

Vergaderjaar 1997–1998 Nr. 276a

**24 810 (R 1577)**

**Goedkeuring van het op 29 mei 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (Trb. 1993, 197)**

**24 811**

**Uitvoering van het op 29 mei 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie en, in verband daarmee, wijziging van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen en enige andere wetten**

**24 812 (R 1578)**

**Wijziging van de Rijkswet op het Nederlander-schap in verband met de uitvoering van het op 29 mei 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie**

## **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 23 april 1998

Naar aanleiding van het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Justitie antwoord ik graag als volgt op de daarin door een aantal fracties gestelde vragen.

De aan het woord zijnde fracties gaan alle in op het verschijnsel van het «zelf doen». De leden van de fracties van **CDA** en **PvdA** vragen in dat verband om een reactie op de door de commissie ontvangen brief van Mr Baur, met name op de in de brief opgenomen kritiek op het ministerie van Justitie.

De leden van de fractie van **D66** merken in dit verband terecht op dat het verdrag dat ter goedkeuring voorligt, probeert het zogenaamde «zelf doen» in een adoptieprocedure uit te sluiten. Adoptie dient plaats te vinden met behulp van de daarvoor aangewezen vergunninghouders; deze adoptieverenigingen zijn als enigen geoorloofd om een adoptie te begeleiden. Deze leden stemmen er van harte mee in dat het «zelf doen» wordt ontmoedigd. Het is naar hun mening in het belang van het adoptiekind dat er een duidelijke instantie is die de adoptieprocedure begeleidt en die er ook zorg voor kan dragen dat er een controleerbare en correcte procedure wordt gevolgd. Toch laten verdragslanden als de

Verenigde Staten van Amerika en Mexico rechtstreekse bemiddelingscontacten toe door middel van advocaten. Zij vragen of hiertegen maatregelen worden genomen.

Met betrekking tot hetzelfde onderwerp vragen de leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** ten slotte welke verschillen in mogelijkheden voor zelfdoeners zullen optreden als gevolg van de aanvaarding van de onderhavige wetsvoorstellen. Zij vragen voorts waarop de opvatting berust, uitgesproken tijdens de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer (Handelingen II 1997–1998, nr. 32, p. 2567 l.k.), dat «zelfdoeners» straks alleen nog terecht kunnen in niet-verdragslanden. Graag ga ik, naar aanleiding van deze vragen en opmerkingen, in de eerste plaats in op de wijze waarop de totstandkoming van een interlandelijke adoptie in het verdrag is geregeld en op de vraag of er daarbij ruimte blijft voor het «zelf doen», zoals dat tot dusver vanuit Nederland heeft plaatsgevonden. Dat «zelf doen» bestaat hierin dat aspirant-adoptanten, nadat zij een beginseltoestemming hebben verkregen, zelf, d.w.z. zonder tussenkomst van een Nederlandse vergunninghouder, in het gekozen land van herkomst contact zoeken met ouders of verzorgers die bereid zijn kinderen voor adoptie af te staan of met bemiddelaars die hen bij het leggen van zodanige contacten behulpzaam kunnen zijn. In verband met slechte ervaringen die hiermee in veel landen van herkomst zijn opgedaan, is in het verdrag een serie bepalingen opgenomen die beogen een dergelijke gang van zaken uit te sluiten. De procedure zoals deze uit het verdrag volgt, kan als volgt worden samengevat. Aspirant-adoptanten dienen zich te wenden tot de centrale autoriteit van de verdragsstaat waar zij hun gewone verblijfplaats hebben (de staat van opvang) dan wel tot de door die staat aangewezen vergunninghoudende instelling (artikel 14 juncto artikel 22, eerste lid, verdrag). In Nederland dienen aspirant-adoptiefouders zich, na een beginseltoestemming te hebben verkregen, te wenden tot een op grond van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie aangewezen vergunninghouder, welke vergunninghouder moet beschikken over een machtiging om in de verdragsstaat van herkomst bemiddelingsactiviteiten uit te oefenen (artikel 12 verdrag juncto artikel 4 van het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag). Aspirant-adoptiefouders mogen zich niet rechtstreeks tot de centrale autoriteit van de verdragsstaat van herkomst wenden (artikel 14 verdrag). De Nederlandse vergunninghouder stelt het dossier omtrent de adoptanten samen, welk dossier een rapportage dient te bevatten waaruit blijkt dat zij in aanmerking komen en geschikt zijn om een kind te adopteren (artikel 15 verdrag juncto artikel 6 van het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag). Het dossier wordt niet aan de aspirant-adoptanten ter hand gesteld, maar rechtstreeks toegezonden aan de centrale autoriteit van de verdragsstaat van herkomst (artikel 15, tweede lid, verdrag). Deze doet een plaatsingsvoorstel en zendt dat toe aan de centrale autoriteit van de staat van opvang (artikel 16 verdrag). Deze kan al of niet akkoord gaan met het plaatsingsvoorstel (artikel 17 verdrag, juncto artikelen 7 en 8 van het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag). In de optiek van het verdrag is het de uitsluitende verantwoordelijkheid van de staat van herkomst om het onderzoek in verband met het plaatsingsvoorstel (de zogenaamde «matching») uit te voeren. Het verdrag geeft ook aan de staat van herkomst de keuze om taken door zijn centrale autoriteit te laten verrichten dan wel op te dragen aan in die staat werkzame vergunninghoudende instellingen (artikel 22, eerste lid, verdrag). Het verdrag laat aspirant-adoptanten geen vrijheid om in een staat van herkomst van andere kanalen dan deze gebruik te maken of om daarmee rechtstreeks contact te zoeken. Een dergelijke keuzevrijheid, die het typerende element van het «zelf doen» vormt, bestaat derhalve alleen nog in niet-verdragsstaten, voor zover die vrijheid daar niet reeds is uitgesloten. Bovendien volgt uit artikel 29 van het verdrag dat de autoriteiten van de verdragsstaat van herkomst bepalen in welk stadium

