



# Rapport

## Klacht

Verzoekers klagen over de behandelingsduur van hun op 8 april 2003 bij de minister van Justitie ingediende aanvraag tot verkrijging van toestemming tot opnemng van een buitenlands kind ter adoptie, de zogenoemde beginseltoestemming.

Tevens klagen verzoekers erover dat zij gedurende de aanvraagperiode niet goed zijn geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot hun aanvraag.

Tenslotte klagen verzoekers erover dat de minister van Justitie in zijn hoedanigheid als Centrale autoriteit pas in februari 2007 heeft meegedeeld dat het juridisch niet mogelijk bleek een Afghaans kind uit Afghanistan te adopteren, terwijl verzoekers dat van meet af aan hadden aangegeven. Door deze trage gang van zaken komen verzoekers wegens het inmiddels bereiken van verzoekster van de leeftijd van zesenvestig jaren thans niet meer in aanmerking voor adoptie.

## 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.). 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, een zogenoemde vergunninghouder, kan dan een pleegkind worden verkregen uit een bij het Haags adoptieverdrag aangesloten land. Ook kan worden geadopteerd via deelbemiddeling. Dit wordt ook wel 'zelfdoen' genoemd. De adoptiefouders leggen in het gekozen land van herkomst dan zelf de contacten met autoriteiten, personen of instellingen via welke zij een kind wensen op te nemen (zie Achtergrond, onder 1.3.). De beginseltoestemming geldt voor de duur 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 zesenvestig jaren zal hebben bereikt (zie Achtergrond, onder 1.2.).

2. Voor deelbemiddeling is toestemming nodig van de Nederlandse Centrale autoriteit; in Nederland is hiertoe de minister van Justitie aangewezen. De adoptieouders kiezen een Nederlandse vergunninghouder aan wie de Centrale autoriteit het gezinsrapport van de Raad voor de Kinderbescherming toezendt. Ook moeten zij aan deze vergunninghouder aangeven van welke autoriteiten, personen of instellingen zij in dat land gebruik wensen te maken. De vergunninghouder onderzoekt deze vervolgens op zuiverheid en zorgvuldigheid

van handelen, en brengt hierover een advies uit aan de Centrale autoriteit. De Centrale autoriteit beslist dan onder meer op grond van dit advies of zij toestemming verleent voor de deelbemiddeling. Indien nodig vraagt de Centrale autoriteit nadere informatie aan de adoptieouders of aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. Verzoekster diende op 8 april 2003 een aanvraag in bij de minister van Justitie tot het verkrijgen van een beginseltoestemming tot opnemng van een buitenlands kind ter adoptie. In antwoord op dit verzoek deelde de minister van Justitie verzoekster bij brief van 29 april 2003 onder meer het volgende mee:

"Op uw verzoek is van toepassing de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie. Voor nadere informatie omtrent deze wet verwijs ik u naar de u eerder toegezonden brochure. Mocht deze niet (meer) in uw bezit zijn, dan kunt u deze opvragen via bovenstaand doorkiesnummer. Ik verzoek u deze brochure nogmaals zorgvuldig door te lezen. Aan een eventuele afgifte van een beginseltoestemming gaat een gezinsonderzoek vooraf, dat zal worden ingesteld door de vestigingen van de raad voor de kindbescherming in het arrondissement, dan wel het hofressort waarin u woonachtig bent. De datum van ontvangst van uw verzoek - op grond waarvan aan u het gemelde B.K.A.-registratienummer is toegekend - is bepalend voor de volgorde van onderzoek.

De duur van de wachttijd wordt voornamelijk bepaald door de omstandigheid dat een groot aantal onderzoeken om beginseltoestemming, dat vóór het uwe is ingediend, nog verwerkt moet worden. Hierdoor moet u rekening houden met een wachttijd tot aan het gezinsonderzoek van inmiddels twee jaar. Het verlenen van voorrang is niet mogelijk.

Gedurende de wachttijd wordt van u verwacht dat u informatie inwint over interlandelijke adoptie en wat de opnemng ter adoptie van een buitenlands kind voor uw gezin kan betekenen. Hiertoe worden door de afdeling Voorlichting en Informatie Adoptie (VIA) van de stichting adoptievoorzieningen te Utrecht (voorheen Bureau VIA) voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd, welke verplicht door u beiden dienen te worden bijgewoond.

(...)

Gezien de lange wachttijd is het mogelijk dat het enige tijd duurt alvorens u van genoemde afdeling bericht ontvangt over de voorlichtingsbijeenkomsten; voorlichting en gezinsonderzoek zullen namelijk zoveel mogelijk op elkaar aansluiten."

4. Op 21 november 2005 startte de Raad voor de Kinderbescherming het gezinsonderzoek. Op 14 februari 2006 adviseerde de Raad voor de Kinderbescherming de minister van Justitie positief over het verzoek van verzoekster tot opnemng van een buitenlands kind ter adoptie.

5. Bij beschikking van 21 februari 2006 verleende de minister van Justitie de beginseltoestemming aan verzoekster. Vanwege de leeftijd van verzoekster was deze beginseltoestemming geldig tot 31 mei 2007. In de beschikking werd onder meer het volgende vermeld:

"Wanneer u zelf een contact heeft in het buitenland en u heeft het voornemen via dit contact een kind ter adoptie in uw gezin op te nemen, dient u zich eveneens te wenden tot een vergunninghouder. Deze heeft namelijk de taak zgn. 'privé-contacten' na te gaan op zuiverheid en zorgvuldigheid van handelen en mij daarover te rapporteren. Na goedkeuring door mij van dit contact kan de vergunninghouder vervolgens het gezinsrapport beschikbaar stellen ten behoeve van de adoptieprocedure in dit land en u daarbij behulpzaam zijn. Voorwaarde is natuurlijk wel dat het zgn. 'zelfdoen' in dat land ook is toegestaan."

6. Verzoekster en haar partner kozen voor deelbemiddeling. Zij lieten de minister van Justitie bij brief van 24 februari 2006 weten dat zij twee kinderen uit hun land van herkomst Afghanistan wilden adopteren. In het kader van deze deelbemiddelingsprocedure stuurde de minister van Justitie op verzoek van verzoekers op 27 februari 2006 het gezinsrapport van de Raad voor de Kinderbescherming op naar een vergunninghouder. De vergunninghouder bracht op 16 maart 2006 een neutraal advies uit aan de minister van Justitie inzake de door verzoekster gewenste deelbemiddeling in Afghanistan, en adviseerde de minister daarbij om aan verzoekers alsnog nadere vragen te stellen. Bij dit advies was een door verzoekers ingevuld vragenformulier van 14 maart 2006 gevoegd, dat niet geheel was ingevuld en waarin verzoekers als contact opgaven meer dan driehonderd familieleden en duizend vrienden en kennissen te hebben in Afghanistan. Ook was bij het advies van de vergunninghouder een brief van verzoekers van 8 maart 2006 gevoegd met hun uitleg waarom het vragenformulier niet geheel was ingevuld. In Afghanistan bestond namelijk geen vergunninghouder, bemiddelaar of organisatie die een adoptieprocedure verzorgt. Hun familie had een aantal kinderen op het oog. Met de uitvoering van de adoptieprocedure voorzagen zij echter geen problemen, omdat Afghanistan hun vaderland is en hun contacten daar zeer breed waren, aldus verzoekers.

7. Bij brief van 5 april 2006 rappelleerden verzoekers de minister van Justitie. Zij verzochten de aanvraag zo spoedig mogelijk in behandeling te nemen gezien de korte geldigheidsduur van de beginseltoestemming. Op 11 april 2006 liet een medewerker van het Ministerie van Justitie aan verzoeker weten dat zij op dat moment bezig was een brief aan hem op te stellen, die hij waarschijnlijk nog die week of de week erop zou ontvangen. Toen verzoeker op 11 mei 2006 telefonisch aan de Centrale autoriteit vroeg waar de brief bleef, werd hem meegedeeld dat de brief in de week van 22 mei 2006 zou worden verstuurd. Afghanistan was een land, waarmee de Centrale autoriteit nog weinig ervaring had, waardoor grondig onderzoek moest worden gedaan. De kans zou daardoor groot zijn dat dit meer tijd in beslag zou nemen dan dat voor verzoeker wenselijk zou zijn, aldus de medewerkster. Verzoeker liet in dit telefoongesprek weten dat hij veel kennis had over

Afghanistan, en dat hij bereid was om alle vragen te beantwoorden.

8. In een andere zaak dan die van verzoekers, waarbij het eveneens ging om een wens om vanuit Afghanistan te adopteren, vroeg de minister van Justitie bij brief van 22 mei 2006 informatie op bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de wettelijke mogelijkheid tot interlandelijke adoptie in Afghanistan, en de voorwaarden en procedures omtrent adoptie vanuit dit land.

9. De minister van Justitie liet verzoekers bij brief van 7 juni 2006 weten wat precies de voorwaarden zijn voor deelbemiddeling. Deze voorwaarden golden ook voor aspirant-adoptiefouders die zelf uit het land van herkomst komen. Voorts liet de minister weten dat hij op basis van de door de vergunninghouder aangeleverde informatie over onvoldoende informatie beschikte om het contact dat verzoekers wensten te gebruiken, goed te keuren. De minister verzocht dan ook om het contact waarvan verzoekers in het kader van de deelbemiddeling gebruik wilden maken, bekend te maken. Ook verzocht de minister verzoekers om informatie te verstrekken, waaruit zou blijken dat aan de voorwaarden voor deelbemiddeling in Afghanistan was voldaan. Verzoekers werden verzocht om deze informatie voor 15 juli 2006 toe te sturen aan de vergunninghouder.

Bij brief van 21 juni 2006 gaven verzoekers aan de vergunninghouder een uitleg over de adoptieprocedure in Afghanistan. Zij lieten daarbij nogmaals weten dat de regels in Afghanistan anders waren dan in Nederland, en spraken hun hoop uit dat de banden tussen Nederland en Afghanistan op respect van elkaars wet en regels waren gebaseerd. Een contact, zoals de Centrale autoriteit bedoelde, kon niet worden gegeven, omdat dit simpelweg in Afghanistan niet bestond. Ook aan de voorwaarden kon niet worden voldaan. Alle beslissingen over adoptie werden door het hooggerechtshof genomen en er was geen speciale regelgeving ten aanzien van adoptie in dit land, aldus verzoekers.

Bij brief van 23 juni 2006 stuurden verzoekers een afschrift van deze brief naar de minister van Justitie. Naar aanleiding van deze brief stelde de vergunninghouder verzoekers bij brief van 29 juni 2006 opnieuw nadere vragen. Deze vragen werden door verzoekers bij brief van 3 juli 2006 beantwoord.

10. Bij brief van 22 juni 2006 liet de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Justitie weten dat hij inmiddels van de Nederlandse ambassade te Kabul had vernomen dat de rechtsfiguur adoptie in Afghanistan niet bestond. Er bestond uitsluitend een vorm van pleegouderschap. Een kind kon - zoals dat in het Nederlands recht is geregeld - geen familierechtelijke betrekkingen krijgen met een ander die niet zijn biologische ouder is.

Bij brief van 5 juli 2006 deelde de vergunninghouder aan de minister van Justitie mee dat hij zich ondanks de aanvullende informatie van verzoekers vast hield aan het neutrale advies dat hij ook in maart had gegeven. Bij brief van 12 juli 2006 lieten verzoekers aan de minister van Justitie weten dat zij het oneens waren met het advies van de

vergunninghouder. Voorts deelden verzoekers mee dat indien de minister nog vragen mocht hebben, zij deze graag zouden beantwoorden in een persoonlijk gesprek. De minister van Justitie verzocht het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 4 augustus 2006 om bij de Nederlandse ambassade in Afghanistan na te gaan of het mogelijk was dat in Nederland woonachtige personen tot pleegouder konden worden benoemd van een kind in Afghanistan en, zo ja, of zij met dit kind mochten afreizen naar Nederland met het oogmerk om hier te lande uiteindelijk een adoptie te laten uitspreken.

11. De minister van Justitie liet verzoekers bij brief van 9 augustus 2006 weten dat hij onlangs van het Ministerie van Buitenlandse Zaken had vernomen dat Afghanistan de rechtsfiguur adoptie niet kende. De minister had daarom het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht om uit te zoeken of het voor verzoekers mogelijk was om kinderen via het pleegouderschap naar Nederland mee te nemen met het oogmerk om hier te lande te adopteren. Voorts verzocht de minister verzoekers om nadere informatie over hun contact. Bij brief van 13 september 2006 lieten verzoekers aan de minister van Justitie weten dat in Afghanistan kort geleden een ministerie was belast met de verantwoordelijkheid over adoptiezaken. Dit ministerie zou er ook voor zorgdragen dat aan de door Nederland gestelde voorwaarden van adoptie zou worden voldaan. Per e-mailbericht van 11 oktober 2006 rappelleerde een medewerker van het Ministerie van Justitie bij een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij e-mailbericht van 26 oktober 2006 stelde diezelfde medewerker van het Ministerie van Justitie het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de hoogte van het door verzoekers recent aangegeven ministerie in Afghanistan dat sinds kort belast zou zijn met adoptiezaken, en verzocht nogmaals om beantwoording van de vragen in de brief van 4 augustus 2006. De medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken liet diezelfde dag aan de medewerker van het ministerie van Justitie het volgende weten:

"In vervolg op dezerzijds bericht van 19 juni 2006 kan ik u informeren dat het Afghaans Supreme Court toestaat dat in Nederland woonachtige personen een verzoek indienen om het pleegouderschap te verkrijgen over Afghaanse kinderen, met de bedoeling dat de kinderen in Nederland in een pleeggezin opgenomen worden en opgevoed worden. Het verzoek kan alleen worden ingediend door een moslim of door een moslimfamilie."

Over een mogelijkheid tot adoptie liet hij zich verder niet uit.

12. Bij brief van 13 december 2006 diende verzoekers een klacht in bij het Ministerie van Justitie over onder meer de wijze waarop zij tot dan toe waren geïnformeerd over de stand van zaken in de procedure.

13. Op 3 januari 2007 rappelleerde het Ministerie van Justitie opnieuw bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij brief van 18 januari 2007 bevestigde de minister van Justitie aan verzoekers de ontvangst van de klacht, en nodigde hen uit voor een hoorzitting. Voorts liet de minister aan verzoekers weten dat hij onlangs nogmaals contact had opgenomen

met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Er zou nauw worden samengewerkt met dit ministerie om ervoor te zorgen dat de informatie die nodig was voor hun dossier zo snel mogelijk zou worden aangeleverd. De situatie in Afghanistan was echter zodanig dat het niet eenvoudig was om de benodigde informatie te verzamelen.

Eveneens bij brief van 18 januari 2007 verstrekke het Ministerie van Buitenlandse Zaken de aanvullende informatie aan het Ministerie van Justitie. De Nederlandse ambassade te Kabul had het Ministerie van Buitenlandse Zaken meegedeeld dat de mogelijkheid van pleegouderschap wel bestond, echter niet ter fine van adoptie. Het door verzoekers aangedragen ministerie in Afghanistan had de juistheid van bovenstaande informatie bevestigd ten overstaan van de Nederlandse ambassade. Zoals al eerder was aangegeven, was de veiligheidssituatie in Afghanistan zodanig dat onderzoek naar de door de minister van Justitie genoemde contactpersoon niet mogelijk. Maar gelet op de voorgaande informatie was een dergelijk onderzoek ook niet meer geïndiceerd, aldus het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

14. Bij brief van 2 februari 2007 stelde de minister van Justitie verzoekers in kennis van zijn voornemen om het deelbemiddelingsverzoek af te wijzen. Op 5 maart 2007 vond een gesprek plaats over dit voornemen tussen twee medewerkers van het Ministerie van Justitie en verzoekers.

15. De minister van Justitie oordeelde bij brief van 2 april 2007 onder meer als volgt op de klacht van verzoekers van 13 december 2006:

"Uit het dossier en hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren is gekomen, leid ik af dat er weliswaar een aantal keer telefonisch contact is geweest tussen u en de medewerkers over de stand van zaken in de procedure, maar dat u op bepaalde momenten onvoldoende (schriftelijk) geïnformeerd bent. Bovendien heeft de taalbarrière tussen u en de betrokken medewerkers er mogelijk toe bijgedragen dat de informatievoorziening onduidelijk was. De moeizaam verlopende communicatie kan eraan hebben bijgedragen dat u de bejegening als onvriendelijk hebt ervaren. Dat betreurt ik. Dit was echter geenszins de bedoeling van de betrokken medewerkers. Uw klacht (...) acht ik gegrond (...). Hierbij merk ik nog het volgende op.

Naar aanleiding van uw zaak is nogmaals bezien hoe ingeval van communicatieproblemen tussen de medewerkers van de Centrale autoriteit en de betrokkenen in de toekomst kan worden gehandeld. Denkbaar is dat in voorkomende gevallen gevraagd wordt om gebruik te maken van een vertrouwenspersoon. Ook is denkbaar dat de betrokkenen worden uitgenodigd voor een gesprek. Dit laatste had in uw geval voor de hand gelegen."

16. Bij brief van 10 april 2007 wees de minister van Justitie het deelbemiddelingsverzoek van verzoekster definitief af.

## I. Ten aanzien van de behandelingsduur van de beginseltoestemming

### Bevindingen

1. Verzoekers klagen over de behandelingsduur van ruim vierendertig maanden van de door verzoekster op 8 april 2003 bij de minister van Justitie ingediende aanvraag tot een beginseltoestemming.
2. De minister van Justitie achtte de klacht niet gegrond. De termijn tussen de aanvraag en het verlenen van een beginseltoestemming was gelegen in het feit dat er - gezien de bijzondere aspecten van de problematiek van interlandelijke adoptie - na rijp beraad en uitvoerig debat in de Tweede Kamer voor was gekozen om een wachtlijst te hanteren. Deze wachttijd wordt gehanteerd voor aanvang van het moment waarop een aspirant-adoptiefouder een uitnodiging krijgt voor het volgen van een voorlichtingscursus, welke uitnodiging het startsein vormt voor de procedure die leidt tot een beslissing op het verzoek om een beginseltoestemming. Die keuze was ingegeven door het gegeven dat (veel) minder kinderen voor adoptie in Nederland beschikbaar kwamen dan er aspirant-adoptiefouders waren die een buitenlands kind ter adoptie in hun gezin wilden opnemen. Ten aanzien van de hantering van deze wachttijd verwees de minister naar een uitspraak van het gerechtshof te Den Haag van 13 juni 2007, waarin dit niet onjuist werd geacht (zie Achtergrond, onder 2.). Ook verwees de minister naar zijn reactie van 14 januari 2008 op een klacht van aspirant-adoptiefouders, die leidde tot rapport 2008/238 van de Nationale ombudsman (zie Achtergrond, onder 3.1.). In deze reactie liet de minister weten dat de procedure momenteel zo was ingericht dat zodra aspirant-adoptiefouders een beginseltoestemming hebben, de bemiddeling ook daadwerkelijk kon worden aangevangen. Indien alle aanvragen zouden worden behandeld zonder inachtneming van de wachttijd, zouden de adoptiefouders vastlopen in verband met de omvang van het aanbod van adoptiefkinderen. Diverse keren was met de Tweede Kamer gesproken over het probleem met 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, aldus de reactie van 14 januari 2008 (zie Achtergrond, onder 4.). Ten slotte deelde de minister in zijn reactie van 14 januari 2008 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. Op 29 mei 2008 bracht de commissie-Kalsbeek het Rapport interlandelijke adoptie, "Alles van waarde is weerloos" uit (zie Achtergrond, onder 5.). 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 gemeoid. 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 is. 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 verdiende 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 is verkregen. Daardoor kon de kans op onregelmatigheden toenemen. De commissie beseftte 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.

## Beoordeling

4. 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.

5. In rapport 2008/238 heeft de Nationale ombudsman overwogen dat hij geen redelijke grond aanwezig ziet voor het inbouwen van een wachttijd voorafgaand aan de procedure ter verkrijging van een beginseltoestemming. Bij afwezigheid van deze redelijke grond is de Nationale ombudsman van oordeel 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 (zie Achtergrond, onder 3.2.).

6. Nu de minister van Justitie in dit onderzoek heeft verwezen naar zijn reactie in het onderzoek, dat tot rapport 2008/238 heeft geleid, ziet de Nationale ombudsman ook nu 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. Een periode van ruim vierendertig maanden 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.

II. Ten aanzien van de informatieverstrekking tijdens de procedure

## **Bevindingen**

1. Tevens klagen verzoekers erover dat zij gedurende de aanvraagperiode niet goed zijn geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot hun aanvraag.

2. Wat betreft het niet goed geïnformeerd zijn tijdens de periode na het verkrijgen van de beginseltoestemming tot aan de afhandeling van het verzoek tot goedkeuring van het buitenlands contact in verband met de deelbemiddelingsprocedure, achtte de minister van Justitie de klacht gegrond. Ter toelichting verwees hij naar zijn eerdere beslissing op dit klachtonderdeel van verzoekers van 2 april 2007 (zie hiervóór, onder Algemeen, punt 15.).

