

Vergaderjaar 2005–2006

28 457

Regeling van het conflictenrecht inzake adoptie en de erkenning van buitenlandse adopties (Wet conflictenrecht adoptie)

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 december 2005

Met mijn brief van 21 februari 2005 (TK 2004–2005, 28 457, nr. 20) heb ik u met betrekking tot interlandelijke adoptie op hoofdlijnen geïnformeerd over de voorgenomen aanpak van knelpunten en verbeterpunten. Daarbij heb ik toegezegd u aan het eind van dit jaar te berichten over de verdere voortgang. Bij deze voldoe ik aan deze toezegging. De diverse onderwerpen komen in dezelfde volgorde aan de orde als in mijn eerdere brief.

1. Adoptiecapaciteit

In mijn brief van 21 februari jl. heb ik aangekondigd het aantal beginseltoestemmingen te zullen verhogen van ongeveer 1500 tot een aantal van 1800 per jaar. Reeds dit jaar is hier een start mee gemaakt door in overleg met de Stichting Adoptievoorzieningen (hierna: SAV) en de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) het aantal voorlichtingsgroepen te verhogen en extra gezinsonderzoeken uit te voeren. Deze lijn wordt volgend jaar verder doorgetrokken. Op basis hiervan is de verwachting dat in 2006 ongeveer 1800 beginseltoestemmingen worden afgegeven.

Het is van belang een goede balans te vinden tussen de vraag naar adoptiekinderen en het aanbod van kinderen die met interlandelijke adoptie een laatste mogelijkheid krijgen om op te groeien in een gezin en daarvoor ook geschikt zijn. In verband hiermee ben ik een periodiek overleg met ketenpartners (SAV, Raad en vergunninghouders) gestart. Doel van dit ketenoverleg is onder meer om ontwikkelingen op het vlak van vraag en aanbod goed in beeld te brengen. Op basis daarvan kan tot een betere afstemming binnen de keten worden gekomen. Voor de aspirant-adoptiefouders is het van belang te weten waar zij aan toe zijn qua wachttijd en duur van de procedure. Daartoe ontvangen ouders bij aanmelding een bevestigingsbrief met informatieblad van de SAV, waarin een indicatie wordt gegeven van termijnen waar men rekening mee moet houden. Daarbij worden ouders erop gewezen dat deze informatie elk kwartaal wordt geactualiseerd op de website van de SAV.

2. Vereenvoudiging adoptieprocedure

In opdracht van mijn ministerie is door Capgemini onderzocht of de adoptieprocedure tot aan de afgifte van de beginseltoestemming efficiënter kan worden ingericht en goedkoper kan worden gemaakt¹. Zoals aangegeven in mijn brief van 21 februari jl., is in dit onderzoek een voorkeursscenario geschetst.

De huidige procedure na aanmelding tot aan afgifte van een beginseltoestemming voorziet in: a) het volgen van de verplichte voorlichtingscursus (gedurende zes dagdelen) en b) het gezinsonderzoek.

Het voorkeursscenario uit het Capgemini-rapport voorziet in: a) een algemene voorlichtingsbijeenkomst voor een grote groep, waarbij kennisoverdracht centraal staat, b) het gezinsonderzoek, uitgaande van drie gesprekken in plaats van de huidige vier en c) maximaal vier voorlichtingsbijeenkomsten voor kleinere groepen, waarbij de concrete voorbereiding op de adoptie centraal staat.

Het voorkeursscenario is de afgelopen periode nader uitgewerkt door de Raad in samenwerking met de SAV. Beide partijen zien zowel voordelen als nadelen en risico's in de voorgestelde herschikking van activiteiten. Als mogelijk voordeel wordt genoemd dat de voorbereiding op het daadwerkelijk adopteren effectiever is wanneer aspirant-adoptiefouders al de zekerheid hebben van een positief advies over de geschiktheid. Daar tegenover staat echter dat de Raad en de SAV aangeven te betwijfelen of aspirant-adoptiefouders door de algemene voorlichting voorafgaand aan het gezinsonderzoek voldoende geïnformeerd worden om reeds in die fase de keuze voor wel of niet adopteren te maken en voldoende bewust het gezinsonderzoek ingaan. Met andere woorden, het verschuiven van een deel van de huidige voorlichting naar de fase ná het gezinsonderzoek is niet goed te verenigen met zowel het uitgangspunt dat de beslissing of aspirant-adoptiefouders de procedure werkelijk door willen zetten zoveel mogelijk aan het begin van de procedure moet plaatsvinden, als met de beoogde beperking van het gezinsonderzoek.

In het overleg met ketenpartners is geconcludeerd dat er onvoldoende basis is om te kiezen voor het onverkort invoeren van het voorkeursscenario van het Capgemini-onderzoek. Wel worden mogelijkheden gezien tot optimalisering binnen het huidige stelsel. In verband hiermee zal door de Raad een onderscheid gemaakt gaan worden tussen een standaard gezinsonderzoek, dat korter zal duren dan het huidige gezinsonderzoek, en een uitgebreid onderzoek, dat in een beperkt aantal gevallen gedaan zal moeten worden om tot een afgewogen advies te komen. Bij aanvang van het onderzoek zal worden beoordeeld of kan worden volstaan met een standaard onderzoek of dat een uitgebreider onderzoek noodzakelijk is. De inschatting van de Raad is op dit moment dat in de meeste gevallen kan worden volstaan met een standaard onderzoek. Het gezinsonderzoek zal bovendien geconcentreerd gaan worden op vijf tot acht vestigingen van de Raad, die aansluiten bij de locaties waar de voorlichting door de SAV plaatsvindt. Naar verwachting zal in de tweede helft van 2006 door de Raad gestart worden met de nieuwe werkwijze. Het verloop zal nauwlettend worden gevolgd, onder meer om te waarborgen dat gezinsonderzoeken en -rapporten van voldoende kwaliteit zijn, mede gelet op de eisen die landen van herkomst daaraan stellen.

Daarbij is van belang dat vanuit het buitenland steeds hogere eisen aan het gezinsonderzoek worden gesteld, onder meer doordat in toenemende mate kinderen met zogenaamde «special needs» voor adoptie beschikbaar komen. Ik zal in dit verband de ontwikkelingen volgen die zijn ingezet tijdens de bijeenkomst in september jl. van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht over de werking van het Haags Adoptieverdrag. Daarbij is onder meer aanbevolen om te komen tot een stan-

¹ «Rapport onderzoek vereenvoudiging adoptieprocedure», Capgemini, januari 2005.

daard voor het onderzoek naar de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders.

Het efficiënter inrichten van de huidige voorlichting behoeft de komende periode nadere uitwerking in overleg met ketenpartners en aspirant-adoptiefouderverenigingen, teneinde beter zicht te krijgen op de voordelen, nadelen en risico's.

3. Sturing, controle en toezicht

In mijn brief van 21 februari jl. heb ik aangegeven dat sturing, controle en toezicht door mijn ministerie en het toezicht door de Inspectie jeugdzorg goed op elkaar moeten zijn afgestemd. Ik ben met de inspectie in overleg over een rolverdeling die aansluit bij het toezicht dat de inspectie uitoefent in het kader van de Wet op de jeugdzorg. Dit toezicht richt zich op de kwaliteit in algemene zin van organisaties. Ik overweeg om, naast het toezicht door de inspectie op de vergunninghouders, ook de SAV onder het toezicht van de Inspectie jeugdzorg te brengen voor wat betreft de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken. Ik zal dit de komende periode nader uitwerken in overleg met de SAV en de inspectie.

De voorgenomen wijziging in de taakstelling van de Inspectie jeugdzorg heeft gevolgen voor de taken die de inspectie thans uitoefent in het kader van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (de Wobka) (toezicht op de vergunninghouders op basis van de artikelen 16 en 20 t/m 23 Wobka). Het toezicht op de kwaliteit wordt uitgebreid en in het licht van het bepaalde in de Wet op de jeugdzorg ligt het minder voor de hand dat het financieel toezicht¹ door de inspectie wordt uitgeoefend. Ik zal bezien of dit onderdeel van het toezicht onder mijn verantwoordelijkheid kan worden uitgeoefend. Een voorstel tot aanpassing van de Wobka op dit onderdeel zal worden meegenomen in het wetsvoorstel dat in 2006 bij de Tweede Kamer wordt ingediend (zie paragraaf 6 van deze brief).

Vooruitlopend op deze wetswijziging wordt begin 2006 met de inspectie overlegd over het opstellen van een toezichtarrangement tussen de inspectie, het ministerie en de organisaties waarop het toezicht zich richt. Dit toezichtarrangement geeft informatie over de taken en verantwoordelijkheden van partijen die bij het toezicht betrokken zijn.

Om de kwaliteit bij de matching van adoptiefkind en -ouder beter te kunnen controleren, heb ik in mijn brief van 21 februari jl. aangegeven bij wet te willen regelen dat bij een adoptie uit een niet-Verdragsland de matching voor accordering aan mij moet worden voorgelegd («akkoordverklaring»), zowel bij volledige bemiddeling als bij deelbemiddeling. In 2005 heeft de Inspectie jeugdzorg in het kader van de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunningen onderzoek gedaan naar de werkwijze van de vergunninghouders, in het bijzonder ten aanzien van de matching. De inspectie doet in zijn onderzoek een aantal aanbevelingen. Deze zijn gericht op: a) het expliciteren van de visie op het belang van het kind en op welke wijze dit belang een rol speelt bij de matching, b) het expliciteren van criteria ten aanzien van de informatie over adoptiefouders en adoptiefkind en c) het vastleggen van de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen in de matchingsprocedure. Ik zal de adviezen van de inspectie opvolgen en de werkwijze bij matching het komend jaar in overleg met de vergunninghouders nader concretiseren en schriftelijk vastleggen.

Ik verwacht dat aldus voldoende op de kwaliteit van het functioneren van de vergunninghouders, in het bijzonder bij de matching, gestuurd kan worden, óók bij deelbemiddeling. Invoering bij wet van een afzonderlijke akkoordverklaring bij adoptie uit een niet-verdragsland acht ik derhalve vooralsnog niet nodig. Ik zal overigens de ontwikkelingen in de praktijk op dit punt blijven volgen en indien nodig met aanvullende maatregelen komen.

¹ Onder financieel toezicht wordt verstaan het toezicht op naleving van artikel 16, lid 3 Wobka: «De werkzaamheden van de aanvrager mogen niet zijn gericht op het maken van winst».

In mijn brief d.d. 8 juli 2005 (TK 2004–2005, 28 457, nr. 24) ben ik nader ingegaan op de financiële verantwoording door de vergunninghouders. Ik heb aangegeven nadere afspraken te zullen maken over de normering van de financiële reserves bij de vergunninghouders.

In de Wobka (art. 16 lid 3) is neergelegd dat de werkzaamheden van de vergunninghouders niet gericht mogen zijn op het maken van winst. Over de normering ten aanzien van exploitatieresultaten gerelateerd aan de directe bemiddelingswerkzaamheden heb ik in beginsel afspraken kunnen maken met de vergunninghouders, namelijk dat de opbouw van de continuïteitsreserve niet hoger mag zijn dan 30% van de omzet binnen een periode van drie boekjaren, dat wil zeggen gemiddeld 10% per jaar. Naast de vergoeding die vergunninghouders in rekening brengen voor hun bemiddelingsactiviteiten, is het gebruikelijk dat de vergunninghouders een bijdrage aan de aspirant-adoptiefouders in rekening brengen voor projecthulp. De oorsprong en motivering daarvan is gelegen in het feit dat de landen van herkomst van de adoptiekinderen menen dat landen van opvang ook moeten investeren in het verbeteren van de leefsituatie van kinderen in het land van herkomst. Deze projecthulp is veelal noodzakelijk voor vergunninghouders om hun bemiddelingsactiviteiten te kunnen uitvoeren. Zij zien zich genoodzaakt om deze kosten bij de aspirant-adoptiefouders in rekening te brengen.

Aangezien het onderhouden van bemiddelingscontacten op het terrein van adoptie met buitenlandse instellingen exclusief in handen van de vergunninghouders is gelegd en aangezien de projecthulp niet los kan worden gezien van de exploitatiekosten van vergunninghouders, meen ik dat er niet aan te ontkomen valt ook een norm te stellen voor de verplichte bijdrage die door vergunninghouders aan aspirant-adoptiefouders in rekening wordt gebracht. Alvorens hierover een definitief standpunt in te nemen, zal ik de normstelling aan de vergunninghouders voorleggen.

4. Deelbemiddeling

In de brief van 21 februari 2005 heb ik een aantal maatregelen in het kader van deelbemiddeling aangekondigd. Op mijn voornemen met betrekking tot de controle van de matching bij adoptie uit een niet-Verdragsland ben ik hierboven (paragraaf 3) reeds ingegaan.

De andere maatregelen, waaronder het opstellen van één vragenlijst die bij elke deelbemiddeling door de aspirant-adoptiefouders moet worden ingevuld en voorzien moet worden van de benodigde documenten, verwacht ik in het eerste kwartaal van volgend jaar te kunnen invoeren.

5. Nazorg

Uit het evaluatieonderzoek Wobka en de werkconferentie over interlandelijke adoptie van 9 december 2004 is naar voren gekomen dat de nazorg voor ouders met geadopteerde kinderen als te beperkt en onvoldoende gestructureerd wordt ervaren. Een sluitend systeem van nazorg moet ertoe leiden dat nazorg zodanig wordt geïntegreerd in de adoptieprocedure, dat het daarbinnen een vanzelfsprekend onderdeel vormt. Inmiddels zijn, in nauwe samenspraak met de ketenpartners, de eerste verkenningen gedaan om een dergelijk systeem te realiseren. Bij de verdere uitwerking wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de ontwikkelingen in het kader van «Operatie Jong» (rapport Inventgroep; met name het creëren van een netwerk van laagdrempelige voorzieningen voor opvoedingsondersteuning aan ouders en gezinnen in stadswijken en in plattelandsgebieden). In overleg met het ministerie van VWS en het Interprovinciaal Overleg zal ik bezien in hoeverre kan worden bevorderd dat de Bureaus jeugdzorg over voldoende deskundigheid beschikken ten aanzien

van de indicatiestelling bij adoptiegerelateerde problematiek en dat zorgaanbieders hun aanbod hierop afstemmen.

6. Wijziging Wobka

Voor zover de in deze brief en in mijn brief van 21 februari 2005 genoemde verbeterpunten wetswijziging vereisen, zullen zij worden verwerkt in een wetsvoorstel dat ik naar verwachting in de tweede helft van 2006 bij de Tweede Kamer zal indienen.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner