

Vergaderjaar 1996–1997

**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 Nederlandschap 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**

**Nr. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 14 juli 1997

## **I. ALGEMEEN**

Het verheugt mij dat de in het verslag aan het woord zijnde fracties met belangstelling en overwegend instemmend reageren op de wetsvoorstellen in verband met de goedkeuring van het Haagse Adoptieverdrag van 1993. In het bijzonder doet het mij genoegen dat zij de opzet van het verdrag en de aan het verdrag ten grondslag liggende beginselen onderschrijven.

Interlandelijke adoptie is en blijft een verschijnsel dat discussie oproept. Het verdrag, dat met medewerking van een zeer groot aantal landen tot stand is gekomen, geeft op een aantal belangrijke vragen een acceptabel antwoord. Van harte hoop ik dat de verdere gedachtenwisseling met de Kamer over de wetsvoorstellen op zodanige wijze zal verlopen dat de bekrachtiging voor het Koninkrijk spoedig een feit zal zijn.

Omdat de door de verschillende fracties gestelde vragen veelal dezelfde onderwerpen betreffen, is ervoor gekozen de vragen per onderwerp te behandelen. In het hiernavolgende zal eerst worden ingegaan op de vragen die verband houden met het verdrag zelf en de betekenis ervan voor Nederland. Vervolgens zullen achtereenvolgens de uitvoeringsaspecten en de huidige gang van zaken op het gebied van interlandelijke

adoptie aan de orde komen. Ten slotte zal worden ingegaan op de vragen over enige artikelen.

#### **a. Het verdrag**

##### *Het subsidiariteitsbeginsel*

Zoals verscheidene fracties terecht opmerken, gaat het verdrag ervan uit dat interlandelijke adoptie alleen dan mag worden overwogen indien voor het kind in eigen land geen passende opvang kan worden gevonden (subsidiariteitsbeginsel).

Aan de leden van de **VVD**-fractie, die met name op dit punt ingaan, kan ik bevestigen dat dit steeds het uitgangspunt is geweest van het op het onderhavige terrein door Nederland gevoerde beleid en van de regelgeving, zoals deze in 1989 tot stand is gekomen. Ook in de betrekkingen met staten die geen partij bij het verdrag zijn, wordt dat beginsel door Nederland in acht genomen. Ik verwijs in dit verband naar de parlementaire discussie die is voorafgegaan aan de totstandkoming van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen. De niet-naleving van het beginsel door een staat van herkomst kan er, in een concreet geval, toe leiden dat een verzoek om toelating van een kind tot Nederland wordt afgewezen.

De leden van de **D66**-fractie wijzen in dit verband op het belang van zorgvuldige procedures in het land van herkomst en het land van opvang. Veel adoptiefkinderen hebben traumatische ervaringen achter de rug en doen na verloop van tijd een beroep op professionele hulp in verband met identiteitsproblemen. Een kritische houding dient naar hun mening te worden ingenomen ten aanzien van de vraag of in het land van herkomst niet een betere opvang mogelijk is, en zij achten daarom het subsidiariteitsbeginsel, als verwoord in artikel 4, onder b, van het verdrag, van groot belang. Met deze fractie ben ik van mening dat het om een uiterst belangrijke toetsing gaat. Ik wil daarbij wel aantekenen dat het door deze fractie genoemde artikel 4 de verantwoordelijkheid voor de toetsing van de vraag of het kind voor interlandelijke adoptie in aanmerking komt, primair legt bij de staat van herkomst. De autoriteiten van de staat van opvang kunnen van hun kant weigeren ermee akkoord te gaan dat de adoptie voortgang vindt (artikel 17), maar dit neemt niet weg dat de eerste verantwoordelijkheid ligt bij de staat van herkomst. In de onderhandelingen die tot de totstandkoming van het verdrag hebben geleid, is gebleken dat de landen van herkomst deze verantwoordelijkheid zeer serieus nemen.

De leden van de fractie van de **RPF** vragen naar de waarde van het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk. Zij stellen dat het in veel gevallen wellicht zo is dat op zijn minst de (ouders uit) de landen van opvang ervan uitgaan dat opvang in andere landen, in de meeste gevallen in het rijke westen, altijd beter is dan in de landen van herkomst. In hoeverre is verweer mogelijk tegen deze redenering, die wellicht in bepaalde gevallen te eenvoudig is? Ik merk naar aanleiding hiervan op dat deze veronderstelde redenering niet strookt met de werkelijkheid. De werkelijkheid is dat de meeste staten van herkomst zeer gereserveerd staan tegenover het afstaan van kinderen aan adoptanten in westerse landen. Niet voor niets is de vraag naar adoptiekinderen groter dan het aanbod. Waar men in veel landen zeer beducht voor is, is het blootstellen van ouders die in moeilijke omstandigheden verkeren aan druk om hun kinderen af te staan, iets waartoe zij onder betere omstandigheden nimmer zouden komen. Het verdrag wil dergelijke praktijken nadrukkelijk tegengaan door eerst door de autoriteiten van de staat van herkomst te laten vaststellen of het kind werkelijk bij een interlandelijke adoptie gebaat zou zijn.

Dezelfde leden merken op dat, hoewel de bewaking van het subsidiariteitsbeginsel kennelijk een eerste verantwoordelijkheid is van het land van herkomst, het land van opvang daar niet helemaal buiten staat. Op welke

wijze heeft Nederland zich in de afgelopen jaren, juist op dit specifieke punt, van zijn verantwoordelijkheid gekweten?

Ik moge naar aanleiding van deze vraag nogmaals verwijzen naar de parlementaire discussie die is voorafgegaan aan de totstandkoming van de Wet buitenlandse pleegkinderen. Op de vergunninghouder die ten behoeve van de adoptanten bemiddelt, rust de verantwoordelijkheid om zich bij de ter zake competente instanties in de staat van herkomst ervan te vergewissen dat het kind voor interlandelijke adoptie in aanmerking komt en dat voor hem geen reële mogelijkheden voor opvang bestaan in zijn eigen land. Het kind wordt niet voor opnemings in Nederland in aanmerking gebracht indien niet aan een aantal in de wet neergelegde vereisten is voldaan.

Ten aanzien van de verhouding tussen het verdrag en het Nederlandse recht maken de leden van de **RPF**-fractie uit verschillende passages op dat in beginsel het Nederlandse recht door het verdrag ongemoeid wordt gelaten (zie bijvoorbeeld blz. 6 van de memorie van toelichting). Zij vragen of dit nu zo moet worden begrepen dat het er vooral om gaat, ter bescherming van de belangen van het kind procedures op elkaar af te stemmen?

Drie hoofdonderdelen van het verdrag zijn in dit verband van belang. In Hoofdstuk 2 worden basisnormen gegeven, waarmee de procedures in elke verdragsstaat in overeenstemming dienen te zijn. Die normen zullen, voor zover zij dat niet reeds waren, in de interne rechtsorde van elke verdragsstaat moeten worden geïmplementeerd. Het gaat, kort gezegd, om criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een kind voor interlandelijke adoptie in aanmerking komt en anderzijds, of potentiële adoptanten geschikt zijn om te adopteren. Hoofdstuk 4 van het verdrag bevat een aantal concrete procedurele voorschriften.

Ook die voorschriften moeten in de nationale rechtsorde worden geïmplementeerd. Zie voor Nederland de voorgestelde uitvoeringswetgeving, die de bestaande wetgeving op enige punten bijstelt. Hoofdstuk 5 van het verdrag vormt het sluitstuk. Het voorziet in de erkenning van rechtswege in alle verdragsstaten van een interlandelijke adoptie die conform het verdrag tot stand is gekomen. Het verdrag heeft derhalve wel degelijk consequenties voor de eigen regelgeving van iedere verdragsstaat. Anders dan sommige andere verdragen op het gebied van internationaal privaatrecht, laat dit verdrag echter de regels van conflictenrecht van de verdragsstaten ongemoeid. Concluderend kan worden gesteld dat het verdrag beoogt de voor interlandelijke adoptie noodzakelijke procedures te coördineren, maar ook in de interne rechtsorde ingrijpt, in die zin dat het een aantal materiële en procedurele normen stelt.

Dezelfde leden vroegen in het bijzonder in hoeverre uit bijvoorbeeld artikel 9 zou moeten worden afgeleid dat verdragsluitende partijen overeenkomen de interlandelijke adoptie te stimuleren. Naar aanleiding van deze vraag verwijs ik naar hetgeen in deze nota reeds is opgemerkt over het subsidiariteitsbeginsel. In een ideale wereld zou interlandelijke adoptie niet moeten bestaan. Helaas is het echter niet voor elk kind weggelegd om in de eigen familie of de eigen omgeving op te groeien en zich te ontplooien. Het verdrag is in het leven geroepen om beter te waarborgen dat interlandelijke adoptie alleen dan plaatsvindt indien het belang van het kind daarmee is gediend. Dat belang wordt steeds gesteld boven de wens van kinderloze paren om zich over een kind te ontfermen. Het is dus bepaald niet zo dat de verdragsluitende partijen voor ogen staat de interlandelijke adoptie te stimuleren. Evenmin is het zo dat dit als een taak voor hun overheden zou moeten worden gezien.

In het verlengde hiervan vragen deze leden of bekend is of en in hoeverre op dit moment misbruik wordt gemaakt van het instrument van adoptie om andere oogmerken (kinderhandel, prostitutie, immigratie) te verhullen. Ik zou deze vraag als volgt willen analyseren. Zoals reeds

gezegd, is een van de belangrijkste oogmerken van het verdrag het tegengaan van kinderhandel en andere praktijken die kinderen schade kunnen berokkenen. Bij kinderhandel is niet zozeer sprake van misbruik van het instituut adoptie als wel van het inspelen op de bereidheid van potentiële adoptanten om zeer grote bedragen op tafel te leggen om een kind toegewezen te krijgen. Het is opportuun gebleken een mondiaal verdrag tot stand te brengen om dit misbruik een halt toe te roepen.

Tussen het fenomeen prostitutie en interlandelijke adoptie bestaat bij mijn weten geen direct verband. De verklaring daarvoor kan gelegen zijn in de omstandigheid dat het bij interlandelijke adoptie in de grote meerderheid van gevallen gaat om baby's en zeer jonge kinderen, en dat de regelgeving van de meeste staten voorziet in een rechterlijke uitspraak over de adoptie na een procedure waarbij het (wat oudere) kind zelf wordt betrokken.

