van Justitie beschikt ten aanzien van de vergunninghouders. Behoort intrekking van de vergunning tot de reële mogelijkheden, ervan uitgaande dat het ministerie dient te beschikken over een – vergunninghoudend – uitvoerend orgaan?

Hoofdstuk 5 van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen betreft onder meer de vereisten voor verlening van een vergunning aan privaatrechtelijke rechtspersonen om zich met de bemiddeling te belasten. In artikel 18 worden omstandigheden genoemd waarin een vergunning wordt ingetrokken c.q. kan worden ingetrokken. In de mogelijkheid van intrekking is onder meer voorzien ingeval niet meer wordt voldaan aan het in artikel 16 gestelde vereiste dat de vergunninghouder bemiddelt inzake de opneming van buitenlandse pleegkinderen in de gevallen dat deze opneming in het belang van de betrokken kinderen kan worden geacht. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de term «bemiddeling» in artikel 1 gedefinieerd als «elke activiteit van een vergunninghouder gericht op de totstandbrenging van, of ondersteuning bij, de plaatsing van een buitenlands pleegkind met het oog op adoptie bij aspirant-pleegouders». Onder «bemiddeling» moet in dit verband mede worden verstaan het ten behoeve van zelfdoeners te verrichten onderzoek naar de zorgvuldigheid en de zuiverheid van handelen van buitenlandse autoriteiten, instellingen of personen.

Een vergunning zal derhalve kunnen worden ingetrokken indien een

vergunninghouder zich niet op de juiste wijze van zijn onderzoekstaak kwijt.

Het toezicht op de vergunninghouders op grond van de wet is toevertrouwd aan een onderdeel van het Ministerie van Justitie. Wat de onderzoekstaak betreft, zal dat toezicht zich concentreren op de wijze van advisering door de vergunninghouder, als voorzien in artikel 7a. Te verwachten is dat het «overrulen» van een advies van een vergunninghouder door de Minister van Justitie ook als een sanctie zal worden ervaren.

In dit verband kan overigens worden vermeld dat het voornemen om de hierbedoelde onderzoekstaak aan de vergunninghouders op te dragen, met hen van te voren is besproken. Ook over de uitwerking van artikel 7a in een algemene maatregel van bestuur is overleg met hen geweest. Met betrekking tot de behandeling van dossiers van zelfdoeners zullen werkafspraken tussen het ministerie en de vergunninghouders worden gemaakt. Het gevoerde overleg heeft bij mij het vertrouwen gewekt dat de vergunninghouders in het kader van de hun opgelegde taak datgene zullen doen wat redelijkerwijs van hen kan worden verwacht en dat zij daarbij, ook al zijn zij in zekere zin belanghebbende, onbevooroordeeld te werk zullen gaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts om een concludente uiteenzetting over de mogelijkheden om de zorgvuldigheid en de zuiverheid van handelen van een publiekrechtelijke buitenlandse instantie door een privaatrechtelijke organisatie te laten onderzoeken.

In artikel 17 van het Besluit opnemings buitenlandse pleegkinderen van 4 juli 1989, Stb. 262, is bepaald dat tot de werkzaamheden van een vergunninghouder behoort het ten behoeve van aspirant-pleegouders onderhouden van contacten met Nederlandse en buitenlandse overheids- en particuliere instellingen die bij de opnemings van een buitenlands pleegkind betrokken zijn. Bij de uitvoering van hun werkzaamheden hebben de vergunninghouders in de loop der jaren ervaring opgedaan met het leggen van kritisch-verkennende contacten met buitenlandse overheidsdiensten. Naar mijn overtuiging stelt deze ervaring hen in staat om, wanneer zij in het kader van het onderzoek van artikel 7a van het wetsvoorstel in contact komen met hun nog onbekende overheidsinstanties, zich een oordeel te vormen over de vraag of de tussenkomst van dergelijke instanties verantwoord is. In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp-besluit is rekening gehouden met het feit dat niet steeds alle in artikel 1 genoemde toetsingen op een overheidslichaam zullen kunnen worden toegepast.

