



Rapport

Klacht

Verzoekers klagen over de behandelingsduur van hun in november 2006 bij de minister van Justitie ingediende aanvraag tot verkrijging van toestemming tot opnemning van een buitenlands kind ter adoptie, de zogenoemde beginseltoestemming.

Verzoekers merken hierbij op dat het na het indienen van de aanvraag, tussen de vijftien en achttien maanden duurt voordat aan de verplichte voorlichtingsbijeenkomsten kan worden deelgenomen. Vervolgens duurt het zes maanden voordat de Raad voor de Kinderbescherming met het gezinsonderzoek begint. Al met al duurt het zeker dertig maanden voordat een beslissing op de aanvraag wordt genomen.

Beoordeling

Algemeen

1. Aspirant-adoptiefouders die een buitenlands pleegkind in hun gezin wensen op te nemen, hebben daarvoor een beginseltoestemming nodig van de minister van Justitie (zie Achtergrond, onder 1.1.). Degenen die daartoe een verzoek indienen bij de minister, worden door de Stichting adoptievoorzieningen (SAV) via een ontvangstbevestiging ingelicht over het verloop van de procedure en de daarmee gemoeide tijd. De procedure bestaat uit een zestal verplichte maandelijkse voorlichtingsbijeenkomsten en een gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming. Op basis van de uitkomsten van dit gezinsonderzoek verleent de minister van Justitie al dan niet een beginseltoestemming. Nadat deze is verleend, begint de bemiddelingsfase; via bemiddeling van een daartoe geautoriseerde organisatie kan dan een pleegkind worden verkregen. De beginseltoestemming geldt voor de duur van drie jaren en kan telkens voor een periode van drie jaren worden verlengd (zie Achtergrond, onder 1.2.). De verlenging kan slechts plaatsvinden nadat de Raad voor de Kinderbescherming opnieuw een gezinsonderzoek heeft ingesteld (zie Achtergrond, onder 1.3.).

2. Verzoekers dienden op 26 november 2006 een aanvraag in bij de minister van Justitie tot het verkrijgen van een beginseltoestemming tot opnemning van een buitenlands kind ter adoptie. Bij brief van 29 november 2006 ontvingen verzoekers van de SAV een informatieblad interlandelijke adoptie. In dit informatieblad is onder meer opgenomen dat als gevolg van de hoeveelheid aanvragen van een beginseltoestemming er een wachttijd bestond voor het volgen van een voorlichtingscursus. Deze wachttijd lag op dat moment tussen de vijftien en achttien maanden. Daarbij was de datum van ontvangst van de aanvraag bepalend voor de volgorde van de behandeling. Het verlenen van voorrang, anders dan op basis van wettelijk vastgelegde uitzonderingssituaties, was niet mogelijk. De doorlooptijd van de aanvraag tot afgifte van de beginseltoestemming bedroeg hierdoor circa tweeënhalf jaar (zie ook Achtergrond, onder 2.). Verder is in dit informatieblad opgenomen dat er in 2006 ongeveer 750 kinderen naar Nederland zouden komen, terwijl

dit er in de periode 2001-2005 gemiddeld ongeveer 1200 per jaar waren. De belangrijkste reden hiervoor was dat er vanuit China, waar altijd veel kinderen vandaan kwamen, veel minder kinderen werden voorgesteld. Tegenwoordig wordt in China ook steeds meer geadopteerd en was er minder noodzaak om, in elk geval jonge, gezonde kinderen aan buitenlandse ouders voor te stellen, aldus het informatieblad.

I. Bevindingen

1. Verzoekers klagen over de behandelingsduur van hun in november 2006 bij de minister van Justitie ingediende aanvraag tot verkrijging van toestemming tot opnemning van een buitenlands kind ter adoptie, de zogenoemde beginseltoestemming. Het gaat verzoekers met name om de wachttijd van vijftien tot achttien maanden tussen de aanvraag en het starten van de procedure met de eerste voorlichtingsbijeenkomst. Hiermee duurt het zeker dertig maanden voordat een beslissing op de aanvraag wordt genomen.

2. De minister van Justitie achtte de klacht niet gegrond. In zijn oordeel deelde hij mee dat de wachttijd voorafgaand aan de start van de verplichte voorlichtingsbijeenkomsten werd bepaald door de omstandigheid dat de vraag vanuit Nederland naar adoptiekinderen vele malen groter is dan het aanbod van adoptiekinderen vanuit het buitenland. Het aantal kinderen dat voor adoptie beschikbaar komt, was in 2006 bovendien sterk gedaald. De procedure is momenteel zo ingericht dat zodra aspirant-adoptiefouders een beginseltoestemming hebben, de bemiddeling ook daadwerkelijk kan aanvangen. Indien alle meldingen zouden worden behandeld zonder inachtneming van deze wachttijd, dan zouden adoptiefouders in de bemiddelingsfase vastlopen in verband met de omvang van het aanbod van adoptiefkinderen. Volgens de minister was diverse keren met de Tweede Kamer gesproken over het probleem van de adoptiecapaciteit en het instellen van de wachttijd voor aspirant-adoptiefouders. Onder verwijzing naar meerdere kamerstukken deelde de minister mee dat zijn beleid op dit punt inmiddels door de Tweede Kamer werd gesteund (zie Achtergrond, onder 3.).

Ook deelde de minister mee dat het gerechtshof te Den Haag zijn stelling voldoende aannemelijk achtte en oordeelde dat het hanteren van een wachttijd was te rechtvaardigen. Dit arrest betrof, net als de klacht van verzoekers, de wachttijd die voorafgaat aan de start van de procedure tot het verkrijgen van een beginseltoestemming (zie Achtergrond, onder 4.). In dit arrest werd uitgegaan van *grosso modo* dezelfde wachttijd als die in de klacht van verzoekers was verwoord, aldus de minister. De minister liet daarom weten dat hij geen aanleiding zag om een ander beleid te voeren ten aanzien van de wachttijd.

Ten slotte deelde de minister nog mee dat hij de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, onder voorzitterschap van mevrouw mr. N.A. Kalsbeek (verder: commissie-Kalsbeek) had ingesteld en had verzocht om hem te adviseren over de toekomst van interlandelijke adoptie. Deze commissie zou daarbij ook ingaan op de

wachtlIJstproblematiek.

3. Verzoekers lieten hierop weten dat zij het niet eens waren met de wijze waarop de minister de wachttijd tussen het verkrijgen van de beginseltoestemming en de adoptie wilde beïnvloeden. Verzoekers waren van mening dat dit niet tot de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie behoorde. Het verkrijgen van een beginseltoestemming is een eerste stap in de adoptieprocedure, en moet los worden gezien van het buitenlandse aanbod van adoptiekinderen, aldus verzoekers. Ten aanzien van het door de minister aangehaalde arrest deelden zij mee dat dit slechts een arrest was in kort geding, waarbij vanwege de spoedeisendheid vele relevante aspecten buiten de beoordeling waren gelaten. Aan deze uitspraak konden dan ook geen rechten en plichten worden ontleend. Dat zou alleen kunnen met betrekking tot een bodemprocedure.

