

*Wijziging van enige bepalingen
betreffende de adoptie in het
Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van
Burgerlijke Rechtsvordering*

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 19 juni 1973)

Nr. 6

Met voldoening heeft ondergetekende er kennis van genomen, dat de vaste Commissie van Justitie gaarne akkoord gaat met het voorstel om de verzorgingstermijn, genoemd in artikel 228, onder *f*, Boek 1 B.W. tot één jaar te verkorten en om voortaan bij verzoeken tot adoptie te volstaan met het advies van de raden voor de kindbescherming. Over verzoeken tot adoptie van buitenlandse kinderen adviseren de raden voor de kindbescherming de rechter ook thans reeds. De Centrale Adoptieraad pleegt bij de behandeling van dergelijke verzoeken de rechter voor te lichten over bepalingen van het nationale recht van de minderjarige of over internationaal privaatrechtelijke problemen. Met de commissie-Wiarda¹⁾ is de ondergetekende evenwel van mening dat het niet tot de wettelijke taak van de raad behoort de rechter hieromtrent te adviseren.

De rechter kan over kwesties van internationaal privaatrecht inlichtingen vragen aan het Asser-Instituut en over kwesties van buitenlands recht aan het Internationaal Juridisch Instituut. Op de opmerking van talrijke leden, dat de opheffing van de Centrale Adoptieraad voor hen niet inhield, dat de gehele adoptievoorbereiding exclusief aan de raden voor de kindbescherming moet worden voorbehouden wordt verder in deze memorie ingegaan.

Ondergetekende onderschrijft de in het voorlopig verslag naar voren gebrachte zienswijze, dat na de verkorting van de verzorgingstermijn van twee tot één jaar, ook adoptie zal kunnen worden verkregen in die gevallen, waarin in het verleden – dus vóór de aan te brengen wijziging – de verzorgingstermijn door beide pleegouders te zamen een jaar heeft bedragen, ook al is daarna een van de adoptief-ouders overleden. Een en ander uiteraard onder het voorbehoud, dat ook aan de overige in artikel 228, Boek 1 B.W. opgesomde voorwaarden voor adoptie is voldaan. Zodra de wetswijziging tot stand is gekomen, zal de rechtbank op verzoeken tot adoptie hebben te beslissen op basis van het dan geldende materiële recht.

De in de memorie van toelichting vermelde motivering voor het niet opnemen van een „open termijn” in artikel 228 Boek 1 B.W. in het algemeen overtuigend achtend, pleit de commissie voor het opnemen van een dergelijke bepaling voor het geval één van de beide adoptief-ouders komt te overlijden binnen de verzorgingstermijn.

Het hier aan de orde gestelde vraagstuk is reeds oud en nog eens ter sprake gekomen bij de behandeling van het wetsontwerp (nr. 9385), dat heeft geleid tot de wet van 3 juli 1968, *Stb.* 336, waarbij o.a. de verzorgingstermijn werd teruggebracht van drie naar twee jaar²⁾.

De problematiek is ook behandeld door de commissie-Wiarda in haar op 6 november 1967 uitgebrachte interim-advies³⁾.

De commissie-Wiarda voert in dat interimadvies een vijftal argumenten aan tegen een andere regeling van de verzor-

1) Rapport Jeugdbeschermingsrecht, blz. 135.

2) Wetsontwerp 9385, Voorlopig verslag d.d. 29 maart 1968.

3) Zie bijlage C van het rapport Jeugdbeschermingsrecht.

gingstermijn bij postume adoptie dan die welke voor de adoptie in het algemeen geldt. Zij handhaaft dat standpunt in haar eindrapport⁴⁾.

De Nationale Federatie voor Kinderbescherming en de Centrale Adoptieraad hebben in hun commentaar op het rapport van de commissie-Wiarda gekozen voor de mogelijkheid van postume adoptie ook indien de verzorgingstermijn van één jaar niet is vervuld⁵⁾.

De ondergetekende acht het niet opportuun bij deze gelegenheid een definitieve uitspraak te doen over een voorstel uit het rapport „Jeugdbeschermingsrecht” waarover de meningen verdeeld zijn. Hij geeft er de voorkeur aan zijn oordeel te geven bij toekomstige wetsvoorstellen ter uitvoering van het rapport Jeugdbeschermingsrecht.

De wet (artikel 228, sub c, Boek 1 B.W.) stelt als voorwaarde voor adoptie dat ieder der adoptanten ten minste 18 jaar en ten hoogste 50 jaar ouder is dan het te adopteren kind.

Het uitgangspunt bij het scheppen van de mogelijkheid tot adoptie in onze wetgeving is destijds geweest het kennelijk belang van het kind. Daarbij dienen uiteraard de belangen van de pleegouders niet geheel buiten beschouwing te blijven. Alhoewel het belang van het kind vooropstaat zal dit in veruit de meeste gevallen met het belang van de pleegouders samenvallen. Bij de behandeling van de invoering van adoptie in ons recht is met het oog op het opnemen van genoemd minimum- en maximum-leeftijdverschil door Minister Donker gesteld:

„De bepaling van het minimum op 18 jaren en van het maximum op 50 jaren wil niet zeggen, dat in de regel een verschil van slechts 18 jaren of niet minder dan 50 jaren aanvaardbaar is. Terecht is het zeer wenselijk en moet dus ook in de regel worden verlangd, dat het verschil niet onbelangrijk groter dan 18 jaren en niet onbelangrijk kleiner dan 50 jaren is. De ondergetekende denkt hierbij aan een leeftijdsverschil, variërend tussen niet minder dan 21 en niet meer dan 40 jaren. Maar bij het vastleggen van een minimum en een maximum moet ruimte worden gelaten voor uitzonderingsgevallen, die niet al te ver over de schreef gaan”⁶⁾.

Bij de mondelinge behandeling benadrukt genoemde minister dit aldus:

„Mijn overtuiging is, dat een leeftijdsverschil van 50 jaren belangrijk te groot is. In de memorie van antwoord heb ik al gezegd, dat 40 jaren mij in het algemeen het juiste maximum lijkt, maar dat ik de mogelijkheid onderken van uitzonderingsgevallen, waarin deze grens desnoods kan worden overschreden”⁷⁾.

Ook de commissie-Wiarda⁸⁾ acht deze ruimte gewenst. De commissie stelt dat het vaststellen in de wet van het leeftijdsverschil op (maximum) 40 jaar en (minimum) 23 jaar onvoldoende ruimte biedt voor eventuele uitzonderingsgevallen.

In een rapport van de „Werkgroep normen adoptievoorbereiding” (1970) van de Nederlandse Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder en haar kind (FIOM) wordt bij de selectienormen (2.A.2.) gesteld: „Bij de plaatsing van het adoptief-kind mag de oudste partner van het echtpaar niet meer dan 40 jaar ouder zijn dan het eerste kind. De jongste partner van het echtpaar mag bij de plaatsing niet minder dan 18 jaar ouder zijn dan het eerste kind”.

Volgens de (laatst beschikbare) gegevens op 31 december 1971 hadden zich voor een adoptief-kind aangemeld 3077 echtparen. De leeftijdsverdeling van deze echtparen ligt aldus:

	(in pct.)		(in pct.)	
41 jaar en ouder	vrouw	79 (3)	man	221 (7)
36 t/m 40 jaar	..	610 (20)	..	829 (27)
31 t/m 35 jaar	..	1124 (37)	..	1260 (41)
26 t/m 30 jaar	..	998 (32)	..	661 (22)
21 t/m 25 jaar	..	229 (7)	..	72 (2)
20 jaar en jonger	..	3 (-)	..	- (-)
onbekend	..	34 (1)	..	34 (1)
totaal	vrouw	3077 (100)	man	3077 (100)

Veruit het grootste deel van de echtparen heeft een leeftijd tussen de 26 en 40 jaar; voor de vrouwen 2732 (= 89 pct.) en voor de mannen 2750 (= 90 pct.).

Het aantal adoptief geplaatste kinderen bedroeg in de jaren 1967, 1968, 1969, 1970 en 1971 achtereenvolgens: 679, 746, 712, 747 en 568. Het aantal voor een adoptief-plaatsing in aanmerking komende kinderen lijkt bij voortdurend te verminderen.

Bij de keuze van adoptief-ouders voor een adoptief-kind zal gestreefd moeten worden naar een optimale keuze voor het kind. Bij een zo groot aanbod tot opnemning van een adoptief-kind zal bij de keuze de voorkeur uitgaan naar die leeftijds-groepen, waarin gewoonlijk jonge kinderen worden aange-troffen. Dit leidt ertoe dat adoptief-ouders die ouder zijn dan 40 of 45 jaar minder of geen kans hebben dat bij hen een van de weinige adoptief-kinderen wordt geplaatst. De raden houden in hun beleid met dit gegeven terecht rekening. Een andere houding zou bij de oudere ouders onvervulbare ver-wachtingen kunnen oproepen. Gezien het hiervoor gestelde kan echter niet worden gesproken van het stellen van criteria in strijd met de wet. De wet kent als uiterste grenzen een maximum- en een minimumleeftijdverschil maar zegt niet wat met inachtneming van de relevante factoren, zoals belang van het kind, het totale aanbod van adoptief-kinderen, de totale vraag naar deze kinderen enz. een optimaal leeftijdsverschil is.

Een verbetering van de rechtspositie van pleegouders wordt voorgesteld door de commissie-Wiarda⁹⁾. De uitgebrachte adviezen onderschrijven dit voorstel en de uitwerking daarvan. Er bestaat op dit punt derhalve een vrij grote eenstem-migheid.

Zoals reeds werd medegedeeld ligt het in het voornemen de voorstellen uit het rapport „Jeugdbeschermingsrecht” bij afzonderlijke wetsontwerpen aanhangig te maken¹⁰⁾.

Mede aan de hand van de adviezen wordt nagegaan welke onderdelen zich voor een samenhangende regeling in één wetsontwerp lenen en welke prioriteiten bij het omvangrijke programma van voorbereiding van nieuwe wetgeving gesteld moeten worden. Het is nu nog niet mogelijk daarover in details te treden.

Hetzelfde geldt voor de vraag of een wettelijke voorziening met betrekking tot de positie van pleegouders ook een rege-ling van het onherroepelijk afstand doen van een kind dient te bevatten. De adviezen over dit voorstel van het rapport „Jeugdbeschermingsrecht” zijn overigens meer verscheiden dan die over de (gewenste) rechtspositie van pleegouders.

In het voorlopig verslag wordt ook gewezen op het vraag-stuk van het te vondeling leggen en de daarover uitgebrachte adviezen. De voormalige staatssecretaris van Justitie heeft het College van Advies voor de kindbescherming om nader advies gevraagd zowel over de onherroepelijke afstandsverklaring als over het straffeloos te vondeling leggen. Dit advies zal zeer binnenkort worden uitgebracht.

De vraag hoe het moet gaan met de adoptievoorbereiding thans en in de toekomst houdt naar de mening van ondergete-

⁴⁾ Zie rapport Jeugdbeschermingsrecht, blz. 127.

⁵⁾ De wet kent thans reeds een mogelijkheid van postume adop-tie (zie artikel 227, lid 3 B.W.), mits aan alle voorwaarden van artikel 228 B.W. – inclusief het vervuld zijn van de gezamenlijke verzorgingstermijn – is voldaan.

⁶⁾ Wetsontwerp 3530, memorie van antwoord, pt. 9.

⁷⁾ *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1954–1955, blz. 2867.

⁸⁾ Rapport Jeugdbeschermingsrecht, blz. 131.

⁹⁾ Rapport Jeugdbeschermingsrecht, blz. 115–117.

¹⁰⁾ *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1971–1972, blz. 626.

kende geen verband met de voorgestelde opheffing van de Centrale Adoptieraad. Deze raad heeft een adviserende taak via de raden voor de kindbescherming aan de rechter over verzoeken tot adoptie; die adviezen worden gegeven op grond van rapporten van de raden voor de kindbescherming, die hun eigen advies zelfstandig formuleren.

Het wegvallen van de Centrale Adoptieraad zal tot gevolg hebben, dat de rechter in plaats van twee adviezen, thans één advies, met name van de raad voor de kindbescherming, ontvangt. De adoptievoorbereiding hangt samen met het, niet in de wet geregelde, doen van afstand van kinderen en berust evenmin op een wettelijke regeling.

Een wettelijke regeling van de adoptievoorbereiding zou wellicht kunnen plaatsvinden gelijktijdig met een wettelijke regeling van het doen van afstand van kinderen, over welke laatste materie de commissie-Wiarda voorstellen heeft gedaan¹¹⁾.

De commissie vraagt in afwachting van een beslissing over de toekomstige structuur, de adoptievoorbereiding nog te laten doen door het particulier initiatief en geen beleidsbeslissingen te nemen, waardoor de raden voor de kindbescherming de adoptievoorbereiding zouden gaan overnemen. Met de commissie is ondergetekende van mening, dat beleidsbeslissingen die structurele wijzigingen zouden inhouden, op dit moment beter achterwege kunnen blijven. Het uitgangspunt in de vraag, dat de adoptievoorbereiding momenteel een aangelegenheid zou zijn van het particulier initiatief, stemt echter niet overeen met de werkelijkheid. Nadat door de Adoptiewet in 1956 de raden voor de kindbescherming in deze materie een taak toebedeeld hadden gekregen, zijn deze raden in de meeste arrondissementen, veelal binnen enkele jaren, in enkele arrondissementen in een later stadium, nauw bij de voorbereiding van de adoptie betrokken geraakt. In 14 van de 19 arrondissementen verzorgen zij thans de adoptievoorbereiding.

Slechts in 4 van de 19 arrondissementen – en dat ook vanaf de eerste periode na de invoering van de Adoptiewet – heeft een aantal voogdij-instellingen een belangrijk aandeel in de adoptievoorbereiding.

In de laatste jaren neemt het aantal Nederlandse adoptief-kinderen sterk af en groeit het aantal plaatsingen van buitenlandse kinderen. Veel aspirant adoptief-ouders wijzigen hun verzoek tot plaatsing van een Nederlands kind in één tot opname van een buitenlands kind. De onderzoeken ter selectie van aspirant-pleegouders voor een buitenlands kind zijn van het begin af in alle arrondissementen door de raden voor de

kinderbescherming gedaan. De overweging dat het vreemdelingenbeleid onder de verantwoordelijkheid van het Departement van Justitie valt en dat op basis van de rapporten van de raden over de toelating wordt beslist, is hierbij van belang geweest.

De hier aan de orde zijnde materie staat intussen in een ver verwijderd verband met dit wetsontwerp. De ondergetekende meent derhalve te mogen volstaan met de hierboven weergegeven hoofdlijnen van de bestaande situatie. Een bespreking van details zou in het kader van dit wetsontwerp te ver voeren. Hij is met de commissie van mening dat een wijziging in de structuur van de adoptievoorbereiding een aparte behandeling verdient. Wat de zeer bijzondere en door plaatselijke omstandigheden bepaalde situatie in Amsterdam betreft, zal de ondergetekende nadere gegevens verstrekken bij de toelichting op de begroting voor 1974.

Het Straatsburgse Adoptieverdrag van 24 april 1967 is, behalve door Engeland, Maltha, Ierland en Zweden, inmiddels ook geratificeerd door Zwitserland en Noorwegen. Het is ondergetekende op dit moment niet bekend of de Bondsrepubliek een ratificatie voorbereidt.

Dit verdrag behelst een aantal minimumeisen waaraan de adoptiewetgeving van de verdragsluitende staten moet voldoen. De huidige Nederlandse adoptiewetgeving loopt slechts op een punt niet in de pas met het verdrag. Artikel 228, onder *b*, Boek 1 B.W. verbiedt de adoptie van een eigen (wettig of natuurlijk) kind, terwijl het verdrag een dergelijk verbod juist niet wil toelaten (artikel 12, lid 3).

De commissie voor de herziening van het kindbeschermingsrecht heeft zich met deze „adoptie van afstammelingen” uitvoerig beziggehouden¹²⁾ en komt met de grootst mogelijke meerderheid tot de conclusie dat artikel 228, onder *b*, Boek 1 B.W. gehandhaafd dient te blijven. Eventuele onbillijkheden, die het gevolg zijn van het verbod van adoptie van afstammelingen, wil de commissie ondervangen door een tweede aanvaarding van het vaderschap mogelijk te maken¹³⁾. Deze zienswijze is in de adviezen uitgebracht naar aanleiding van het rapport niet bestreden. Een nadere gedachtenwisseling over de bezwaren, verbonden aan het toelaten van adoptie van afstammelingen zal nodig zijn alvorens ratificatie van dit verdrag kan worden overwogen.

De Minister van Justitie,

A. A. M. VAN AGT.

11) Rapport Jeugdbeschermingsrecht, blz. 108.

12) Rapport Jeugdbeschermingsrecht, blz. 128–130.

13) Rapport Jeugdbeschermingsrecht, blz. 85/86.