Overigens zal de vergunninghouder zijn oordeel kunnen staven aan de hand van de mening van de contactpersonen waarover hij zelf in het betrokken land beschikt. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wees ik er voorts op dat een aanvullende toetsing van dat oordeel kan bestaan in het vragen naar de mening van een internationale organisatie die op het onderhavige terrein activiteiten ontplooit, bijvoorbeeld International Social Service te Genève, een instelling die in een zeer groot aantal landen vertegenwoordigd is. Dit is in de toelichting op het ontwerp-besluit aangegeven. Concluderend meen ik dat er geen reden is waarom niet van de vergunninghouders zou worden verlangd dat zij zich in een concreet geval over de wenselijkheid van bemiddeling door een buitenlandse overheidsinstelling uitspreken.

Met betrekking tot de beroepsmogelijkheden van adoptanten vroegen de aan het woord zijnde leden of er een onafhankelijke klachtencommissie bestaat en door wie deze is ingesteld.

Sinds 1977 functioneert ten behoeve van de Vereniging Wereldkinderen, één van de vergunninghouders, een door haarzelf ingestelde commissie die zich belast met de behandeling van klachten van adoptanten ter zake van de door de vereniging verleende of te verlenen bemiddeling. In de periode 1992-1993 heeft de commissie zich op verzoek van de

vergunninghouders bereid verklaard ook klachten tegen andere vergunninghouders in behandeling te nemen. De modaliteiten hiervoor worden momenteel, in onderling overleg tussen de vergunninghouders en de commissie vastgelegd.

De commissie is samengesteld uit leden die diverse disciplines vertegenwoordigen welke voor de beoordeling van de hier bedoelde klachten van belang zijn. Momenteel nemen daarin zitting een pedagoog-psycholoog, een medicus-fysioloog, een advocaat, een orthopedagoog-kinderpsychotherapeut en een maatschappelijk werkende. De commissie is onafhankelijk in die zin dat geen van haar leden tevens bestuurslid of medewerker van een vergunninghouder is.

De commissie heeft een aantal procedureregels, die aan adoptanten die een klacht bij het bestuur van een vergunninghouder indienen, ter hand worden gesteld. Onder meer is bepaald dat zowel de adoptanten als de betrokken medewerkers van de vergunninghouder worden gehoord. Binnen zes weken na ontvangst van de klacht brengt de commissie een schriftelijk gemotiveerd advies uit aan het bestuur van de vergunninghouder. De vergunninghouders hebben laten weten de adviezen van de commissie als gezaghebbend te beschouwen en daarvan niet dan in zeer uitzonderlijke gevallen te zullen afwijken.

Op de vraag, of de commissie uitsluitend toegankelijk is voor adoptanten die een beroep hebben gedaan op de (deel)bemiddeling van een vergunninghouder, kan bevestigend worden geantwoord. Behandeld worden bezwaren tegen de afwijzing door een vergunninghouder van een verzoek om bemiddeling en klachten over de wijze waarop door een vergunninghouder is bemiddeld.

Naar aanleiding van de vraag of ook zelfdoeners over een geformaliseerde klachtmogelijkheid beschikken, merk ik op dat hier een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de activiteit van de vergunninghouder die erin bestaat, het door de zelfdoeners gekozen buitenlandse contact te onderzoeken, enerzijds, en de overigens aan zelfdoeners te verlenen diensten, anderzijds. Het onderzoek mondt uit in een beslissing van de Minister van Justitie. Een klacht over de manier waarop het onderzoek is verricht is noodzakelijkerwijze ook een klacht over de wijze waarop de beslissing van de Minister tot stand is gekomen. Het ligt daarom meer voor de hand dat een dergelijke klacht wordt ingediend bij de Minister van Justitie, en wel langs de weg van de normale bezwaarschriftenprocedure. Dit betekent dat voor behandeling door de voornoemde commissie slechts in aanmerking komen klachten van zelfdoeners die betrekking hebben op de contacten met een vergunninghouder die aan het onderzoek voorafgaan en op de na dat onderzoek verleende deelbemiddeling. Het ligt in de bedoeling dat bij de inwerking-treding van de wetwijziging vanwege het Ministerie van Justitie een herziene brochure wordt uitgegeven, waarin informatie over de klachten-procedure wordt opgenomen.

Naar ik aanneem, is hiermee ook een antwoord gegeven op de vraag van de leden van de SGP-fractie, of het onderhavige wetsvoorstel wijziging brengt in de positie en/of de werkzaamheden van de hier beschreven commissie.

Gaarne hoop ik hiermee de gestelde vragen naar genoegen te hebben beantwoord.

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. M. A. Schmitz