c.q. onder welke voorwaarden er contacten mogen zijn tussen de aspirant-adoptanten en de ouders of de verzorgers van het kind. Artikel 22, tweede lid, van het verdrag, maakt het mogelijk dat een verdragsstaat bij de depositaris van het verdrag een verklaring aflegt, waaruit blijkt dat bepaalde taken van de centrale autoriteit worden behartigd, niet door vergunninghoudende instellingen, maar door particuliere instellingen die aan een aantal professionele eisen en eisen van betrouwbaarheid voldoen. Het derde lid van dat artikel schrijft voor dat de namen en adressen van dergelijke particuliere instellingen worden medegedeeld aan het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Het is derhalve te allen tijde mogelijk na te gaan of een verdragsstaat de verklaring heeft afgelegd en zo ja, welke particuliere instellingen in een dergelijke staat bevoegd zijn om verdrags-taken uit te voeren. In het verdrag is in deze mogelijkheid voorzien ten einde tegemoet te komen aan de wensen van enige landen, waaronder de Verenigde Staten, waar de adoptiebemiddeling goeddeels in handen is van niet aan regelingen gebonden instellingen en advocaten. Ook bij deze optie geldt, dat de aspirant-adoptanten geen vrije keuze hebben, maar dat hun verzoek door de centrale autoriteit van de verdragsstaat waar zij wonen, wordt toegezonden aan de centrale autoriteit van de verdragsstaat van herkomst (of de door die staat aangewezen instelling), die vervolgens een plaatsingsvoorstel voorlegt aan de centrale autoriteit van de staat van opvang. De «matching» en de regeling van de contacten tussen aspirant-adoptanten en ouders of verzorgers van kinderen zijn ook in dit geval de verantwoordelijkheid van de verdragsstaat van herkomst. Adoptanten, woonachtig in andere verdragsstaten, mogen geen gebruik maken van andere, door henzelf gekozen bemiddelingskanalen.

De Verenigde Staten zijn nog geen partij bij het verdrag. Het is ook onbekend of de Verenigde Staten de verklaring op grond van artikel 22, tweede lid, zullen afleggen. Een aanwijzing van particuliere instellingen die daar bij de uitvoering van het verdrag bemiddelende taken zullen uitvoeren, heeft ook nog niet plaatsgevonden.

Mexico is wel partij bij het verdrag. Mexico heeft niet de verklaring, bedoeld in artikel 22, tweede lid, afgelegd. Daaruit volgt dat dat land in zijn betrekkingen met andere verdragsstaten de taken, bedoeld in hoofdstuk 4 van het verdrag, hetzij door zijn centrale autoriteit zelf laat uitvoeren, hetzij heeft opgedragen aan vergunninghoudende instellingen (artikel 22, eerste lid). Andere verdragsstaten hebben hiermee rekening te houden. Zodra Nederland ook partij bij het verdrag zal zijn, zal een in Nederland woonachtig echtpaar derhalve gehouden zijn aan deze procedure, waarbij een plaatsingsvoorstel door de Mexicaanse centrale autoriteit of door een Mexicaanse vergunninghoudende instelling wordt gedaan.

Verdragsstaten zijn in hun onderlinge betrekkingen verplicht de door het verdrag voorgeschreven procedure te volgen. Zij hebben de mogelijkheid in de betrekkingen met niet-verdragsstaten dezelfde procedures te volgen. Zij kunnen in die betrekkingen echter ook andere procedures volgen.

Ingeval aspirant-adoptiefouders een op artikel 7a van de Wet gebaseerd verzoek indienen om een door hen gekozen buitenlands bemiddelings-contact te onderzoeken in verband met het adopteren van een kind in Mexico, komt in de huidige situatie bij dat onderzoek noodzakelijkerwijs de vraag aan de orde, of Mexico bemiddeling door een dergelijk contact toestaat. Verwezen zij naar artikel 1, onder g, van het Besluit inzake het onderzoek naar buitenlandse contacten van aspirantadoptiefouders. Het gaat er in een dergelijk geval niet om na te gaan of een verdragsland zich aan het verdrag houdt, maar om vast te stellen of dat land in de betrekkingen met een niet-verdragsland de verdragsprocedures hanteert dan wel andere procedures. In het geval van Mexico blijkt dit laatste het geval te zijn en blijkt het «zelf doen» er geoorloofd te zijn, voor zover het betreft adoptanten woonachtig in een niet-verdragsstaat.

Anders dan de leden van de **D66**-fractie suggereren, kan Nederland geen maatregelen nemen tegen het toestaan, door een land als Mexico of de Verenigde Staten, van rechtstreekse bemiddelingscontacten door middel van advocaten, voor zover het betreft adoptanten in niet-verdragsstaten. Wel kunnen Nederlandse instanties bij de behandeling van verzoeken van «zelfdoeners» om gebruik te maken van dergelijke contacten, trachten de toetsingscriteria zo nauwkeurig mogelijk toe te passen. Zoals gezegd, zal, zodra Nederland het verdrag zal hebben bekrachtigd, door in Nederland woonachtige adoptanten in Mexico uitsluitend van de ter uitvoering van het verdrag voorgeschreven bemiddelingskanalen gebruik kunnen worden gemaakt.

Ik preciseer in dit verband nog dat wanneer Nederland partij zal zijn bij het verdrag, voor onderzoeken als bedoeld in artikel 7a van de wet geen plaats meer zal zijn voor zover het gaat om de adoptie van kinderen afkomstig uit andere verdragsstaten, of die andere verdragsstaten nu de verklaring, bedoeld in artikel 22, tweede lid, hebben afgelegd of niet. Het verdrag geeft een staat van herkomst de exclusieve verantwoordelijkheid voor de aanwijzing van en de controle op instellingen, belast met verdragstaken.

Naar ik hoop, is na de gegeven uiteenzetting voor de leden van de fracties van **SGP, RPF** en **GPV** voldoende duidelijk dat als Nederland partij wordt bij het verdrag, voor het «zelf doen», zoals dat vanuit Nederland plaatsvindt, alleen nog plaats is in de betrekkingen tussen Nederland en niet-verdragsstaten. Daarmee is tegelijkertijd het antwoord gegeven op de vraag van die leden, welke verschillen in mogelijkheden voor deze categorie adoptanten zullen optreden als gevolg van de aanvaarding van de onderhavige wetsvoorstellen.

In de door de leden van de **PvdA**-fractie en de **CDA**-fractie genoemde brief wordt melding gemaakt van enige negatieve adviezen van de Vereniging Wereldkinderen, die onvoldoende gemotiveerd zouden zijn, op basis van welke adviezen door mij zonder meer negatief zou zijn beslist. Naar aanleiding daarvan merk ik op dat in twee gevallen het negatieve advies van de vergunninghouder was gebaseerd op de vaststelling dat «zelf doen» in de desbetreffende landen (te weten Thailand en Hong Kong/China) niet is toegestaan. In twee andere gevallen was het negatieve advies gebaseerd op het feit dat het gekozen contact in Brazilië een regulier contact was van de Vereniging Wereldkinderen en er aldus volgens de vereniging wellicht afbreuk zou worden gedaan aan de door haar met dat contact opgebouwde betrekkingen. Hangende de beroepsprocedure is voor dit probleem een oplossing gevonden in de vorm van een begeleidende brief van het ministerie van Justitie aan de contactpersoon. In beide gevallen is hangende de beroepsprocedure de negatieve beslissing in een positieve beslissing omgezet.

In de brief wordt meer in het bijzonder gesproken over een geval waarin, na een negatief advies van de Vereniging Wereldkinderen, door mij een negatief besluit is genomen dat, nadat daartegen bezwaar is gemaakt, in een positief besluit is omgebogen. Naar aanleiding hiervan merk ik vooreerst op dat het advies van de Vereniging Wereldkinderen met redenen was omkleed en gebaseerd op onderzoek, zoals voorgeschreven in het Besluit inzake het onderzoek naar buitenlandse contacten van aspirant-pleegouders. Daarbij waren echter drie vragen opengebleven, in verband waarmee door het ministerie van Justitie contact werd gezocht met de centrale autoriteit van Mexico. De eerste vraag was, of Mexico toestaat dat adoptanten, woonachtig in een niet-verdragsstaat, gebruik maken van een ander bemiddelingskanaal dan de op grond van het verdrag aangewezen kanalen. De tweede vraag was, of er van Mexicaanse zijde bezwaar tegen is dat het gekozen bemiddelingscontact niet in Mexico, maar in de Verenigde Staten is gevestigd. De derde vraag was, of in geval van adoptanten, woonachtig in een niet-verdragsstaat, het

dossier betreffende de adoptanten aan de centrale autoriteit van Mexico dient te worden toegezonden dan wel of het rechtstreeks aan het gekozen bemiddelingscontact mag worden toegezonden. De Mexicaanse bevoegde autoriteiten werd bij herhaling verzocht om uitsluitel over de nog openstaande vragen, zonder dat aan dat verzoek gevolg werd gegeven.

De wet (artikel 7a, vierde lid) gaat ervan uit dat binnen twee maanden na de aanvang van het onderzoek een besluit wordt genomen. Zoals de wet ook voorziet, kan na het verstrijken van die termijn van de zijde van verzoekers worden aangedrongen op een beslissing. Dit is in het onderhavige geval ook gebeurd. Er is toen een beslissing genomen op basis van informatie uit andere dan Mexicaanse bron. Aan die informatie kon geen bevestigend antwoord op de gerezen vragen worden ontleend. Bij de aanvankelijk negatieve beslissing heeft uiteraard een rol gespeeld dat Nederland zich tegenover Mexico niet kon veroorloven toe te stemmen in het gebruik van een bemiddelingskanaal waarvan onzeker was of het in Mexico was toegestaan. Daarnaast heeft een rol gespeeld dat de betrokken adoptanten in elk geval de mogelijkheid hadden gebruik te maken van de op grond van het verdrag in Mexico aangewezen kanalen. Op die mogelijkheid zijn zij geattendeerd. Pas nadat de bezwarenprocedure was geëntameerd, is over de genoemde vragen uitsluitel verkregen. Op basis daarvan kon positief op het bezwaar worden beslist.

In het licht van het voorgaande moge duidelijk zijn dat ik in deze zaak geen mogelijkheid had om in eerste instantie positief te beslissen. Ik betreur natuurlijk dat de voor een positieve beslissing noodzakelijke informatie niet eerder is verkregen en dat de verzoekers in verband daarmee de moeite hebben moeten nemen om bezwaar aan te tekenen. Er is echter geen grond voor het verwijt dat niet vanaf het begin inspanningen zijn verricht om de nodige informatie te verkrijgen.

Tijdens de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer op 3 december 1997, waarnaar in de brief wordt verwezen, verschaftte ik gegevens over de aantallen verzoeken op grond van artikel 7a in het jaar 1996 en over de wijze waarop die verzoeken werden afgehandeld. In 35 van de 42 gevallen is door de vergunninghouders positief geadviseerd, waarna het positieve advies door het ministerie van Justitie is overgenomen. Van de zeven verzoeken waarover negatief werd geadviseerd, werden er drie ingewilligd. Vier verzoeken werden niet ingewilligd. Daarvan werden er twee, hangende de beroepsprocedure, alsnog ingewilligd.

In 1997 zijn 35 verzoeken op grond van artikel 7a behandeld. In drie gevallen is door de vergunninghouder negatief geadviseerd, waarna positief is beslist. In één geval is negatief geadviseerd en negatief beslist, op welke negatieve beslissing ik in de bezwarenprocedure ben teruggekomen. In 31 gevallen is positief geadviseerd en positief beslist.

Naar het mij voorkomt, kan bij een dergelijk resultaat over twee achtereenvolgende jaren niet worden gezegd dat verzoeken van zelfdoeners onwelwillend worden behandeld.

Voor het overige wijs ik erop dat de vergunninghouders in deze materie niet minder, maar ook niet meer dan een adviserende rol is toegekend. Hun kennis en hun ervaring op dit gebied zijn waardevol gebleken. In een groot percentage van de gevallen lukt het de vergunninghouders de nodige informatie te verkrijgen. Zijn de gegevens waarop een advies is gebaseerd, echter onvolledig of onvoldoende, dan dient het ministerie aanvullend onderzoek te doen. Ik heb niet kunnen constateren dat het ministerie in de vervulling van die taak tekort is geschoten. Als niet geheel zeker is dat nauwkeurige en betrouwbare gegevens voorhanden zijn, kan geen toestemming tot gebruikmaking van het beoogde buitenlandse contact kan worden verleend.

In mijn brief van 3 september 1997 aan de Belangenvereniging

Zelfdoeners heb ik met betrekking tot het «zelf doen» een uiteenzetting gegeven van dezelfde strekking als in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (Kamerstuk II, 24 810 – 24 812, 1996/97, nr. 6, blz. 10–12). Verder heb ik daarin gereageerd op een aantal specifieke klachten van de vereniging. Uit die klachten spreekt vooral een zekere irritatie. Zoals ik tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer naar aanleiding van vragen van verscheidene fracties heb aangegeven, heeft de aanpak van de vergunninghouders van de taak die hun op grond van artikel 7a van de Wet is opgedragen, en de wijze waarop zij zich tegenover «zelfdoeners» opstellen, mijn nauwkeurige aandacht. De Belangenvereniging Zelfdoeners is in verband daarmee voor een gesprek op het departement uitgenodigd. Ik vertrouw dat dat gesprek de nodige elementen zal opleveren voor een verbetering in de verstandhouding tussen deze vereniging en de vergunninghouders. Het departement is bereid zich daarvoor ook in te zetten. Naar ik hoop, is in het voorgaande voldoende ingegaan op de in de brief verwoorde kritiek.

De leden van de **PvdA**-fractie verwijzen naar de bij amendement van de leden Van der Burg en Doelman-Pel in artikel 5, vijfde lid van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie opgenomen wijziging (Kamerstukken II, 24 811, nr. 7). Zij vragen hoe de richtlijnen ter uitwerking van deze bepaling zullen worden aangepast.

Het amendement had betrekking op de leeftijdsgrens voor aspirant-adoptiefouders van 42 jaren ten tijde van het verzoek om een beginseltoestemming (artikel 5, vijfde lid, onder b). Het beoogt een afwijking mogelijk te maken indien een van de aspirant-adoptanten de leeftijd van 44 jaar heeft bereikt, terwijl de ander die leeftijd nog niet heeft bereikt. De wet bevat nog verscheidene andere bepalingen waarin leeftijdscriteria zijn neergelegd, welke criteria niet door het amendement zijn gewijzigd.

Artikel 5, zesde lid, bepaalt dat het maximum leeftijdsverschil tussen een adoptant en het te adopteren kind veertig jaar bedraagt (met eveneens een dispensatiemogelijkheid in bijzondere omstandigheden). Artikel 8, onder a, bepaalt dat het kind op het tijdstip van binnenkomst niet ouder dan 6 jaar mag zijn. Ook hier is voorzien in de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden van deze limiet af te wijken. Artikel 3, eerste lid, tweede zin, bepaalt voorts dat een beginseltoestemming ophoudt te gelden op het tijdstip waarop de oudste aspirant-adoptiefouder de leeftijd van zesenvieftig jaar bereikt.

Gevallen waarin afwijking van de in artikel 5, vijfde lid, onder b, bedoelde maximumleeftijd kan worden toegestaan, zijn aangegeven in artikel 2 van de Richtlijnen opneming buitenlandse pleegkinderen, laatstelijk vastgesteld op 20 februari 1995 (gepubliceerd in *Stcrt* 1995, nr. 39). Na de wetswijziging zal afwijking mogelijk zijn bij overschrijding, door een van de aspirant-adoptiefouders, van de leeftijdslimiet met maximaal drie jaren, op voorwaarde dat niet beide aspirant-adoptiefouders reeds de leeftijd van 44 jaar hebben bereikt. Als bijzondere omstandigheden die dispensatie mogelijk maken, zullen, evenals voorheen, in elk geval worden aangemerkt de aannemelijk geworden geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders en afwezigheid van risicofactoren bij hen voor de verzorging en de opvoeding van een buitenlands kind van twee jaar of ouder of van een gehandicapt kind; de aanwezigheid van een ter adoptie opgenomen buitenlands kind dat als enig kind in hun gezin verblijft, met dien verstande dat het vervolgens op te nemen kind jonger moet zijn dan dat kind; en de aanwezigheid in hun gezin van een broertje of zusje van het op te nemen kind.

In alle gevallen zullen de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders en de afwezigheid van risicofactoren moeten blijken uit specifiek daarop gericht onderzoek van de raad voor de kinderbescherming. Bovendien zal de aanwezigheid van een ander buitenlands kind dan wel van een broertje

of zusje van het te adopteren kind aan de hand van onderzoek van de raad voor de kindbescherming moeten worden bevestigd. De richtlijn met betrekking tot de afwijking van het maximum leeftijdsverschil van 40 jaar zal in die voege worden gewijzigd dat een afwijking van twee jaar zal zijn toegestaan in alle gevallen van plaatsing van een kind in een gezin waarin reeds kinderen verblijven, welk kind jonger is dan die andere kinderen. In enige andere gevallen, met name dat van opnemings van een kind ouder dan twee jaar of van een broertje of zusje van een reeds opgenomen kind, is thans reeds een afwijking van meer dan twee jaar toegestaan. De richtlijn inzake het leeftijdsverschil biedt aldus voldoende mogelijkheden om in de gevallen die zich als gevolg van de wetswijziging zullen voordoen, tot een positieve beslissing te komen.

De leden van de fractie van **D66** merken op dat adoptie voor een overheid geen kwestie van gezinsvorming is, maar een maatregel van kindbescherming. In dit licht is het naar hun mening wenselijk dat de regulering van adopties uitsluitend door vergunninghouders geschiedt. Dit gaat ten koste van de zelfdoeners, aldus deze leden. De adoptieverenigingen die een vergunning hebben, kunnen dus een adoptie begeleiden. Het verdrag bepaalt verder dat ieder deelnemend land een centrale autoriteit instelt welke de adoptieprocedures controleert. In de amendementen van de Tweede Kamer wordt vervolgens één centrale klachtencommissie hij amvb in het leven geroepen. Ook wordt er één instantie aangewezen die toezicht moet houden en die het functioneren van de vergunninghouders zal toetsen.

De keuze om verschillende vergunningen te kunnen verlenen verbaast de leden van **D66**. Is het niet juist wenselijker om één instantie te hebben om de adoptie van buiten- en binnenlandse kinderen te begeleiden? In dat geval is er één duidelijke instantie waarbij eventuele toekomstige adoptiefouders terecht kunnen. Ook is er dan sprake van één procedure. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat in het verdrag om begrijpelijke redenen zoveel mogelijk is aangesloten bij de realiteit van de interlandelijke adoptiepraktijk in de meeste landen die aan de onderhandelingen hebben deelgenomen. In het verdrag zijn uitsluitend beperkende voorschriften opgenomen waar zulks noodzakelijk werd gevonden de adoptie met de nodige waarborgen te omkleden. Zo geeft het verdrag criteria waaraan vergunninghoudende instellingen moeten voldoen. In de diverse landen van opvang waar de interlandelijke adoptie op ongeveer dezelfde wijze is georganiseerd als in Nederland, is niet gebleken van principiële of praktische bezwaren tegen het bestaan, naast elkaar, van verschillende organisaties die op dat gebied bemiddeling verlenen. Integendeel, dat bestaan maakt het mogelijk dat organisaties zich specialiseren in de bemiddeling in bepaalde landen of regio's. Dat kan de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komen. Ook wordt aspirant-adoptiefouders aldus een zekere keuzemogelijkheid geboden. Dat er thans in Nederland een centraal orgaan voor klachtenbehandeling komt en een centraal orgaan voor het toezicht op de vergunninghouders zal zijn, is hiermee niet in tegenspraak. Ook indien men slechts één vergunninghoudende instelling zou hebben, is denkbaar dat men een onafhankelijk orgaan aanwijst voor de behandeling van klachten. Wat het toezicht betreft, dat is steeds de verantwoordelijkheid van één instantie geweest. Bij de huidige verscheidenheid van bemiddelende organisaties is verder geen sprake van een verschil in procedure. Alle vergunninghouders zijn aan dezelfde procedureregels gebonden.

Ter voorkoming van misverstand voeg ik hieraan nog toe dat in Nederland noch de centrale autoriteit, noch de vergunninghouders betrokken zijn bij binnenlandse adopties.

Adoptie is een ingrijpende gebeurtenis in het leven van de betrokkenen, aldus de leden van de fractie van **D66**. Er dient derhalve met grote

zorgvuldigheid mee te worden omgegaan. Ook is het niet per definitie een optimale oplossing. In dit verband verwijzen deze leden naar de uitkomsten van het onderzoek van Verhulst en Versluis-den Bieman, waaruit blijkt dat een kwart van de adopties die door hen zijn onderzocht niet goed zijn gegaan.

Deze leden durfden de stelling aan dat een adoptie niet voorbij is op het moment dat het kind bij de adoptiefouders is geplaatst. Een goede nazorg lijkt naar hun mening op zijn plaats te zijn. Adoptiefouders moeten, indien zij dat wensen, voor hun problemen door een instantie met raad en daad kunnen worden bijgestaan. Liefst natuurlijk door een gespecialiseerde instantie die op de hoogte is van de speciale problematiek van adoptiekinderen. Deze leden vroegen welke voorstelling ik heb van deze functie. Waar kunnen adoptiefouders met problemen terecht?

Naar aanleiding hiervan merk ik in de eerste plaats op dat uit de rapportage van Verhulst en Versluis-den Bieman blijkt dat in ongeveer een kwart van de gevallen een beroep wordt gedaan op enigerlei vorm van hulp van buiten. Daarmee is niet gezegd dat een kwart van de adopties op een mislukking uitloopt. Niettemin deel ik de bezorgdheid van de aan het woord zijnde leden en onderschrijf ik gaarne het belang van een goede nazorg. Het verdrag noemt in artikel 9 de nazorg als specifieke verantwoordelijkheid van de centrale autoriteit.

Daarom is voorgesteld de taak die de vergunninghouder op dat gebied heeft, thans in de wet vast te leggen. Verwezen zij naar het nieuwe artikel 17a, onder g, van de wet. De taak van de vergunninghouder is assis-terend, maar vooral signalerend.

Hij zal adoptanten zo nodig de weg moeten wijzen naar meer gespecialiseerde vormen van hulpverlening. Ik teken daarbij aan dat de uiteenlopende aard van de problemen die kunnen rijzen, niet wijst in de richting van de aanwijzing van één instantie die alle problemen behandelt.

Tijdens de plenaire behandeling is reeds het een en ander medegedeeld naar aanleiding van een verzoek van een aantal instellingen om subsidiëring van nazorgactiviteiten.

Inmiddels is met de gezamenlijke vertegenwoordigers van de Federatie Instellingen voor Therapeutische Gezinsverpleging (FTGV), de Landelijke Voorziening voor Pleegzorg de William Schrikker Stichting (WS), het Bureau Voorlichting Interlandelijke Adoptie (VIA) en het Werkverband Adoptie Nazorg (WAN) overleg gevoerd om te bezien op welke wijze aan de beoogde nazorg gestalte zal kunnen worden gegeven. Op basis van hun praktijkervaringen adviseren deze instellingen over te gaan tot vroeghulp via een aanbod van video.

Interactiebegeleiding aan alle adoptiefouders bij de opnemings van hun eerste adoptiefkind. Het Bureau VIA biedt reeds op bescheiden schaal deze vorm van preventieve begeleiding aan adoptiefouders aan bij de ingroei van hun adoptiefkinderen.

Daarnaast zou een landelijk aanbod van intensieve vroeghulp kunnen worden gedaan bij verhoogd risicodragende plaatsingen (te weten meerlingplaatsing, oudere adoptiefkinderen, kinderen met een lichamelijke en/of geestelijke handicap), uit te voeren door de FTGV en WS. Als sluitstuk zou door de FTGV en de WS diagnostiek en behandeling van complexe adoptiespecifieke problematiek kunnen worden aangeboden. Beide vormen van nazorg zijn reeds eerder door deze instellingen bij wijze van experiment aangeboden en hebben hun nut in de praktijk bewezen. Ik zal bezien of en op welke wijze dit jaar reeds voorwaarden kunnen worden geschapen voor een landelijk aanbod van begeleiding en nazorg bij interlandelijke adoptie. Bij de verdere ontwikkeling zal uiteraard aandacht worden geschonken aan de inpassing van de voorgestelde maatregelen in de ontwikkelingen van de Regie in de Jeugdzorg.



De leden van de fractie van **D66** wijzen er verder op dat het verdrag bepaalt dat het veruit de voorkeur heeft om de adoptie plaats te laten vinden in eigen land boven een adoptie naar een ander land, een standpunt dat zij van harte wilden ondersteunen. Zij vragen hoe er wordt gewerkt aan stimulering van de mogelijkheden tot adoptie in deze verdragslanden.

Het doet mij genoegen dat deze leden het aan het verdrag ten grondslag liggende subsidiariteitsbeginsel onderschrijven. Zoals in de loop van de behandeling van de wetsvoorstellen een en andermaal ter sprake is gekomen, is elke verdragsstaat primair verantwoordelijk voor de goede gang van zaken op zijn eigen grondgebied. De inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is dus in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de staten van herkomst. Een belangrijke reden om in het verdrag te kiezen voor een stelsel van centrale autoriteiten en vergunninghouders was, dat staten van herkomst door het opbouwen van de vereiste infrastructuur in staat zouden zijn juiste beslissingen te nemen over de vraag of in een concreet geval interlandelijke adoptie moet worden aanbevolen.

Voor zover inmiddels ervaring is opgedaan met het verdrag, kan worden bevestigd dat dit in een aantal landen van herkomst een stimulans is geweest voor activiteiten die zijn gericht op het faciliteren van lokale adoptie. Met name is dit het geval in Roemenië, Sri Lanka en de Filipijnen.

Intussen dient men zich te realiseren dat een dergelijk beleid, gericht op lokale adoptie, alleen met succes kan worden gevoerd indien de overheid van het betrokken land daarvoor voldoende is geëquipeerd. Er is hier dan ook zeker ruimte voor gerichte activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Vanuit Nederland wordt momenteel bijgedragen aan projecten die meer in het algemeen bevorderlijk zijn voor het welzijn van kinderen. Het departement van Ontwikkelingssamenwerking beschikt daartoe over een budget bestemd voor kinderen in ontwikkeling. Daaruit worden projecten ondersteund, gericht op onder meer straatkinderen, onderwijs en werkgelegenheid. Voorts worden organisaties als UNICEF en de ILO ondersteund in hun strijd tegen kinderarbeid. Het desbetreffende beleid is uiteengezet in een beleidsnotitie «Beleid in de kinderschoenen» van 1994, aan welk onderwerp in 1996 een conferentie «Kind in ontwikkeling» is gewijd.

Daarnaast verdient vermelding dat alle vergunninghouders zich ten doel stellen, naast bemiddeling op het gebied van interlandelijke adoptie, projecthulp te verlenen en activiteiten, gericht op de bescherming van kinderen in de landen van herkomst te sponsoren. De projecthulp is in de regel niet rechtstreeks gerelateerd aan adoptie. Zij richt zich op het ondersteunen van projecten op velerlei terrein. Voorbeelden zijn het bouwen dan wel renoveren van schoolgebouwen of ziekenhuizen, dan wel het inrichten en in stand houden daarvan; het verzorgen van scholing en (bij)voeding voor weeskinderen; het slaan van waterputten; het stimuleren van werkgelegenheidsprojecten, enz. Sponsoring komt veelal voort uit vaste periodieke bijdragen van adoptiefouders en andere belangstellenden, waarmee kinderen en hun families, en zelfs dorpsgemeenschappen worden onderhouden en in staat worden gesteld onderwijs te volgen.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met belangstelling en overwegend ook met instemming van de wetsvoorstellen kennis genomen. Evenwel gaven deze leden te kennen dat zij zich niet konden verenigen met adoptie door alleenstaanden, anders dan bij hoge uitzondering, en door personen van hetzelfde geslacht.

Naar aanleiding van deze vraag verwijs ik naar hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer is medegedeeld over de

bij nota van wijziging opgenomen mogelijkheid van interlandelijke adoptie door één persoon (Kamerstukken II, 24 810–24 812, 1996/1997, nr. 6, blz. 7–9). Deze wijziging, waartoe werd besloten mede op grond van rechtsvergelijkend onderzoek, zal tot gevolg hebben dat de Nederlandse wet aansluit bij hetgeen het verdrag hieromtrent bepaalt in artikel 2. De verdragsregeling bestrijkt niet de interlandelijke adoptie door twee personen van hetzelfde geslacht. Een verdragsstaat behoudt echter de vrijheid om in zijn eigen regelgeving daarin te voorzien. Zou Nederland daartoe overgaan, dan zou een aldus tot stand gebrachte adoptie niet onder de regels voor erkenning van het verdrag vallen. Dat is een moeilijkheid die niet licht mag worden opgevat. Ik verwijs in dat verband verder naar hetgeen ik tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer opmerkte naar aanleiding van de interventie van de heer Dittrich (Handelingen II, 1997–1998, p. 2572). Inmiddels is toegezegd dat in het interne Nederlandse recht zal worden voorzien in de mogelijkheid van adoptie door twee personen van hetzelfde geslacht. Die toezegging strekt zich niet uit tot de interlandelijke adoptie. Ik verwijs in dit verband naar mijn brief van 6 februari 1998 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 1997–1998, 22 700, nr. 23, blz. 4, welke brief in afschrift aan Uw Kamer is toegezonden.

Naar ik hoop, zijn de gestelde vragen hiermee naar genoegen beantwoord.

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