

Vergaderjaar 2011–2012

33 199

Beleidsdoorlichting Veiligheid en Justitie

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2012

Hierbij bied ik uw Kamer de beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie aan¹. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de gevolgde werkwijze bij de beleidsdoorlichting, de belangrijkste uitkomsten van de beleidsdoorlichting, de conclusies die hieruit volgen en wat deze conclusies betekenen voor het traject van beleidsvorming en wijziging van wet- en regelgeving.

Werkwijze

In mijn brieven aan uw Kamer van 24 mei en 22 december 2011², heb ik aangegeven dat de voorbereiding en consultatie van een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (hierna: Wobka) is voorzien in 2012. Ook heb ik aangegeven dat ik de laatste ontwikkelingen uit de adoptiepraktijk wil meenemen in het wetsvoorstel op basis van een beleidsdoorlichting die inmiddels heeft plaatsgevonden.

Beleidsdoorlichtingen vormen onderdeel van het streven van de overheid naar begrotingen en verantwoordingen die behalve geldbedragen en bestemmingen ook meer inzicht geven in de doeltreffendheid van het overheidsbeleid. Uitgangspunt is om vooraf te formuleren wat men met het beleid beoogt te bereiken, zowel wat betreft de financiële als de niet-financiële kant van het beleid en welke instrumenten daarvoor worden ingezet. Achteraf moet worden geëvalueerd hoe het beleid is uitgevoerd, wat daarvan de effecten en de kosten waren. Het instrument van de beleidsdoorlichting is hier gebruikt om terug te kijken of het beleid voor interlandelijke adoptie efficiënt en doelmatig is geweest. Hierbij worden de spelregels gehanteerd die zijn opgenomen in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006³.

De beleidsdoorlichting is in eigen beheer uitgevoerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie met ondersteuning van een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers uit het adoptieveld, de wetenschap en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2011–2012, 31 265, nrs. 37 en 41.

³ Stc. 28 april 2006, nr. 83, pag. 14.

ambtenaren van mijn Ministerie en van het Ministerie van VWS. Om de onafhankelijkheid van de doorlichting te toetsen is gekozen voor de deelname van een onafhankelijke wetenschapper in de klankbordgroep. Daarnaast is aan prof. G.D. Minderman, hoogleraar Public Governance aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit te Amsterdam en aan prof. P. Vlaardingebroek, hoogleraar Familie- en Personenrecht aan de Universiteit van Tilburg gevraagd om op de doorlichting te reageren. Ook een werkconferentie die op 22 november 2011 plaatsvond was onderdeel van de beleidsdoorlichting.

De beleidsdoorlichting inclusief de werkconferentie en de genoemde wetenschappelijke bijdragen hebben waardevolle aanbevelingen opgeleverd voor de beleidsreactie die ik in deze brief met u deel.

Belangrijkste uitkomsten van de beleidsdoorlichting

Algemene conclusie van de beleidsdoorlichting is dat het huidige systeem van beleid en wet- en regelgeving op het terrein van interlandelijke adoptie een goede basis biedt voor de uitvoering van de adoptieprocedures door de verschillende ketenpartners. De in de beleidsdoorlichting genoemde maatregelen, die in het verleden zijn genomen, hebben ertoe geleid dat er sprake is van een doelmatig systeem dat ook als voorbeeld fungeert voor andere landen. Om die goede basis en voorbeeldfunctie te behouden is het van belang de ontwikkelingen kritisch te blijven volgen en te leren van de ervaringen uit het verleden.

De cijfers inzake interlandelijke adoptie laten zien dat sinds 2006 de aantallen kinderen die worden geadopteerd gestaag omlaag gaan (2007: 96%, 2008: 94%, 2009: 84%). Ditzelfde geldt voor het aantal ouders dat wil adopteren. Opvallend hierbij is dat in 2010 een sterke daling heeft plaatsgevonden die zich in 2011 heeft voortgezet (2010: 50% van het aantal aanvragen in 2006, 2011: 38%). De voortekenen voor 2012 wijzen er op dat deze trend zich zal voortzetten.

Met het oog op de toekomst valt uit de beleidsdoorlichting op te maken dat er sprake is van een veranderend profiel van adoptiekinderen. Inmiddels is bij meer dan de helft van de kinderen die voor adoptie naar Nederland beschikbaar komen, sprake van een bijzondere zorgbehoefte, ook wel «special needs» genoemd. (2009: 53%, 2010: 60%, 2011: 50%). Tevens komt naar voren dat aard en zwaarte van de zorgbehoefte van deze kinderen toenemen. Dit heeft tot gevolg dat er andere talenten en meer draagkracht van de adoptiefouders worden gevraagd. In de doorlichting wordt aandacht gevraagd voor het verplicht inschakelen van een arts bij ieder kinddossier dat voor bemiddeling bij een adoptieorganisatie ligt. Medische consultatie na de matching, medische screening na aankomst van het adoptiekind in Nederland en meer structurele nazorg voor het adoptiekind en ouders komen als aanbevelingen uit de doorlichting naar voren.

