

Vergaderjaar 1986–1987

20046

Regelen inzake de opneming in Nederland van buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. ALGEMEEN	2
A. Inleiding	2
B. Voorgeschiedenis	2
C. Uitgangspunten voor het beleid ter zake van interlandelijke adoptie	6
D. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	8
E. Deregulering	10
II. ARTIKELEN	12
Hoofdstuk 1. Begripsbepalingen	12
Hoofdstuk 2. De beginseltoestemming	12
Hoofdstuk 3. Het buitenlandse pleegkind en diens opneming	16
Hoofdstuk 4. De vergunning en de werkzaamheden van vergunninghouders	19
Hoofdstuk 5. Toezicht en strafbepalingen	23
Hoofdstuk 6. Slotbepalingen	23

¹ De adviezen etc. liggen op de bibliotheek ter inzage.

I. ALGEMEEN

A. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft een drieledige strekking, welke als volgt kan worden omschreven.

In de eerste plaats beoogt de regeling het tot op heden gevolgde beleid inzake de verlening, door de Minister van Justitie, van een beginseltoestemming voor de opnemings van een buitenlands pleegkind in de wet vast te leggen. De vereisten voor de verkrijging van een beginseltoestemming zijn in overeenstemming gebracht met de huidige praktijk, terwijl de te doorlopen procedure is gemoderniseerd en met een aantal wettelijke waarborgen is omkleed. De wet noemt voorts de vereisten waaraan op het tijdstip van binnenkomst van het buitenlandse pleegkind moet zijn voldaan alsmede de rechten en de verplichtingen die de opnemings voor de betrokken partijen meebrengt.

In de tweede plaats beoogt het voorstel gevolg te geven aan de wens om de bemiddeling ter zake van de opnemings van buitenlandse pleegkinderen te reguleren door een vergunningstelsel. Het hierop betrekking hebbende gedeelte van het wetsvoorstel omschrijft de criteria waaraan de aanvrager van een vergunning moet voldoen en de door deze te volgen procedure.

In de derde plaats voorziet het wetsvoorstel in verschillende vormen van toezicht en controle. Het betreft hier de binnenkomst in Nederland van een buitenlands pleegkind, de activiteiten van vergunninghouders alsook de verstrekking van de aan de gezinsonderzoeken voorafgaande algemene voorlichting.

Gestreefd is naar een regeling waarin concrete, internationaal aanvaardbare maatstaven zijn neergelegd en die een verantwoorde plaatsing van de daarvoor in aanmerking komende buitenlandse pleegkinderen zo goed mogelijk garandeert.

B. Voorgeschiedenis

De ontwikkelingen die de voorgeschiedenis vormen van dit wetsvoorstel, zijn voor een belangrijk deel beschreven in de nota «Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding» (kamerstukken II 1979-1980, 16 194, nr. 2)¹. Deze nota werd op 9 mei 1980 door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De vaste Commissie voor Justitie wijdde in de uitgebreide commissievergadering van 27 april 1981 (Handelingen Tweede Kamer, u.c.v. 56, 27 april 1981, blz. 20) een uitvoerige bespreking aan deze nota.

In de nota wordt ingegaan op de problemen die de toenemende belangstelling voor buitenlandse pleegkinderen met zich heeft gebracht en de daaruit voortvloeiende behoefte aan ordenende maatregelen. Die behoefte heeft, zoals in de nota wordt vermeld, geleid tot het vaststellen van een procedure tot verkrijging van een beginseltoestemming die voorafgaand aan de opnemings van een buitenlands pleegkind met het oog op adoptie moet worden gevolgd. Deze procedure is geregeld in deel B-18, hoofdstuk 2 van de Vreemdelingencirculaire 1982 (ten tijde van de indiening van de nota deel G-7, hoofdstuk B). Aanknopingspunt voor de beginseltoestemming van de Minister van Justitie als voorwaarde voor aspirant-pleegouders om in aanmerking te kunnen komen voor de opnemings van een buitenlands pleegkind met het oog op adoptie, is de bevoegdheid van de Minister van Justitie om het beleid inzake het verlenen van vergunningen te bepalen. In de nota werd reeds geconstateerd dat er gereede aanleiding is de procedure rond de opnemings van een buitenlands pleegkind bij de wet te regelen. Daarbij is niet alleen gedacht aan de procedure tot verkrijging van een beginseltoestemming, maar ook aan structurering van de bemiddeling door een vergunningstelsel.

Voor de gehele hier aan de orde zijnde materie zijn van belang het rapport van de werkgroep-Boeke van 6 april 1978² met de daarop

¹ Hierna aangeduid als: nota.

² «Adoptievoorbereiding buitenlandse pleegkinderen», Staatsuitgeverij, april 1978.

ontvangen reacties en het naar aanleiding van dit rapport uitgebrachte advies van het College van Advies voor de Kinderbescherming van 10 april 1979³. De in deze stukken vervatte aanbevelingen zijn in de nota besproken en voor een groot deel verwerkt in dit wetsontwerp. In de nota was reeds het voornemen aangekondigd om bij een wet de navolgende onderwerpen te regelen:

- de voorwaarden om in aanmerking te komen voor opnemning van een buitenlands pleegkind;
- het gezinsonderzoek door de raad voor de kinderbescherming, ter voorbereiding van de beslissing inzake de verlening van de beginseltoestemming;
- de beginseltoestemming;
- de Adviescommissie Buitenlandse Pleegkinderen en haar taak;
- het beschikbaar stellen van gezinsrapporten aan derden;
- het koppelen van bemiddelingsactiviteiten op het terrein van de opnemning van buitenlandse pleegkinderen aan een vergunning.

Na het van kracht worden van een desbetreffende wet en de regelingen ter uitvoering daarvan zouden de thans geldende richtlijnen voor buitenlandse adoptief-pleegkinderen, destijds opgenomen in deel G-7, hoofdstuk B, nu in deel B-18, hoofdstuk 2 van de Vreemdelingscircularaire 1982, grotendeels kunnen vervallen.

Tijdens de behandeling in de uitgebreide commissievergadering konden de leden van de vaste Commissie zich in hoofdzaak met de voorgenomen wettelijke regeling verenigen. Wél werd uitdrukkelijk de wens uitgesproken aan de vorenvermelde onderwerpen nog toe te voegen: een centrale organisatie of een raad van overleg en advies inzake het interlandelijk adoptiebeleid, waarin alle vergunninghouders, alsmede de departementen van Justitie, voor Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken zouden participeren. Deze wens is neergelegd in de gewijzigde motie van de toenmalige leden Cornelissen en Nijpels (zitting 1980-1981 16 194, nr. 9). Deze motie, waarin ook de aan de organisatie of raad toegedachte taken werden opgesomd, werd met algemene stemmen aanvaard. In de vijf jaren die sindsdien zijn verstreken, heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Het aantal bemiddelende organisaties heeft zich geleidelijk gestabiliseerd. Na een aanloopperiode is een min of meer vast patroon van werkzaamheden en onderlinge contacten ontstaan. De behoefte aan een coördinerend orgaan is thans dan ook minder groot. Over een in 1982 geredigeerd voorontwerp, dat in de instelling van een centraal orgaan voorzag, is onder meer het advies ingewonnen van het College van Advies voor de Kinderbescherming. Daarnaast heeft een aantal instanties, waaronder de Raad voor het Jeugdbeleid, ongevraagd commentaar op dat voorontwerp geleverd. In deze adviezen en commentaren komt twijfel tot uiting over de vraag of het deel van de regeling de instelling van een centrale instantie rechtvaardigt. Daarbij is onder meer gewezen op het feit dat de overheid steeds er van uit is gegaan dat aan een centraal orgaan met een publiekrechtelijk karakter op het terrein van de jeugdbescherming geen behoefte bestaat. Voorts is naar voren gebracht dat het ontwerp reeds voorziet in voldoende mogelijkheden van controle van overheidswege op het goed functioneren van de vergunninghouders, en dat invoering van een centraal orgaan niet past in een regeringsbeleid waarbinnen vereenvoudiging van regelgeving wordt nagestreefd en privatisering wordt voorgestaan. Ten slotte blijkt uit vele adviezen een zekere bezorgdheid over de kosten die het functioneren van een centrale organisatie zou meebrengen. Eén van de grote bemiddelende organisaties heeft zich, mede om die reden, uitdrukkelijk tegen de oprichting van een centraal orgaan verklaard.

Naast deze adviezen en commentaren hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld bij de beslissing om af te zien van de instelling van een centraal orgaan.

In de motie wordt als een van de taken van een dergelijk orgaan genoemd het adviseren over aanvragen van aspirant-vergunninghouders.

³ Bijlage XIII bijgevoegd bij de nota 16 194.

Dit zou betekenen dat de bemiddelaars – die zelf uiteraard in sterke mate bij deze aangelegenheid betrokken zijn – een stem zouden hebben in de beslissing van de Minister om al of geen vergunning te verlenen. Het is, naar mijn mening, onwenselijk om het vergunningenbeleid afhankelijk te stellen van de wensen van de bestaande vergunninghouders. In verband hiermee is er naar mijn mening geen aanleiding om voor de bedoelde advisering een centraal orgaan op te richten.

Een andere aan het genoemde orgaan toegedachte taak zou bestaan in het beheer van de centrale wachtlijst. Ten aanzien hiervan zij opgemerkt dat een dergelijke wachtlijst, hoe dan ook, moet worden bijgehouden door het Ministerie van Justitie, aan welk ministerie immers de behandeling van de verzoeken om een beginseltoestemming wordt opgedragen. Het lijkt overbodig om daarnaast nog een centraal orgaan met dezelfde taak te belasten. Het wetsontwerp is voorts zodanig opgezet dat aspirant-pleegouders die over een beginseltoestemming beschikken, zich tot een bemiddelaar kunnen wenden. Deze zal zich bij de behandeling van verzoeken zoveel mogelijk moeten houden aan de volgorde van de individuele aanmeldingen. Dit maakt het onnodig om een wachtlijst aan te houden van uitsluitend aspirant-pleegouders die over een beginseltoestemming beschikken, zoals in de toelichting op de motie (Tweede Kamer 1981, blz. 5024) werd gesuggereerd. Ten slotte zij opgemerkt dat belanghebbenden te allen tijde inzage kunnen nemen in de door het Ministerie van Justitie gehouden wachtlijst.

Verder wordt in de motie de wens naar voren gebracht om door het centraal orgaan aan de Minister van Justitie adviezen te laten uitbrengen over het interlandelijk adoptiebeleid. Hierbij zij aangetekend dat de minister reeds over een adviesorgaan beschikt, nl. het College van Advies voor de Kinderbescherming. Door de in het ontwerp aan dit college opgedragen nieuwe adviestaak in het kader van de herzieningsprocedure, zal het de nodige ervaring op dit terrein kunnen opdoen en desgewenst aanbevelingen kunnen doen over het te voeren interlandelijke adoptiebeleid. Inmiddels is bij de recente aanvulling van het college met nieuwe leden bijzondere deskundigheid op het gebied van interlandelijke adoptie aan dit adviesorgaan toegevoegd.

Deze overwegingen hebben ertoe geleid om voor de in de motie Cornelissen/Nijpels opgeworpen problemen een andere oplossing te zoeken dan in die motie werd voorgesteld.

Afzonderlijke aandacht verdienen in dit verband de voorlichting en de informatie van de aspirant-pleegouders. Op dit terrein was door de opstellers van de motie eveneens een taak toegedacht aan het in te stellen centrale orgaan. Voor zover het betreft de in het kader van de bemiddeling te geven specifieke, op het individuele geval gerichte voorlichting, kan worden geconstateerd dat deze thans in de praktijk probleemloos verloopt. Er is dan ook aanleiding om deze activiteit over te laten aan de individuele vergunninghouders, die door de aard van hun werkzaamheden over alle ter zake relevante informatie beschikken. Op dit gebied is dus, evenmin als op de hiervoor genoemde gebieden, een taak voor een centraal orgaan weggelegd.

Naast deze, door de vergunninghouders te geven, specifieke voorlichting dien aspirant-pleegouders de nodige algemeen-oriënterende voorlichting te ontvangen over de opnemings van buitenlandse pleegkinderen en interlandelijke adoptie. Voorlichting in deze algemene zin werd hun tot dusver door de raden voor de kindbescherming gegeven alvorens tot het gezinsonderzoek in strikte zin werd overgegaan. In de loop van 1986 is besloten tot bezuinigingen op het gebied van de kindbescherming, die noodzakelijkerwijze leiden tot de afstoting van enkele onderdelen van het takenpakket van de raden voor de kindbescherming. Tot de niet langer door de raden uit te voeren taakonderdelen behoren de hier bedoelde, op het gezinsonderzoek voorbereidende voorlichtingswerkzaamheden. Deze zullen derhalve in een ander kader – gedacht wordt aan een privaatrechtelijk samenwerkingsverband – moeten worden verricht. Het algemene karakter van deze voorlichting vereist intussen wel, dat de

objectiviteit ervan wordt gewaarborgd, dat het programma een aantal vaste onderwerpen omvat en dat de verstrekking overal op gelijke wijze wordt georganiseerd. Het is dan ook wenselijk dat deze voorlichting niet geheel aan particulier initiatief wordt overgelaten, doch onder toezicht van de Minister van Justitie wordt verzorgd. In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die hierin voorziet. Nadere regels omtrent de organisatie, de inhoud en de bekostiging van de voorlichting kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

Bij het opstellen van de nota is er van uitgegaan, dat de gehele materie zou kunnen worden geregeld in de Pleegkinderenwet (Stb. 1951, 595). Uiteindelijk is gekozen voor regeling bij aparte wet. De Vaste Commissie had haar voorkeur reeds voor een afzonderlijke wet uitgesproken. De keuze voor een zelfstandige regeling berust op de volgende overwegingen.

De Pleegkinderenwet voorziet in hoofdzaak in het toezicht van de raden voor de kinderbescherming op pleegkinderen. Het onderhavige wetsontwerp strekt tot regeling van de opneming van een uit het buitenland afkomstig pleegkind in een gezin hier te lande en tot kanalisering van de bemiddeling bij deze opneming door middel van een vergunningstelsel. De reikwijdte van de hier aan de orde zijnde regeling, die voortvloeit uit de begripsomschrijving van buitenlands pleegkind in het ontwerp-artikel 1, is een andere dan die van de Pleegkinderenwet. Enerzijds zal de regeling ook gelden ten aanzien van de bloedverwanten in de tweede en derde graad van het kind, anderzijds is de regeling niet van toepassing op de opneming van een buitenlands pleegkind voor zover deze niet geschiedt met het oog op adoptie, maar voortkomt uit andere motieven, bij voorbeeld de wens om een in zeer moeilijke omstandigheden in het buitenland opgroeiend kind van familieleden hulp te bieden. Voor laatstgenoemde categorie zullen de richtlijnen opgenomen in Deel B-18, hoofdstuk 3 van de Vreemdelingencirculaire 1982 – zo nodig met enige aanpassingen – blijven gelden. Het gedeelte van de Vreemdelingencirculaire dat betrekking heeft op de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan bij de opneming van een buitenlands adoptief-pleegkind, zal vervallen, daar deze materie in dit wetsontwerp is geregeld. In dit verband merk ik nog op dat het gedeelte betreffende de aanmelding en de regeling van het verblijf zal worden gehandhaafd, aangezien dit gedeelte voorschriften bevat inzake de formaliteiten die krachtens de Vreemdelingenwet moeten worden vervuld ter verkrijging van een vergunning tot verblijf voor het buitenlandse pleegkind.

Ingevolge het verschil in doelstelling en in reikwijdte tussen de Pleegkinderenwet en het hier aan de orde zijnde wetsontwerp, zou integratie van deze beide regelingen tot ingewikkelde constructies leiden waartegenover geen voordelen staan. Wel wordt in ontwerp-artikel 25 voorgesteld het toepassingsgebied van de Pleegkinderenwet uit te breiden tot de gehele categorie van buitenlandse pleegkinderen die met het oog op adoptie zijn opgenomen. Een zodanige ruime interpretatie werd trouwens in de rechtspraak reeds aan de genoemde wet gegeven (Rb. 's-Gravenhage, 22 januari 1962, NJ 1963, 153). Op deze wijze worden de toezichthoudende bevoegdheden die bij de Pleegkinderenwet aan de raden voor de kinderbescherming zijn toegekend ten aanzien van de in de Pleegkinderenwet omschreven categorie van pleegkinderen, uitgebreid tot de buitenlandse pleegkinderen als omschreven in dit ontwerp. Hetzelfde geldt voor de in de Pleegkinderenwet vervatte verplichting van het hoofd van het gezin om van de opneming van het kind binnen een week schriftelijk kennis te geven aan burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het kind verblijft (artikel 4 van de Pleegkinderenwet). Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, vallen de beide categorieën van pleegkinderen niet samen. In het vervolg van deze memorie wordt het begrip «buitenlands pleegkind» gebruikt in de betekenis die daaraan wordt gegeven in de begripsomschrijving van ontwerp-artikel 1.

Aanvankelijk lag het in het voornemen van mijn ambtsvoorganger op korte termijn de indiening van een ontwerp van wet te bevorderen dat, vooruitlopend op het in de nota aangekondigde wetsontwerp, uitsluitend

een regeling van de beginseltoestemming zou bevatten. Dit voornemen berustte op de volgende overwegingen. In toenemende mate waren gevallen aan het licht gekomen van opnemings van buitenlandse pleegkinderen door pleegouders die niet beschikten over een beginseltoestemming, hetzij doordat zij een beslissing op een door hen ingediend verzoek tot het verlenen van een beginseltoestemming niet hadden afgewacht, hetzij door dat zij een dergelijk verzoek niet hadden ingediend. In het kader van de Vreemdelingenwet kan niet effectief tegen dergelijke handelingen worden opgetreden, daar het weigeren van een vergunning tot verblijf ten aanzien van zeer jonge kinderen, die Nederland zijn binnengekomen nadat zij door hun ouders waren afgestaan, om humanitaire redenen nauwelijks mogelijk is. Ook de Pleegkinderenwet en de bepalingen inzake het opnemen van een kind beneden de leeftijd van zes maanden zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de raad voor de kindbescherming, vervat in artikel 241, derde lid, boek 1 B.W. en artikel 442a van het Wetboek van Strafrecht, zijn niet afgestemd op de opnemings van buitenlandse pleegkinderen. Voor een nadere uiteenzetting daaromtrent moge ik verwijzen naar de nota, blz. 8 en 24. Daar met de uitwerking van de in de nota vervatte voorstellen, naar het zich liet aanzien, nog geruime tijd gemoeid zou zijn, leek een met spoed te treffen wettelijke voorziening inzake het vereiste van de beginseltoestemming wenselijk. Zowel in als buiten het parlement was ook reeds op een dergelijke regeling aangedrongen. Ik verwijs in dit verband naar de vragen van de leden van de Tweede Kamer, de heren Leerling, Schutte en Nijpels, over adoptie van Columbiaanse pleegkinderen¹ en naar de nieuwsbrief van het Bureau voor Interlandelijke Adoptie (B.I.A.) van november 1981, blz. 5.

Op 12 januari 1982 werd bij de Raad van State een ontwerp voor een partiële wettelijke voorziening ter zake van opnemings van buitenlandse pleegkinderen aanhangig gemaakt. Dit ontwerp gaf de Raad aanleiding tot het maken van een aantal kritische opmerkingen in zijn thans openbaar gemaakt advies van 9 maart 1982. Een belangrijk bezwaar van de Raad was gericht tegen het ontbreken van een regulering van de bemiddeling inzake de opnemings van buitenlandse pleegkinderen. Aan dit bezwaar kon in het kader van de beperkte opzet van het wetsontwerp niet worden tegemoetgekomen.

Daar het zich liet aanzien dat het niet mogelijk zou zijn op korte termijn een wet van bovenvermelde beperkte strekking tot stand te brengen, is de voorbereiding van een meer omvattend wetsontwerp, waarbij niet alleen de beginseltoestemming, maar ook de bemiddeling wordt geregeld, ter hand genomen.

Nadat aan Hare Majesteit de Koningin was verzocht aan het eerder gedane wetsvoorstel verder geen gevolg te geven, is aan alle bij bemiddeling betrokken organisaties een voorontwerp van wet toegezonden dat vervolgens in een gezamenlijke bijeenkomst ten departemente is besproken. Van de uit deze overlegprocedure naar voren gekomen suggesties is een dankbaar gebruik gemaakt. Vermelding verdient in dit verband een uitvoerig rapport van de Raad voor het Jeugdbeleid, getiteld «Kinderen door de achterdeur!». Met de hierin opgenomen aanbevelingen is, voor zover mogelijk, in het wetsontwerp rekening gehouden.

C. Uitgangspunten voor het beleid ter zake van interlandelijke adoptie

Voor iedere adoptie geldt, dat zij in het kennelijk belang van het kind moet zijn. Dit beginsel is neergelegd in artikel 227 Boek 1 B.W. Aan de beslissing van de rechter waardoor de adoptie tot stand komt, dient een afweging vooraf te gaan van de belangen van het kind bij enerzijds verbreking van de banden met de (eigen) ouders en anderzijds bevestiging van de banden met de adoptanten.

Een beleid gericht op de toelating van minderjarigen van niet-Nederlandse nationaliteit ten behoeve van de opname van deze minderjarigen in hier te lande gedomicileerde gezinnen, met het oogmerk van adoptie, dient

¹ Aangangsel II, Tweede Kamer, zitting 1981, nrs. 335, 336.

het in artikel 227 Boek 1 B.W. neergelegde beginsel eveneens tot uitgangspunt te hebben. Het vorenstaande brengt met zich, dat toelating van een buitenlands pleegkind met het oog op adoptie slechts mag worden overwogen indien een toekomstige adoptie in Nederland in het kennelijk belang van het kind moet worden geacht. Dit beginsel is, evenals andere grondslagen waarop dit wetsontwerp berust, tevens neergelegd in een aanbeveling van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties inzake pleeggezinplaatsing en adoptie, die in december 1986 is aangenomen. De tekst daarvan is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

De Raad voor het Jeugdbeleid heeft terecht in zijn in mei 1982 uitgebrachte rapport «Kinderen door de achterdeur!» gesteld dat interlandelijke adoptie nimmer mag worden bevorderd in het kader van ontwikkelingshulp. Evenmin mag de enkele wens van aspirant-pleegouders tot gezinsvorming of gezinsuitbreiding een voldoende reden zijn om tot interlandelijke adoptie over te gaan. Interlandelijke adoptie mag naar mijn mening eerst dan overwogen worden, indien iedere andere vorm van hulp aan het kind in zijn land van herkomst ontbreekt en ook niet gevonden kan worden. In het bijzonder dient vast te staan dat het kind niets meer van zijn eigen ouders of familieleden heeft te verwachten. Ik onderschrijf hiermee hetgeen is verwoord in de motie, door de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Nijpels en Cornelissen voorgesteld in de uitgebreide commissievergadering van 27 april 1981 (16 194, nr. 4) tijdens de behandeling van de nota «Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding» (16 194, nr. 2).

Het hierboven omschreven beginsel is geconcretiseerd in de materiële vereisten waaraan bij de binnenkomst van een buitenlands pleegkind in Nederland moet zijn voldaan. Zo brengt toetsing van het belang van het kind bij verbreking van de banden met de eigen ouders met zich, dat moet worden bevorderd dat alleen die kinderen voor adoptie in Nederland worden toegelaten, ten aanzien van wie vaststaat dat door de eigen ouders afstand ter adoptie is gedaan. Er zullen, ten einde een en ander vast te stellen, deugdelijke afstandsverklaringen beschikbaar moeten zijn. Het belang van het kind bij plaatsing in het adoptief-pleeggezin in Nederland zal moeten blijken uit het ter zake ingestelde gezinsonderzoek, waaruit de mate van geschiktheid van de aspirant-pleegouders naar voren komt.

Aan het beginsel wordt in de opzet van het wetsontwerp tevens recht gedaan door de rol die aan de bemiddelende organisaties wordt toegekend. Van deze wordt verwacht dat zij voor zover dit in hun vermogen ligt erop zullen toezien dat de overkomst van een kind naar Nederland met het oog op adoptie alleen wordt bevorderd, wanneer vaststaat dat dit in het belang van het kind is en in het land van herkomst geen andere vorm van hulp kan worden geboden. Daarnaast is het wenselijk dat aan bemiddelaars kwaliteitseisen worden gesteld, niet alleen met het oog op de belangen van kinderen en ouders, doch ook in verband met de presentatie van het beleid in het buitenland.

De Raad voor het Jeugdbeleid formuleert in zijn meergenoemde rapport «Kinderen door de achterdeur!», naast de eerder genoemde uitgangspunten, nog een aantal aanbevelingen op het terrein van de interlandelijke adoptie. Deze stemmen voor een groot deel overeen met de gedachten, weergegeven in de nota of naar voren gebracht tijdens de behandeling van deze nota in de vaste Commissie. Deze aanbevelingen zijn, voor zover de met dit wetsontwerp beoogde regeling hiertoe een kader biedt, mede in de voorbereiding ervan betrokken. In het kader van dit wetsontwerp verdienen naar mijn mening in het bijzonder aandacht de suggesties van de raad met betrekking tot de in te stellen gezinsonderzoeken op grond waarvan de beslissing over de te verlenen toestemming tot opnemning van een buitenlands pleegkind tot stand komt. Hieromtrent kan worden opgemerkt dat op basis van de voorstellen van de commissie-Boeke (werkgroep adoptievoorbereiding buitenlandse pleegkinderen) inmiddels richtlijnen voor de rapportage met betrekking tot deze specifieke

materie zijn ontwikkeld. Deze worden in overleg met de raden voor de kinderbescherming vastgesteld in zogenaamde «normenrapporten» welke, zo nodig, regelmatig worden geactualiseerd. Verder wordt door het Ministerie van Justitie erop toegezien dat een regelmatige stroom van opdrachten tot het instellen van een onderzoek door de raden voor de kinderbescherming wordt verstrekt. De Raad voor het Jeugdbeleid stelt voor ten behoeve van de uitvoering van de gezinsonderzoeken binnen de raden voor de kinderbescherming speciale maatschappelijk werkers aan te wijzen, om deze taak snel en effectief te verrichten. Hoewel aan dit voorstel aantrekkelijke kanten zitten – het voordeel van de bijzondere deskundigheid met name – heeft de voorgestelde specialisatie toch ook bezwaren; daarbij valt te denken aan het gevaar van «verkokering» en een demotiverende werking welke voor de raadsmedewerker kan uitgaan van een versmalling van het werkveld. Ook in organisatorisch opzicht doen zich bij de voorgestelde werkwijze problemen voor. Ik wijs er overigens op dat bij de grote raden de onderzoeken van aspirant-adoptiefouders op dit moment zijn ondergebracht in afzonderlijke werkeenheden. Bij de kleinere raden kan uit efficiency-overwegingen tot een zodanige structuur niet worden overgegaan. Een deskundige begeleiding van de maatschappelijk werkers kan voorzien in datgene wat door de Raad voor het Jeugdbeleid wordt beoogd. Per raad is met het oog hierop een praktijkbegeleider aangewezen, die op het terrein van de gezinsonderzoeken het meest deskundig is. Voorts vindt landelijk overleg plaats tussen de praktijkbegeleiders.

Wat de kritiek van de Raad voor het Jeugdbeleid op de lange duur van de onderzoeken betreft, kan worden medegedeeld dat deze duur inmiddels zodanig is gereduceerd dat een redelijk evenwicht bestaat tussen het aantal pleeggezinnen dat beschikt over een beginseltoestemming en het aantal lopende bemiddelingen. Het lijkt op dit moment weinig zinvol om naar een verdere verkorting van de onderzoeksduur te streven, omdat daardoor het tijdsverloop tussen de verlening van de beginseltoestemming en de plaatsing van een kind onevenredig groot zou worden.

Ten slotte zij, eveneens naar aanleiding van het advies van de Raad voor het Jeugdbeleid, opgemerkt dat onder C wordt uiteengezet waarom is besloten de advisering vooraf over een te verlenen beginseltoestemming te vervangen door een herzieningsprocedure.

Ik onderschrijf de wenselijkheid van het geven van aandacht aan algemene en speciale informatie aan aspirant-adoptiefouders met betrekking tot de bijzondere aspecten van interlandelijke adoptie, zoals de raad in zijn rapport benadrukt. Hieraan wordt elders in deze toelichting nog afzonderlijke aandacht besteed.

D. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Ter bevordering van een verantwoorde gang van zaken bij de opneming van buitenlandse pleegkinderen worden in dit wetsvoorstel in hoofdzaak drie onderwerpen geregeld, te weten: de beginseltoestemming, een vergunningstelsel en enkele behorende en toezichthoudende taken van de centrale overheid.

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor de opneming van een buitenlands pleegkind is de door de Minister van Justitie aan de aspirant-pleegouders te geven verklaring dat hij in beginsel voor die opneming toestemming verleent. Deze zogenaamde beginseltoestemming kan eerst worden verleend nadat de raad voor de kinderbescherming een onderzoek heeft ingesteld naar de geschiktheid van de aspirant-pleegouders voor de taak welke zij op zich wensen te nemen. Dit onderzoek vindt echter slechts plaats indien vaststaat dat de aspirant-pleegouders aan de bij de wet gestelde vereisten met betrekking tot hun leeftijd en hun bereidheid inzake de gebruikelijke zorg voor de gezondheid van het pleegkind voldoen. Door middel van de met deze waarborgen omklede beginseltoestemming wordt ernaar gestreefd de risico's en de kansen op teleurstelling die de komst van een buitenlands pleegkind met zich brengt,

zoveel mogelijk te beperken en wordt een zorgvuldige voorbereiding van de aspirant-pleegouders op de komst van een pleegkind bevorderd. Met de beginseltoestemming wordt tevens vorm gegeven aan de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid tegenover buitenlandse overheden en andere buitenlandse instanties die betrokken zijn bij de opnemings van pleegkinderen ter adoptie.

De beginseltoestemming is, zoals hierboven onder A werd vermeld, ook nu reeds vereist. In de Vreemdelingencirculaire, deel B-18, hoofdstuk 2, dat berust op artikel 11 van de Vreemdelingenwet en artikel 66 van het Vreemdelingenbesluit, is bepaald dat voor de opnemings van een buitenlands pleegkind slechts in aanmerking komen aspirant-pleegouders die in het bezit zijn van een voorafgaande beginseltoestemming van de Minister van Justitie. Het betreft hier een uitwerking van de in artikel 11, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet aan de Minister van Justitie toegekende bevoegdheid het verlenen van een vergunning tot verblijf te weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend. Hoewel de toelating en de regeling van het verblijf van buitenlandse pleegkinderen mede een onderdeel vormen van het vreemdelingenbeleid, maakt de geheel eigen aard van deze materie een regeling bij een afzonderlijke wet wenselijk.

Ingevolge de artikelen 11 en 12 van het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel is het verrichten van bemiddelingsactiviteiten inzake opnemings van buitenlandse pleegkinderen voorbehouden aan rechtspersonen aan welke een vergunning is verleend. Aan de vergunning zijn uiteraard voorwaarden verbonden. Op deze wijze wordt preventief toezicht op instellingen die bemiddelende werkzaamheden verrichten ten behoeve van aspirant-pleegouders mogelijk gemaakt en worden natuurlijke personen als bemiddelaar geweerd.

In de afgelopen jaren is gebleken dat een aantal organisaties de bemiddeling ten behoeve van aspirant-pleegouders op verantwoorde wijze verzorgt. Het zou derhalve onjuist zijn aan slechts één organisatie een vergunning te verlenen. Wel acht ik het in het belang van buitenlandse pleegkinderen, aspirant-pleegouders en pleegouders dat de bemiddelende organisaties goede contacten met elkaar onderhouden en bereid zijn tot samenwerking. Deze bereidheid is dan ook een van de eisen die aan aspirant-vergunninghouders worden gesteld.

Tegen een afwijzende beslissing op een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming of verlenging van de duur ervan staat voor de aspirant-pleegouders op grond van de Wet Arob beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State open. Tegen weigering of intrekking van de in dit wetsontwerp geregelde vergunning zal eveneens ingevolge de Wet Arob voorziening kunnen worden gevraagd.

Onder A werd vermeld dat bij nadere overweging niet is ingegaan op het voorstel te komen tot een centrale organisatie. Deze beslissing impliceert dat een aantal activiteiten niet aan een regeling wordt onderworpen, hetgeen in overeenstemming is met het huidige streven naar deregulering. Anderzijds houdt deze beslissing in dat een aantal behorende en toezichthoudende taken waarin het wetsontwerp wél voorziet, aan de centrale overheid wordt opgedragen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de in de motie van de Kamerleden Cornelissen en Nijpels geuite wens om een aantal algemene uitvoerende taken centraal te doen verrichten. De zoëven genoemde opzet is mede gekozen in het licht van de oerdere voorstellen gegeven commentaren. Bepaald werd hierin dat het beheer van de centrale lijst van aspirant-pleegouders aan het Ministerie van Justitie blijft toevertrouwd.

Het streven naar deregulering heeft eveneens een rol gespeeld bij de keuze van de opzet van adviserende taken. Overwogen is aanvankelijk het in deel B-18 hoofdstuk 2 van de Vreemdelingencirculaire gevolgde systeem van advisering door de Adviescommissie Buitenlandse Pleegkinderen in het ontwerp over te nemen. Dit zou betekenen dat deze Adviescommissie in plaats van bij besluit, bij de wet zou worden geregeld. Gezien de beperkte taakomschrijving van de commissie is haar verheffing tot een wettelijk orgaan, niettegenstaande haar belangrijke verdiensten, toch minder aangewezen.

Een bestaand, krachtens de wet ingesteld advieslichaam op het terrein van de kindbescherming is het College van Advies voor de Kinderbescherming. Ten einde met betrekking tot de beginseltoestemming de vereiste procedurele voorzieningen te treffen, is besloten dit College aan te wijzen voor de advisering met betrekking tot de beginseltoestemming. De Beginselenwet voor de kindbescherming (Stb. 1961, 403), alsmede het hierop gebaseerde Uitvoeringsbesluit kindbescherming (Stb. 1964, 327), worden hiertoe op enige plaatsen aangepast.

Aannemelijk is verder dat de advisering over de beginseltoestemming adequater zal zijn in een herzieningsprocedure dan, zoals zij thans geschiedt, in alle gevallen waarin de Minister overweegt afwijzend op een verzoek te beslissen. Het College van Advies zal dan immers – anders dan thans bij de Adviescommissie het geval is – zich over de zaak buigen in een fase waarin reeds een gemotiveerde beschikking voorhanden is, met de inhoud waarvan betrokkenen bekend zijn. Een dergelijke herzieningsprocedure past voorts in een systeem waarin tegen de uiteindelijke beslissing een beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State openstaat, omdat de beoordeling van de geschiktheid van aspirant-pleegouders elementen bevat die in deze laatste instantie minder sterk aan de orde kunnen komen.

De in het wetsontwerp geregelde gang van zaken rond de opnemings van een buitenlands pleegkind is als volgt. De aspirant-pleegouders verzoeken de Minister van Justitie hun een beginseltoestemming te verlenen. De raad voor de kindbescherming verricht in opdracht van de Minister van Justitie een gezinsonderzoek. De beschikking van de Minister van Justitie inzake de beginseltoestemming wordt aan de aspirant-pleegouders toegezonden. De aspirant-pleegouders kunnen slechts bij één vergunninghouder ingeschreven zijn; verandering van vergunninghouder is echter mogelijk. Voor de volgorde van bemiddeling is bij elke vergunninghouder in beginsel bepalend het tijdstip waarop de aspirant-pleegouders het verzoek tot verlening van de beginseltoestemming hebben ingediend. Van deze volgorde zal echter worden afgeweken ten aanzien van aspirant-pleegouders die van vergunninghouder hebben gewisseld. Deze zullen op een wachtlijst worden geplaatst na degenen die van de aanvang af bij de betrokken vergunninghouder waren ingeschreven. Inschrijving bij een vergunninghouder is mogelijk vanaf het tijdstip dat een beginseltoestemming is aangevraagd.

De keuze voor het systeem van inschrijving bij één vergunninghouder is gemaakt na uitvoerig overleg met de bemiddelende organisaties. In dit overleg werd deze regeling met algemene stemmen bepleit, aangezien men vreesde dat in geval van inschrijving bij meer vergunninghouders, de bemiddelende werkzaamheden van de vergunninghouders bij wie dezelfde aspirant-pleegouders zijn ingeschreven, elkaar zouden doorkruisen. Door de bemiddelende organisaties wordt ook nu reeds de praktijk van inschrijving bij één vergunninghouder gevolgd. De vergunninghouder bij wie de aspirant-pleegouders zijn ingeschreven, zal het omtrent dezen opgemaakte gezinsrapport ontvangen.

E. Deregulering

I. Algemeen

De regeling ligt op het terrein van vreemdelingenbeleid en kindbescherming.

Het wetsontwerp strekt tot regulering van de opnemings van buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie en tot kanalisering van de bemiddeling daarbij door de bemiddelende organisaties.

De opnemings van buitenlandse pleegkinderen wordt thans op centraal niveau geregeld in deel B-18 hoofdstuk 2 van de Vreemdelingencirculaire 1982. Daarin is aan de Minister van Justitie de bevoegdheid toegekend een beginseltoestemming te verlenen voor het opnemen van een buitenlands pleegkind. Het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel geeft aan die

bevoegdheid een specifieke wettelijke basis. Het betreft hier immers een materie die niet slechts het vreemdelingenbeleid maar vooral ook de kinderbescherming aangaat. Nieuw is het systeem van vergunningverlening aan de bemiddelende organisaties waardoor deze bemiddeling met de vereiste waarborgen wordt omkleed.

In dit verband zij vermeld dat ook de hiervoor reeds genoemde aanbeveling van de Verenigde Naties vereisten noemt waaraan de bemiddelaars moeten voldoen.

In onderdeel C zijn de overwegingen die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel uitvoerig besproken.

II. De doelstelling van de regeling

De regeling heeft tot doel de bevordering van een verantwoorde gang van zaken bij de opnemings van buitenlandse pleegkinderen, waartoe onder meer behoren een onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-pleegouders voor het opnemen van een buitenlands pleegkind, een zorgvuldige voorbereiding van de aspirant-pleegouders op de komst van het pleegkind en een met waarborgen omgeven bemiddeling door daarvoor toegeruste organisaties.

De bestaande regeling in de Vreemdelingencirculaire vervalt voorzover deze betrekking heeft op de in het wetsvoorstel geregelde materie.

III. Normstelling, delegatie, bestuursinstrumenten en de met de uitvoering gemoeide bestuurlijke lasten

In het wetsvoorstel wordt geen bevoegdheid gedelegeerd tot het stellen van materiële normen voor de verlening van een beginseltoestemming of voor de toelating van buitenlandse pleegkinderen. Deze laatste is uiteraard wél onderworpen aan de bij en krachtens de Vreemdelingenwet gestelde vereisten. De delegatiebepalingen betreffen procedurevoorschriften, de vereisten ter zake van de organisatorische opzet van aspirant-vergunninghouders, de jaarverslaggeving van vergunninghouders, alsmede de voorwaarden voor subsidiëring van vergunninghouders.

De raden voor de kinderbescherming zijn belast met het gezinsonderzoek dat aan het verlenen van een beginseltoestemming voorafgaat. Bemiddeling is slechts toegestaan aan organisaties aan wie daartoe een vergunning is verleend door de Minister van Justitie.

Het wetsvoorstel stimuleert het invoeren van de tussenkomst van bemiddelende organisaties in gevallen waarin een echtpaar overweegt zelf in het buitenland de onderhandelingen te voeren. Dit is een beoogd neveneffect.

De bestuurlijke lasten bestaan in het behandelen van verzoeken om beginseltoestemming en een beperkt aantal vergunningaanvragen. Voorts berust het beheer van de centrale lijst bij het Ministerie van Justitie. De gezinsonderzoeken worden verricht door de raden voor de kinderbescherming, nadat de aspirant-pleegouders in algemene zin zijn voorgelicht. De beide laatstgenoemde taken moeten ook op grond van het geldend recht worden verricht. Wat de personele consequenties betreft, kan worden opgemerkt dat in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de realisering van de bezuinigingsopdracht en de daarmee samenhangende afslankingsoperatie bij de raden voor de kinderbescherming over de periode 1986–1990. In het kader van de genoemde afslanking zijn bij schrijven van 9 juni 1987 de definitieve voornemens aan de Tweede Kamer medegedeeld. De beperking van de onderzoekstaak van de raden voor wat betreft de gezinsonderzoeken dient te leiden tot een halvering van het daartoe thans benodigde aantal formatieplaatsen. De voorgestelde regeling heeft geen verderstrekkende personele consequenties. De bemiddelende organisaties dienen jaarlijks aan de Minister van Justitie verslag te doen van hun werkzaamheden.

IV. Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechtsbescherming

Het toezicht wordt uitgeoefend door daartoe aangewezen ambtenaren van het Ministerie van Justitie, de secretarissen en de door hen aangewezen ambtenaren van de raden voor de kindbescherming, de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen en de ambtenaren belast met de grensbewaking. Bij de handhaving worden geen nieuwe problemen verwacht.

Overtredingen begaan door vergunninghouders kunnen worden gesanctioneerd met intrekking van de vergunning. Voorts worden overtredingen van verboden en voorschriften bedreigd met geldboeten.

Tegen de beslissing inzake de vergunning en inzake de beginseltoestemming kan Arob-beroep worden ingesteld. Ter zake van de beginseltoestemming is dit ook in het geldend recht mogelijk. Aangezien slechts een zeer beperkt aantal vergunningen zal worden verleend, zal de regeling niet of nauwelijks enige werklastvermeerdering voor de Afdeling rechtspraak van de Raad van State met zich brengen.

V. Gevolgen voor non-profitinstellingen

De bemiddelende organisaties zijn verplicht een deugdelijke administratie te voeren, een boekhouding bij te houden en een jaarlijks verslag van hun werkzaamheden uit te brengen aan de Minister van Justitie.

VI. Varianten

In het algemeen deel onder A is uiteengezet waarom het wetsvoorstel niet voorziet in een centrale organisatie. Onder C van dat deel is de herzieningsprocedure met betrekking tot de beginseltoestemming besproken waardoor enige wijziging wordt gebracht in de procedure vervat in het geldende recht.

II. ARTIKELN

Hoofdstuk 1

Begripsbepalingen.

Het begrip «buitenlands pleegkind» kwam reeds in hoofdstuk I onder A ter sprake.

Voor het pleegouderschap in de zin van deze wet komen alleen echtelieden in aanmerking, omdat alleen zij volgens de Nederlandse wet een kind kunnen adopteren.

Hoofdstuk 2

De beginseltoestemming.

Artikelen 2-7

In deze artikelen worden de verlening en verlenging van de beginseltoestemming en de herzieningsprocedure geregeld. De bepalingen zullen in hun onderling verband worden besproken. De hier aan de orde zijnde regeling stemt overeen met de desbetreffende bepalingen in deel B-18 van de Vreemdelingencirculaire 1982, met dien verstande dat niet is overgenomen de advisering door de Adviescommissie Buitenlandse Pleegkinderen.

De verzoeken om verlening van een beginseltoestemming worden in de volgorde van binnenkomst behandeld.

Hiervoor kwam reeds ter sprake dat de beginseltoestemming, of de verlenging daarvan, steeds wordt voorafgegaan door een onderzoek van

de raad voor de kindbescherming (*artikel 5, eerste lid*). De overwegingen waarop de aanwijzing van de raad voor de kindbescherming als onderzoek instantie berust, zijn in de nota vermeld¹. Onder omstandigheden, bijvoorbeeld bij overbelasting van de raad in wiens ressort het pleeggezin woonachtig is, kan de minister, in plaats van deze raad, een andere raad aanwijzen.

Deze onderzoeken vormen een belangrijk onderdeel van de procedure die leidt tot de opnemng van een pleegkind. Zij worden, voor zover het betreft de verlening van een beginseltoestemming (*artikel 5, tweede lid*), voorafgegaan door de verstrekking van algemene voorlichting onder toezicht van de Minister van Justitie. Hiermee wordt beoogd aspirant-pleegouders te dege te oriënteren omtrent interlandelijke adoptie. Belangrijk is dat de aspirant-pleegouders zich in dit stadium nader beraden over hun keuze. Bij het onderzoek zelf zullen de in de nota neergelegde uitgangspunten gelden². Dit betekent dat het onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-pleegouders voor het opnemen van een buitenlands pleegkind vooral gericht is op het signaleren van eventuele contra-indicaties. Als contra-indicatie zal bij voorbeeld worden aangemerkt het ontbreken van de wens van de aspirant-pleegouders het kind te adopteren en het ontbreken van de bereidheid het kind omtrent zijn status van pleegkind in te lichten. Tijdens het onderzoek zal voorts een verklaring worden gevraagd van een geneeskundige, dat de gezondheidstoestand van de aspirant-pleegouders geen beletsel vormt voor het opnemen van een buitenlands pleegkind. Tevens moeten de aspirant-pleegouders erin toestemmen dat de raad de justitiële documentatie raadpleegt.

Ten einde een goede gang van zaken rond de opnemng van buitenlandse pleegkinderen te waarborgen, is in *artikel 5, vierde lid*, bepaald dat het oorspronkelijke exemplaar van een gezinsrapport, in gevallen waarin een beginseltoestemming wordt verleend of de geldigheidsduur ervan wordt verlengd, slechts aan de voor het desbetreffende echtpaar bemiddelende vergunninghouder wordt verstrekt. Bij de bemiddeling bedient deze zich uitsluitend van dit oorspronkelijke exemplaar. Besluit een echtpaar na verloop van tijd een andere vergunninghouder in de arm te nemen, dan wordt het oorspronkelijke exemplaar van het rapport aan deze nieuwe bemiddelaar doorgezonden. Aldus wordt voorkomen dat een echtpaar de bemiddeling van meer dan een vergunninghouder tegelijk inroept. Een afschrift van het rapport wordt, nadat dit door de raad voor de kindbescherming is uitgebracht, aan de aspirant-pleegouders toegezonden. Bovendien worden, evenals het geval is bij andere vormen van rapportage van de raden voor de kindbescherming, de betrokkenen, voordat het rapport wordt uitgebracht, in de gelegenheid gesteld van de inhoud ervan kennis te nemen en hierop hun commentaar te geven.

Ook de zogenaamde «zelfdoeners», dat wil zeggen echtparen die zonder tussenkomst van een vergunninghouder in het buitenland gesprekken wensen te voeren over de opnemng van een pleegkind dienen zich tot een vergunninghouder te wenden. Deze zal – overeenkomstig de ter zake bestaande praktijk – in dat geval zijn bemiddeling beperken tot het opvragen en het overleggen van het gezinsrapport alsmede tot het verstrekken van de noodzakelijke informatie omtrent de in het buitenland te ondernemen stappen. Beoogd wordt hiermee te voorkomen dat «zelfdoeners» de rapportage op onjuiste wijze gebruiken en daardoor mogelijk afbreuk doen aan de door vergunninghouders opgebouwde goede relaties met buitenlandse instellingen.

Artikel 4 bevat de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan opdat een verzoek in behandeling wordt genomen. De onder *b. 1*^o genoemde gegevens zullen omvatten, naast de personalia en de gezinssamenstelling van de aspirant-pleegouders, hun voorkeur voor een bepaald land van herkomst van het op te nemen pleegkind.

Een andere voorwaarde om in aanmerking te komen voor een beginseltoestemming is de onder *b. 2*^o vermelde schriftelijke verklaring van de aspirant-pleegouders dat zij bereid zijn het kind de gangbare medische behandeling van preventieve of curatieve aard te laten ondergaan die van

¹ Blz. 20 onder b.

² Blz. 20 onder c, overlopend naar blz. 21.

levensbelang is voor het kind. Bijzondere aandacht verdient de medische verzorging in de gevallen dat een gehandicapt kind wordt opgenomen.

Onder *c.* is een wachttijd van een jaar verplicht gesteld wanneer in het gezin een eigen kind is geboren of een pleegkind ter adoptie is opgenomen. Op deze wijze wordt bevorderd dat de nieuwe situatie die ten gevolge van een dergelijke gebeurtenis is ingetreden, zich heeft gestabiliseerd voordat opnemng van een buitenlands pleegkind wordt voorbereid.

Onder *d.* wordt bepaald dat de aspirant-pleegouders verplicht zijn, een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bijdrage in de kosten van de behandeling van het verzoek te voldoen voordat met het gezinsonderzoek een aanvang wordt gemaakt. In die kosten zijn begrepen de kosten van de aan het gezinsonderzoek voorafgaande voorlichting. Dit is in overeenstemming met de thans ter zake van dienstverlening door overheidsinstanties gevolgde, op het profijtbeginsel gebaseerde beleidslijn.

In overeenstemming met het desbetreffende advies van de werkgroep-Boeke dat werd overgenomen in de nota, zal de beginseltoestemming van beperkte duur zijn. In de nota werd een geldigheidsduur van drie jaar voorgesteld, welke tijdsduur in *artikel 3, eerste lid*, van het wetsontwerp is vastgelegd. Deze beperking geldt ook nu op grond van deel B-18, hoofdstuk 2 van de Vreemdelingencirculaire 1982. In verband met de mogelijkheid dat het aanbod van pleegkinderen achterblijft bij de vraag, kan een verlengingsprocedure noodzakelijk zijn. Een verzoek tot verlenging zal echter met voorrang worden behandeld.

Het aantal reeds in het gezin aanwezige kinderen vormt geen wettelijke belemmering voor een beginseltoestemming. De vaste Commissie had tegen een dergelijke beperking bezwaar. Wél zal als regel slechts voor één kind tegelijk een beginseltoestemming worden verleend¹. Laatstvermelde regeling is neergelegd in *artikel 3, tweede lid*, van het ontwerp. Bij de in die bepaling mogelijk gemaakte uitzondering is gedacht aan de situatie dat de kinderen in de periode voorafgaand aan de voorgenomen opnemng geruime tijd in hetzelfde gezin of tehuis gezamenlijk zijn verzorgd en opgevoed.

In *artikel 5* zijn de weigeringsgronden vevat. De in het *vijfde lid, onder b* van dat artikel vermelde absolute leeftijdsgrens kwam reeds aan de orde in de nota². Zowel de werkgroep-Boeke als het College van Advies voor de Kinderbescherming achtten naast de reeds geldende eis dat het leeftijdsverschil tussen pleegouders en pleegkind niet meer dan veertig jaar is, een absolute leeftijdsgrens van veertig jaar voor de pleegouders in het belang van de ontwikkeling van het kind. In de nota werd aangekondigd dat een absolute leeftijdsgrens zou worden gesteld in die zin dat een eerste verzoek om in aanmerking te komen voor een beginseltoestemming slechts in behandeling wordt genomen, indien dit is ingediend op het tijdstip waarop beide aspirant-pleegouders de leeftijd van veertig jaar nog niet hebben bereikt.

In de afgelopen jaren is met betrekking tot dit punt de volgende ontwikkeling gesignaleerd, die van belang moet worden geacht voor de bepaling van de leeftijdsgrens. Enerzijds blijkt het aantal voor opnemng beschikbare oudere buitenlandse pleegkinderen, dat wil zeggen kinderen in de leeftijd van 1 tot 6 jaar, betrekkelijk groot te zijn, en anderzijds blijkt bij veel Nederlandse echtparen die de momenteel geldende leeftijdsgrens zijn gepasseerd (dat wil zeggen in de categorie van 40–42 jaar) de wens te bestaan om een buitenlands pleegkind te adopteren. Gezien de vrij sterke daling die gedurende de laatste jaren is ingetreden in het totale aantal aanvragen om een beginseltoestemming en de daarmee gepaard gaande verkorting van de gemiddelde wachttijd, lijkt thans een verhoging van de leeftijdsgrens tot 42 jaar gerechtvaardigd, met dien verstande dat ook thans in uitzonderingsgevallen daarvan kan worden afgeweken.

Het vereiste betreffende het te verwachten leeftijdsverschil, vevat in *artikel 5, zesde lid*, geldt slechts als voorwaarde voor zowel de verlenging als de verlenging. Wél kan de Minister van Justitie met het oog op dit vereiste ingevolge *artikel 5, zevende lid*, zowel bij het verlenen als bij het verlengen van een beginseltoestemming een voorwaarde stellen met

¹ Nota blz. 23 onder i.

² Nota blz. 22.

betrekking tot de leeftijd van het kind. Door de vaste Commissie werd een soepele hantering van de leeftijdsgrens bepleit. Aan deze wens is tegemoet gekomen door in *artikel 5, zesde lid*, de Minister van Justitie de bevoegdheid toe te kennen van de bepaling betreffende het leeftijdsverschil af te wijken indien hij zulks wenselijk oordeelt. Van deze bevoegdheid zal de Minister van Justitie slechts gebruik maken indien daartoe een bijzondere aanleiding bestaat.

In de praktijk komt het voor dat een echtpaar dat aanvankelijk een beginseltoestemming heeft verkregen, na verloop van tijd niet langer geschikt blijkt te zijn voor het pleegouderschap. Om te voorkomen dat een dergelijk echtpaar toch, binnen de geldigheidsduur van de beginseltoestemming, een buitenlands pleegkind opneemt – een stap waartoe het bij voorbeeld geneigd zal zijn als het denkt daarmee het huwelijk te redden – is in *artikel 6* voorzien in de mogelijkheid van intrekking van de beginseltoestemming. De intrekkingprocedure is omgeven met de nodige waarborgen in de vorm van een hernieuwd onderzoek van de raad voor de kinderbescherming, alsmede dezelfde herzieningsprocedure als waarin is voorzien voor de beginseltoestemming zelf.

Om de in de hoofdlijnen van dit ontwerp beschreven redenen is afgezien van een advisering vooraf in gevallen waarin de Minister van Justitie overweegt een verzoek tot verlening of verlenging van een beginseltoestemming af te wijzen. In plaats hiervan wordt aspirant-pleegouders op wier verzoek afwijzend is beslist, de mogelijkheid geboden om aan de minister herziening daarvan te vragen. De regeling van de herziening is opgenomen in *artikel 7* van het wetsontwerp. Het *derde lid* van dit artikel bepaalt dat de minister omtrent een verzoek tot herziening schriftelijk advies inwint van het College van Advies voor de Kinderbescherming.

Het College van Advies kan het in verband met de advisering te verrichten onderzoek opdragen aan een uit zijn midden benoemde commissie waarvan de leden ervaring hebben in de problematiek tussen pleegouders en pleegkinderen en rond adoptie.

De voorgestelde verbreding van de taak van het genoemde College maakt een uitbreiding van het College met enkele leden noodzakelijk. De taakuitbreiding van dit College brengt geen extra kosten mee, aangezien de kosten van de Adviescommissie Buitenlandse Pleegkinderen vervallen. Een beperkt bedrag zal vereist zijn om eventueel noodzakelijk geachte aanvullende onderzoeken te laten verrichten door deskundigen ten behoeve van de oordeelsvorming van het College van Advies voor de Kinderbescherming bij beroepszaken. Naar schatting zal het hier gaan om ten hoogste vijf aanvullende onderzoeken per jaar ten bedrage van f 1 200 per onderzoek.

In *artikel 7, vierde lid*, is bepaald dat de verzoekers zich kunnen doen vergezellen door een vertrouwenspersoon. Daarbij is niet in de eerste plaats gedacht aan bijstand van een juridische raadsman. De aard van de door het College van Advies te beoordelen problematiek brengt met zich, dat een dergelijke bijstand veelal niet nodig zal zijn. De verzoekers kunnen er echter behoefte aan hebben zich te doen vergezellen door een persoon die hen van nabij kent. Dit kan een familielid, een vriend, maar ook een huisarts, een psycholoog of een maatschappelijk werker zijn.

Het in *artikel 7, vijfde lid*, geregelde recht van inzage is in overeenstemming met de openheid van rapportage in het kader van het onderzoek door de raden voor de kinderbescherming.

Nadere regels met betrekking tot de herzieningsprocedure kunnen in een algemene maatregel van bestuur worden gesteld (*artikel 7, achtste lid*).

In *artikel 7, negende lid* is de toepasselijkheid van de artikelen 11 en 12 van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen uitgesloten voor het geval dat tegen de beslissing van de Minister van Justitie een beroep op grond van die wet wordt gesteld. De behandeling van het beroepschrift als bezwaarschrift zou neerkomen op een duplicering van de procedure in herziening.

Artikel 2 bevat de verbodsbepaling inzake het opnemen van een buitenlands pleegkind zonder voorafgaande beginseltoestemming. Overtreding van dit verbod is strafbaar gesteld in artikel 24. In verband met de grenzen die artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht stelt aan de extraterritoriale werking van de Nederlandse strafwet bevat artikel 2 tevens het verbod een buitenlands pleegkind zonder voorafgaande beginseltoestemming Nederland te doen binnenkomen. Op deze wijze worden aspirant-pleegouders die zonder over een beginseltoestemming te beschikken naar het buitenland reizen, zich daar van een pleegkind voorzien en dit vervolgens naar Nederland brengen, onder het bereik van de strafbepaling gebracht.

Ingevolge *artikel 2, tweede lid*, zijn van dit verbod uitgezonderd pleegouders die tijdens een langdurig verblijf in het buitenland een pleegkind hebben opgenomen en daar gedurende ten minste een jaar hebben verzorgd en opgevoed. Het zou niet zinvol zijn deze pleegouders te verplichten vanuit het buitenland een verzoek tot verlening van een beginselstemming in te dienen.

Het begrip «gewone verblijfplaats» is in dit artikel gebruikt om aansluiting te verkrijgen bij de in het internationaal privaatrecht gebruikelijke terminologie («résidence habituelle»). De strekking ervan is overigens dezelfde als die van het begrip «hoofdverblijf» in de Vreemdelingenwet.

Hoofdstuk 3

Het buitenlandse pleegkind en diens opnemng.

Artikel 8

Bij de binnenkomst in Nederland van een buitenlands pleegkind moet niet alleen een beginseltoestemming zijn verkregen, doch ook aan een aantal bij de wet te stellen voorwaarden zijn voldaan. Deze voorwaarden zijn opgesomd onder a–e. Daar, zoals hierboven onder I, onderdeel A reeds is opgemerkt, tevens moet zijn voldaan aan een aantal voorschriften krachtens de Vreemdelingenwet, dienen de noodzakelijke bescheiden, waaruit blijkt dat de bepalingen van dit artikel in acht zijn genomen, te worden overgelegd bij de aanmelding en regeling van het verblijf van het buitenlandse pleegkind voorafgaande aan de binnenkomst, dan wel, indien dit laatste niet is vereist, bij de regeling hiervan ten overstaan van de autoriteiten belast met de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving hier te lande. Is aan de in artikel 8 gestelde voorwaarden niet voldaan, dan kan het verblijf of het voortgezette verblijf van het buitenlandse pleegkind in Nederland niet worden toegestaan.

De onder *a.* vermelde leeftijd van het kind kwam in de nota aan de orde¹. Door de toenmalige staatssecretaris werd het standpunt ingekomen dat uit een oogpunt van gewenste inpassing van het kind in het gezin van zijn pleegouders in beginsel de leerplichtige leeftijd als grens diende te worden aangehouden. Tijdens de behandeling in de uitgebreide commissievergadering werd nader gepreciseerd dat de grens zou worden gelegd bij zes jaar². Ik onderschrijf dit standpunt. De leeftijdsgrens zal echter zodanig worden gehanteerd dat in incidentele gevallen, bijvoorbeeld als het gaat om opnemng van een broertje of zusje van een reeds geadopteerd kind, daarvan kan worden afgeweken. Een verzoek daartoe dient schriftelijk, met opgaaf van redenen, door de aspirant-pleegouders aan Onze Minister te worden gericht. De beslissing van de minister op dit verzoek zal schriftelijk met redenen omkleed ter kennis van de aspirant-pleegouders worden gebracht. Tegen een afwijzende beslissing staat beroep open op grond van de Wet Arob, welk beroep in dit geval kan worden voorafgegaan door de normale bezwaarschriften procedure van de artikelen 11 en 12 van deze wet.

Uit de onder *b.* genoemde medische verklaring zal kunnen blijken dat in redelijkheid niet valt aan te nemen dat het kind lijdt aan een gevaarlijke besmettelijke of langdurige lichamelijke of geestelijke ziekte. Het vereiste

¹ Blz. 22.

² Handelingen Tweede Kamer, u.c.v. 56, 27 april 1981, blz. 20.

zal er niet toe leiden dat een gehandicapt kind niet zou kunnen worden opgenomen.

De sub *c.* gestelde verplichting om mededeling te doen van de contacten die tot de binnenkomst van het kind in Nederland hebben geleid, strekt mede tot het voorkomen van bemiddeling door particuliere personen of door organisaties die niet vergunninghouders zijn en die vanuit het buitenland opereren.

De sub *d.* en *e.* vereiste bewijsstukken waaruit dient te blijken dat de afstand door de ouders of door de ouder van het kind behoorlijk is geregeld en dat door de in het land van herkomst competente autoriteiten toestemming is gegeven tot de opnemng van het buitenlandse pleegkind door de aspirant-pleegouders, maken controle door de overheid mogelijk. De overgelegde bescheiden moeten van dien aard zijn dat er bij de ambtenaren, belast met de controle daarvan, geen twijfel kan bestaan dat aan de in deze bepalingen genoemde vereisten is voldaan. Dit betekent dat deze bescheiden doorgaans uitdrukkelijke verklaringen van, onderscheidenlijk, de ouders en de zojuist genoemde autoriteiten moeten bevatten. In de gevallen waar zulks niet mogelijk is, bij voorbeeld omdat het een vondeling betreft of een kind afkomstig uit een land waarvan de autoriteiten nimmer verklaringen van de beoogde strekking afgeven, moet niettemin uit de inhoud van de overgelegde bescheiden rechtstreeks kunnen worden afgeleid dat aan de gestelde vereisten is voldaan.

De in artikel 8 gestelde eisen gelden zowel ten aanzien van een kind dat Nederland binnenkomt ingevolge de bemoeienissen van een bemiddelende organisatie, als ten aanzien van een kind dat door «zelfdoeners» naar Nederland wordt gebracht. In het algemeen zal het voor een vergunninghouder gemakkelijker zijn, te zorgen dat aan alle bovenvermelde vereisten is voldaan, dan voor de «zelfdoener».

De invoering van het vergunningstelsel zal niet leiden tot het geheel verdwijnen van de «zelfdoener». Wel zal de voorgestelde regeling een belangrijke stimulans voor aspirant-pleegouders zijn om de tussenkomst van vergunninghouders in te roepen. Dit geldt met name ten aanzien van de voorwaarden die in de hier besproken bepaling worden gesteld. Een andere factor die het inschakelen van een vergunninghouder zal stimuleren, is gelegen in de omstandigheid dat steeds meer landen als voorwaarde voor de opnemng van een buitenlands pleegkind de tussenkomst van een bemiddelende instelling eisen.

Artikel 9

Het *eerste lid* legt op de pleegouders de verplichting te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van dit kind vanaf het tijdstip van zijn vertrek uit het buitenland naar Nederland. Ingevolge deze bepaling zijn de pleegouders met betrekking tot hun financiële verplichtingen jegens hun pleegkind gelijkgesteld met ouders die op grond van bloedverwantschap jegens een kind onderhoudsplichtig zijn. Het Nederland doen binnenkomen van een buitenlands pleegkind is een handeling met verstreckende gevolgen. Degenen op wier uitdrukkelijk verzoek het pleegkind naar Nederland is gekomen, dienen dan ook binnen het bestaande stelsel van de met collectieve middelen gefinancierde voorzieningen, de financiële verantwoordelijkheid voor het kind te dragen. Volgens het *tweede lid* rust dezelfde onderhoudsplicht op degene die een buitenlands pleegkind, zonder over een beginseltoestemming te beschikken, Nederland heeft doen binnenkomen. Dit komt overeen met de huidige praktijk, die hierin bestaat dat men van dergelijke personen, evenals van diegenen aan wie wèl een beginseltoestemming is verleend, een verklaring verlangt waarin zij zich garant stellen voor alle aan het verblijf verbonden kosten.

De onderhoudsplicht houdt op wanneer het buitenlandse pleegkind definitief door een ander pleeggezin dan het oorspronkelijke wordt opgenomen of wanneer het in het land van herkomst wordt teruggeplaatst.

Daar de voorgestelde onderhoudsplicht jegens een buitenlands pleegkind dezelfde inhoud zal hebben als die welke geldt voor ouders

jegens een eigen kind, zijn in het *derde lid* de bepalingen inzake het levensonderhoud van titel 17 Boek 1 B.W. van overeenkomstige toepassing verklaard. Een aantal bepalingen, bijvoorbeeld de artikelen 393, 395 en 399 komt niet voor toepassing in aanmerking. Daarom is de term «zoveel mogelijk» gebruikt.

De thans verlangde garantverklaring betreft ook de kosten van een eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Aangezien niet kan worden aangenomen dat die kosten in de kosten van verzorging en opvoeding zijn begrepen, is een desbetreffende bepaling nog aan het eerste lid toegevoegd. Ten aanzien van de bedoelde kosten van terugkeer wordt aldus een verbintenis uit de wet gecreëerd, waardoor de garantverklaring overbodig wordt. Wel zullen aspirant-pleegouders in het kader van de voorlichting op deze verplichting moeten worden gewezen.

Artikel 10

Indien het buitenlandse pleegkind is opgenomen door een persoon of personen die niet over een beginseltoestemming beschikt of beschikken, kan de officier van justitie ingevolge het voorgestelde artikel 9, *eerste lid*, de minderjarige voorlopig aan de raad voor de kindbescherming toevertrouwen. De officier van justitie zal hiertoe alleen kunnen overgaan, indien de maatregel verenigbaar is met het belang van de minderjarige. De maatregel kan niet zonder meer, als een sanctie op overtreding van het wettelijke verbod, worden toegepast. Het is, met andere woorden, niet uitgesloten dat een voortgezet verblijf van de minderjarige bij degene die hem heeft opgenomen, wordt toegestaan omdat dit in het belang van die minderjarige is. Evenmin is het uitgesloten dat wordt onderzocht of er voor de minderjarige een passende opvang in het land van herkomst kan worden gevonden. Immers, indien een minderjarige in strijd met artikel 2, eerste lid, is opgenomen, zal niet steeds vaststaan dat iedere vorm van hulp aan het kind in het land van zijn herkomst ontbreekt.

De van toepassingverklaring van artikel 926 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering houdt in dat de tenuitvoerlegging van het bevel tot toevertrouwing geschiedt met inachtneming van het bepaalde in de leden 1–3 van genoemd artikel. Dit betekent bij voorbeeld dat de dienaar der openbare macht, die door de officier van justitie is aangewezen om zijn medewerking te verlenen bij de tenuitvoerlegging van het bevel van de officier tot toevertrouwing, daartoe elke plaats mag betreden.

De regeling inzake de toevertrouwing is ontleend aan die van artikel 241 Boek 1 BW. Zij houdt in dat de raad voor de kindbescherming aan wie het kind is toevertrouwd, zich binnen zes weken tot de rechter dient te wenden ten einde een voorziening in het gezag over de minderjarige te verkrijgen. De voorlopige toevertrouwing zal derhalve van beperkte duur zijn. Omdat aan de toevertrouwing dit vervolg wordt gegeven, is, evenals in het geval van artikel 241 Boek 1 BW, niet voorzien in een rechtsmiddel tegen de beslissing tot voorlopige toevertrouwing. Een dergelijke voorziening wordt, ook in het geval van een buitenlands pleegkind, overbodig geacht. Uit de in artikel 240, eerste lid, Boek 1 B.W. vervatte zorgplicht van de raad vloeit onder meer voort dat deze het kind in een ander gezin kan plaatsen, eventueel bij echtgenoten die wel beschikken over een beginseltoestemming.

Ingevolge het *tweede lid* eindigt de toevertrouwing op het tijdstip waarop de voogdij van degene die tot voogd van het kind is benoemd, een aanvang heeft genomen (zie voor dit laatste artikel 280, eerste lid, onder c, Boek 1 B.W.). Deze situatie kan zich onder meer voordoen indien het buitenlandse pleegkind is overgeplaatst naar andere pleegouders van welke één tot voogd is benoemd.

De kosten van de voorlopige toevertrouwing komen ingevolge het *derde lid* ten laste van de pleegouders. De formulering van de tweede zin van dit lid biedt de raad voor de kindbescherming de ruimte om in het gegeven geval met de financiële omstandigheden van de pleegouders rekening te houden.

Door de vantoepassingverklaring van de artikelen 479b–479g van het Wetboek van Burgerlijke rechtsverordening in het *vierde lid* kan voor de kosten die in verband met de verzorging en de opvoeding dan wel de voorlopige toevertrouwing worden gemaakt, de vereenvoudigde procedure van executoriaal beslag onder derden in zaken betreffende levensonderhoud en uitkering voor de huishouding worden toegepast. In dit verband is in het bijzonder van belang het executiemiddel dat de raad met artikel 479g Rv. wordt geboden. Uiteraard dient dan wel eerst een rechterlijke beslissing te zijn verkregen waarbij de pleegouders tot betaling van de kosten van de maatregel werden veroordeeld.

Overwogen is aanvankelijk, te bepalen dat personen die hebben gehandeld in strijd met artikel 2, eerste lid, niet tot voogd of toeziende voogd over het buitenlandse pleegkind kunnen worden benoemd. Deze sanctie is echter enerzijds slechts ten dele effectief, nl. alleen in die gevallen waarin niet, bij voorbeeld als gevolg van een buitenlands adoptievonnis, de voogdij moet worden geacht reeds te bestaan. Anderzijds lijkt de sanctie te zwaar in een aantal gevallen waarin het kind, ondanks het ontbreken van de beginseltoestemming, bij de pleegouders blijft en de situatie zich bestendigt. Een dergelijke bepaling is om die redenen niet opgenomen.

Daarentegen voorziet *artikel 26* in de mogelijkheid van ontzetting uit de voogdij. De overtreding van artikel 2, eerste lid, wordt als grond voor ontzetting toegevoegd aan de gronden die reeds worden genoemd in artikel 327, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Bedacht zij dat ook deze ontzetting alleen kan plaatsvinden indien de rechtbank dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt.

Hoofdstuk 4

De vergunning en de werkzaamheden van vergunninghouders.

Artikelen 11 en 12

Zoals reeds in het algemeen deel van deze toelichting werd vermeld, voorziet het wetsontwerp in een vergunningenstelsel. Ingevolge *artikel 11* mogen bemiddelende werkzaamheden ten behoeve van aspirant-pleegouders uitsluitend worden verricht door vergunninghouders.

De vergunning wordt ingevolge *artikel 12, eerste lid*, slechts verleend aan instellingen die rechtspersoonlijkheid bezitten met volledige rechtsbevoegdheid, wier zetel zich in Nederland bevindt. Aan particulieren zal dus nooit worden toegestaan bemiddelend op te treden.

De beslissing over de verlening van de vergunning wordt aan Onze Minister overgelaten. In het vervolg van deze paragraaf zijn de voorwaarden geformuleerd waaraan de vergunninghouder dient te voldoen en worden eisen ten aanzien van zijn bemiddelingsactiviteiten gesteld. Deze voorwaarden en eisen houden waarborgen in voor de financiële betrouwbaarheid van de vergunninghouder, de continuïteit van zijn werkzaamheden en de kwaliteit van zijn dienstverlening. Daarbij is ernaar gestreefd enerzijds een goed niveau van zorg te verzekeren, anderzijds de normen niet zo hoog te stellen dat slechts organisaties die een groot apparaat onderhouden, daaraan kunnen voldoen. Uit de tot nu toe opgedane ervaringen blijkt dat ook kleine organisaties op verantwoorde wijze kunnen bemiddelen, mits zij zo nodig bereid zijn voor bepaalde aspecten van de bemiddeling naar *andere instanties te verwijzen*. Dit is in het bijzonder van belang voor de nazorg. Aan de aspirant-pleegouders kan op deze wijze een keuze worden geboden tussen grote organisaties die professionele begeleiding voor en ook na de opnemings van het pleegkind kunnen bieden en de kleine organisaties die zich in hoofdzaak richten op de totstandkoming van de opnemings van een buitenlands pleegkind en slechts beperkte mogelijkheden tot begeleiding in eigen beheer hebben.

Het verschil in werkwijze der onderscheiden vergunninghouders zal in de algemene voorlichting aan de aspirant-pleegouders uiteengezet

moeten worden. Ook verschillen in wachttijden en kosten zullen daarbij aan de orde moeten komen. Ik ga ervan uit dat de aspirant-pleegouders in deze opzichten verschillende prioriteiten stellen en hun keuze dienovereenkomstig zullen maken. De voorkeur van de aspirant-pleegouders kan voor een tweede kind nog weer anders liggen dan voor het eerste kind. Zoals reeds hiervoor werd aangegeven, zijn de aspirant-pleegouders niet aan hun eerste keuze van vergunninghouder gebonden. Wel zal wijziging van die keuze gevolgen hebben voor hun rang op de wachtlijst van de vergunninghouder bij wie zij zich na deze wisseling hebben laten inschrijven. Zij zullen er rekening mee moeten houden dat zij op die lijst worden geplaatst na degenen die van de aanvang af bij de betrokken vergunninghouder waren ingeschreven.

Zoals in het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting onder B, is uiteengezet, is aan de in de motie-Cornelissen/Nijpels (zitting 1980-1981, 16 194, nr. 9) geuite wens om de minister vooraf over de verlening van de vergunning te laten adviseren, geen gevolg gegeven. De wettelijke criteria zijn echter voldoende duidelijk omschreven om van een dergelijke advisering te kunnen afzien.

De in het *tweede lid* bedoelde gegevens omvatten een kopie van de akte van oprichting.

Het *derde lid* van artikel 12 verwijst naar de uitgangspunten van het interlandelijke adoptiebeleid die in het algemene gedeelte van deze memorie, onder B, ter sprake kwamen. Adoptie zal slechts in aanmerking komen als ieder andere vorm van hulp aan het kind in het land van herkomst ontbreekt en ook niet kan worden gevonden. De vergunninghouders zullen zich bij hun bemiddeling aan dit uitgangspunt dienen te houden en ook overigens het belang van het kind centraal moeten stellen. Onder de doelstelling van de aanvrager valt ook de eventuele deelbemiddeling ten behoeve van «zelfdoeners». Zie hiervoor de toelichting bij artikel 5, tweede lid.

Op grond van de in het *vijfde lid* gestelde voorwaarden zal het bestuur zodanig samengesteld moeten zijn dat deskundige aandacht kan worden gegeven zowel aan de wensen en behoeften van aspirant-pleegouders als aan de belangen van het pleegkind. De eisen waaraan deze samenstelling moet voldoen, kunnen nader in een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt (zie het *achtste lid*). Met name dient aanwezig te zijn financiële deskundigheid, sociale deskundigheid (welke kan blijken uit ervaring op het gebied van adoptiebemiddeling of aanverwante gebieden) en juridische deskundigheid met betrekking tot de te volgen procedures.

De voorwaarde, vevat in het *zesde lid*, waarborgt de continuïteit in de werkzaamheden van de bemiddelende instelling.

De in het *zevende lid* als vereiste gestelde bereidheid van de vergunninghouder tot samenwerking met andere vergunninghouders acht ik essentieel in een stelsel dat ruimte biedt aan meerdere vergunninghouders. Deze eis kwam reeds ter sprake in onderdeel D van het algemene gedeelte van deze memorie. Ter nadere toelichting diene, dat ook ter zake van de contacten met het buitenland onderlinge afstemming tussen de vergunninghouders gewenst is. Organisaties moeten elkaar in die contacten respecteren. Ook wordt van de vergunninghouders verlangd dat zij gezamenlijk hun medewerking verlenen aan de onder toezicht van de Minister van Justitie te verstrekken, op de gezinsonderzoeken voorbereidende voorlichting. Overigens kan worden vermeld dat tussen bemiddelende instellingen verschillende vormen van samenwerking bestaan, bij voorbeeld op het gebied van de nazorg. Zo hebben enige bemiddelaars te zamen een organisatie in het leven geroepen die systematisch alle pleegouders die van de bemiddeling van een der samenwerkende instellingen gebruik hebben gemaakt, een half jaar na de plaatsing van hun pleegkind uitnodigt voor een serie groepsgesprekken. Ook vinden regionale groepsgesprekken plaats tussen pleegouders die grote problemen hebben, verband houdende met de opnemings van een buitenlands pleegkind. Daarnaast worden door de organisaties experimenten ontwik-

keld met regionale adoptie-adviesteams, zijnde samenwerkingsverbanden per arrondissement tussen professionele hulpverlener en adoptie-pleegouders met kennis en ervaring.

Artikelen 13 en 14

Deze bepalingen bevatten de gronden tot weigering en tot intrekking van de vergunning.

In *artikel 13* is een grond opgenomen die de Minister van Justitie de bevoegdheid toekent de toekomstmogelijkheden van de aanvrager in zijn beslissing te betrekken. Het is niet zinnig het aantal vergunninghouders uit te breiden indien niet te verwachten valt dat dit tot verruiming van de mogelijkheden tot bemiddeling zal leiden in die zin dat de totale bemiddelingscapaciteit in Nederland wordt vergroot en/of de bemiddeling tot nieuwe landen of landsdelen wordt uitgebreid.

Op overwegingen van overeenkomstige aard berust de intrekking grond in *artikel 14, tweede lid, aanhef en onder b*, waardoor intrekking van de vergunning mogelijk is, indien de vergunninghouder gedurende twee jaar geen opneming tot stand heeft kunnen brengen. Weigering of intrekking van de vergunning op voornoemde gronden houdt overigens geenszins een diskwalificatie van de betrokken organisatie in. Het is zeer goed denkbaar dat de organisatie op andere terreinen van hulpverlening aan kinderen in het buitenland die in nood verkeren, veel nuttig werk verricht.

Artikel 15

Deze bepaling maakt het mogelijk de afwikkeling of de voortzetting van de werkzaamheden van een vergunninghouder wiens vergunning is ingetrokken, te regelen. Een opdracht hiertoe wordt uiteraard slechts verstrekt met instemming van de vergunninghouder die daartoe is aangezocht.

Artikel 16

In het *eerste lid* van deze bepaling is het verbod vervat om te bemiddelen ten behoeve van aspirant-pleegouders die niet beschikken over een geldige beginseltoestemming. Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, dient de beginseltoestemming na drie jaar te worden verlengd. In de formulering van deze bepaling is tevens tot uitdrukking gebracht dat de vergunninghouder bij zijn bemiddeling de in artikel 5, vijfde lid, bedoelde voorwaarde met betrekking tot de leeftijd van het buitenlandse pleegkind in acht moet nemen.

In het *tweede lid* wordt bemiddeling inzake de opneming van een buitenlands pleegkind in het buitenland verboden. Een dergelijke bemiddeling zou de activiteiten van de vergunninghouder voor een deel oncontroleerbaar maken.

Het in het *derde lid* vervatte verbod tot het doen van onevenredig hoge betalingen strekt ertoe de vergunninghouder te weerhouden van het inschakelen van personen die door financiële motieven worden gedreven. Met het in het *vierde lid* gestelde verbod wordt onoirbare concurrentie tussen vergunninghouders tegengegaan.

De in het *vijfde lid* vermelde gegevens strekken ertoe de Minister van Justitie inzicht te verschaffen in de werkzaamheden die de vergunninghouder in het buitenland verricht.

Artikel 17

De in het *eerste lid* vervatte regeling met betrekking tot inschrijving bij één vergunninghouder kwam reeds ter sprake.

Door de regeling van het *tweede lid*, inhoudende dat bij de bemiddeling zoveel mogelijk de volgorde wordt aangehouden waarin de ingeschreven

aspirant-pleegouders een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming hebben ingediend, wordt vermeden dat de vergunninghouders nog eens de aspirant-pleegouders op hun geschiktheid als pleegouders onderzoeken en op deze wijze een tweede toets hanteren. Uitgangspunt dient te zijn dat alle aspirant-pleegouders die in het bezit zijn van een beginseltoestemming, in dezelfde mate in aanmerking komen voor het opnemen van een pleegkind. Dat neemt niet weg dat de vergunninghouder de gelegenheid dient te hebben een geschikte ouders/kind combinatie te zoeken. Een dergelijke afstemmingsprocedure – ook wel «matching» genoemd – acht ik, overeenkomstig hetgeen reeds in de nota¹ werd gesteld, verantwoord mits zij niet ertoe leidt dat de vergunninghouder de procedure die uitmondde in het verlenen of verlengen van de beginseltoestemming, overdoet of corrigeert. Met de woorden «zo veel mogelijk» wordt de vergunninghouder de nodige ruimte geboden zowel met het oog op de «matching» als in verband met bijzondere omstandigheden die zich kunnen voordoen. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid dat de aspirant-pleegouders die aan de beurt zijn bepaalde wensen hebben, bij voorbeeld met betrekking tot leeftijd of geslacht, waaraan het kind dat de vergunninghouder kan plaatsnemen, niet voldoet. Ook kan zich de situatie voordoen dat in het land van herkomst van het pleegkind door de autoriteiten voorwaarden worden gesteld, bij voorbeeld inzake de godsdienstige gezindheid van de aspirant-pleegouders, waardoor de volgorde van inschrijving niet kan worden aangehouden.

Zoals hierboven reeds ter sprake kwam, mag de vergunninghouder voorrang verlenen aan aspirant-pleegouders die van de aanvang af bij hem waren ingeschreven, ten opzichte van echtgenoten die van vergunninghouder hebben gewisseld. Het beginsel dat zo mogelijk het tijdstip waarop het verzoek tot verlening van een beginseltoestemming werd ingediend bepalend is voor de volgorde van de bemiddeling, geldt uiteraard ook wanneer de aspirant-pleegouders na opnemings van het eerste pleegkind, voor de bemiddeling inzake een volgend buitenlands pleegkind een andere vergunninghouder kiezen. Deze wisseling van vergunninghouder heeft geen gevolgen met betrekking tot de rangorde. De bepaling vervat in het *derde lid* vloeit voort uit het systeem dat de aspirant-pleegouders slechts bij één vergunninghouder kunnen zijn ingeschreven.

Het bepaalde in het *vierde lid* strekt tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het aspirant-pleegouders. Met name het gezinsrapport dient zeer zorgvuldig te worden gebruikt.

De bepaling van het *vijfde lid* bevat de verplichting van de vergunninghouder de Minister van Justitie in kennis te stellen van elke opnemings van een buitenlands pleegkind, zulks ten einde het bijhouden van de centrale wachtlijst en het toezicht mogelijk te maken.

Artikel 18

Dit artikel noemt een aantal vereisten waaraan de administratie en de verslaggeving van vergunninghouders moeten voldoen. Hieronder wordt mede verstaan een met het oog op de privacy zorgvuldig beheer van de gegevens die op pleegouders en pleegkinderen betrekking hebben. De bevoegdheid van de centrale overheid tot inzage van de desbetreffende bescheiden is in artikel 22, tweede lid, geregeld. De vereisten ten aanzien van de algemene en financiële verslaggeving alsmede de administratie kunnen in een algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

Artikel 19

De redenen waarom het beheer van de centrale wachtlijst aan het Ministerie van Justitie dient te worden toevertrouwd, zijn reeds in de hoofdlijnen van het wetsontwerp besproken. De centrale lijst kan door ieder die daarbij belang heeft, worden ingezien.

¹ blz. 21, onder d.

Hoofdstuk 5

Toezicht en strafbepalingen

Artikelen 20–23

Het toezicht op de naleving van de bepalingen die betrekking hebben op de vergunninghouders wordt ingevolge *artikel 20, eerste lid*, opgedragen aan de door de Minister van Justitie aangewezen ambtenaren van de Ministerie van Justitie. Het ligt in het voornemen ambtenaren van de Directie Kinderbescherming met deze taak te belasten. Ten aanzien van de aspirant-pleegouders zal het toezicht ingevolge *artikel 20, tweede lid*, worden uitgeoefend door de secretarissen van de raden voor de kindbescherming en de door hen aangewezen ambtenaren, alsmede door de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen of met de grensbewaking.

In *artikel 21* zijn enige toezichthoudende bevoegdheden vervat.

Met de bepaling van *artikel 22, eerste lid*, wordt aangeknoopt bij artikel 151a van het Wetboek van Strafrecht. In laatstgenoemde bepaling is strafbaar gesteld het uit winstbejag opzettelijk bevorderen dat een kind, hetwelk niet onder voogdij van een rechtspersoon staat, beneden de leeftijd van zes maanden zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de raad voor de kindbescherming als pleegkind wordt opgenomen.

Het in de *artikelen 22, eerste lid*, en *23, eerste lid*, van dit wetsontwerp strafbaar gestelde bemiddelen zonder vergunning is een feit dat ook door een particulier persoon kan worden begaan. Is de bemiddelaar daarbij uit winstbejag te werk gegaan, dan is het feit een misdrijf. Is dat niet het geval, dan wordt het feit aangemerkt als een overtreding. Als overtreding van aspirant-pleegouders wordt beschouwd het opnemen van een buitenlands pleegkind zonder over een beginseltoestemming te beschikken of het opnemen van een pleegkind dat niet aan de in artikel 8 gestelde vereisten voldoet.

Hoofdstuk 6

Slotbepalingen

Artikel 24

De hier voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Pleegkinderenwet werd reeds besproken in het algemene gedeelte van deze Memorie, onder A.

Artikel 25

De in dit artikel voorgestelde aanvulling op het Burgerlijk Wetboek werd in de toelichting bij artikel 10 besproken.

Artikel 26

De in dit artikel voorgestelde wijziging vloeit voort uit de taakuitbreiding van het College van Advies voor de Kinderbescherming, als besproken in de hoofdlijnen van dit ontwerp.

Artikel 27

De in dit artikel vervatte geheimhoudingsplicht biedt de grondslag voor toepassing van de strafrechtelijke sanctie van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Voor de formulering is ook aansluiting gezocht bij laatstgenoemd artikel. De hier voorgestelde bepaling laat een reeds uit

hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift bestaande geheimhoudingsplicht, met de daaraan verbonden uitzonderingen, onverlet. Voor ambtenaren bijvoorbeeld blijft artikel 59 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement gelden, inclusief de uitzonderingen van het tweede lid. Daar de uitvoering van de hier aan de orde zijnde regelen inzake de opneming van buitenlandse pleegkinderen voor een groot deel in handen is van anderen dan ambtenaren, is een afzonderlijke geheimhoudingsbepaling vereist.

Met de aan het slot van de voorgestelde bepaling geformuleerde uitzondering wordt onder meer buiten twijfel gesteld dat de geheimhoudingsplicht geen rechtvaardiging oplevert voor een weigering om als getuige op te treden. Ten slotte is een uitzondering opgenomen die er toe strekt te voorkomen dat de geheimhoudingsplicht aan een goede uitvoering van de wet in de weg zou kunnen staan doordat ook het bekend maken van gegevens in het kader van die uitvoering zou worden verhinderd.

De Staatssecretaris van Justitie,
V. N. M. Korte-van Hemel