Ten slotte lieten verzoekers nog weten dat zij van mening waren dat de minister met dit beleid de Nederlandse adoptieouders benadeelde, omdat andere adoptielanden niet een zodanig lange wachttijd hanteren.

4. Op 29 mei 2008 bracht de commissie-Kalsbeek het Rapport interlandelijke adoptie, "Alles van waarde is weerloos" uit. In dit rapport constateerde de commissie allereerst dat aan de verlening (of weigering) van een beginseltoestemming een voorlichtingscursus bij de SAV en een gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming voorafgaan. Hiermee is een periode van twaalf maanden gemoeid. De minister van Justitie had in 2003 een wachtlIJst ingevoerd, met als gevolg dat de periode tussen de aanvraag voor en de verlening van een beginseltoestemming in de praktijk aanzienlijk langer werd. De wachttijd voorafgaande aan de voorlichtingscursus bedroeg op dat moment circa vijftien maanden.

De redenen om over te gaan tot het hanteren van die wachtlIJst waren volgens de minister de volgende geweest. Doordat er meer potentiële adoptieouders zijn dan dat er buitenlandse kinderen in aanmerking komen voor interlandelijke adoptie, ontstond in de adoptieprocedure een 'flessenhals'. Wanneer de procedure tot verkrijging van een beginseltoestemming tot één jaar zou worden teruggebracht, zou dit op de totale duur van het adoptieproces geen effect hebben. Het zou echter wel betekenen dat meer potentiële adoptieouders dan nu het geval is, in de bemiddelingsfase zouden instromen, met als gevolg dat deze fase langer duurt (drie tot zes jaar). Om die reden had de minister ervoor gekozen om deze 'flessenhals' aan het begin van de adoptieprocedure te plaatsen, vóór de afgifte van de beginseltoestemming. Dit zou voorkomen dat een afgegeven beginseltoestemming die drie jaar geldig is, moet worden verlengd, waarvoor een heronderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming nodig is. Daarnaast zou het plaatsen van een 'flessenhals' in de bemiddelingsfase betekenen dat de druk op de vergunninghouders toeneemt om snel een kind voor te dragen, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van de adoptieprocedure. Dat zou niet in het belang van het kind zijn. Op grond van de voorgaande redenen van de minister oordeelde de commissie dat het hanteren van een wachtlIJst aan het begin van de procedure de voorkeur verdient boven

het laten ontstaan van een 'flessenhals' in de bemiddelingsfase, na de verlening van de beginseltoestemming. De druk op de vergunninghouders om zo snel mogelijk (bijvoorbeeld gegeven het feit dat de leeftijdsgrens bijna is bereikt) een adoptie te realiseren, zou immers toenemen als de beginseltoestemming al was verkregen. Daardoor kon de kans op onregelmatigheden toenemen. De commissie beseft daarbij dat de wachtlijst tot gevolg kon hebben dat er geruime tijd verliep tussen de eerste aanmelding en de beslissing op het verzoek om de beginseltoestemming. Dit betekende dat het verkrijgen van een beginseltoestemming vanwege de leeftijdsgrens voor een beperkte categorie potentiële adoptieouders onmogelijk werd als gevolg van de wachtlijst. Het belang van het kind diende echter zwaarder te wegen dan het belang van potentiële adoptieouders, ook indien dat betekende dat sommige potentiële adoptieouders geen beginseltoestemming meer (verlengd) konden krijgen vanwege hun leeftijd. De commissie achtte de redenen van de minister voor het invoeren van een wachtlijst voorafgaand aan de procedure dan ook gerechtvaardigd (zie Achtergrond, onder 5.).

5. Op 17 juni 2008 deelde verzoekster telefonisch aan een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman mee dat zij en haar partner inmiddels van de SAV een uitnodiging hadden ontvangen om deel te nemen aan de verplichte voorlichtingsbijeenkomsten. Verzoekers hadden hun voornemen tot adoptie echter uitgesteld en waren niet op deze uitnodiging ingegaan.

II. Beoordeling

6. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Ingevolge artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient een beschikking te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift gegeven termijn, of, bij het ontbreken daarvan, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag (zie Achtergrond, onder 6.). Wat in voorkomende gevallen moet worden verstaan onder een redelijke termijn is met name afhankelijk van de aard van de beslissing, de daarvoor noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden en de met deze beslissing gemoeide belangen.

De afgifte van een beginseltoestemming moet worden gezien als het geven van een beschikking. In de wet noch in richtlijnen met betrekking tot de opnemings van een buitenlands pleegkind is een termijnbepaling opgenomen.

7. In dit geval doet zich de vraag voor of de door de minister van Justitie bij de behandeling van verzoeken om een beginseltoestemming ingebouwde wachttijd voorafgaand aan de voorlichtingsbijeenkomsten redelijk is, en of het voldoende voortvarend is dat deze wachttijd tussen de vijftien en achttien maanden kan duren, waardoor de totale procedure ongeveer tweeënhalf jaar in beslag neemt.

In rapport 1996/447 heeft de Nationale ombudsman overwogen dat een periode van een jaar als een redelijke termijn kon worden aangemerkt voor het nemen van een beslissing op een verzoek tot een beginseltoestemming. Deze termijn behelsde de gehele periode vanaf de aanvraag tot aan het geven van de beschikking. Een wachttijd voorafgaand aan de voorlichtingscursus achtte de Nationale ombudsman niet nodig, omdat uit de gegevens van dat moment was gebleken dat de wachttijden voor adoptiekinderen uit de donorlanden in alle gevallen korter bleken te zijn dan drie jaar; een heronderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming was dan ook niet aan de orde. De Nationale ombudsman wees het argument van de staatssecretaris van Justitie, dat door een snelle afgifte van de beginseltoestemming de daaraan ten grondslag gelegde gegevens aan actualiteit konden inboeten, daarbij van de hand. Volgens de Nationale ombudsman had de wetgever in artikel 3, eerste lid, van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen bepaald dat een verleende beginseltoestemming gold voor de duur van drie jaar. Daarmee was een indicatie gegeven met betrekking tot de termijn gedurende welke in beginsel van de betrouwbaarheid van de betreffende gegevens mocht worden uitgegaan. Het was dan ook oneigenlijk om, met als doel het risico te beperken dat binnen die drie jaren gegevens te zeer aan actualiteit zouden inboeten, de procedure zodanig in te richten dat het verlenen van de beginseltoestemming en de plaatsing van een kind zo dicht mogelijk bij elkaar zouden liggen. De Nationale ombudsman gaf de minister in overweging om de procedure zodanig in te richten dat de termijn waarbinnen een beslissing werd genomen op het desbetreffende verzoek werd bekort, met als oriëntatiepunt de genoemde redelijke termijn van een jaar (zie Achtergrond, onder 7.).

8. In rapport 2001/387 heeft de Nationale ombudsman dit standpunt gehandhaafd. Wel heeft hij daarbij overwogen dat zijn standpunt nog slechts in beperkte mate steun vond in de feiten en omstandigheden die in het kader van dat onderzoek naar voren waren gekomen. Uit de op dat moment door het Ministerie van Justitie verstrekte cijfers was gebleken dat het aanbod van voor opneming geschikte kinderen geen gelijke tred hield met het jaarlijks toenemende aantal aanvragen van aspirant-ouders, zodat de wachttijden tot een kind kon worden opgenomen langer werden. Het ontbrak ook aan enig vooruitzicht dat het aanbod binnen afzienbare tijd zou kunnen voldoen aan de, naar redelijkerwijs mocht worden verondersteld, groeiende vraag naar kinderen. Dit nam volgens de Nationale ombudsman echter niet weg dat deze ontwikkeling wel werd begrensd door de wettelijke bepalingen, die inhielden dat een beschikking diende te worden gegeven binnen de wettelijk voorgeschreven termijn of, bij het ontbreken van een dergelijke termijn, binnen een redelijke termijn. De ombudsman was in dit rapport van oordeel dat met een gehanteerde termijn van achttien maanden tot aan het verkrijgen van een beginseltoestemming, de redelijke termijn was overschreden (zie Achtergrond, onder 8.).

9. In deze zaak wordt allereerst opgemerkt dat de Nationale ombudsman met instemming heeft kennisgenomen van de constatering van de commissie-Kalsbeek dat met de daadwerkelijke procedure van de voorlichtingsbijeenkomsten tot aan het verkrijgen van

een beginseltoestemming een periode van twaalf maanden is gemoeid. Deze periode komt overeen met de periode die de Nationale ombudsman in eerdere rapporten als redelijk heeft aangemerkt. Wat betreft de ingebouwde wachttijd voorafgaand aan deze procedure wordt echter het volgende overwogen.

De Nationale ombudsman is zich ervan bewust dat de vraag en het aanbod van adoptiekinderen van grote invloed zijn op de periode die potentiële adoptiefouders moeten wachten tot zich een mogelijkheid tot adoptie voordoet. Ook is de Nationale ombudsman bekend met het feit dat het aanbod van adoptiekinderen uit het buitenland na zijn onderzoek in 2001 flink is gedaald. In 2002 waren er nog 1130 buitenlandse kinderen beschikbaar om in Nederlandse gezinnen te worden opgenomen, terwijl dit er in 2006 niet meer dan 860 waren (zie Achtergrond, onder 9.). Dit betekent dat de termijn die ermee is gemoeid om een buitenlands kind te adopteren langer is geworden, waardoor een zekere wachttijd in de procedure tot aan het adopteren van een kind niet kan worden voorkomen. De Nationale ombudsman is echter van oordeel dat het standpunt van de minister dat deze wachttijd moet worden ingebouwd in de periode voorafgaand aan de procedure tot aan het verlenen van de beginseltoestemming, onvoldoende is onderbouwd.

10. De minister stelt dat wanneer de procedure tot verkrijging van beginseltoestemming tot één jaar zou worden teruggebracht, dit zou betekenen dat meer potentiële adoptieouders dan nu het geval is, in de bemiddelingsfase zouden instromen, met als gevolg dat deze fase drie tot zes jaar duurt. Een nadere onderbouwing van deze termijnen ontbreekt echter en komt niet overeen met de termijnen die worden genoemd op de website van de SAV (zie Achtergrond, onder 2.). Hierdoor is voor de Nationale ombudsman onvoldoende aannemelijk dat de bemiddelingsfase inderdaad de termijn van drie jaren overschrijdt en om hoeveel adoptiefouders het dan zou gaan. Om die reden kan tot nog toe niet worden vastgesteld dat een wachttijd in de bemiddelingsfase tot zodanig onoverkomelijke situaties zal leiden, dat een wachttijd voorafgaand aan de procedure tot het verlenen van een beginseltoestemming de voorkeur verdient.

Voorts stelt de minister dat een wachttijd tijdens de bemiddelingsfase zou betekenen dat de druk op de vergunninghouders om snel een kind voor te dragen toeneemt, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van de adoptieprocedure. Ook deze stelling wordt niet onderbouwd met nadere gegevens. Het gaat daarom om niet meer dan een veronderstelling. Tegen deze veronderstelling kan worden ingebracht dat ook bij een wachttijd vóór de afgifte van de beginseltoestemming druk kan ontstaan in de bemiddelingsfase, bijvoorbeeld wegens het naderen van een leeftijdsgrens. Bovendien merkt de Nationale ombudsman op dat het ook zo zou kunnen zijn dat een wachttijd in de bemiddelingsfase kan leiden tot betere contacten tussen de vergunninghouders en de potentiële adoptiefouders, wat de kwaliteit van de adoptie juist ten goede komt.

Ten slotte stelt de minister dat de door hem gehanteerde wachttijd op de totale duur van het adoptieproces geen effect heeft. Hiermee houdt de minister echter geen rekening met

de belangen van aspirant-adoptiefouders aan wie uiteindelijk geen beginseltoestemming wordt verleend. Deze groep verkeert tweeënhalf jaar in onzekerheid omtrent hun geschiktheid voor adoptie. Deze onzekerheid maakt het voor deze groep onmogelijk om andere plannen te maken met betrekking tot hun persoonlijk leven. Ook houdt de minister met deze stelling geen rekening met de adoptiefouders, die via deelbemiddeling willen adopteren. Deze groep legt in het gekozen land van herkomst grotendeels zelf contacten met autoriteiten, personen of instellingen via welke zij een kind wensen op te nemen. Zij zijn hierdoor niet afhankelijk van het aanbod van de vergunninghouders en worden door de huidige werkwijze dan ook benadeeld.

11. Gezien de voorgaande overwegingen ziet de Nationale ombudsman geen redelijke grond aanwezig voor het inbouwen van een wachttijd voorafgaand aan de procedure ter verkrijging van een beginseltoestemming. Bij afwezigheid van deze redelijke grond blijft de Nationale ombudsman bij zijn standpunt dat de periode van een jaar als een redelijke termijn kan worden aangemerkt voor het nemen van een beslissing op een verzoek om een beginseltoestemming. De door de minister van Justitie gehanteerde periode van circa tweeënhalf jaar is dan ook veel te lang en wordt in strijd geacht met het vereiste van voortvarendheid. Deze voortvarendheid klemmt te meer nu het bij adoptie gaat om voor mensen heel essentiële belangen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Justitie is gegrond, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

Slotbeschouwing

Hoe lang duurt de behandeling door het Ministerie van Justitie van een aanvraag van een beginseltoestemming voor de adoptie van een buitenlands kind? En welke belangen mogen of moeten worden meegewogen bij de vormgeving van het besluitvormingstraject? Na de aanmelding blijkt het tussen de vijftien en achttien maanden te duren voordat aan de reeks verplichte voorlichtingsbijeenkomsten kan worden deelgenomen. Het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming kan vervolgens nog eens zes maanden op zich laten wachten. Het duurt al met al dertig maanden voordat de beginseltoestemming - of de weigering daarvan - binnen is. Daarna begint de periode van wachten op een adoptiemogelijkheid. Die mogelijkheden zijn zeer beperkt.

De lange periode voor het verkrijgen van een beginseltoestemming wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de wachttijd van momenteel ongeveer vijftien maanden voordat kan worden deelgenomen aan de verplichte voorlichtingsbijeenkomsten. De

commissie Kalsbeek, die de minister van Justitie in mei 2008 adviseerde over interlandelijke adoptie, vindt het hanteren van deze wachtperiode te verkiezen boven het laten ontstaan van een flessenhals in de bemiddelingsfase, na verkrijging van de beginseltoestemming.

De Nationale ombudsman vindt de periode van dertig maanden voor het verkrijgen van de beginseltoestemming echter onevenredig lang. Hoewel het goed is dat er een zorgvuldige procedure bestaat en dat er waarborgen zijn voor een succesvolle adoptie, heeft de Nationale ombudsman al in eerdere rapporten geoordeeld dat een periode van één jaar een redelijke periode is voor het al dan niet geven van de beginseltoestemming en dertig maanden dus niet.

De minister van Justitie acht een behandelingstermijn van dertig maanden om verschillende - doch deels niet onderbouwde - redenen wel redelijk. Een belangrijk argument vormt de pragmatische overweging dat de lange behandelingsduur de uiteindelijke periode tot aan de adoptie niet zou verlengen, terwijl het wel de druk op de vergunninghouders tijdens de bemiddelingsfase wegneemt. Daargelaten de vraag of deze pragmatische inschatting in alle adoptiegevallen steeds opgaat, ziet de minister van Justitie over het hoofd dat ook de belangen van aspirant-adoptiefouders die uiteindelijk géén beginseltoestemming krijgen, meespelen. Moeten zij op deze weigering ook tweeënhalf jaar wachten? Een weigering die grote gevolgen heeft voor de wijze waarop zij verdere invulling zullen moeten geven aan hun leven.

Tot slot, er zijn potentiële adoptieouders die zelf contacten leggen met autoriteiten, personen of instellingen in het buitenland om tot een adoptie te komen. Ook zij worden door deze vertraging in de procedure onnodig lang in onzekerheid gelaten.

Onderzoek

Op 17 april en 21 juni 2007 ontving de Nationale ombudsman verzoekschriften van de heer en mevrouw E. te Best, met een klacht over een gedraging van de minister van Justitie. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van de minister van Justitie gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

De Nationale ombudsman heeft ambtshalve nog aanleiding gezien om het verslag op enkele punten aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

Verzoekschriften van verzoekers van 16 april en 18 juni 2007, met bijlagen.

Brieven van verzoekers van 20 augustus en 8 september 2007, met bijlagen.

Standpunt van de minister van Justitie van 14 januari 2008, met bijlagen.

Reactie van verzoekers van 1 februari 2008, met bijlagen.

Rapport interlandelijke adoptie, "Alles van waarde is weerloos" van de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie (commissie-Kalsbeek) van 29 mei 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wet opneming buitenlandse pleegkinderen ter adoptie (Stbl. 1988, 566)

1.1. Artikel 2

"De opneming in Nederland van een buitenlands kind met het oog op adoptie is uitsluitend toegestaan, indien van Onze Minister een voorafgaande schriftelijke mededeling is verkregen, dat deze in beginsel voor zodanige opneming toestemming verleent."

1.2. Artikel 3, eerste lid

"De beginseltoestemming geldt voor een periode van drie jaren en kan telkens voor een periode van drie jaren worden verlengd. De periode waarvoor zij wordt verleend of verlengd, overschrijdt evenwel niet het tijdstip waarop een van de aspirant-adoptiefouders de leeftijd van zesenvieftig jaren zal hebben bereikt."

1.3. Artikel 5, eerste lid

"Behoudens het geval bedoeld in het vijfde lid, onder b, tweede volzin, beslist Onze Minister op het verzoek tot verlening van een beginseltoestemming of tot verlenging van de

geldigheidsduur ervan eerst nadat de raad voor de kindbescherming een onderzoek heeft ingesteld naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind."

2. Op de website www.adoptie.nl wordt de lengte van de adoptieprocedure uitgebreid beschreven. Op deze website staat onder meer het volgende vermeld:

"Lengte van de procedure

Nederland kent een zorgvuldige adoptieprocedure. In die procedure moet een aantal stappen worden doorlopen. Al die stappen vragen tijd. Naast de tijd die het doorlopen van deze stappen vraagt, moet op dit moment rekening gehouden worden met wachttijden. Aanvragers die zich op dit moment aanmelden voor adoptie moeten rekenen op een totale doorlooptijd van de adoptieprocedure van ongeveer drie tot vijf jaar. Door de grote belangstelling wordt de doorlooptijd vertraagd door wachttijden in de verschillende fasen van de procedure.

Fasen en wachttijden

De adoptieprocedure valt uiteen in twee fasen. Deze beide fasen kennen elk hun eigen procedure- en wachttijden.

Fase 1:

De eerste fase loopt van de aanmelding bij de Stichting Adoptievoorzieningen tot en met het verkrijgen van de beginseltoestemming. Op dit moment duurt deze fase ongeveer tweeënhalf jaar.

Tijdbalk fase 1:

- de wachttijd tussen aanmelding en start van de voorlichtingsbijeenkomsten bedraagt op dit moment tussen de vijftien en achttien maanden. Informatie over de actuele wachttijd is verkrijgbaar bij de Stichting Adoptievoorzieningen. De informatie is ook te vinden op de website van de Stichting Adoptievoorzieningen: www.adoptie.nl;

- ongeveer een jaar na aanmelding ontvangt men een verzoek tot betaling van de kosten voor de voorlichting. Ongeveer drie maanden na betaling wordt het VIA-handboek toegestuurd. In dit handboek staat uitgebreide informatie over adoptie: het hoe en waarom van de procedure, achtergrondinformatie over de kinderen, eventuele medische problemen, financiën, het gezinsonderzoek, nazorgmogelijkheden enz. Het handboek bevat ook informatie over de verschillende vergunninghouders: hoe gaan zij te werk, wat zijn hun uitgangspunten, in welke landen hebben zij contacten en welke eisen worden er gesteld.

- ongeveer twee maanden na ontvangst van het handboek start de voorlichting. De zes voorlichtingsbijeenkomsten vinden binnen een tijdsbestek van circa drie maanden plaats;
- wanneer de voorlichting is afgerond, stuurt de Stichting Adoptievoorzieningen de persoonsgegevens door naar de Raad voor de Kinderbescherming. In principe zal het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming plaatsvinden in het kwartaal volgend op de voorlichting. In de praktijk bestaan er echter wisselende wachttijden bij de verschillende vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming;
- Gemiddeld wordt binnen twee à drie weken nadat het advies van de Raad voor de Kinderbescherming bij het ministerie van Justitie is binnengekomen een besluit genomen en de aanvrager op de hoogte gesteld van het besluit.

Fase 2:

De tweede fase loopt van de aanmelding bij een vergunninghouder voor bemiddelen tot en met de komst van het kind in het gezin.

Tijdbalk fase 2:

- de wachttijd bij de vergunninghouders is op dit moment circa één tot vier jaar. De wachttijd is mede afhankelijk van de voorstellen die de landen van herkomst doen en de wensen en mogelijkheden van de aspirant-adoptiefouders. In het algemeen geldt dat de wachttijd voor jonge kinderen (beneden de twee jaar) langer is dan de wachttijd voor de oudere kinderen."

3. In zijn brief verwees de minister van Justitie naar drie kamerstukken, te weten TK 2004-2005, 28 457, nr. 20, TK 2005-2006, 28 457, nr. 26 en TK 2005-2006, 28 457, nr. 27. In deze kamerstukken beantwoordt de minister van Justitie vragen van Tweede Kamerleden over interlandelijke adoptie. In kamerstuk 2005-2006, 28 457, nr. 27 is onder meer het volgende opgenomen:

"2. Adoptiecapaciteit

De leden van de VVD-fractie vragen of ik de stelling onderschrijf dat burgers die via adoptie graag een gezin willen stichten, niet door de overheid behoren te worden ingeperkt door onredelijke wachttijden.

Ik ben het met deze leden eens dat de wachttijd niet onredelijk lang mag zijn. Er is een wachttijd voor de voorlichting, maar deze moet worden gezien in het perspectief van de totale adoptieprocedure. De procedure is momenteel zo ingericht, dat zodra de aspirant-adoptiefouders een beginseltoestemming hebben, de bemiddeling ook daadwerkelijk kan aanvangen. Indien alle aanmeldingen zouden worden behandeld zonder inachtneming van een wachttijd, dan zouden aspirant-adoptiefouders in de

bemiddelingsfase vastlopen in verband met de omvang van het aanbod van adoptiefkinderen. Daarmee zou het probleem van de wachttijd tussen moment van aanmelding en start van de voorlichting worden verplaatst naar de fase van bemiddeling. Een bijkomend aspect is de wens van landen van herkomst om een recent gezinsonderzoek te ontvangen. Hoe langer de termijn is tussen afgifte van een beginseltoestemming en start van de bemiddeling, hoe vaker een aanvullend gezinsonderzoek nodig zal zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of de informatie op de website van de SAV juist is, dat de wachttijd tussen aanmelding en start van de voorlichting op dit moment tussen de 17 en 20 maanden bedraagt. Als de informatie waar is, wat is dan het oordeel van de minister daarover, gelet op de eerdere uitspraken van de Nationale ombudsman, zo vragen deze leden. Deze termijn is juist. Voor een oordeel daarover verwijs ik naar bovenstaand antwoord op de vraag naar de wachttijden. De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het waar is dat vergunninghouders ondertussen melding maken van een tekort aan adoptiefouders. Vergunninghouders hebben in 2005 aangegeven dat met name uit China meer kinderen kunnen worden geadopteerd. Bovendien hebben vergunninghouders aangegeven dat het wenselijk is een grotere buffer aan aspirant-adoptiefouders met een beginseltoestemming te creëren, omdat voor oudere of gehandicapte kinderen nauwelijks aspirantadoptiefouders zijn te vinden, terwijl juist relatief meer van deze zogenaamde special need-kinderen vanuit het buitenland worden voorgesteld doordat meer landen lokale adoptie stimuleren. Om die reden heb ik besloten het jaarlijks aantal beginseltoestemmingen te verhogen. Overigens maakt het feit dat China inmiddels actief beleid voert om lokale adoptie te stimuleren, waardoor meer kinderen in eigen land kunnen worden geplaatst en minder kinderen voor interlandelijke adoptie beschikbaar komen, duidelijk dat het aanbod van kinderen voor interlandelijke adoptie per jaar zeer wisselend kan zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of de verhoging van het aantal beginseltoestemmingen heeft geleid tot langere wachttijden in de procedure. Tevens vragen zij wat de gemiddelde duur van de procedure nu is. De gemiddelde duur van de adoptieprocedure bij eerste aanvragen, van moment van start van de voorlichting tot en met moment van afgifte van een beginseltoestemming, is op dit moment 8 maanden. De duur van de verdere procedure tot het moment van opneming van het kind in het gezin varieert per vergunninghouder en land van herkomst, maar is op dit moment gemiddeld 16 maanden. Omdat de verhoging van het aantal beginseltoestemmingen mede is ingegeven door de verwachte stijging in het aanbod van adoptiefkinderen uit met name China, leidt dat in beginsel niet tot langere wachttijden in de procedure. De leden van de D66-fractie vragen mijn keuze om slechts 1800 beginseltoestemmingen per jaar te verstrekken nader toe te lichten. Tevens vragen zij wat de motivering is om vast te houden aan een maximum aantal toestemmingen en hoeveel aspirant-adoptiefouders jaarlijks worden teleurgesteld als gevolg van het gestelde maximum. Zoals ik in mijn brief van 21 februari 2005

(Kamerstuk 28 457, nr. 20) heb aangegeven zie ik op dit moment een aantal van 1800 als een goede balans tussen «voorraad» van aspirant-adoptiefouders (buffer) en aanbod van voor adoptie geschikte kinderen. Dit aantal is voor mij echter geen vast gegeven voor de komende jaren. Zoals aangegeven in mijn brief van 29 december 2005 is het overleg met ketenpartners dat ik ben gestart mede bedoeld om ontwikkelingen op het vlak van vraag en aanbod goed in beeld te brengen teneinde op basis daarvan tot een betere afstemming te komen. De reden om vast te houden aan een gelimiteerd aantal beginseltoestemmingen per jaar heb ik hiervoor bij de beantwoording van vragen van de VVD-fractie toegelicht. Het afschaffen van een maximum leidt tot een ongewenste verschuiving van de wachttijd voor aspirant adoptiefouders naar de fase van bemiddeling. En daarmee dus tot teleurstelling in een ander stadium van de procedure, waarbij de aspirantadoptiefouders bovendien het risico lopen dat een aanvullend gezinsonderzoek nodig is.

De leden van de SGP-fractie vragen of met de verhoging van het aantal beginseltoestemmingen de invoering van de wachtlijst van de baan is. Ik heb bij de beantwoording van de VVD-fractie hiervoor aangegeven dat en waarom sprake is van een wachttijd vóór de start van de voorlichting.

De leden van de SGP-fractie vragen of het wel een overheidstaak is om vraag en aanbod van adoptiekinderen te reguleren en of het loslaten van deze rol Justitie niet zou kunnen verlossen van veel vervelende discussies over de vraag wie verantwoordelijk is voor het aantal kinderen dat in aanmerking komt voor adoptie. Op zichzelf is het reguleren van vraag en aanbod geen overheidstaak. De realiteit is echter dat er meer aspirant-adoptiefouders dan adoptiefkinderen zijn. Ik zie het wel als mijn verantwoordelijkheid om, mede in het belang van het kind, in overleg met de ketenpartners de instroom in de procedure zodanig te reguleren, dat deze optimaal is afgestemd op het aanbod van voor adoptie geschikte kinderen. De wens van landen om een recent gezinsonderzoek te ontvangen, noopt ertoe de start van de bemiddeling zo kort mogelijk te laten aansluiten op het moment van afgifte van de beginseltoestemming. Ik zie het als een overheidstaak te voorkomen dat bepaalde stappen in de procedure opnieuw moeten worden doorlopen, omdat de voortgang stagneert in de bemiddelingsfase."

4. Het gerechtshof te Den Haag overwoog in zijn uitspraak van 13 juni 2007, KG 06/1156 (LJN: BA9067) onder meer het volgende:

"Het hof acht voldoende aannemelijk dat de totale duur van de adoptieprocedure (de tijd tussen het aanvragen van beginseltoestemming en het opnemen van een adoptiekind) bepaald wordt door het beperkte aanbod van adoptiekinderen. Het hof acht mitsdien niet voldoende aannemelijk dat die duur (ook thans nog) wordt veroorzaakt door capaciteitsproblemen bij de Staat, zoals [appellant] stelt. Het hof acht voorts voldoende aannemelijk dat bij verkorting van de periode vanaf de aanvraag van beginseltoestemming tot de beslissing daaromtrent in die zin een probleem ontstaat, dat de periode vanaf de verkrijging van beginseltoestemming, tot het beschikbaar komen van een kind dusdanig

lang wordt, dat de verrichte onderzoeken hun waarde verliezen. Het hof acht dat een voldoende ernstig probleem om het hanteren van een wachttijd te rechtvaardigen."

5. In het Rapport interlandelijke adoptie, "Alles van waarde is weerloos" van de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, onder voorzitterschap van mevrouw mr. N.A. Kalsbeek (commissie-Kalsbeek) , van 29 mei 2008 is op pagina 63 en verder onder meer het volgende opgenomen:

"5.2 Wachttijd"

Aan de verlening (of weigering) van een beginseltoestemming gaan een voorlichtingscursus bij de Stichting Adoptievoorzieningen en een gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming vooraf. Hiermee is een periode van twaalf maanden gemeoid. De Minister van Justitie heeft in 2003 een wachttijd ingevoerd, met als gevolg dat de periode tussen de aanvraag voor en de verlening van een beginseltoestemming in de praktijk aanzienlijk langer is. De wachttijd voorafgaande aan de voorlichtingscursus bedraagt momenteel circa 15 maanden.

De redenen om in 2003 over te gaan tot het hanteren van een wachttijd zijn voor de toenmalige minister van Justitie, samengevat, de volgende geweest. Doordat er meer potentiële adoptieouders zijn dan (heel jonge, gezonde) buitenlandse kinderen die voor adoptie in aanmerking komen, bestaat er in de adoptieprocedure een 'flessenhals'. Wanneer de procedure tot verkrijging van de beginseltoestemming tot één jaar wordt teruggebracht, zal dit op de totale duur van het adoptieproces geen effect hebben. Het zou echter wel betekenen dat meer potentiële adoptieouders dan nu het geval is, in de bemiddelingsfase zouden instromen, met als gevolg dat deze fase langer duurt (drie tot zes jaar). Door de beperkte adoptiecapaciteit ontstaat in die situatie een 'oepenhoping' van potentiële adoptieouders met een beginseltoestemming. De flessenhals verplaatst zich in deze situatie dus naar een andere fase in de procedure. De minister van Justitie heeft ervoor gekozen deze flessenhals helemaal aan het begin van de adoptieprocedure te plaatsen, vóór de afgifte van de beginseltoestemming. Dat voorkomt dat een afgegeven beginseltoestemming die drie jaar geldig is, moet worden verlengd, waarvoor een heronderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming nodig is. De reden voor de beperkte geldigheidstermijn van de beginseltoestemming is dat het gezinsonderzoek (en de daarop gebaseerde beginseltoestemming) een in principe zo actueel mogelijk beeld wil scheppen van de capaciteiten van de potentiële adoptieouders. Daarnaast zou het plaatsen van de flessenhals in de bemiddelingsfase betekenen dat de druk op de vergunninghouders toeneemt om snel een kind voor te dragen, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van de adoptieprocedure. Dat is niet in het belang van het kind.

De wachttijd bij de Stichting Adoptievoorzieningen is afgestemd op het aantal beschikbare buitenlandse adoptiekinderen. Wanneer een stijging of daling van het aantal kinderen wordt verwacht, worden meer respectievelijk minder aanvragen in behandeling genomen.

Dat beïnvloedt de omvang van de wachtlijst en daarmee de wachttijd voor het volgen van de voorlichtingscursus. Die is op dit moment, zoals gezegd, circa 15 maanden. De procedure tot aan de afgifte van de beginseltoestemming duurt vervolgens acht tot twaalf maanden vanaf het begin van de voorlichtingscursus.

Het hanteren van een wachtlijst voorafgaande aan het in behandeling nemen van een verzoek om beginseltoestemming is niet onomstreden, zoals alleen al blijkt uit de hiervoor genoemde discussie met de Tweede Kamer. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in 2004 in haar rapport 'Beslistermijnen, Waar blijft de tijd', de hierboven genoemde argumenten van de minister van Justitie kennende, geoordeeld:

'De Algemene Rekenkamer merkt op dat de Centrale Autoriteit voorbij lijkt te gaan aan het belang van de aspirant-adoptief ouders. Deze hebben er immers recht op om binnen een redelijke termijn zekerheid te verkrijgen omtrent de door hen begeerde beginseltoestemming.'

De Nationale ombudsman oordeelde in 2001 eveneens dat het hanteren van een wachtlijst onvoldoende recht doet aan het belang van potentiële adoptieouders om zekerheid te verkrijgen omtrent hun geschiktheid voor adoptie. Het gerechtshof te Den Haag heeft echter het hanteren van een wachtlijst recentelijk in rechte geaccordeerd in zijn uitspraak van 13 juni 2007:

(...)

De Commissie is van oordeel dat het hanteren van een wachtlijst aan het begin van de procedure de voorkeur verdient boven het laten ontstaan van een flessenhals na de verlening van de beginseltoestemming. De druk op de vergunninghouders om zo snel mogelijk (bijvoorbeeld gegeven het feit dat de leeftijdsgrens bijna is bereikt) een adoptie te realiseren, zal immers toenemen als de beginseltoestemming is verkregen. De kans op onregelmatigheden kan daardoor toenemen. De wachtlijst kan tot gevolg hebben dat er geruime tijd verloopt tussen de eerste aanmelding en de beslissing omtrent de beginseltoestemming. Soms zal een beginseltoestemming worden geweigerd vanwege het bereiken van de maximumleeftijd. Indien na verlening van de beginseltoestemming een lange wachttijd bestaat, kan de beginseltoestemming echter vervallen, waarna hernieuwde verlening vanwege de leeftijdsgrens niet meer mogelijk is. Dat betekent al met al dat het verkrijgen van beginseltoestemming voor een beperkte categorie potentiële adoptieouders onmogelijk wordt als gevolg van de wachtlijst. Zoals de Commissie in hoofdstuk 1 van dit rapport heeft benadrukt, dient het belang van het kind echter zwaarder te wegen dan het belang van potentiële adoptieouders, ook indien dat betekent dat sommige potentiële adoptieouders geen beginseltoestemming meer (verlengd) kunnen krijgen vanwege hun leeftijd.

De Commissie acht de zojuist beschreven redenen van de minister voor het invoeren van een wachtlijst gerechtvaardigd. De Commissie acht in dit verband ook het volgende van belang. In hoofdstuk 2 is reeds gesproken over de aanzuigende werking als risico bij interlandelijke adoptie. De door sommige potentiële adoptieouders gevoelde urgentie om te adopteren en het feit dat er geld is te verdienen met adoptie, kunnen een aanzuigende werking creëren: de verleiding bestaat om meer kinderen voor adoptie in aanmerking te laten komen dan nodig is (...). De Commissie is van oordeel dat het, ten behoeve van de kwaliteit van het adoptieproces, een taak van landen van herkomst en ontvangende landen is om waar mogelijk die aanzuigende werking te verminderen. Invoering dan wel handhaving van een wachtlijst is naar het oordeel van de Commissie een van de passende middelen om dat doel te bereiken. Overigens blijkt uit het feit dat vergunninghouders zelf ook wachtlijsten hebben moeten invoeren voor potentiële adoptieouders die reeds een beginseltoestemming hebben verkregen, dat de zekerheid van het snel verlenen van een beginseltoestemming moet wijken voor het belang van het kind dat wordt gediend door het zoveel mogelijk vermijden van ongewenste neveneffecten van de adoptieprocedure.

5.3 Adoptiecapaciteit

Naar het oordeel van de Commissie heeft de overheid met betrekking tot interlandelijke adoptie een taak bij het beschermen van het belang van kinderen als groep, welk belang niet altijd samenvalt met dat van een individueel kind. Bij de bescherming van het belang van kinderen als groep gaat het om het bewaken van de kwaliteit van het adoptieproces en het zoveel mogelijk tegengaan van de risico's die zijn geschetst in paragraaf 2.3. Dat betekent naar de mening van de Commissie in concreto dat de overheid de adoptieprocedure moet bewaken en dat de overheid de aanzuigende werking van adoptie zoveel mogelijk moet tegengaan. Daarnaast acht de Commissie het van belang om financieel of anderszins hulp te verlenen aan de landen van herkomst, opdat zij hun eigen systeem van jeugdzorg goed op kunnen zetten. De Commissie acht het niet de taak van de overheid om een toename te faciliteren van het aantal kinderen dat voor adoptie naar Nederland in aanmerking komt. Interlandelijke adoptie kan immers, zoals de Commissie reeds heeft aangegeven in paragraaf 1.2, op zijn best individuele kinderen helpen om in een gezin op te groeien, maar kan niet dienen als oplossing voor het armoedeprobleem, en moet niet worden gezien als 'ontwikkelingshulp'."

6. Artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht:

"Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag."

7. In rapport 1996/447 overwoog de Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"6. In dit geval doet zich de vraag voor in hoeverre de met de behandeling van verzoeken om een beginseltoestemming bij het ministerie van Justitie gemoeide termijn(en) redelijk is (zijn) te achten. Ten aanzien van de, van elkaar te onderscheiden, fasen in deze procedure is het volgende van belang:

a. De administratieve activiteiten in verband met de eerste behandeling van de aanvraag, de verwerking van de betaling van de kosten en de voorbereiding van de beslissing tot verlening van een beginseltoestemming nemen in het huidige traject al met al ruim een jaar in beslag. Niet valt in te zien waarom deze activiteiten zo lang moeten duren, en waarom zij niet kunnen worden voltooid binnen een veel kortere periode. Daarbij valt te denken aan acht weken.

b. de voorlichtingsfase duurt, gerekend vanaf de toezending van het handboek met uitgebreide informatie tot en met de laatste dag van de zes maandelijkse voorlichtingsbijeenkomsten, ruim een jaar. Feitelijk bestaat dit deel van het traject aan de zijde van het ministerie uit de verzending van documentatie aan de aspirant-ouders en de planning en voorbereiding van de zes maandelijkse regionale bijeenkomsten.

Wat betreft de betrokken ouders is het gewenst dat zij, in aanmerking genomen de aard van de materie en de ingrijpende gevolgen van een opnemings van een buitenlands kind, de gelegenheid krijgen alle facetten van hun voornemen onder ogen te zien - via de hun verstrekte documentatie - en zich te bezinnen op de verstrekkende consequenties voor het op te nemen kind en het eigen persoonlijke (gezins-)leven. Tevens dienen betrokkenen de nodige voorzieningen te treffen ten behoeve van hun werk en gezin om de zes maandelijkse bijeenkomsten (op werkdagen) te kunnen bijwonen.

Gezien de opzet en organisatie van de voorlichting, en niet in de laatste plaats ook de motivatie die bij de aspirant-ouders aanwezig mag worden verondersteld, valt niet in te zien waarom deze fase langer dan acht maanden (zes maanden voor de voorlichtingsbijeenkomsten en een redelijk te achten termijn van acht weken voor de voorbereiding daarvan) zou moeten duren.

c. tenslotte is met het door de raad voor de kindbescherming aan het ministerie uit te brengen rapport thans circa zes maanden gemoeid. Gelet op de aard van de aan deze rapportage verbonden werkzaamheden - met de aspirant-ouders wordt een aantal gesprekken gevoerd, mede op basis waarvan een rapport met een advies aan de minister wordt opgesteld - valt niet in te zien waarom, bij een tijdige planning, een dergelijk rapport in het algemeen niet eveneens binnen een termijn van acht weken zou kunnen worden uitgebracht. Evenmin valt in te zien waarom met dit onderzoek niet direct aansluitend op de laatste voorlichtingsbijeenkomst een begin kan worden gemaakt. Het totaal van de hiervoor genoemde en redelijk te achten termijnen (tweemaal een termijn van acht weken en een termijn van acht maanden) belooft daarmee een jaar.

(...)

De staatssecretaris van Justitie stelde ter verduidelijking van de redenen voor de gehanteerde wachttijd tussen de aanvraag en de beslissing daarop, dat het gevaar bestaat dat de aan de beginseltoestemming ten grondslag gelegde gegevens aan actualiteit kunnen verliezen indien de toestemming snel na het indienen van de aanvraag wordt verleend, aangezien in de huidige praktijk zich pas lang na de aanmelding de mogelijkheid voordoet tot opnemng van een pleegkind. Dit argument gaat er echter aan voorbij dat de wetgever in artikel 3, lid 1, van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen (...) heeft bepaald dat een verleende beginseltoestemming geldt voor de duur van drie jaar.

Daarmee is een indicatie gegeven met betrekking tot de termijn gedurende welke in beginsel van de betrouwbaarheid van de betreffende gegevens mag worden uitgegaan. Het is dan ook oneigenlijk om, met het doel het risico te beperken dat in deze periode van drie jaar gegevens te zeer aan actualiteit inboeten, de procedure zodanig in te richten dat het verlenen van de beginseltoestemming en de plaatsing van een kind zo dicht mogelijk bij elkaar liggen. Dat neemt niet weg dat het belang van het op te nemen kind meebrengt, dat waar nodig kort voorafgaande aan de opnemng wordt nagegaan of de aspirant-ouders nog aan de gestelde eisen voldoen. De staatssecretaris wees er nog op dat door een betere capaciteitsbenutting de wachttijd inmiddels is, en nog verder wordt, verkort. Uit de gegevens over de wachttijden in de donorlanden blijkt overigens dat deze thans in alle gevallen korter zijn dan de geldigheidsduur van de beginseltoestemming.

(...)

In de zaak die leidde tot rapport No 89/R225 werd met betrekking tot de termijn onder meer overwogen dat met een verkorting van de wachttijd op dat moment geen redelijk doel was gediend. Het onderzoek in de onderhavige kwestie, mede bezien in relatie tot de ontwikkelingen sinds 1989, noopt echter tot een heroverweging van dit eerdere standpunt. De voorgaande overwegingen leiden tot het oordeel dat een periode van een jaar als een redelijke termijn kan worden aangemerkt voor het nemen van een beslissing op een verzoek om een beginseltoestemming. De thans door het ministerie gebruikte termijn is dan ook veel te lang. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk. Deze overweging geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

(...)

De minister van Justitie wordt in overweging gegeven de procedure met betrekking tot het verlenen van een beginseltoestemming tot de opnemng van een buitenlands pleegkind zodanig in te richten dat de termijn waarbinnen een beslissing wordt genomen op het desbetreffende verzoek wordt bekort, met als oriëntatiepunt de in BEOORDELING onder 6. genoemde redelijke termijn van een jaar."

8. In rapport 2001/387 overwoog de Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"Verzoeker is een beginseltoestemming verleend op 1 juni 2001, dat is ruim 18 maanden na indiening van hun verzoek daartoe.

2. Naar aanleiding van een in 1995 ontvangen klacht over de lange behandelingsduur van een aanvraag zoals die van verzoekers, overwoog de Nationale ombudsman in rapport 96/447 (...) onder meer dat één jaar was te beschouwen als een redelijke termijn voor het nemen van een beslissing. De Staatssecretaris van Justitie liet in reactie hierop, op 7 januari 1997, weten dat de termijn - na een overgangperiode - in 2000 kon zijn bekort tot ongeveer veertien maanden, mits het jaarlijks aantal aanvragen nagenoeg gelijk zou blijven, en onder verwijzing naar het beperkte aanbod van kinderen als de kritische factor in het geheel.

(...)

In rapport 96/447 is onder meer overwogen dat de wetgever heeft bepaald dat een verleende beginseltoestemming geldt voor de duur van drie jaar, en dat daarmee een indicatie is gegeven voor de termijn gedurende welke in beginsel van de betrouwbaarheid van de betreffende gegevens mag worden uitgegaan. Blijkens de Memorie van Toelichting is de wetgever er ook van uitgegaan dat een termijn van drie jaar in beginsel toereikend moet zijn om de opneming van een kind te realiseren, gelet op de overweging met betrekking tot artikel 3 van de wet dat indien het aanbod van kinderen achterblijft bij de vraag, een verlengingsprocedure noodzakelijk kan zijn, in welk geval een verzoek tot verlenging met voorrang wordt behandeld. Dit uitgangspunt vindt echter nog slechts in beperkte mate steun in de feiten en omstandigheden, die in het kader van het onderzoek naar voren zijn gekomen. Het ontbreekt ook aan enig vooruitzicht dat het aanbod van kinderen binnen afzienbare tijd zal kunnen voldoen aan de, naar redelijkerwijs mag worden verondersteld, groeiende vraag naar kinderen. Dit betekent - onvermijdelijk - dat de wachttijd steeds meer toeneemt en daarmee het risico dat, gelet op de aan het verlenen van een beginseltoestemming gestelde criteria zoals die met betrekking tot de leeftijd, een groeiend aantal gegadigden voor de opneming van een kind in hun mogelijkheden daartoe worden beperkt of zelfs, na verloop van tijd, in het geheel niet meer in aanmerking kunnen komen.

(...)

Gelet op de voorgaande overwegingen is onzeker of, en zo ja, voor hoe lang nog met de door het Ministerie gehanteerde spreiding van de wachttijd over de totale procedure wordt bereikt dat binnen 3 jaar nadat een beginseltoestemming is verleend in het algemeen een kind kan worden opgenomen. Het Ministerie is nadat de beginseltoestemming is afgegeven niet langer betrokken in de procedure, zodat de aspirant-ouders, via hun bemiddelaar, er zelf voor moeten zorgen dat binnen de gestelde termijn van de verkregen

toestemming gebruik wordt gemaakt.

Wat er ook zij van het uitgangspunt dat het Ministerie uit een oogpunt van een zoveel mogelijk gelijke behandeling van aanvragers enerzijds en een doelmatig gebruik van de personele en budgettaire middelen anderzijds een spreiding van de wachttijd over de totale procedure voorstaat, dit uitgangspunt wordt wel begrensd door de wettelijke bepalingen, die inhouden dat een beschikking dient te worden gegeven binnen de wettelijk voorgeschreven termijn of, bij het ontbreken van zo'n termijn, binnen een redelijke termijn.

Verzoekers en hun gemachtigde kunnen daarom worden gevolgd in hun standpunt dat de beslissing op hun aanvraag om een beginseltoestemming zo snel mogelijk, binnen de in een dergelijk geval nog redelijk te achten termijn had moeten zijn genomen. Zoals uit overweging 2. mag blijken, verschillen de Nationale ombudsman en de Staatssecretaris van Justitie ook niet essentieel in hun opvatting over hetgeen in dit verband onder een redelijke termijn dient te worden verstaan. In dit geval is die redelijke termijn overschreden.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk."

9. Op de website www.adoptie.nl zijn de volgende cijfers weergegeven:

Overzicht betrekking hebbend op de procedure tot opnemning van buitenlandse adoptiekinderen in Nederlandse gezinnen over de jaren 2002-2006

2002

2003

2004

2005

2006

Verzoeken ter verkrijging van

beginseltoestemming

3049

2714

2474

3135

3197

Verstreckte beginseltoestemmingen

1560

1366

1431

1446

1644

Intrekkingen van het verzoek

885

1083

1024

1218

1230

In Nederlandse gezinnen opgenomen

kinderen

1130

1154

1307

1185

816

Afwijzingen i.v.m. ongeschiktheid van

aspirant-adoptieouders

15

6

5

20

25

Afwijzingen wegens overschrijding

van de leeftijdsgrens

18

18

27

19

17

Afwijzing wegens te vroeg ingediende

aanvraag tweede of volgende kind

93

103

Afwijzing overig

6