

Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)

advies over het conceptwetsvoorstel tot onder meer verruiming van de
leeftijdsgrenzen voor adoptiefouders

Advies d.d. 25 september 2006

De sectie Jeugd van de RSJ stelt in haar adviezen
steeds het belang van het kind centraal.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Visie van de Raad op interlandelijke adoptie	3
2. Voorstel tot verruiming van leeftijdscriteria	4
2.1. Verruiming van leeftijdscriteria is niet in het belang van te adopteren kinderen.....	4
2.2. Inconsistent beleid	6
2.3. Voorlichting aan aspirant-adoptiefouders	7
3. Andere punten in het wetsvoorstel	7
3.1. Afschaffen van de IBO-procedure	7
3.2. Verruiming van de mogelijkheden tot het tegelijk adopteren van meer kinderen.....	7
3.3. Verlenging van de geldigheidsduur van de beginseltoestemming.....	8
3.4. De adviesruimte voor de RSJ.....	8
3.5. Het begrip 'relatie'.....	8

Inleiding

Het conceptwetsvoorstel regelt een aantal wijzigingen in de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka). Het betreft ondermeer de vereisten die worden gesteld aan de beginseltoestemming, de leeftijdscriteria, de bijdrage in de kosten van het gezinsonderzoek, enige aspecten van toezicht op de vergunninghouders en enkele andere onderwerpen.

In dit advies gaat de Raad met name in op het voorstel om de leeftijdscriteria voor aspirant-adoptiefouders te verruimen, en geeft hij tevens aan waarom hij tegen dit voorstel grote bezwaren heeft. Na dit onderdeel volgt een reactie op de overige punten. Hieraan voorafgaand geeft de Raad eerst zijn visie op (interlandelijke) adoptie als zodanig.

1. Visie van de Raad op interlandelijke adoptie

De Raad heeft al eerder¹ als uitgangspunt geformuleerd dat met het oog op het belang van het kind terughoudendheid dient te worden betracht met de adoptie van buitenlandse kinderen. Tegelijk zou – conform het in het IVRK neergelegd subsidiariteitsbeginsel – moeten worden gestreefd naar (meer) opnames van kinderen in pleeggezinnen in hun eigen land².

Bij elk besluit om een kind voor interlandelijke adoptie af te staan dient steeds het belang van dit kind het uitgangspunt te vormen: interlandelijke adoptie vormt geen instrument in het kader van enig 'recht' van mensen op gezinsvorming. In gevolge het Haags adoptieverdrag³ dient adoptie immers steeds het hoogste belang van het kind te dienen. Dit uitgangspunt lijkt in het voorgestelde wetsontwerp te veel op de achtergrond te zijn geraakt.

Omdat het begrip 'belang van het kind' in de context van interlandelijke adoptie op veel manieren kan worden ingevuld, is het noodzakelijk om eerst duidelijkheid te hebben over wat hieronder zou moeten worden verstaan. De Raad ziet dit als volgt.

Het begrip 'belang van het kind' heeft enerzijds betrekking op ontwikkelingsvoorwaarden in het gezin en anderzijds die in de samenleving⁴. Tot de voorwaarden in het gezin kunnen het fysiek welzijn, de opvoeding, maar zeker ook continuïteit (in opvoeding en verzorging) en toekomstperspectief worden gerekend (zie ook hierna). Tot de voorwaarden in de samenleving behoren onder andere educatie, sociaal netwerk, adequaat voorbeeldgedrag, en - andermaal – continuïteit (stabiliteit in levensomstandigheden en toekomstperspectief).

Voor kinderen is het in het algemeen van wezenlijk belang dat er zoveel mogelijk continuïteit in de opvoedingssituatie bestaat, waardoor hun 'verleden en toekomst' met elkaar verbonden zijn en blijven. (Interlandelijke) adoptie, die neerkomt op het

¹ ondermeer advies d.d. 12 december 2004 inzake zwakke/sterke adoptie, advies d.d. 20 januari 2005 inzake evaluatie Wobka

² recent is Wereldkinderen een actie begonnen waarbij gestimuleerd wordt dat kinderen in kindertehuizen in China in pleeggezinnen in het eigen land worden opgenomen

³ Haags adoptieverdrag uit 1993, artikel 4.b, aanhef.

overhevelen van een kind uit de eigen etnische achtergrond, de eigen omgeving en de eigen cultuur, is te zien als een extreme vorm van discontinuïteit in de opvoeding. Dit impliceert dat adoptie van een buitenlands kind slechts dan verantwoord kan plaatsvinden, indien deze een onmiskenbare meerwaarde voor het betreffende kind heeft. De in velerlei opzicht totale 'breuk' met het eigen achterland moet in meer dan voldoende mate worden gecompenseerd door het te verwachten toekomstperspectief (in al zijn facetten) voor het kind in kwestie. Het 'belang van het kind' dient dan ook nadrukkelijk te worden ingevuld als 'the best interest of the child', dat wil zeggen als het minst schadelijke alternatief, gegeven dat het kind niet in het eigen gezin kan blijven. De ernst van de problemen die bij buitenlandse kinderen die ter adoptie worden aangeboden kan worden aangetroffen – juist mede wegens hun problematische achtergrond worden zij vaak ter adoptie aangeboden – vormt de basis voor het uitgangspunt dat het belang van het kind te allen tijde prevaleert boven het belang van de aspirant-adoptiefouders. Vooruitlopend op de volgende paragraaf stellen wij hier reeds dat verruiming van de leeftijdscriteria voor aspirant-adoptiefouders niet in het belang is van het kind.

2. Voorstel tot verruiming van leeftijdscriteria

2.1. Verruiming van leeftijdscriteria is niet in het belang van te adopteren kinderen.

Een fundamenteel onderdeel van het wetsvoorstel betreft de verruiming van de leeftijdscriteria voor aspirant-adoptiefouders: het maximumleeftijdverschil tussen aspirant-adoptiefouder en -kind wordt verruimd van 40 naar 44 jaar en de maximumleeftijd waarop adoptie mogelijk is, wordt gesteld op 50 jaar voor de jongste adoptiefouder en 56 jaar voor de oudste of enige adoptiefouder (dit is nu 46 jaar). Een dergelijke verruiming lijkt slechts ingegeven door de belangen van de aspirant-adoptiefouders en strookt daarmee niet met het adoptiebeleid van de laatste jaren, waarin steeds meer wordt gedacht en gehandeld vanuit de belangen van adoptiekinderen zelf. De voorstellen tot aanpassing naar aanleiding van de evaluatie van de Wobka in 2005⁵ vormen voorbeelden van dit beleid. In het evaluatierapport wordt verder aanbevolen het huidige maximumleeftijdverschil tussen adoptiefouder en – kind van 40 jaar te handhaven, omdat dit een brede steun in de samenleving heeft en slechts uitzonderingen daarop toe te staan bij onderplaatsing of plaatsing⁶ van een broertje of zusje in het gezin. Een andere aanbeveling luidde de maximumleeftijd van de adoptiefouder te handhaven op 46 jaar omdat voor deze grens eveneens een breed draagvlak bestaat.

Het nu voorliggende voorstel tot verruiming komt, gelet op bovenstaande overwegingen, onverwacht. Eens te meer bevreemdt het voorstel, gelet op de

⁴ Kalverboer & Zijlstra, 2005

⁵ de Raad heeft op de voorstellen tot wijziging van de Wobka in grote lijnen positief geadviseerd (zie noot 1).