Hij had daarin aangegeven dat er weliswaar een aantal keren telefonisch contact was geweest tussen verzoekers en medewerkers van de Centrale autoriteit over de stand van zaken, maar dat zij op bepaalde momenten onvoldoende schriftelijk waren geïnformeerd. Wellicht had de taalbarrière tussen zijn medewerkers en verzoekers ertoe bijgedragen dat de informatievoorziening voor verzoekers onduidelijk was, aldus de minister.

3. Wat betreft het deel van de klacht dat ziet op het niet goed geïnformeerd zijn tijdens de periode tot aan het verkrijgen van de beginseltoestemming, achtte de minister de klacht niet gegrond. Op het moment dat aspirant-adoptiefouders het formulier ter verkrijging van een beginseltoestemming hebben ingevuld en ondertekend, wordt de ontvangst ervan bevestigd. In deze ontvangstbevestiging wordt uitvoerig ingegaan op de procedure die dan gaat lopen. In de brief wordt eveneens ingegaan op de duur van de wachttijd. Per brief van 29 april 2003 werd aan verzoekers aangegeven dat de wachttijd tot aan het gezinsonderzoek op dat moment twee jaar bedroeg. De Raad voor de Kinderbescherming had op 14 februari 2006 een positief advies uitgebracht betreffende het verzoek van verzoekster om een kind uit het buitenland te adopteren. Vervolgens willigde de Centrale autoriteit op 21 februari 2006 het verzoek om een beginseltoestemming in.

De minister was van mening dat de Centrale autoriteit in deze fase van het adoptieverzoek had gedaan wat zij moest doen om de voortgang te bewaken, gegeven het stelsel dat wordt gewerkt met doorlooptijden, aldus de minister.

## **Beoordeling**

4. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit betekent dat de door een bestuursorgaan verstrekte informatie over een aanvraagprocedure zo volledig mogelijk dient te zijn, om onduidelijkheid en valse verwachtingen hierover aan de kant van de burger te voorkomen. Zij dient daarbij voor ogen te houden dat de belangen die voor de burgers op het spel staan vaak groot zijn of als zodanig worden ervaren.

5. Ten aanzien van de klacht van verzoekers over het niet goed geïnformeerd zijn tijdens de periode na het verkrijgen van de beginseltoestemming tot aan de afhandeling van het verzoek tot goedkeuring van het buitenlands contact in verband met de deelbemiddelingsprocedure, heeft de minister van Justitie de klacht gegrond geacht. De Nationale ombudsman heeft met instemming van dit oordeel kennisgenomen.

6. Ten aanzien van de klacht over het niet goed geïnformeerd zijn tijdens de periode tot aan het verkrijgen van de beginseltoestemming, overweegt de Nationale ombudsman als volgt. De wachttijd tot aan het gezinsonderzoek door de Raad heeft ruim tweeënhalve jaar geduurd. Dit is niet in overeenstemming met de wachttijd die de minister van Justitie in zijn brief aan verzoekers van 29 april 2003 heeft aangegeven. Deze informatie is daarom niet

juist geweest. Voorts heeft de minister van Justitie in zijn brief van 29 april 2003 aan verzoekers aangegeven dat de duur van de wachttijd voornamelijk zou worden bepaald door de omstandigheid dat een groot aantal onderzoeken om een beginseltoestemming, dat vóór die van verzoekers was ingediend, nog moest worden verwerkt. Deze informatie komt echter niet overeen met hetgeen de minister later, in zijn reactie aan de Nationale ombudsman op verzoekers klacht over de behandelingsduur van de beginseltoestemming heeft meegedeeld, namelijk dat de wachttijd tussen de aanvraag en het verlenen van de beginseltoestemming was gelegen in het feit dat er een absolute wachttijd aan het begin van de procedure was ingebouwd om zo de vraag en het aanbod van adoptiekinderen op elkaar te kunnen afstemmen (zie hiervóór, onder I.2.). Ook deze informatie is daarom niet juist geweest. De Nationale ombudsman acht het voorgaande voldoende om de informatieverstrekking van de minister van Justitie in strijd te achten met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzocht gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de mededeling dat adoptie juridisch niet mogelijk was

## Bevindingen

1. Tenslotte klagen verzoekers erover dat de minister van Justitie in zijn hoedanigheid als Centrale autoriteit hun pas in februari 2007 heeft meegedeeld dat het juridisch niet mogelijk bleek een Afghaans kind uit Afghanistan te adopteren, terwijl verzoekers dat van meet af aan hadden aangegeven. Door deze trage gang van zaken komen verzoekers wegens het inmiddels bereiken van verzoekster van de leeftijd van zesenvestig jaren thans niet meer in aanmerking voor adoptie.

2. De minister van Justitie achtte de klacht niet gegrond. Naar aanleiding van eerdere berichtgeving van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 22 juni 2006 over de (on)mogelijkheid van adoptie in Afghanistan, was bij brief van 4 augustus 2006 om nadere informatie gevraagd. Over het feit dat Afghanistan adoptie niet kende alsmede dat de Centrale autoriteit aanvullende vragen had gesteld, waren verzoekers bij brief van 9 augustus 2006 op de hoogte gebracht. De Centrale autoriteit beschikte niet over informatie omtrent de (on)mogelijkheden tot adoptie uit alle landen van herkomst. Als uit een land van herkomst, zoals Afghanistan, nog niet eerder in het kader van volledige of deelbemiddeling is geadopteerd, dient deze informatie in het kader van het onderzoek naar zuiverheid en betrouwbaarheid van het buitenlands contact te worden opgevraagd. Dit was de reden waarom de Centrale autoriteit aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken algemene informatie had gevraagd over de mogelijkheden van adoptie in Afghanistan. De nadere vragen die de minister had gesteld aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken zagen dan ook op het krijgen van inzicht in de eventuele andere mogelijkheden voor verzoekers die er mogelijk weliswaar toch zouden kunnen zijn. Hiermee werd specifiek bedoeld op de mogelijkheid in landen waar eveneens het rechtssysteem geldt dat is gebaseerd op

de Sharia en waarbij wel de mogelijkheid bestaat om in het kader van pleegouderschap een kind in Nederland op te nemen met het uiteindelijke doel van adoptie in Nederland. De Nederlandse ambassade had specifiek aan de Afghaanse autoriteiten gevraagd of deze constructie ook in Afghanistan was toegestaan. Na herhaaldelijk aandringen van de kant van de minister bereikte hem uiteindelijk in januari 2007 het bericht dat de Afghaanse autoriteiten aan een dergelijke mogelijkheid niet konden meewerken. Hij had verzoekers hierover dan ook niet eerder kunnen berichten, aldus de minister.

## Beoordeling

3. Ook hier geldt het vereiste van voortvarendheid. De afgifte van een beslissing op een verzoek tot deelbemiddeling moet eveneens worden gezien als een besluit in de zin van de Awb. In de wet noch richtlijnen met betrekking tot de opnemings van een buitenlands pleegkind is een termijn bepaling opgenomen.

4. De minister van Justitie heeft het verzoek om goedkeuring van het contact met betrekking tot interlandelijke adoptie uit Afghanistan afgewezen, omdat het Ministerie van Buitenlandse Zaken had vastgesteld dat de rechtsfiguur adoptie simpelweg niet bestond in Afghanistan. De afwijzing was dus niet gebaseerd op de kwaliteit van de contacten, waarvan verzoekers al vanaf het begin hadden aangegeven dat die niet waren te geven. Verzoekers hebben echter nooit aangegeven dat adoptie in Afghanistan juridisch niet mogelijk was, dus in zoverre mist de klacht feitelijke grondslag.

Wel kan iets worden gezegd over de voortvarendheid van de gang van zaken tot de uiteindelijke verkrijging van deze informatie en de mededeling aan verzoekers.

5. Bij brief van 24 februari 2006 lieten verzoekers aan de minister van Justitie weten dat zij twee kinderen uit Afghanistan wilden adopteren. De vergunninghouder gaf op 16 maart 2006 een neutraal advies aan de minister van Justitie. De minister van Justitie verzocht het Ministerie van Buitenlandse Zaken vervolgens pas op 22 mei 2006 om aan te geven of de rechtsfiguur adoptie in Afghanistan eigenlijk wel bestond. Toen het Ministerie van Buitenlandse Zaken precies een maand later liet weten dat dit niet zo was, maar dat slechts sprake was van een vorm van pleegouderschap, reageerde de minister van Justitie wederom laat door pas op 4 augustus 2006 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken de vraag stellen of dit pleegouderschap, zoals in andere landen waar de Sharia geldt, uiteindelijk zou kunnen leiden tot adoptie in Nederland. Ongeacht of het de minister van Justitie vervolgens te verwijten valt dat het tot januari 2007 heeft geduurd voordat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in reactie op de brief van 4 augustus 2006 heeft laten weten dat dit niet mogelijk was, worden de eerdere trage reacties van de minister van Justitie al voldoende geacht om de gedraging in strijd te achten met het vereiste van voortvarendheid. Dit geldt temeer nu de beginseltoestemming nog maar kort geldig was, en verzoekers meerdere keren om spoed hebben gevraagd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Justitie is gegrond:

- ten aanzien van de duur tot aan het verkrijgen van de beginseltoestemming en ten aanzien van de mededeling dat adoptie in Afghanistan juridisch niet mogelijk was, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;
- ten aanzien van de informatieverstrekking tijdens de periode tot aan het verkrijgen van de beginseltoestemming, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming van kennisgenomen dat de minister van Justitie de klacht van verzoekers ten aanzien van de informatieverstrekking tijdens de periode na het verkrijgen van de beginseltoestemming tot aan de afhandeling van het verzoek tot goedkeuring van het buitenlandse contact, al eerder gegrond heeft geacht.

## **Onderzoek**

Op 8 november 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de mevrouw T. en de heer H. te Rotterdam, 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. Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

### **Informatieoverzicht**

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

1. Het verzoekschrift van verzoekers van 8 november 2007 met bijlagen.
2. Het standpunt van de minister van Justitie van 25 maart 2008 met bijlagen.
3. 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 kinderen ter adoptie (Stb. 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 (tekst zoals deze luidde tot 1 januari 2009)

"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 7a, eerste, tweede en derde lid

"1. Indien de aspirant-adoptiefouders gebruik wensen te maken van activiteiten van autoriteiten, instellingen of personen in het buitenland, doen zij hiervan onder overlegging van alle voor deze procedure relevante bescheiden opgave aan de vergunninghouder aan wie het rapport is verstrekt. De vergunninghouder onderzoekt deze autoriteiten, instellingen of personen op zuiverheid en zorgvuldigheid van handelen.

2. Naar aanleiding van het in het eerste lid bedoelde onderzoek brengt de vergunninghouder schriftelijk, met redenen omkleed, advies uit aan Onze Minister. Van de toezending van het advies doet hij schriftelijk mededeling aan de aspirant-adoptiefouders.

3. Na ontvangst van het advies besluit Onze Minister of de doorzending van het rapport en de bemiddeling zullen plaatsvinden. Aan dat besluit kan hij voorwaarden verbinden. De doorzending en de bemiddeling zullen niet plaatsvinden indien aannemelijk is dat de aspirant-adoptiefouders bij de opneming van een buitenlands kind niet zullen handelen in overeenstemming met het bepaalde in artikel 8, onder *d* en *e*, of door hun handelen schade zullen toebrengen aan de door de vergunninghouder opgebouwde relaties met instellingen, autoriteiten of personen in het buitenland, dan wel indien er gegronde redenen zijn om te twijfelen aan de zuiverheid en de zorgvuldigheid van hun handelen. Tot die redenen behoort in ieder geval de omstandigheid dat aan de bemiddeling voor aspirant-adoptiefouders onevenredig hoge kosten zijn verbonden."

## 2. Uitspraak gerechtshof Den Haag

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."

## 3. Rapport 2008/238 van de Nationale ombudsman

### 3.1. Pagina 3:

"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 aspirant-adoptiefouders in de bemiddelingsfase vastlopen in verband met de omvang van het aanbod van adoptiekinderen. 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 hierna, onder 4.; N.o.).

(...)

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 (zie hierna, onder 5; N.o.)."

### 3.2 Pagina 5 en verder:



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 opnemings buitenlandse kinderen 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 (...).

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 opnemings 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 (...).

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 gemeoid. 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 hierna, onder 7.1.; N.o.). Dit betekent dat de termijn die ermee is gemeoid 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 hierna, onder 7.2.; N.o.). 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."

#### 4. Kamerstukken

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 verwijst 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 opname 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 adoptiekinderen 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."

## 5. Rapport interlandelijke adoptie

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 Wachtlijst

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 gemoeid. De Minister van Justitie heeft 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 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 wachtlijst 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 'opeenhoping' 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 wachtlijst 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. Website Adoptie

#### 7.1. Op de website [www.adoptie.nl](http://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

Verstrekte 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

7.2. Op de website [www.adoptie.nl](http://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](http://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."