Misbruik van adoptie voor immigratiedoeleinden kan worden ondergebracht in de ruimere categorie van misbruik van familierechtelijke instituten met het oog op toelating. De immigratiewetgeving van de meeste landen kent regels voor de toelating van (bepaalde) familieleden van immigranten. Het komt nogal eens voor dat personen die op andere wijze geen toelating zouden verkrijgen, trachten door het creëren van een familierechtelijke band met een verblijfsrechtig persoon op een verblijfsrecht aanspraak te maken. Het verdrag wil voorkomen dat de staat van opvang in dit opzicht voor een *fait accompli* wordt gesteld. In het land van herkomst mag geen beslissing worden genomen met betrekking tot de overkomst van het kind voordat alle in hoofdstuk 2 beschreven toetsingen zijn uitgevoerd. Verder moet, alvorens die beslissing wordt genomen, zeker zijn dat het kind in de staat van opvang zal worden toegelaten. Zie artikel 17, onder d, van het verdrag.

Met het vorenstaande is tevens ten dele beantwoord de vraag van de leden van de **CDA**-fractie, of denkbaar is dat inwoners van Nederland met een verblijfsvergunning kinderen in het land van herkomst adopteren en naar Nederland overbrengen.

Indien het land van herkomst een verdragsstaat is, zou dit uitgesloten moeten zijn. Kinderen die, met omzeiling van de Nederlandse regelgeving inzake interlandelijke adoptie, in het buitenland zijn geadopteerd, komen in beginsel niet voor toelating in Nederland in aanmerking.

Naar aanleiding van de eveneens door de leden van de **CDA**-fractie gestelde vraag, of in het buitenland wonende Nederlandse echtgenoten die daar een kind willen adopteren, zich tot een Nederlandse vergunninghouder dienen te wenden, merk ik op dat dit niet het geval is. Zij zullen de in het land van vestiging geldende procedures moeten volgen. Zie in dit verband artikel 2 en hoofdstuk IV van het verdrag, waaruit volgt dat adoptanten die hun gewone verblijfplaats in een verdragsstaat hebben, de op grond van het verdrag in die staat geldende regelgeving in acht moeten nemen.

#### *Ratificaties*

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de **RPF**-fractie kan ik mededelen dat thans 15 staten partij bij het verdrag zijn, waaronder 10 staten van herkomst. Voor Nederland zijn onder die staten vooral de volgende van belang: de Filippijnen, Polen, Roemenië en Sri Lanka. Ik wil daaraan toevoegen dat het verdrag tot op heden door nog 15 andere staten is ondertekend, waaronder 4 staten van herkomst. Het vooruitzicht van ratificatie door landen als Brazilië en Colombia is voor Nederland verheugend te noemen. De procedures voor bekrachtiging voorzien voor een staat niet in de mogelijkheid om de beslissing om het verdrag niet te ratificeren kenbaar te maken. Ik beschik overigens niet over informatie waaruit blijkt dat enig land zich negatief tegenover het verdrag heeft opgesteld. Het is zeer opmerkelijk dat in korte tijd een zo groot

aantal staten zich bij dit verdrag heeft aangesloten. Het verdrag legt niet te verwaarlozen verplichtingen op. Het is bemoedigend dat een aantal belangrijke landen van herkomst die verplichtingen wil aanvaarden.

#### *Evaluatie verdrag en periodiek onderzoek*

De leden van de **PvdA**-fractie vragen om informatie over de wijze waarop de evaluatie van het verdrag zal plaatsvinden. Evenals het Kinderontvoeringsverdrag van 1980 voorziet het Adoptieverdrag in de verplichting voor de Secretaris-Generaal van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht om periodieke bijeenkomsten te beleggen waarin het functioneren van het verdrag wordt besproken. Een dergelijke bijeenkomst heeft reeds plaatsgevonden in 1994. Tijdens die bijeenkomst zijn onder meer standaardformulieren ontworpen. In de slotakte van de 18e Zitting van de Haagse Conferentie, gedateerd 19 oktober 1996, is onder meer neergelegd een verzoek van de lidstaten van de Conferentie aan de Secretaris-Generaal om in de periode 1997–2000 wederom een bijeenkomst te organiseren. Of die bijeenkomst in die periode wordt gehouden dan wel pas in de volgende zittingsperiode, is in verband met de beperkte financiële middelen van de Conferentie nog onzeker. Wat wel zeker is, is dat het nog enige jaren zal duren voordat een beeld zal kunnen worden verkregen van de wijze waarop het verdrag in de betrekkingen tussen staten van herkomst en staten van opvang die partij zijn, functioneert en waarop het in de diverse staten – waaronder hopelijk Nederland – wordt uitgevoerd. Het nut van dergelijke bijeenkomsten is mede gelegen het feit dat daaraan ook landen deelnemen die bekrachtiging overwegen. Dank zij de financiële steun van Nederland heeft een aantal niet-lidstaten van de Conferentie aan het overleg van 1994 kunnen deelnemen.

Van de bijeenkomsten van de Haagse Conferentie worden verslagen gepubliceerd in de Actes et Documents van deze organisatie. De resultaten van de evaluatie zijn dus voor een ieder kenbaar.

Dezelfde leden vragen op welke wijze de Tweede Kamer en alle betrokken organisaties (al dan niet vergunninghoudend) en organisaties van ouders bij de evaluatie worden betrokken. Ik verwijs in dit verband naar de door het verdrag aan de centrale autoriteiten opgelegde taken. Het is de verantwoordelijkheid van de centrale autoriteit om alles in het werk te stellen om de nakoming van de doelstellingen van het verdrag te verzekeren. Dat kan niet zonder een adequaat toezicht op de instellingen en instanties die bij de uitvoering van het verdrag betrokken zijn. Dat toezicht, dat is ingesteld bij de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen, wordt thans geïntensiveerd door de aan de vergunninghouders op te leggen verplichting om periodiek een verlenging van de vergunning aan te vragen. Zie het voorgestelde artikel 16a van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie. Daarnaast heb ik, mede in verband met de invoering van het verdrag, aanleiding gevonden de vergunninghouders voor te stellen hun werkwijze te laten certificeren op basis van de internationaal erkende ISO 9000 kwaliteitsnormen. Het voldoen aan deze normen betekent een extra waarborg voor de zorgvuldigheid en de deskundigheid van de vergunninghoudende organisaties op hun specifieke werkterrein. Dit komt tegemoet aan de ontwikkeling waarbij een toenemend percentage van de voor adoptie beschikbaar komende kinderen wat oudere kinderen zijn, hetgeen speciale aandacht vraagt in de fase van de bemiddeling. Een ander voordeel van het hanteren van de genoemde ISO-norm is dat deze internationale bekendheid heeft, hetgeen wellicht ook het vertrouwen van de landen van herkomst in de vergunninghoudende organisaties kan vergroten.

Voor een periodiek landelijk onderzoek, als door de leden van de **PvdA**-fractie voorgestaan, zie ik vooralsnog geen aanleiding. Wel ben ik bereid om, naar aanleiding van de follow-up van de Haagse Conferentie, aan de Tweede Kamer verslag te doen van de wijze waarop het verdrag en

de uitvoeringsregeling in Nederland functioneren. Een dergelijk verslag kan echter pas worden uitgebracht nadat het verdrag gedurende enige jaren van toepassing is geweest.

#### *Medegelding van het verdrag voor de Nederlandse Antillen en Aruba*

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of er een verklaring is voor het feit dat het aantal adopties in de Nederlandse Antillen en Aruba de laatste jaren, in tegenstelling tot Nederland, toeneemt. Deze vraag is aan de bevoegde instanties van de beide landen voorgelegd. Een antwoord is toegezegd maar tot op heden niet ontvangen. Ik hoop de Vaste Commissie daaromtrent te gelegener tijd te informeren.

Dezelfde leden vroegen verder of deze landen dezelfde adoptie-procedure kennen als Nederland. In de Nederlandse betrekking tot interlandelijke adoptie getroffen, vergelijkbaar met de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen. Er is dus ook geen stelsel van vergunninghouders. De bekrachtiging van het Verdrag brengt uiteraard mee dat in de genoemde landen regelgeving tot stand moet worden gebracht die daarin voorziet. De uitvoeringswet is geen rijkswet en zal derhalve uitsluitend voor het Koninkrijk in Europa gelden. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen zelf uitvoeringsregelingen tot stand moeten brengen.

#### **b. Vragen, meer specifiek betrekking hebbend op de uitvoering van het verdrag in Nederland**

##### *De opzet van de uitvoeringswet*

De leden van de fractie van de **RPF** refereren aan de uiteenzetting van de verhouding tussen de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen (straks: Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie) en het verdrag, en vragen waarom de uitvoering van het verdrag niet in zijn geheel binnen de kaders van de wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie kan worden gebracht. Volgens het voorstel zullen straks twee wetten van toepassing zijn bij buitenlandse adoptie, terwijl een verregaande integratie volgens deze leden op zichzelf heel wel mogelijk zou zijn. Ik wil naar aanleiding hiervan het volgende opmerken. Het verdrag geeft enerzijds aanleiding tot het treffen van enige wettelijke voorzieningen ten aanzien van de aanwijzing van een centrale autoriteit en de procedure bij adoptie van een kind, afkomstig uit een verdragsstaat. Die voorzieningen zijn specifiek voor het verdrag en kunnen niet gelden in de verhoudingen met niet-verdragsstaten. Zij kunnen derhalve niet worden geïntegreerd in de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie, die in alle gevallen van interlandelijke adoptie door in Nederland woonachtige adoptanten geldt. Daarnaast geeft de invoering van het verdrag in Nederland aanleiding tot het bijstellen van de bestaande wettelijke regeling op enige punten. Zoals in de toelichting is uiteengezet, is er aanleiding die wijzigingen van toepassing te doen zijn ook in gevallen waarin het verdrag niet van toepassing is. In verband met het vorenstaande is een verdere integratie dan die welke is voorzien, in de huidige situatie niet mogelijk en ook niet wenselijk. Voor degenen die met deze regelgeving te maken krijgen, is het niet zonder belang te beseffen dat er enige verschillen zijn naar gelang men met een verdragsstaat of met een niet-verdragsstaat te maken heeft.

Een tweede vraag van de fractie van **RPF** betreft de gebruikte terminologie in het wetsvoorstel. Deze leden menen dat het aanbeveling verdient in de bepalingen van de wet, die volgen op artikel 2, de term «centrale autoriteit» te vervangen door «minister van Justitie». Ik acht dat niet wenselijk.

Het verdrag creëert het instituut centrale autoriteit en draagt aan dat instituut een aantal taken op. Bij vervanging van de term centrale

autoriteit door de minister van Justitie zou, ook voor het buitenland, niet meer steeds duidelijk zijn of de minister van Justitie als centrale autoriteit optreedt dan wel uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid als minister van Justitie. Voorts is artikel 2, tweede lid, opgenomen in verband met de omstandigheid dat het verdrag toelaat dat in een verdragsstaat bepaalde taken aan andere instanties dan de centrale autoriteit worden opgedragen. Dat artikellid stelt vast dat de in Nederland aangewezen centrale autoriteit alle taken op zich neemt die het verdrag aan de centrale autoriteit van een verdragsstaat toekent, behalve voor zover deze taken door de Nederlandse wet aan andere instanties zijn opgedragen.

#### *Aanwijzing centrale autoriteit en machtiging vergunninghouders*

Het verheugt mij dat de leden van de **PvdA**-fractie instemmen met de aanwijzing van de minister van Justitie als centrale autoriteit. Inderdaad zal deze een vergunninghoudende organisatie kunnen machtigen om in een bepaalde staat of een bepaalde regio activiteiten uit te oefenen.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden, of voor ieder land maar één vergunninghoudende organisatie mag optreden, wil ik het volgende opmerken. In het recente verleden zijn de vergunninghoudende organisaties reeds in goed overleg tot afspraken gekomen met betrekking tot een verdeling van werkgebieden. Deze afspraken, die op 12 december 1995 zijn vastgelegd in een convenant, houden in dat – behoudens eerder ontstane situaties waarbij verscheidene vergunninghouders in eenzelfde land werkzaam waren – er slechts één vergunninghouder per land werkzaam zal zijn. Slechts ingeval een land uit zelfstandige federale staten is samengesteld en de toewijzing van kinderen per deelstaat geschiedt, kunnen verscheidene vergunninghouders in hetzelfde land werkzaam zijn. Een overzicht van de verdeling van landen en landsdelen per vergunninghouder is als bijlage 1 aan deze nota gehecht.<sup>1</sup>

#### *Ondergrens voor het aantal bemiddelingen?*

Ofschoon de leden van de **PvdA**-fractie het er mee eens zijn dat geen concrete eis ten aanzien van het jaarlijkse aantal bemiddelingen wordt gesteld, vragen zij op welk aantal de ondergrens is bepaald, waarbij niet meer kan worden gesproken van reële toekomstmogelijkheden. Die ondergrens hangt geheel af van de grootte van de organisatie en daarmee van het aantal contacten waarover het in het buitenland beschikt. Zijn dat verschillende contacten, dan kan een terugloop van het aantal kinderen dat via een bepaald contact voor adoptie beschikbaar komt, worden opgevangen door gebruikmaking van andere contacten. Kleinere organisaties hebben veelal maar een enkel contact. Dat zijn echter steeds vrijwilligersorganisaties, die kunnen voortbestaan ook indien via dat ene contact betrekkelijk weinig kinderen voor adoptie beschikbaar komen.

De ondergrens ligt daar waar de kwaliteit van de bemiddeling in gevaar komt doordat met die activiteit praktisch geen ervaring wordt opgebouwd.

#### *Eenouderadoptie en andere adoptievormen*

Verscheidene fracties stellen vragen naar aanleiding van artikel 2 van het verdrag, bepalende dat het verdrag betrekking heeft op adopties door echtgenoten of door een persoon.

Deze vragen houden enerzijds verband met de in het wetsvoorstel houdende uitvoering van het verdrag voorgestelde handhaving van het echtpaarvereiste en anderzijds met de vraag of het bij de invoering van de verdragsregeling mogelijk en wenselijk zou zijn, in Nederland interlandelijke adoptie door nog anderen dan gehuwden of één persoon toe te staan. Gesteld wordt onder meer dat het verdrag ruimte biedt voor

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

afspraken tussen verdragsstaten ten aanzien van de adoptievormen die in hun onderlinge betrekkingen zullen worden toegestaan.

In het licht van het genoemde verdragsartikel is een afzonderlijke behandeling van deze twee vraagstukken aangewezen.

Terecht wijzen de leden van de **PvdA**-fractie erop dat het verdrag mede ziet op eenouderadoptie. Het laat dus toe dat een verdragsstaat in deze adoptievorm voorziet, maar verplicht hem daartoe niet. Wel verplicht het verdrag tot de erkenning, door de ene verdragsstaat, van een in de betrekkingen tussen twee andere verdragsstaten tot stand gekomen eenouderadoptie.

Dit is, zoals de leden van de fractie van **D66** opmerken, een factor die gewicht in de schaal legt. Zij betekent op zichzelf echter niet dat een interlandelijke eenouderadoptie in Nederland mogelijk moet zijn.

Het verdrag verbiedt een verdragsstaat ook niet om naast de adoptie door gehuwden of door één persoon nog andere adoptievormen te introduceren. De leden van de **GPV**-fractie zeggen dit te betreuren. Ik merk naar aanleiding hiervan op dat invoering van dergelijke andere adoptievormen in de praktijk weinig zin heeft indien er geen staat van herkomst is die kinderen afstaat voor een dergelijke adoptie. Op de vraag van deze leden, welke opvatting van Nederlandse zijde naar voren is gebracht bij de onderhandelingen over het verdrag, kan ik antwoorden dat het Nederlandse standpunt is geweest dat verdragsstaten op dit punt vrij moeten zijn hun eigen regels te stellen. Overigens moet men zich realiseren dat, indien een dergelijke andere adoptie al tot stand komt, andere verdragsstaten dan de staat van herkomst en de staat van opvang niet gehouden zijn de adoptie te erkennen. Dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de **VVD**-fractie.

De voorgaande overwegingen, tezamen met de uitkomsten van het onderzoek dat in het kader van de behandeling van de notitie Leefvormen in het familierecht (Kamerstukken II, 22 700, nr. 22) is uitgevoerd (bijlagen bij de brief d.d. 4 maart 1997 aan de Voorzitter der Tweede Kamer) hebben mij ervan overtuigd dat het verantwoord is om de Nederlandse regelgeving thans in die richting te voegen aan te passen dat de interlandelijke eenouderadoptie in Nederland mogelijk wordt. Verwezen wordt naar de bij deze nota gevoegde nota van wijziging van het wetsvoorstel houdende uitvoering van het verdrag. Zoals in mijn voornoemde brief is aangegeven, ben ik van oordeel dat het in het huidige stadium niet aangewezen is interlandelijke adoptie door twee personen van hetzelfde geslacht te bevorderen. Anders dan de leden van de **PvdA**-fractie suggereren, acht ik het niet gewenst om de woorden «in beginsel» in de wetstekst in te voegen.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen in dit verband nog of op grond van de Vreemdelingencirculaire (1994, hoofdstuk B3) vluchtelingenkinderen in beginsel ook geadopteerd kunnen worden door één persoon. De Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie, waarnaar hoofdstuk B3 onder 2 van de Vreemdelingencirculaire verwijst, is van toepassing in alle gevallen waarin de adoptant of adoptanten in Nederland hun gewone verblijfplaats hebben en het te adopteren kind in het buitenland. De thans voorgestelde openstelling van de interlandelijke adoptie voor één persoon brengt mee dat een kind (ongeacht of het de status van vluchteling heeft) in beginsel in aanmerking kan komen voor adoptie door één persoon in Nederland. Gaat het om een vluchtelingenkind, dan zal uiterst zorgvuldig moeten worden onderzocht of het kind werkelijk voor adoptie in aanmerking komt dan wel of het wellicht weer naar zijn oorspronkelijke familie zou kunnen terugkeren. Over deze materie is in 1994 in de Haagse Conferentie een Aanbeveling aangenomen.

De leden van de **GPV**-fractie merken in dit verband op dat mogelijke adoptie door alleenstaanden van buitenlandse kinderen, die op grond van de Vreemdelingencirculaire anders dan met het oogmerk van adoptie in Nederland zijn toegelaten, hun ongewenst voorkomt. Zij wensen



aanpassing van de circulaire (hoofdstuk B3, 3. 1) in die voege dat deze kinderen alleen bij echtparen kunnen worden geplaatst. Deze leden vragen voorts een nadere uiteenzetting over het aantal kinderen dat via deze weg alsnog wordt geadopteerd door Nederlandse echtparen. Zijn ook gevallen bekend waarin adoptie door een alleenstaande heeft plaatsgevonden? Zo ja, op grond van welke criteria werd een dergelijke adoptie toegestaan? Ook ik ben van mening dat adoptie van kinderen die als pleegkind tot Nederland zijn toegelaten, in beginsel niet mogelijk moet zijn, omdat daarmee de regelgeving op het gebied van interlandelijke adoptie zou kunnen worden omzeild. Bij nader inzien zie ik echter geen gegronde reden om op dit gebied een onderscheid te maken tussen de gezinssituatie van adoptanten enerzijds en de gezinssituatie van mensen die een buitenlands pleegkind opnemen anderzijds. Naar mijn mening dient het derhalve, conform de huidige analoge toepassing, ook voor alleenstaanden mogelijk te zijn om een buitenlands pleegkind, anders dan voor adoptie, op te nemen indien aan de voorwaarden, neergelegd in hoofdstuk B3 onder 3 van de Vreemdelingen-circulaire 1994 is voldaan.

Deze voorwaarden zijn voldoende stringent om de bezwaren van de GPV-fractie te ondervangen. Overigens is niet mogelijk en ook niet wenselijk op dit punt een geheel waterdichte regeling te construeren. Er zullen zich namelijk gevallen blijven voordoen waarin de Nederlandse adoptierechter voor een *fait accompli* wordt gesteld. Ik denk aan de situatie waarin het kind in het gezin van opvang is geïntegreerd en er redelijkerwijs geen sprake meer kan zijn van een terugkeer van het kind naar zijn land van herkomst. In de praktijk komt het voor dat in een dergelijke situatie een verzoek om adoptie naar Nederlands recht aan de rechter wordt voorgelegd, en dat deze de adoptie uitspreekt omdat hij deze in het belang van het kind acht. Juridisch is dit mogelijk omdat het kind na verloop van tijd zijn gewone verblijfplaats in Nederland heeft en men op het tijdstip van het Nederlandse adoptieverzoek niet meer kan spreken van een interlandelijke adoptie. Mij zijn twee gevallen bekend van een dergelijke adoptie door een alleenstaande.

#### *Betrekkingen tussen Nederland en niet-verdragsstaten*

De interpretatie die door de leden van de **PvdA**-fractie aan de toelichting wordt gegeven, namelijk dat de regels van het verdrag mede van toepassing zijn op de adoptie van een kind, afkomstig uit een niet-verdragsstaat, behoeft enige nuancering. Uiteraard bindt het verdrag uitsluitend staten die daarbij partij zijn. In de betrekkingen met een niet-verdragsstaat zal Nederland de voor staten van opvang geldende verdragsnormen kunnen toepassen op het gedeelte van de adoptie-procedure dat voor zijn verantwoordelijkheid komt. De niet-verdragsstaat heeft echter de vrijheid om van het verdrag afwijkende normen en procedures toe te passen. In dat geval is het aan Nederland om te bepalen of het met die staat betrekkingen wenst te onderhouden. Of dat mogelijk is, hangt af van de vraag of bij de totstandkoming van een adoptie aan de vereisten van de Nederlandse wet kan worden voldaan.

Zoals uit de toelichting bij de goedkeuringswet blijkt, beantwoorden de huidige Nederlandse wettelijke regels grotendeels aan de normen die in het verdrag zijn gesteld ten aanzien van staten van opvang. Dit maakt het mogelijk deze regels, met enige aanpassingen van ondergeschikte aard, als uitvoeringsregeling van het verdrag te gebruiken. De voorgestelde aanpassingen lenen zich ertoe om voortaan eveneens te gelden in de betrekkingen met staten van herkomst die het verdrag niet, of nog niet hebben bekrachtigd. De leden van de **PvdA**-fractie vragen of een en ander betekent dat adopties vanuit bepaalde landen niet (meer) zullen plaatsvinden. Het antwoord luidt dat de voorgestelde wijzigingen niet ertoe leiden dat er voor Nederland minder landen van herkomst in aanmerking komen dan tevoren. Ik sluit zelfs niet uit dat het mogelijk zal zijn met verdrags-

staten betrekkingen aan te knopen, waarmee tevoren geen betrekkingen bestonden.

*Invloed nieuwe regelgeving op het «zelf doen»*

De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af of de in te voeren wijzigingen betekenen dat het voor «zelfdoeners» moeilijker wordt om ook in niet-verdragsstaten contacten te leggen en te onderhouden. Naar aanleiding daarvan het volgende.

Zoals deze leden zelf opmerken en zoals in de toelichting op de wetsvoorstellen reeds is aangegeven, is het de bedoeling dat artikel 7a in de Nederlandse Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie blijft staan. Dat betekent dat «zelfdoeners» de ruimte behouden die zij sinds de invoering van dat artikel in de wet hadden. Het verheugt mij dat deze leden instemmen met de handhaving van het artikel. Wel teken ik hierbij aan dat het artikel na de inwerkingtreding van het verdrag voor Nederland uitsluitend van toepassing zal zijn in de relaties met niet-verdragsstaten. Het verdrag sluit immers uit dat adoptanten in de staat van herkomst zelf hun kanalen kiezen, welke kanalen vervolgens door Nederlandse instanties worden gecontroleerd. De verdragsstaat van herkomst wijst zelf de met verdragstaken te belasten instanties aan en oefent over die instanties toezicht uit. Vanuit Nederland zal gebruik moeten worden gemaakt van de door de verdragsstaat van herkomst aangewezen kanalen.

Dezelfde leden vroegen verder of de «zelfdoeners» in verdragsstaten geen enkele ruimte meer hebben. Ik verwijs in dit verband naar een aantal uiterst belangrijke bepalingen in het verdrag, waaruit de opvatting van de verdragsluitende staten over het «zelf doen» blijkt.

Artikel 14 bepaalt dat aspirant-adoptanten die hun gewone verblijfplaats in een verdragsstaat hebben, hun verzoek bij de centrale autoriteit van die staat moeten indienen. Het is aspirant-adoptanten niet toegestaan zich rechtstreeks tot de centrale autoriteit of een andere instantie in de staat van herkomst te wenden. In het toelichtende rapport is opgemerkt dat dit voorschrift mede verband houdt met de slechte ervaringen, opgedaan bij rechtstreekse contacten van aspirant-adoptanten in het land van herkomst.

De verdere procedure voorafgaand aan de beslissing over de plaatsing van het kind, is beschreven in de artikelen 15 tot en met 19 en is gebaseerd op een zeer duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen instanties van de staat van herkomst en die van de staat van opvang. Van belang zijn in het bijzonder de artikelen 16 en 17, die bij de staat van herkomst de verantwoordelijkheid leggen voor het onderzoek naar de vraag of het kind voor adoptie in aanmerking komt, of de vereiste toestemmingen zijn verkregen en of het kind in aanmerking komt om bij bepaalde adoptanten te worden geplaatst («matching»). De «matching» wordt verricht door de instanties van de staat van herkomst. Deze instanties doen een plaatsingsvoorstel, waarmee de instanties van de staat van opvang akkoord dienen te gaan, evenals uiteraard de aspirant-adoptiefouders.

De genoemde artikelen moeten worden gelezen in verband met artikel 29, dat contacten tussen de aspirant-adoptanten en de ouders of de verzorgers van het kind verbiedt totdat aan de vereisten van de artikelen 4, onder a tot en met c, en artikel 5 is voldaan, tenzij dergelijke contacten in overeenstemming zijn met de voorwaarden die terzake door de bevoegde autoriteit van de staat van herkomst worden gesteld.

Na een uitvoerige discussie over het «zelf doen» is voorts artikel 22, tweede lid, in het verdrag opgenomen. Een verdragsstaat kan verklaren dat bepaalde taken van zijn centrale autoriteit worden behartigd door particuliere instellingen die weliswaar niet over een vergunning behoeven te beschikken, maar die aan de nodige professionele eisen en eisen van

betrouwbaarheid moeten voldoen. Deze bepaling moet worden gezien als een tegemoetkoming met name aan de wensen van de Verenigde Staten, waar veel niet aan specifieke regelingen onderworpen instellingen en advocaten zich toelagen op adoptiebemiddeling. In Nederland, waar sinds de inwerkingtreding van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen een vergunningstelsel bestaat, waarmee goede ervaringen zijn opgedaan, is het alternatief van artikel 22 niet aan de orde. Dit mede in antwoord op de hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de **CDA**-fractie. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van **D66**, of naast de Verenigde Staten ook andere verdragsstaten het voorbehoud van artikel 22, tweede lid, van het verdrag hebben gemaakt, kan ik mededelen dat dat voorbehoud tot dusver alleen ten behoeve van bepaalde provincies van Canada is gemaakt. De Verenigde Staten hebben het verdrag nog niet geratificeerd.

Zoals bekend, bestaat de huidige praktijk van het «zelf doen» vanuit Nederland hierin, dat aspirant-adoptanten, zonder gebruik te maken van de tussenkomst van een Nederlandse bemiddelingsorganisatie, in het gekozen land van herkomst contacten leggen met particulieren die een kind willen afstaan of met kindertehuizen waar kinderen die voor adoptie zijn afgestaan, zijn opgenomen. Soms wordt daarbij gebruik gemaakt van een bemiddelaar die is gevestigd in het betrokken land. Het verdrag wil een dergelijke handelwijze voorkomen mede omdat daarbij contacten met de ouders of de verzorgers van het kind tot stand kunnen komen voordat de door het verdrag vereiste toetsingen zijn verricht. Dat de verdragsopstellers zo huiverig zijn geweest om meer ruimte voor het «zelf doen» te bieden, is begrijpelijk, omdat ongeoorloofde praktijken, zoals kinderhandel, zich nu juist in het hier beschreven stadium voordoen.

Onder de gelding van het verdrag behouden de aspirant-adoptanten in elk geval in zoverre keuzevrijheid dat zij bepalen bij welke Nederlandse vergunninghouder zij zich inschrijven, zulks mede in verband met hun voorkeur voor een bepaalde staat van herkomst. De vergunninghouder zal hen volledig kunnen en moeten inlichten over de in de gekozen staat van herkomst geldende regels inzake contacten met aldaar gevestigde personen of instellingen.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen verder of zij goed hebben begrepen dat het de bedoeling is om «zelfdoeners» ook in niet-verdragsstaten geen enkele ruimte te laten. Ik moge deze leden verwijzen naar hetgeen ik zoëven over de handhaving van artikel 7a heb gezegd. Naar mijn mening is er aanleiding om «zelfdoeners» in zoverre ruimte te laten dat zij de in artikel 7a neergelegde procedure kunnen volgen indien zij zelf in een niet-verdragsstaat willen onderhandelen over de opnemings van een buitenlands kind ter adoptie. Daarbij moet dan wel worden aangetekend dat naarmate het verdrag door meer staten zal worden bekrachtigd, die ruimte minder groot zal worden.

De leden van de **VVD**-fractie memoreren de bij de behandeling van de wetswijziging van 1995 gevoerde discussie over de «zelfdoeners» en wijzen erop dat, indien het voor een vergunninghouder niet mogelijk is de contacten van «zelfdoeners» adequaat te controleren en dit leidt tot een onvolledige rapportage, de verantwoordelijkheid voor een beslissing over doorzending van het gezinsrapport ligt bij de minister. Zij vragen om een overzicht van het aantal «zelfdoeners» in de periode sinds de inwerkingtreding van de wijziging, met vermelding van de verschillende soorten gevallen.

Sedert de inwerkingtreding van artikel 7a tot eind 1996 is door de vergunninghouders 42 maal gerapporteerd inzake de beoordeling op zuiverheid en zorgvuldigheid van contacten van zelfdoeners. In een overgrote meerderheid van gevallen (35) heeft dit geleid tot een positief advies. In 3 gevallen werd ondanks een negatief advies van de vergunninghouder in positieve zin beslist en in 4 gevallen werd het negatieve advies gevolgd. Ik wil hierbij aantekenen dat de uitvoering van het

onderzoek naar de betrouwbaarheid van contacten soms, mede door de opstelling van de aspirant-adoptanten, moeilijk is gebleken waar het betreft de vergoedingen voor verrichte of te verrichten diensten alsmede de gegevens betreffende de identiteit en de herkomst van de voor opnemings ter adoptie in aanmerking komende kinderen. Dit betekent dat de advisering nogal eens plaatsvindt op basis van onvolledige gegevens en dat de verantwoordelijkheid voor de beslissing derhalve bij het ministerie van Justitie ligt. Tot dusver was hiervan in 12 gevallen sprake. Ik zie hierin overigens geen aanleiding tot bijstelling van de criteria die voor de controle zijn vastgesteld. Ook zie ik – en hiermee reageer ik op het hierover door de vergunninghouders ingenomen standpunt – geen reden om de vergunninghouders op dit punt niet langer een taak te geven. Ik acht het wenselijk van hun know-how gebruik te maken om de regeling met betrekking tot «zelfdoeners» zo goed mogelijk uit te voeren.

#### *Het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap*

De leden van de **PvdA**-fractie ondersteunen het standpunt dat ten grondslag ligt aan de voorgestelde wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap (24 812 (R 1578)) en dat erop neerkomt dat een in een verdragsstaat uitgesproken «sterke» adoptie volledig gelijkgesteld wordt met een adoptie die is uitgesproken door een Nederlandse, een Nederlands-Antilliaanse of een Arubaanse rechter. Terecht merken zij op dat het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit van de adoptiefmoeder of -vader hiervan een automatisch gevolg is. De Nederlandse nationaliteit wordt verkregen op het tijdstip waarop de buitenlandse gerechtelijke uitspraak in kracht van gewijsde gaat. Dit kan, afhankelijk van de nationaliteitswet van het land van herkomst, het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit tot gevolg hebben. Een andere consequentie van deze regeling is, zoals deze leden opmerken, het vervallen van de tot nog toe gebruikelijke indiening van een nieuw verzoek tot adoptie bij de Nederlandse rechter, zulks met het oog op de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Het doet mij genoegen dat deze leden daar niet negatief tegenover staan. De tussenperiode – die overigens niet is gerelateerd aan de datum van de buitenlandse uitspraak, maar aan het tijdstip vanaf hetwelk het kind daadwerkelijk door de adoptanten wordt verzorgd – is een vacuüm, waarin het kind niet alle rechten heeft die aan een sterke adoptie verbonden zijn. Deze leden hebben goed begrepen dat het voorstel betekent dat het kind een volledige bescherming wordt geboden vanaf het tijdstip waarop het in het land van herkomst wordt geadopteerd. Hiermee is, naar ik meen, tevens de vraag van de **D66**-fractie over dit onderwerp beantwoord. Het nieuwe systeem maakt het niet nodig, de bepalingen over adoptie in het Burgerlijk Wetboek aan te passen.

Aan de wens van de leden van de **PvdA**-fractie, om ook bij de omzetting van een «zwakke» in een «sterke» adoptie te voorzien in de verkrijging van rechtswege van het Nederlandschap, is beantwoord door het voorgestelde derde lid van artikel 5 van de Rijkswet op het Nederlandschap.

Aangezien deze verandering ook van toepassing is bij adoptie in de Nederlandse Antillen en Aruba, vragen deze leden zich af of hierbij nog sprake zou kunnen zijn van een risico, zoals dat zich voordeed bij erkenning van kinderen. Naar ik vermoed, refereren deze leden hier aan de schijnerkenningen.

Ik verwijs deze leden naar mijn hiervoor reeds gegeven antwoord op vragen over misbruik van het instituut adoptie, gesteld door de leden van de **CDA**-fractie en de **RPF**-fractie.

In dit verband stellen de leden van de **CDA**-fractie de vraag of, als het kind geadopteerd wordt na het achttiende jaar – hetgeen mogelijk is blijkens artikel 3 van het verdrag, de verkrijging van het Nederlandschap op dezelfde wijze is geregeld. Ik merk naar aanleiding hiervan op dat de

huidige Rijkswet, artikel 5, vereist dat het kind, wil het het Nederlanderschap verkrijgen, ten tijde van de Nederlandse adoptieuitspraak minderjarig is. De voorgestelde wijziging koppelt de verkrijging van het Nederlanderschap aan een buitenlandse adoptie-uitspraak. Het systeem van de Rijkswet brengt mee dat ook in dat geval het vereiste wordt gesteld dat het kind minderjarig is. Gelet op de in de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie neergelegde leeftijdscriteria voor interlandelijke adoptie – het kind mag bij opneming, uitzonderingen daargelaten, niet ouder zijn dan zes jaar – is dit adequaat.

In de zeer uitzonderlijke situatie dat het kind op het tijdstip van de buitenlandse adoptie reeds de achttienjarige leeftijd zou hebben bereikt, kan het door een vereenvoudigde naturalisatieprocedure het Nederlanderschap verkrijgen.

In ditzelfde verband vragen de leden van de **GPV**-fractie of aspirant-adoptiefouders of vergunninghouders invloed kunnen uitoefenen op de plaats waar de adoptie wordt uitgesproken. Is het mogelijk dat aspirant-adoptiefouders op dit punt strategisch gedrag gaan vertonen om een tweede adoptieprocedure in Nederland te vermijden? Zoals zoëven reeds naar voren kwam, is de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap bedoeld om, in het geval dat in de verdragsstaat van herkomst een sterke adoptie wordt verkregen, te vermijden dat in Nederland opnieuw een procedure moet worden gevoerd, die in feite uitsluitend ten doel heeft het kind het Nederlanderschap te doen verkrijgen. Hoe dit in de praktijk zal werken, hangt volledig af van de staat van herkomst waarmee men te maken heeft.

Talrijke staten van herkomst stellen zich op het standpunt dat de overkomst van het kind naar de staat van opvang pas kan plaatsvinden nadat in de staat van herkomst een adoptie-uitspraak is verkregen. Het verdrag laat dit onverlet. In deze situatie hebben de adoptanten in feite geen keuze: zij zijn gedwongen de adoptieprocedure in het land van herkomst te doorlopen. Sommige andere staten van herkomst nemen het tegenovergestelde standpunt in, en zijn van oordeel dat de definitieve adoptie-uitspraak in de staat van opvang moet worden gegeven na een verzorgingstermijn, waarvan het verloop in hun ogen van belang is voor de beslissing. Ook hier hebben de adoptanten geen keuze. Ten slotte is er een derde categorie staten van herkomst, die op dit punt geen voorkeur hebben.

Alleen in dit laatste geval is sprake van een keuze. Ik heb er geen bezwaar tegen als adoptanten in dit geval, om de woorden van de leden van de GPV-fractie te gebruiken, een strategische keuze doen, in die zin dat zij de procedure kiezen die voor hen het eenvoudigst en het minst kostbaar is. De vergunninghouder zal hen daarbij kunnen adviseren.

#### *«Zwakke» en «sterke» adoptie*

Met de leden van de **PvdA**-fractie ben ik van mening dat in het geval van interlandelijke adoptie de «sterke» adoptie, dat wil zeggen de adoptie waarbij de familierechtelijke betrekkingen met de oorspronkelijke familie worden verbroken, de voorkeur geniet. Zoals deze leden terecht signaleren, is in de uitvoeringswet voorzien in de mogelijkheid van omzetting van een in het land van herkomst tot stand gekomen «zwakke» adoptie in een «sterke» adoptie, mits daartoe de toestemming van de oorspronkelijke ouders wordt verkregen.

Daarmee is uitvoering gegeven aan het bepaalde in artikel 27 van het verdrag. Dezelfde leden vragen zich af wat er gebeurt als geen toestemming voor de omzetting wordt verkregen. Het antwoord is, dat in dat geval niet is voldaan aan een door het verdrag gestelde voorwaarde voor omzetting. Een aan de Nederlandse rechter voorgelegd verzoek om omzetting zal dan dus niet kunnen worden ingewilligd. Dat brengt mee dat het kind in familierechtelijke betrekking tot de oorspronkelijke ouders

blijft staan. Dit kan niet, zoals deze leden veronderstellen, door de Nederlandse rechter worden doorbroken. Zoals echter in de toelichting op artikel 17 van het verdrag is aangegeven, is het de bedoeling dat de vergunninghouder wiens bemiddeling is ingeroepen, in de fase voor de totstandkoming van de adoptie in het land van herkomst nagaat of de voor omzetting vereiste toestemmingen kunnen worden verkregen. Daartoe zal de tussenkomst van instanties in het land van herkomst noodzakelijk zijn. Indien blijkt dat niet het nodige in het werk is gesteld om vast te stellen of die toestemming er is, kan de Nederlandse centrale autoriteit weigeren ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt. Door deze benadering wordt voorkomen dat adoptanten pas na de opnemings van een kind in Nederland worden geconfronteerd met het feit dat een in het land van herkomst verkregen «zwakke» adoptie niet voor omzetting in aanmerking komt en dat het kind, zoals de leden van de PvdA-fractie het uitdrukken, familierechtelijke banden met vier ouders heeft.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de procedure voor omzetting van een «zwakke» in een «sterke» adoptie zou kunnen worden voorzien van een tijdslimiet. Ofschoon ik met deze leden van oordeel ben dat alle bij de adoptie betrokken partijen er belang bij hebben dat de adoptie, als eenmaal daartoe is besloten, zo spoedig mogelijk haar definitieve vorm krijgt, acht ik het weinig zinvol de procedure aan een tijdslimiet te binden. Met de verkrijging van de voor omzetting vereiste toestemmingen kan enige tijd gemoeid zijn. Het zou te betreuren zijn indien alleen wegens overschrijding van een tijdslimiet de omzetting geen doorgang zou kunnen vinden.

De leden van de **VVD**-fractie refereren aan de toelichting op artikel 26, waarin wordt ingegaan op de juridische gevolgen van de «zwakke» adoptie. Zij vragen of, behalve op het punt van de registratie en de verkrijging van het Nederlanderschap, er nog andere juridische verschillen zijn met de «sterke» adoptie. Zoals naar aanleiding van andere vragen over dit onderwerp reeds bleek, is het belangrijkste verschil gelegen in het al of niet voortbestaan van juridische betrekkingen met de oorspronkelijke familie. De inhoud van die betrekkingen verschilt naar gelang van het toepasselijke rechtsstelsel. Zo zijn er verschillen wat betreft de oorspronkelijke verwanten met wie betrekkingen blijven bestaan.

De leden van de **RPF**-fractie vragen zich af of niet het gevaar bestaat dat onder «zwakke» adoptie ook het instituut van pleegkinderen wordt verstaan. Ik kan deze leden antwoorden dat daarvoor niet behoeft te worden gevreesd. In artikel 26, eerste lid, onder a en b, is bepaald dat de erkenning van een adoptie die onder toepassing van het verdrag tot stand is gekomen, in elk geval inhoudt de erkenning van de familierechtelijke betrekkingen tussen het kind en zijn adoptiefouders en de erkenning van het ouderlijk gezag van de adoptanten. Beide elementen ontbreken in de relatie tussen pleegouders en pleegkind. Het bestaan van familierechtelijke betrekkingen impliceert dat het kind van de adoptanten erft (en omgekeerd), en dat de adoptanten jegens het kind alimentatieplichtig zijn.

Het bestaan van ouderlijk gezag impliceert dat de adoptiefouders zeggenschap hebben over de opvoeding van het kind en de verplichting hebben het kind alle nodige zorg te geven. De positie van het kind ten opzichte van de adoptanten is dus geheel gelijk aan die welke bij een «sterke» adoptie zou ontstaan.

Dezelfde leden vragen of de omzetting niet een vreemde procedure is, die conflicten met de landen van herkomst in de hand werkt. Het antwoord ligt besloten in artikel 27. De staat van herkomst heeft de omzetting te accepteren indien deze aan de door het verdrag gestelde vereisten voldoet.

### *Vervangend geschrift voor de toestemming*

De leden van de **RPF**-fractie merken op dat voor het geval dat de toestemming van de ouders niet in een verklaring wordt overgelegd, maar in een vervangend geschrift, opgesteld door (de autoriteiten van) het land van herkomst, waarin staat dat de toestemming is gegeven, in Nederland geen regel bestaat dat van adoptie wordt afgezien. Deze leden wensen te vernemen of deze praktijk voldoet, omdat het leggen van contacten met de oorspronkelijke ouders in beginsel heel wenselijk is, bijvoorbeeld om misbruik te voorkomen. Met deze leden meen ik dat de toestemmingen een cruciaal element van de adoptieprocedure vormen. Niet voor niets bevat het verdrag daarover een aantal bepalingen, die in alle gevallen in acht moeten worden genomen. Verwezen zij naar artikel 4. Het is aan de staat van herkomst om aan die bepalingen invulling te geven en te bepalen of de toestemming in een bijzonder geval (zoals bijvoorbeeld het geval van een vondeling) uit een vervangend geschrift kan blijken. Indien de centrale autoriteit van de staat van opvang van oordeel is dat in een geval waarin zo'n geschrift voorhanden is, de voorgenomen adoptie toch niet in het belang van het kind is, kan zij weigeren ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt. Ik meen dat deze regeling adequaat is. Overigens beogen de in het verdrag gegeven regels misbruik te voorkomen doordat de toestemmingen niet door de adoptanten zelf of hun bemiddelaar kunnen worden afgedwongen, maar door de autoriteiten van de staat van herkomst worden geverifieerd en vastgelegd. Tijdens de eerste Bijzondere Commissie van de Haagse Conferentie over het verdrag zijn formulieren ontworpen die voor deze vastlegging dienen.

### *Nazorg en vervolgrapportages*

Het verheugt mij dat de leden van de **PvdA**-fractie kunnen instemmen met de opneming in de Nederlandse wet van de in het verdrag opgelegde verplichtingen met betrekking tot nazorg en vervolgrapportages.

### *Vergunninghouders*

De leden van de **PvdA**-fractie vragen op basis van welke criteria en op welke wijze een adoptie-organisatie een vergunning verkrijgt. In dit verband verwijs ik naar de artikelen 16 en verder en de uitwerking die daaraan is gegeven in het Besluit Buitenlandse pleegkinderen. De vergunninghouder moet een rechtspersoon zijn en het bestuur van de vergunninghouder moet zijn samengesteld uit personen die over de nodige vaardigheden beschikken op juridisch, financieel en sociaal-psychologisch gebied. Op het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen zijn uitsluitend reeds bestaande organisaties, waarvan de opzet en het functioneren aan de gekozen criteria konden worden getoetst, als vergunninghouder toegelaten. In de artikelen 20 en verder is voorzien in toezicht over de vergunninghouders, mede aan de hand van verplicht over te leggen jaarstukken en jaarlijkse controlebezoeken. Inmiddels heeft zich daarnaast een praktijk ontwikkeld waarbij periodiek, d.w. z. vier maal per jaar, werkbijeenkomsten plaatsvinden van de vergunninghouders waarbij vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie aanwezig zijn. Tijdens die bijeenkomsten komen knelpunten in de uitvoering van de wettelijke regelingen, of eventuele tekortkomingen daarin, aan de orde. Ik beschouw dit periodieke overleg als een nuttig complement van het formele toezicht.

De leden van de **PvdA**-fractie vinden het juist dat in artikel 16a wordt voorgesteld dat een vergunning slechts voor een beperkte tijdsduur wordt verleend en dat op de vergunninghouders een nauwlettend toezicht wordt uitgeoefend. De vraag van deze leden, of bij de verlenging dezelfde

criteria als bij de verlening worden gehanteerd, kan bevestigend worden beantwoord.

Op de vraag van deze leden, hoe ik sta tegenover het idee om de vergunninghoudende organisaties te scheiden van de organisatie van adoptiefouders, wil ik antwoorden dat tot de voorwaarden voor verlening van een vergunning niet behoort het zijn van een organisatie van adoptiefouders. Van de vergunninghouder wordt geëist dat hij in de uitoefening van zijn functie het belang van het kind voorop stelt. Naar mijn mening hoeft daarmee niet onverenigbaar te zijn dat hij tegelijkertijd de belangen van een groep adoptiefouders behartigt.

De leden van de **GPV**-fractie vragen waarom een vergunning telkens voor vijf jaar kan worden verlengd. Biedt een dergelijke termijn voldoende waarborgen voor een zorgvuldige en frequente toetsing van het gehele functioneren van de vergunninghouder? Naar aanleiding van de vragen van de PvdA-fractie ben ik reeds ingegaan op de criteria die voor de verlening en de verlenging van de vergunning gelden. Ik ben voornamelijk van oordeel dat het huidige toezicht, gecombineerd met het periodieke overleg een afdoende controle-instrument vormt. Ik merk daarbij op dat een vergunning ook tussentijds kan worden ingetrokken. Daartoe is niet vereist dat de periode van vijf jaar waarvoor zij is verleend, is verstreken.

Aan het slot van deze beschouwingen over de taak van de vergunninghouders merk ik nogmaals op dat het in de bedoeling ligt dat de werkzaamheden van de vergunninghouders worden gecertificeerd op basis van de ISO 9000 kwaliteitsnormen. Een en ander zal in overleg met de vergunninghouders zelf geschieden.

#### *Beginseltoestemming*

Met betrekking tot de beginseltoestemming vragen de leden van de **GPV**-fractie waarom het verzoek tot verlenging van de geldigheidsduur daarvan twaalf weken voor het verstrijken van de geldigheidsduur moet worden ingediend. Die termijn is noodzakelijk in verband met het gezinsonderzoek dat in verband met de verlenging moet worden ingesteld en het eventuele aanvullende onderzoek dat in een twijfelgeval door het ministerie wordt verricht. Een periode van acht weken is onvoldoende om te garanderen dat de beslissing inzake verlenging wordt gegeven voordat de eerdere beginseltoestemming verstrijkt.

#### **c. Vragen, verband houdend met de huidige gang van zaken op het gebied van interlandelijke adoptie**

##### *Probleemkinderen*

De leden van de **PvdA**-fractie merken op dat uit onderzoek blijkt dat een kwart van de kinderen buitenproportionele opvoedingsproblemen heeft. Zij noemen in dit verband een door Verhulst en Versluis-Bieman in 1989 en 1994 gedaan onderzoek en menen dat met de resultaten van dat onderzoek voorzichtig moet worden omgegaan. Toch willen zij van de regering weten of zij de indruk heeft dat zorgvuldige procedures, voorzorg, matching en met name adequate nazorg iets zouden kunnen verbeteren aan deze situatie, vooral in het belang van het kind. Ik onderschrijf geheel dat zorgvuldige procedures, zowel bij de voorbereiding van de adoptie als daarna, de kans op welslagen van de adoptie vergroot. Ook onderschrijf ik dat met de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek als het genoemde, voorzichtig moet worden omgegaan. Immers, dat onderzoek heeft betrekking op adopties die voor de inwerkingtreding van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen hebben plaatsgevonden. Bij deze wet werd onder meer verplichte voorlichting aan aspirantadoptiefouders geregeld. Verder werd aan de vergunninghouders mede de taak opgelegd om zo nodig na de opneming van het kind



begeleiding te geven. Met betrekking tot nazorg is in de periode 1990–1993 door het ministerie van Justitie een experiment bekostigd, gericht op het verkrijgen van inzicht in de bruikbaarheid van de door instellingen voor therapeutische gezinsverpleging gehanteerde methodieken bij vroegdiagnostiek betreffende de hechting tussen adoptiefkind en -ouders kort na de plaatsing, en bij behandeling in geval van optredende gezinsproblematiek. De uitkomsten van dit experiment waren zeer bemoedigend en hebben het nut aangetoond van een rol van deze instellingen bij de nazorg. Momenteel voert het ministerie van Justitie overleg met de directeuren van de genoemde stichtingen en de stichting Werkverband Adoptie Nazorg (WAN).

Namens het ministerie is erop aangedrongen dat landelijk uitvoering wordt gegeven aan de hiervoor genoemde methodieken.

In de provincie Zuid-Holland wordt in één district het door het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport verstrekte intensiveringsgeld onder meer aangewend voor hulp bij plaatsing van buitenlandse adoptiefkinderen. In de andere provincies is hiervoor (nog) geen geld beschikbaar gesteld.

Uit het hiervoor genoemde overleg is verder voortgekomen een voorstel inzake de opzet en uitvoering van een landelijk gespreide adoptie-nazorgvoorziening. Dit voorstel is, behalve aan mij, ook aan mijn ambtgenoot van VWS gedaan en is in afschrift aan alle fracties van de Tweede Kamer toegezonden.

Ik zal mij over dit voorstel beraden.

In dit verband vroegen de leden van de **PvdA**-fractie of de regering bereid is een onafhankelijk, landelijk onderzoek te laten uitvoeren, zowel onder de adoptiefouders als onder de adoptiefkinderen. Hiervoor, naar aanleiding van vragen over de evaluatie van het verdrag, gaf ik reeds aan dat ik bereid ben aan de Tweede Kamer te zijner tijd verslag uit te brengen over het functioneren van het verdrag. Het komt mij zinvol voor indien in dat verslag ook informatie wordt opgenomen over probleemkinderen en de aandacht die daaraan wordt besteed. Het spreekt vanzelf dat die informatie op objectief vastgestelde gegevens zal moeten worden gebaseerd.

#### *Adoptieverlof*

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen hoever de regering is met de uitvoering van de motie inzake adoptieverlof.

Naar aanleiding van die vraag moge ik verwijzen naar de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 april 1997 (24 332, nr. 11) inzake de «Combinerbaarheid van betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden». In die brief is onder meer medegedeeld dat de motie over adoptieverlof (Tweede Kamer 1995–96, 24 332, nr. 7) zal worden uitgevoerd. Concreet betekent dit dat het kabinet overweegt een hechtingsverlof van maximaal vier weken toe te kennen aan één van de adoptiefouders (Tweede Kamer, 1996–1997, 24 332, nr. 11, blz. 6).

#### *Statistische gegevens*

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat het aantal interlandelijke adopties de laatste jaren terugloopt.

Kan de regering bevestigen dat de afgelopen jaren een aantal landen, zoals Korea, de grenzen heeft gesloten voor adoptie?

Kan zij bevestigen dat meer kinderen dan voorheen groepsgewijs worden geadopteerd? Wat zijn hiervan de gevolgen? Komen in het algemeen kinderen met meer problemen voor adoptie in Nederland in aanmerking, zoals door de media wordt gesuggereerd?

Inderdaad is het aantal kinderen dat in Nederland ter adoptie werd opgenomen in 1993 en 1994 enigszins teruggelopen.

In 1995 nam het aantal echter toe tot boven het niveau van 1992, namelijk 661 kinderen. Die stijging heeft zich in 1996 voortgezet. Het aantal voor dat jaar bedroeg 704. Een statistisch overzicht over de jaren 1993–1996 is als bijlage 2 bij deze nota gevoegd<sup>1</sup>.

Voor zover mij bekend, zijn er geen landen van herkomst die hun grenzen definitief voor interlandelijke adoptie hebben gesloten. Wel is het voorgekomen dat landen de toewijzing van kinderen voor enige tijd opschortten. Bovendien hebben enige landen, waaronder Zuid-Korea, India en Sri Lanka, een programma gestart om binnenlandse adoptie te bevorderen. Ten aanzien van Zuid-Korea kan worden gemeld dat het aantal uit dat land in Nederland geplaatste kinderen thans weer toeneemt. Daarentegen heeft het binnenlandse adoptieprogramma in India en Sri Lanka geresulteerd in een belangrijke daling van het aantal kinderen dat voor interlandelijke adoptie beschikbaar komt. In het licht van het subsidiariteitsbeginsel valt deze ontwikkeling alleen maar toe te juichen. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat voor interlandelijke adoptie in toenemende mate kinderen beschikbaar komen die in eigen land kennelijk niet plaatsbaar zijn, zoals kinderen met een aandoening of een geestelijke handicap, oudere kinderen en groepjes kinderen uit eenzelfde gezin. Het risico van mislukken van de plaatsing bij deze categorie kinderen is groter dan bij plaatsing op heel jonge leeftijd. Ik moge hierbij echter wel opmerken dat in het reeds genoemde onderzoek van Verhulst en Versluis-den Bieman is vastgesteld dat niet uitsluitend de leeftijd van het kind bij zijn plaatsing bepalend is voor de kans van welslagen van de plaatsing, doch ook de mate waarin het negatieve ervaringen heeft opgedaan in zijn eerste levensfase.

#### *Adoptie via Internet*

Het zal de leden van de **PvdA**-fractie niet verwonderen dat ik zeer gereserveerd sta tegenover adoptie-aanbiedingen op Internet. Zoals in de toelichting op het verdrag een en andermaal naar voren komt, vindt de matching plaats door de op grond van het verdrag aangewezen instanties van het land van herkomst. De matching resulteert in een plaatsingsvoorstel dat aan de adoptanten en aan de bevoegde instanties van het land van opvang wordt voorgelegd. De adoptie kan geen doorgang vinden indien de instanties van beide betrokken landen niet overtuigd zijn dat zij in het belang van het kind is. Ook de procedure die wordt gevolgd in de betrekkingen met niet-verdragslanden is naar mijn mening niet goed te verenigen met aanbiedingen c.q. onderhandelingen op Internet. De Nederlandse wet legt ten aanzien van de zorgvuldigheid van de matching een zekere verantwoordelijkheid bij de vergunninghouder. Hij is enerzijds bekend met de omstandigheden en de wensen van de adoptanten. Anderzijds heeft hij ervaring opgedaan in het land van herkomst en kan hij beoordelen of een door de instanties van dat land gedaan plaatsingsvoorstel verantwoord is. Het commercialiseren van adoptie via Internet zou deze afweging op een gevaarlijke manier doorkruisen. Hetzelfde geldt ook voor de «zelfdoeners». Het door de Nederlandse wet voorgeschreven onderzoek naar de contacten van deze adoptanten in het buitenland beoogt mede vast te stellen dat er een zorgvuldige matching zal plaatsvinden. Daarvan is geen sprake indien de adoptanten in de gelegenheid worden gesteld om via Internet over de plaatsing van een kind te beslissen.

#### *Duur van de procedure ter verlening van een beginseltoestemming*

De leden van de **PvdA**-fractie vragen voorts of, en zo ja welke, verbeteringen zijn of worden aangebracht naar aanleiding van een klacht

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

bij de Nationale Ombudsman over de lange gemiddelde duur (tweeënhalf jaar) voordat een beslissing over de beginseltoestemming rond is. Hoe lang duurt het gemiddeld voordat de gehele adoptieprocedure is afgerond?

Naar aanleiding van deze klacht is aan de Nationale Ombudsman toegezegd dat de werkwijze bij de behandeling van dossiers inzake aanvragen van een beginseltoestemming op verschillende punten zal worden aangepast. In het bijzonder zal de tijd, benodigd voor de planning van de voorlichtingsbijeenkomsten en de planning van het gezinsonderzoek door de raad voor de kindbescherming, worden bekort. Het resultaat van deze operatie zal zijn dat de voorlichtingsfase ongeveer tien maanden zal duren en het gezinsonderzoek ongeveer drie maanden. De afgifte van beginseltoestemmingen zal – na het verstrijken van een overgangperiode waarin de achterstanden worden weggewerkt – onder alle omstandigheden binnen veertien maanden plaatsvinden. Dit betekent dat de afgifte niet langer wordt getemporiseerd. Hoeveel tijd er na de verlening van de beginseltoestemming verstrijkt totdat een kind in het gezin kan worden opgenomen, hangt af van een aantal factoren, waaronder in het bijzonder de voorkeur van de adoptanten. Een afschrift van mijn brief aan de Nationale Ombudsman is als bijlage 3 bij deze nota gevoegd.<sup>1</sup>

### *Leeftijdsgrenzen*

De leden van de **PvdA**-fractie merken op dat in het verdrag geen leeftijdsgrens voor aspirant-adoptiefouders is vastgelegd. Ook in het in behandeling zijnde wetsvoorstel herziening afstammingsrecht en adoptie is de leeftijdsgrens geschrapt. Zij vragen waarom in de wijziging van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie de leeftijdsgrens voor aspirant-adoptiefouders en het maximum leeftijdsverschil is gehandhaafd.

Het verdrag laat de bepaling van leeftijdsgrenzen aan de individuele verdragsstaten over. In de praktijk zal een interlandelijke adoptie onder het verdrag dus alleen dan tot stand komen als de beide betrokken staten het over de leeftijden c.q. de leeftijdsverschillen eens zijn. Bij de totstandkoming van de Wet Buitenlandse Pleegkinderen is uitvoerig gediscussieerd over de in de wet op te nemen leeftijdscriteria. Gezocht is naar criteria die zo veel mogelijk in overeenstemming zijn met de leeftijdsopbouw van gezinnen met eigen kinderen en die ook overigens het succes van de plaatsing zo goed mogelijk waarborgen. Zo is, wat de maximumleeftijd van het kind betreft, aansluiting gezocht bij de leeftijd waarop kinderen leerplichtig worden. Gelet op minder gunstige ervaringen die in andere landen zijn opgedaan met de adoptie van oudere kinderen, meen ik dat er reden is die leeftijd als norm aan te houden. In de Richtlijnen Opneming buitenlandse pleegkinderen, laatstelijk vastgesteld op 20 februari 1995, Stcrt 1995, 39, zijn beleidsnormen opgenomen voor de behandeling van bijzondere gevallen. Ik zie voorshands geen aanleiding om deze criteria te herzien, omdat zij de kans van slagen van de adoptie vergroten. Ik wil hierbij nog eens benadrukken dat een interlandelijke adoptie zeer bijzondere eisen aan de adoptanten stelt, die het hanteren van stringente leeftijdscriteria rechtvaardigen.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de **PvdA**-fractie merk ik op dat ten aanzien van de plaatsing van kinderen vanuit Nederland in het buitenland geen regels zijn gesteld. In de zeldzame gevallen waarin in Nederland kinderen voor adoptie beschikbaar komen, gaat het om zeer jonge kinderen.

### *Klachtenregeling*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de **PvdA**-fractie naar de regeling voor klachten over het functioneren van vergunninghouders,

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

merk ik op dat er geen wettelijk vastgelegde regeling bestaat. Nadat dit onderwerp bij de behandeling van het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen in 1995 ter sprake is gekomen, hebben de vergunninghouders elk voorzien in een eigen klachtenregeling en hebben zij elk een onafhankelijke klachtencommissie benoemd. Deze behandelt klachten inzake bejegening op dezelfde wijze als op het gebied van jeugdhulpverlening pleegt te worden gedaan. Daarnaast hebben de vergunninghouders voorzien in een beroepsregeling; zij hebben een gezamenlijke beroepscommissie ingesteld, waarvan de leden geen band hebben met een vergunninghouder. De beroepscommissie behandelt klachten inzake de (procedure van) bemiddeling, alsmede de weigering om te bemiddelen.

Bij de grootste vergunninghouder, de Vereniging Wereldkinderen, bestaat de klachtenregeling sinds maart 1996. Klachten worden daar voor het merendeel binnen de administratieve organisatie door de naast hogere medewerker of de chef afgehandeld. Sinds de inwerkingtreding van die regeling is een vijftal klachten bij de klachtencommissie van de vereniging terechtgekomen. Van deze klachten zijn er twee gegrond bevonden. De overige vergunninghouders hebben pas recent een klachtenregeling tot stand gebracht en hebben daarmee nog geen ervaring opgedaan.

Gelet op het bestaan van de hier beschreven voorzieningen, zie ik geen aanleiding om een en ander wettelijk vast te leggen.

#### *Overleg met vergunninghouders over gedelegeerde regelgeving en kostenaspecten*

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen hoe het staat met het overleg met de vergunninghoudende instellingen over normering van de bedragen voor bepaalde vormen van dienstverlening, waaronder het onderzoek ex artikel 7a van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen. De leden van de fractie van **D66** refereerden in dit verband aan de tijdens de behandeling van wetsvoorstel 23 137 gedane toezegging, dat gerapporteerd zou worden over het overleg met de vergunninghouders over de gedelegeerde regelgeving en de invulling daarvan.

Wat het eerste punt betreft, kan ik mededelen dat in overleg met de vergunninghouders na de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen op 31 mei 1995 een normbedrag ad f 1500,-, is bepaald voor de dienstverlening uit hoofde van artikel 7a. Dit normbedrag is opgenomen in een protocol dat is gepubliceerd in Staatscourant 95/189 d.d. 29 september 1995. Voor het overige is normering van kosten dienstverlening niet wel mogelijk. De vergunninghoudende organisaties verschillen naar aard en opzet, terwijl de kosten van bemiddeling bovendien sterk variëren naar land van herkomst.

Wat het tweede punt betreft, merk ik op dat de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 7a en het zoëven reeds genoemde protocol mede in overleg met de vergunninghouders zijn opgesteld. Beoogd is in het protocol de rechten en verplichtingen van alle bij de controle van buitenlandse contacten van zelfdoeners betrokken partijen te beschrijven. Het betreft de rechten en verplichtingen van de vergunninghouders, van het ministerie van Justitie en van de aspirant-adoptanten zelf. Mijn indruk is dat het protocol veel onduidelijkheid heeft weggenomen.

Meer in het algemeen wensten de leden van de fractie van **D66** te vernemen of invoering van het wetsvoorstel en het verdrag invloed heeft op de kosten van interlandelijke adoptie. Zij waren van mening dat adoptie nu reeds een dure aangelegenheid is en vroegen naar een reactie op de suggestie van de Vereniging Wereldkinderen om adoptiekosten te subsidiëren.

De werkzaamheden van de vergunninghouders in het kader van de

uitvoering van het verdrag zijn nauwelijks anders van inhoud dan hun werkzaamheden onder de huidige Nederlandse regelgeving. Ik verwacht dan ook niet dat de invoering van het verdrag invloed zal hebben op de hoogte van de kosten. Met betrekking tot het idee van een subsidie, merk ik het volgende op. Mij is bekend dat een systeem van subsidiëring binnen Europa slechts in de Scandinavische landen bestaat. Mij is echter ook bekend dat deze landen overwegen dat systeem weer af te schaffen omdat de kosten ervan zeer hoog oplopen. Ik teken hierbij nog aan dat de in Nederland voorgeschreven verplichte voorlichting voor aspirant-adoptanten, behoudens een eigen bijdrage, door het ministerie van Justitie wordt gesubsidieerd. De kosten van het gezinsonderzoek door de raad van de kinderbescherming komen geheel voor rekening van dat ministerie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van aftrek van bepaalde aan de adoptie verbonden kosten voor de inkomstenbelasting. Het betreft de kosten van de eigen bijdrage voor de verplichte voorlichting en de kosten van reis en verblijf in het land van herkomst, alsmede de in dat land en in Nederland te betalen kosten van de adoptieprocedure. Sinds kort komt ook een vast bedrag aan kosten van de tussenkomst van de vergunninghouder voor aftrek in aanmerking. Naar het mij voorkomt, zijn de aldus geboden tegemoetkomingen afdoende.

## II. ARTIKELN

### *Artikel 2*

Aan de leden van de **D66**-fractie kan ik bevestigen dat over de delegatie van taken aan overheidsinstanties of aan vergunninghoudende instellingen, als voorzien in artikel 2, tweede lid, van wetsvoorstel 24 811, overleg is gepleegd met de vergunninghouders. Blijkens hun advies, dat bij de afdeling Wetgevingsdocumentatie van de Tweede Kamer ter inzage is gelegd, kunnen zij met de taakverdeling instemmen.

### *Artikel 4*

Op de vraag van dezelfde leden, voor welke periode de machtiging om in een andere staat die partij bij het verdrag is, op te treden, kan worden geantwoord dat die machtiging wordt geacht voor de duur van de vergunning te zijn verleend, tenzij de andere betrokken staat de machtiging voor een kortere periode mocht hebben verleend. In de praktijk hebben de vergunninghouders zich elk gespecialiseerd in het verrichten van activiteiten in specifieke landen. Ik meen dat dat een goede zaak is. Mocht er onverhoopt aanleiding zijn om een aan een bepaalde organisatie gegeven machtiging te heroverwegen, dan zal dat mogelijk zijn bij de aanvraag van een verlenging van de vergunning of in de procedure tot intrekking van de vergunning.

### *Artikel 6*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de **D66**-fractie, waarom in artikel 6 niet uitdrukkelijk is verwezen naar artikel 5, vijfde, zesde en zevende lid van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen, merk ik op dat de artikelen 1 tot en met 13 van het wetsvoorstel uitvoering geven aan de verdragsbepalingen en derhalve van toepassing zijn in gevallen van interlandelijke adoptie van kinderen, afkomstig uit een verdragsstaat door in Nederland wonende adoptanten, dan wel van kinderen afkomstig uit Nederland door in een andere verdragsstaat wonende adoptanten. Artikel 15 van het verdrag spreekt van een rapport dat betrekking heeft op de aspirantadoptiefouders. Dat rapport behelst niet alleen het gezinsrapport

waarop artikel 5, vijfde, zesde en zevende lid van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie betrekking heeft.

Zoals in de toelichting is aangegeven, betreft het een compleet dossier over de adoptanten, aan de hand waarvan de matching kan plaatsvinden. Om die reden is een verwijzing naar de genoemde Nederlandse wettelijke bepalingen hier niet op haar plaats.

#### *Artikel 14, onderdelen A tot en met E*

Op de vraag van de leden van de fractie van **D66** over de consequentie van het nieuwe wettelijke stelsel, dat niet in alle gevallen een adoptieuitspraak van de Nederlandse rechter behoeft te worden verkregen, is reeds ingegaan bij de bespreking van de vragen over de voorgestelde wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap.

#### *Artikel 16a Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie*

De leden van de **D66**-fractie vragen waarom bij het verlenen van een vergunning is gekozen voor een periode van drie jaar. De reden daarvoor is gelegen in de mogelijkheid om een aan het eind van die periode van drie jaar ingediend verzoek tot verlenging niet in te willigen indien blijkt dat de vergunninghouder in die periode niet naar behoren heeft gefunctioneerd. Is er op grond van gunstige ervaringen in de eerste periode aanleiding om de vergunning te verlengen, dan acht ik het niet bezwaarlijk dat dat telkens voor een periode van vijf jaar geschiedt. Ik verwijs in dit verband naar mijn antwoord op vragen van de fractie van de GPV.

Over de controle op de werkzaamheden van de vergunninghouders is reeds het een en ander gezegd naar aanleiding van vragen van de fractie van de PvdA. Ik memoreer dat dat toezicht op verschillende manieren plaatsvindt, nl. door de dagelijkse gang van zaken van tijd tot tijd te inspecteren, door de jaarlijkse wettelijke controle van de balans en de rekening van baten en lasten, en door het, voorafgaand aan de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning, te verrichten onderzoek naar het functioneren van de vergunninghouder.

De kostenontwikkeling bij de vergunninghouder wordt gezien in het licht van de in de wet opgenomen bepaling dat er geen winstoogmerk mag zijn. Daarnaast verbiedt artikel 20, derde lid, van de wet de vergunninghouder om onevenredig hoge vergoedingen te betalen voor diensten die hem verleend zijn.

Het toezicht op de naleving van die bepalingen vindt plaats door controle van de rekening van baten en lasten.

#### *Artikel 17a Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie*

De leden van de fractie van **D66** vroegen ten slotte wat de rol is van de vergunninghouder wanneer zich een situatie als genoemd in artikel 21 van het verdrag voordoet. Ik verwijs naar aanleiding van die vraag in de eerste plaats naar de bepaling van het eerste lid, onder g, van artikel 17a, dat de vergunninghouder verplicht de aspirant-adoptiefouders of de adoptiefouders begeleiding te geven nadat het kind is opgenomen. Blijkt hem in de periode na de opnemings dat het kind niet in het gezin van de adoptanten kan worden gehandhaafd, dan mag van hem worden verwacht dat hij de tot het nemen van maatregelen bevoegde instanties inschakelt. Zie in dit verband artikel 10 van de wet, dat voorziet in de voorlopige voogdij over het kind, uit te oefenen door een voogdijinstelling. Aangezien artikel 21 van het verdrag niet alleen voorziet in maatregelen door instanties van de staat van opvang, maar ook in een consultatie van de centrale autoriteit van de staat van herkomst in verband met een eventuele nieuwe adoptie, ligt het voor de hand dat de vergunninghouder tegelijkertijd contact opneemt met de Nederlandse

centrale autoriteit. Deze centrale autoriteit beschikt immers over de gegevens van alle over een beginseltoestemming beschikkende aspirant-adoptanten, en kan in overleg met de vergunninghouder en andere betrokken Nederlandse instanties een voorstel voor een nieuwe adoptie of voor een andere vorm van opvang van het kind aan de centrale autoriteit van de staat van herkomst voorleggen.

Naar ik hoop, heb ik de in het verslag gestelde vragen hiermee naar genoegen beantwoord.

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