⁶ vanwege een natuurlijke leeftijdsopbouw binnen het gezin dient het te adopteren kind in principe jonger te zijn dan de al aanwezige kinderen in het gezin.

strekking van de brief aan de Tweede Kamer van mei 2005⁷, waarin uitputtend wordt beargumenteerd dat de huidige leeftijdsgrenzen moeten worden gehandhaafd, dit zowel op inhoudelijke gronden als met een weergave van de – ongewenste – praktische consequenties die verruiming zou meebrengen. Deze argumenten zijn sterk ingegeven door het belang van het te adopteren kind. De Raad ondersteunt deze argumenten en acht ze van voldoende belang om ze hierbij in extenso weer te geven:

- In professionele kring wordt handhaving van de huidige leeftijdsgrenzen vrijwel algemeen als wenselijk beschouwd (uit onderzoek blijkt dat vrouwen ouder dan 38 jaar 'te oud' worden bevonden om nog kinderen te krijgen; Sociaal en Cultureel Rapport 2004);
- de bijzondere kwetsbaarheid van adoptiekinderen (tengevolge van separatie van ouders en verzorgers, slechte hechtingservaringen, ondervoeding en verwaarlozing) stelt vaak zware eisen aan adoptiefouders. Zij moeten in staat zijn eventuele problemen - zeker als het kind in de puberteit komt - het hoofd te bieden. Daarbij komt dat de kans dat het kind opnieuw met een separatie wordt geconfronteerd, toeneemt naarmate de leeftijd van de adoptiefouder hoger ligt. Bij de vraag of aspirant-adoptiefouders geschikt zijn om een buitenlands kind op te nemen dient niet alleen naar het moment van opneming te worden gekeken, maar moeten ook de verwachtingen voor de toekomst in overweging worden genomen. Om die reden is een leeftijdsgrens voor adoptiefouders relevant. Genoemd wordt het voorbeeld van een 55-jarige adoptiefouder, die op het moment van opneming van de baby gezond en vitaal is, maar wanneer het kind 15 jaar is en in de puberteit zit, 70 zal zijn;
- onderzoek van prof. N. Verhulst waaruit blijkt dat adoptiefkinderen met oudere adoptiefouders de leeftijd van hun ouders veelal als negatief ervaren;
- het schrappen van de maximumleeftijd dan wel de verhoging van de leeftijdsgrens van aspirant-adoptiefouders zou tot gevolg hebben dat de Raad voor de Kinderbescherming in het gezinsonderzoek het individuele geval diepgaander zou moeten onderzoeken om te zien of de aspirant-adoptiefouder geschikt is voor opneming van een buitenlands kind, met alle gevolgen voor de werklast van dien. Bovendien zal naar verwachting bij de Raad voor de Kinderbescherming daardoor behoefte ontstaan om in het beleid objectieve criteria neer te leggen;
- ook in landen waar de wet niet voorziet in wettelijke leeftijdscriteria (zoals Finland), worden in de praktijk veelal wel grenzen gesteld (in zijn algemeenheid geldt daarbij een maximumleeftijd van 45 jaar);
- in landen van herkomst bestaat een voorkeur van voor jonge aspirant-adoptiefouders. Uit verklaringen van de vergunninghouders is gebleken dat landen van herkomst hunnerzijds eisen stellen ten aanzien van de leeftijd van de aspirant-adoptiefouders, ook als er formeel geen leeftijdscriteria gelden. Het verhogen of afschaffen van de leeftijdsgrens van adoptiefouders zal geen effect hebben wanneer de landen van herkomst aangeven geen kinderen voor adoptie

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 457 en 26 672, nr. 23.

- beschikbaar te stellen aan aspirant-adoptiefouders die naar hun mening te oud zijn;
- het verhogen of afschaffen van de leeftijdsgrens kan negatieve gevolgen hebben voor de attitude van landen van herkomst jegens Nederland dat, mede door de in Nederland gehanteerde leeftijdsgrenzen, een goede reputatie als land van opvang geniet;
 - de Vereniging Wereldkinderen benadrukt vooral het belang van het hanteren van een leeftijdsverschil van 40 jaar. Aspirant-adoptiefouders hebben doorgaans een voorkeur voor een jong kind (ten hoogste twee jaar). Wanneer het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar wordt losgelaten, zal het nog moeilijker worden om voor een grotere groep oudere kinderen (ouder dan twee jaar) geschikte aspirant-adoptiefouders te vinden. Bij het handhaven van een leeftijdsverschil van maximaal 42 jaar bij opneming van tweede en volgende kinderen, blijft het ook voor oudere kinderen mogelijk om geadopteerd te worden. Ook die kinderen verdienen een kans op een betere toekomst en ontwikkeling;
 - het verhogen of afschaffen van de leeftijdsgrens voor de adoptiefouders zal kunnen leiden tot meer aanvragen voor beginseltoestemming, terwijl pas bij het gezinsonderzoek zal blijken of zij in aanmerking komen voor adoptie. Vervolgens zal nog moeten blijken of landen van herkomst bereid zijn om voor oudere ouders kinderen ter adoptie beschikbaar te stellen. Met het hanteren van een leeftijdsgrens hebben adoptiefouders op voorhand duidelijkheid over de vraag of zij wat leeftijd betreft in aanmerking komen voor adoptie van een buitenlands kind;
 - omdat het aantal aanvragen voor beginseltoestemming zal toenemen en de Raad voor de Kinderbescherming per individueel geval zal moeten toetsen of iemand met het oog op zijn leeftijd geschikt is om een kind te adopteren, zal het verhogen of afschaffen van de leeftijdsgrens gevolgen hebben voor de kosten die de procedure meebrengt.

2.2. Inconsistent beleid

De trendbreuk ten aanzien van de leeftijdscriteria is niet gestoeld op inhoudelijke argumenten: er is sprake van inconsistent beleid. In de Memorie van Toelichting wordt het voorstel tot verruiming niet onderbouwd, in weerwil van alle argumenten daartegen, die in de hierboven geciteerde brief aan de Tweede Kamer zijn neergelegd. Als enig argument wordt gewezen op de (veronderstelde) belangen van oudere aspirant-adoptiefouders⁸.

De Raad heeft op grond van alle hierboven aangehaalde overwegingen ernstige bezwaren tegen dit – vooralsnog- nauwelijks gefundeerde voorstel, dat naar het inzicht van de Raad leidt tot inconsistent beleid. Uit het oogpunt van het belang van (adoptie)kinderen zijn de voorgestelde verruimingen te enenmale af te raden.

⁸ Memorie van Toelichting, pagina 1 onderaan en pagina 2.

2.3. Voorlichting aan aspirant-adoptiefouders

Naast handhaving van de huidige leeftijdscriteria pleit de Raad voor het leggen van meer accent op voorlichting aan (oudere) aspirant-adoptiefouders over de (leeftijds)grenzen in relatie tot adoptie.

Het valt de Raad op dat de druk die van aspirant-adoptiefouders uitgaat om kinderen te mogen adopteren, vooral van degenen voor wie de 'fatale' leeftijdsgrens dichterbij komt, de laatste jaren groter wordt⁹. De Raad constateert opnieuw dat deze druk op de overheid, op de Raad voor de Kinderbescherming en op bemiddelende instanties – thans leidend tot het onderhavige voorstel tot verruiming van leeftijdscriteria - in zijn algemeenheid niet in verhouding staat tot het belang van te adopteren (buitenlandse) kinderen. Het evaluatierapport over de Wobka¹⁰ beveelt aan dat de overheid in de richting van mogelijke belangstellenden voor adoptie duidelijk dient te zijn over de leeftijdsgrenzen en over de gemiddelde duur van de procedure, teneinde de aspirant-adoptiefouders te doordringen van de eigen verantwoordelijkheid indien zij pas 'laat' aan een adoptieprocedure beginnen. De Raad heeft deze aanbeveling in zijn advies over het evaluatierapport onderschreven en merkt hier nogmaals over op dat er zeker in de fase waarin de voorlichting plaatsvindt, maar ook overigens door het hele adoptieproces heen, meer gedaan kan worden om potentiële adoptiefouders erop te wijzen dat de grenzen aan adoptie niet onbeperkt zijn¹¹.

De Raad beveelt aan in de Memorie van Toelichting alsnog op deze kant van de zaak in te gaan.

3. Andere punten in het wetsvoorstel

3.1. Afschaffen van de IBO-procedure

De Raad stemt geheel in met het voorstel tot het afschaffen van de IBO-procedure¹², welk voorstel reeds in het evaluatierapport over de Wobka werd gedaan. Dit standpunt is ook in het Raadsadvies over de evaluatie van de Wobka naar voren gebracht. Overigens wijst de Raad erop dat het probleem dat wordt opgelost met het afschaffen van deze procedure, weer wordt binnengehaald met verruiming van leeftijdscriteria. Zo is het denkbaar dat de Raad voor de Kinderbescherming in bepaalde gevallen 'oudere' aspirant-adoptiefouders, gelet op hun leeftijd, te inflexibel acht voor opname van een buitenlands adoptiekind. Deze aspirant-adoptiefouders kunnen hiertegen bezwaar indienen. Het gevolg zal zijn een (wellicht groot?) aantal procedures.

3.2. Verruiming van de mogelijkheden tot het tegelijk adopteren van meer kinderen.

⁹ zie ook advies d.d 20 januari 2005 naar aanleiding van het evaluatierapport Wobka.

¹⁰ Evaluatierapport Wobka, een evaluatieonderzoek naar de Wet buitenlandse kinderen ter adoptie (juli 2004), Bureau van Montfoort.

¹¹ Evaluatierapport Wobka, najaar 2004, aanbeveling 21. Advies RSJ d.d. 20 januari 2005.

¹² De zogeheten IBO-procedure voor onderzoek naar de specifieke geschiktheid van aanvragers van een beginseltoestemming die 42 jaar of ouder zijn.

De Raad zou deze verruiming slechts mogelijk willen maken onder de voorwaarde dat het gaat om natuurlijke broertjes/zusjes of om kinderen die samen in gezinsverband hebben geleefd.

3.3. Verlenging van de geldigheidsduur van de beginseltoestemming

In zijn advies naar aanleiding van het evaluatierapport over de Wobka heeft de Raad ingestemd met de aanbeveling dat er een systeem van leeftijdsgrenzen ingesteld wordt, inhoudend dat men geen aanvraag voor beginseltoestemming meer kan indienen wanneer men de leeftijd van 42 jaar heeft bereikt, in combinatie met een geldigheidsduur van de beginseltoestemming van vier jaar, in plaats van de huidige drie jaar. De Raad handhaaft dit standpunt.

3.4. De adviesruimte voor de RSJ

De wet beperkt in onderdeel E, art. 7.3 de adviesruimte van de Raad. De Raad meent dat hij in alle gevallen waarin de afwijzing van de beginseltoestemming is gebaseerd op ongeschiktheid dient te blijven adviseren, dus ook in die gevallen waarin de afwijzing berust op kennelijke ongegrondheid of niet-ontvankelijkheid. In die gevallen zal de voorzitter van de hoorcommissie de zaak kunnen beoordelen en eventueel afdoen, en vindt er bijvoorbeeld geen hoorzitting plaats. Voor het overige gaat de Raad akkoord met de beperking tot geschiktheidsgevallen. Leeftijdscriteria die nimmer tot een andere dan een afwijzende beslissing kunnen leiden, vallen ook nu al buiten de adviesruimte van de Raad¹³.

3.5. Het begrip 'relatie'

Naar aanleiding van de wettekst (onderdeel B, onder 2 slot) merkt de Raad nog op dat het hier gehanteerde begrip 'relatie' wellicht ten onrechte een associatie oproept met juridische verhoudingen. Nu het hier meer gaat om feitelijke omstandigheden, verdient het begrip 'gezinsleven' de voorkeur.

¹³ Destijds heeft het CAJK zelf tot een dergelijke opnemning in de oude WOBPK geadviseerd: advies d.d. 10 mei 1990.