In de beleidsdoorlichting wordt aangegeven dat sprake is van een afname van het aantal aspirant-adoptiefouders. Niet kan worden vastgesteld dat de relatieve toename van het aantal kinderen met special needs en de afname van het aantal aspirant-adoptiefouders verband met elkaar houden, maar dat is wel de aanname.

Een ander element dat uit de beleidsdoorlichting naar voren komt is de toepassing van het vertrouwensbeginsel bij interlandelijke adoptie. Het vertrouwensbeginsel is de basis voor de samenwerking met landen van herkomst om te komen tot een zorgvuldige en zuivere adoptieprocedure. In de toepassing hiervan bestaat een spanning enerzijds de controletaak die adoptieorganisaties hebben op hun buitenlandse partnerorganisatie

en anderzijds het vertrouwen dat is gelegd in de samenwerking. Het blijkt dat de informatie uit het land van herkomst over het kind, op grond waarvan moet worden vastgesteld of adoptie in het belang van dat kind is, niet altijd volledig en betrouwbaar is. Ook blijkt uit onderzoek van de Inspectie jeugdzorg in 2009, dat er in sommige landen van herkomst onvoldoende controle is op de afstandsprocedure, de adoptabiliteit van het kind, het subsidiariteitsbeginsel en kinderhandel. Dit brengt risico's met zich mee voor de zorgvuldigheid en zuiverheid van de adoptieprocedure waarbij het belang van het kind niet gediend is. Deze risico's laten zich sterker zien bij de procedure van deelbemiddeling vanwege het feit dat de betrouwbaarheid van door aspirant-adoptiefouders opgegeven contacten in het buitenland door vergunninghouders moeilijk is te verifiëren.

Hoewel uit de beleidsdoorlichting blijkt dat er bij interlandelijke adoptie sprake is van een doelmatig systeem van organisaties die ieder hun eigen rol in het adoptieproces spelen, vereist publiek-private samenwerking tussen overheid en particuliere adoptieorganisaties meer kwaliteit en professionaliteit van alle ketenpartners. Dit is, gezien de geconstateerde moeilijkheid om de betrouwbaarheid van de informatie over het kind uit landen van herkomst te kunnen verifiëren, mede van belang in verband met de noodzaak om beter in te kunnen spelen op het veranderende profiel van adoptiekinderen en hetgeen dit van de aspirant-adoptiefouders vraagt.

Ten slotte komt uit de beleidsdoorlichting naar voren dat de Centrale autoriteit wordt aangesproken op het handelen van en door vergunninghouders. Het betreft dan vooral situaties waarbij er sprake is van mogelijke misstanden bij adoptie. De Centrale autoriteit draagt daarin ook een beleidsverantwoordelijkheid. Echter, de huidige wet- en regelgeving bieden onvoldoende mogelijkheden tot aansturing van de adoptieorganisaties of het geven van aanwijzingen en instructies.

Consequenties voor het beleid en wet- en regelgeving

Uitgangspunt voor het beleid bij interlandelijke adoptie is en blijft een zorgvuldige en zuivere adoptieprocedure, waarbij het belang van het kind voorop staat.

Ik neem de conclusies die uit de beleidsdoorlichting naar voren komen, ter harte. Ik zal inzetten op versterking van de samenwerking met de landen van herkomst met het oog op het vergroten van de betrouwbaarheid en kwaliteit van de informatie. Momenteel vindt een evaluatie van het Kwaliteitskader voor vergunninghouders¹ plaats. Ik zal deze gelegenheid benutten door de controlemogelijkheden van de adoptieorganisaties en de Centrale autoriteit op de buitenlandse partnerorganisaties en de adoptieprocedure in het land van herkomst te versterken en zo nodig aan te scherpen. Voorts overweeg ik in het aan uw Kamer voor te leggen wetsvoorstel tot wijziging van de Wobka het Kwaliteitskader voor vergunninghouders in wet- en regelgeving op te nemen. Overigens wordt al intensiever samengewerkt met het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarbij effectiever gebruik wordt gemaakt van de diplomatieke vertegenwoordigingen. Ook wordt aan de intergouvernementele samenwerking en informatie-uitwisseling, vooral op Europees niveau, al actief invulling gegeven.

Ten aanzien van deelbemiddeling wil ik in het aan uw Kamer voor te leggen wetsvoorstel tot wijziging van de Wobka de procedure zodanig aanpassen dat de vergunninghouder een grotere rol krijgt in toezicht op en begeleiding van de aspirant-adoptiefouders. Dat betekent dat aspirant-adoptiefouders nog steeds een vrije keus behouden over het land van

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 265, nr. 8.

waaruit zij willen adopteren. Zij behoeven daarbij echter wel medewerking van de vergunninghouder en moeten rekening houden met de feitelijke mogelijkheden om vanuit dat specifieke land te kunnen adopteren. Dit betekent ook dat de Centrale autoriteit niet langer de bemiddelingsrol van de vergunninghouder zal overnemen wanneer er geen feitelijke mogelijkheden zijn om vanuit dat specifieke land te kunnen adopteren. Deze aanpassing wordt meegenomen in het voorstel tot wijziging van de Wobka.

Ten aanzien van de publiek-private samenwerking dient, in het licht van het veranderend profiel van de adoptiekinderen en het beroep wat daarmee op de adoptiefouders wordt gedaan, de professionaliteit en de sturingsrelatie tussen de betrokken ketenpartners te worden versterkt. Ik zal ook op dit vlak inzetten op herziening van het kwaliteitskader en bezien waar aanscherping noodzakelijk is. Ook zal er een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister worden geïntroduceerd in samenhang met de instelling van raden van toezicht bij de adoptieorganisaties. Met deze maatregelen beoog ik meer kaderstellend te kunnen gaan optreden op verantwoording, samenwerking, intervisie en educatie bij de adoptieorganisaties. Dit betekent tevens een grotere verantwoordelijkheid voor de adoptieorganisaties om hun eigen kwaliteit en professionaliteit te organiseren. Deze maatregel wordt meegenomen bij de wijziging van de Wobka.

Voor alle ketenpartners betrokken bij interlandelijke adoptie zal het veranderend profiel van adoptiekinderen consequenties hebben voor de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan hun taken. Ik zal daarom bezien op welke wijze het Kwaliteitskader voor vergunninghouders kan worden aangepast om tegemoet te komen aan de eisen die deze veranderingen stellen. Zo zal de aanbeveling om verplicht een arts in te schakelen die ieder kinddossier beoordeelt, worden meegenomen. Dit geldt overigens voor alle ketenpartners die betrokken zijn bij interlandelijke adoptie. Daarnaast worden kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren ontwikkeld om beter inzicht te verkrijgen in het veranderend profiel van kinderen en ouders zodat er beter kan worden ingespeeld op de specifieke zorgbehoefte die gevraagd wordt.

Of meer structurele en wellicht niet vrijblijvende nazorg voor kind en ouders gewenst is, zal ik bezien in overleg met de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Uiteraard zullen wij hier eventuele opvattingen van uw Kamer bij betrekken.

Tot slot:

Naast de onderwerpen die uit de beleidsdoorlichting voortkomen en voor mij aanleiding zijn om wet- en regelgeving aan te passen of mee te nemen in de herziening van het Kwaliteitskader, vraag ik ook uw aandacht voor het volgende.

Kwaliteitskader voor vergunninghouders

Zoals in 2008 al door de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie is aanbevolen, zal ik bij de wijziging van de Wobka tevens bezien op welke wijze het Kwaliteitskader voor vergunninghouders wettelijk kan worden verankerd. Voorts worden bij de wijziging van de Wobka de overige aanbevelingen van genoemde commissie meegenomen.

Tegemoetkoming adoptiekosten

In mijn brief aan uw Kamer van 22 december 2011¹ heb ik u op de hoogte gesteld van de stand van zaken met betrekking tot interlandelijke adoptie.

¹ Kamerstukken II, 2011–2012, 31 265, nr. 41.

In deze brief heb ik ook mijn toezegging gememoreerd met betrekking tot de regeling op grond waarvan adoptiefouders een tegemoetkoming kan worden verleend in de gemaakte kosten voor interlandelijke adoptie die op 1 januari 2012 in werking is getreden¹. Ik heb daarin aangegeven dat ik eventuele alternatieven zal meenemen in het totaal van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. Ik heb in die brief al aangegeven dat de budgettaire ruimte waar ik over beschik beperkt is en dat ik genoodzaakt ben de beschikbare middelen effectief en efficiënt in te zetten. Ik heb ook oog voor de kosten die interlandelijke adoptie met zich kan brengen. Echter gezien de huidige bezuinigingstaakstelling van het Kabinet ben ik genoodzaakt keuzes te maken. Ik acht het daarom vooralsnog op dit moment niet verantwoord om met een alternatief te komen om adoptiefouders tegemoet te komen in de kosten van adoptie. Tegelijkertijd realiseer ik mij wel dat er sprake kan zijn van evident schrijnende gevallen met betrekking tot de tegemoetkoming. Ik zal daarom voor 1 januari 2013 bezien of daarin tegemoet kan worden gekomen.

Herroeping van de adoptie

Belangenorganisaties van geadopteerden hebben een beroep op mij gedaan om de mogelijkheid van herroeping van een adoptie in tijd te verruimen of de leeftijdsbeperking voor het indienen van een verzoek tot herroeping van de adoptie geheel af te schaffen. Thans is in artikel 231, boek I, van het Burgerlijk Wetboek bepaald dat een verzoek tot herroeping van de adoptie door een geadopteerde alleen kan worden toegewezen indien de herroeping in het kennelijk belang van de geadopteerde is. Voor de toewijzing van het verzoek gelden daarnaast de voorwaarden dat de rechter van de redelijkheid van de herroeping overtuigd is en dat het verzoek is ingediend niet eerder dan twee jaren en niet later dan vijf jaren na de dag waarop de geadopteerde meerderjarig is geworden. Als argument voor de verruiming van de mogelijkheid tot herroeping wordt aangevoerd dat geadopteerden doorgaans op de leeftijd dat herroeping mogelijk is, nog niet zo ver zijn in hun ontwikkeling dat zij in staat zijn een gefundeerde keuze te maken en de consequenties van die keuze te overzien. Voorts wordt aangevoerd dat zich omstandigheden kunnen voordoen waardoor een geadopteerde op latere leeftijd tot het besluit komt of kan komen een verzoek tot herroeping van de adoptie in te dienen. Als voorbeeld wordt een uitspraak van de Rechtbank te Alkmaar van 20 oktober 2010² aangevoerd. In deze uitspraak wordt het verzoek van een geadopteerde tot herroeping van de adoptie met een beroep op artikel 8 van het EVRM ingewilligd, die door omstandigheden pas op de leeftijd van 45 jaar in de gelegenheid was een verzoek tot herroeping van haar adoptie in te dienen.

Ik zie de redelijkheid van het verzoek van deze belangenorganisaties en beraad mij op het indienen van een voorstel tot wijziging van het betreffende wetsartikel.

Stand van zaken interlandelijke adopties uit Haïti

Uw Kamercommissie heeft verzocht om een stand van zaken omtrent adopties uit Haïti. Zeer recent heeft een overleg plaatsgevonden met de directeur van de Haitiaanse kinderbeschermingsautoriteit, het Institut de Bien-Être Social et des Recherches (IBESR) die in november 2011 nieuw is aangetreden. Uit dit overleg is naar voren gekomen dat er vooruitgang is geboekt in de uitvoering van de lopende adoptieprocedures. Het IBESR heeft een aantal maatregelen afgekondigd waarmee het IBESR zijn verantwoordelijkheid neemt voor het vaststellen van de adoptabiliteit van het kind, de afstandsverklaring van de biologische ouders in combinatie met het voeren van counseling gesprekken met de biologische ouders, en het registreren en accrediteren van de kindertehuizen die mogen

¹ Deze regeling is opgenomen in artikel 9a, tweede lid, van de Wobka.

² LJN BQ 6551.

bemiddelen bij interlandelijke adopties. Daarnaast wil het IBESR ook de buitenlandse adoptieorganisaties gaan accrediteren. Het IBESR heeft hierbij aangegeven dat zijn capaciteit beperkt is en dat het voorstaat dat er op een beperkte en beheerste wijze adoptieverzoeken aan Haïti worden voorgelegd. Daarnaast is er voortgang geboekt bij het ontwikkelen van een actieplan waarmee de internationale gemeenschap de Haïtiaanse autoriteiten kan ondersteunen bij het ratificatieproces van het Haags adoptieverdrag.

Bovenstaande in ogenschouw genomen in combinatie met het vertrouwen dat de verschillende landen, die reeds met Haïti op een beheerste wijze samenwerken, aan de Haïtiaanse autoriteiten hebben gegeven, constateer ik dat de ontwikkelingen in Haïti zodanig zijn dat ik heb besloten om met een zeer beperkt aantal adopties een proefperiode in te lassen zodat ik op basis van deze proef kan vaststellen of de ingezette maatregelen van de Haïtiaanse autoriteiten ook voldoende waarborgen bieden om de opschorting van adopties uit Haïti ongedaan te maken. In afwachting van de uitkomsten van deze proefperiode worden geen nieuwe adoptieverzoeken van aspirant-adoptiefouders in behandeling genomen.

Uw Kamer zal ik over de uitkomsten van de proefperiode nader informeren.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven