



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : drs. A.J. van Bommel
Doorkiesnummer : 070-3619352
E-mail : a.van.bommel@minvenj.nl
Datum : 1 november 2012
Uw kenmerk : 290333
Ons kenmerk : RSJ 101/1192/2012/AvB/RD/TvV
Onderwerp : Conceptwetsvoorstel wijziging Wet opnemng buitenlandse
kinderen ter adoptie

Geachte heer Teeven,

Op uw verzoek reageert de Raad op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) en van het Burgerlijk Wetboek.

Puntsgewijs zijn de belangrijkste opmerkingen van de Raad bij dit wetsvoorstel:

1. De Raad kan zich op hoofdlijnen in het voorstel vinden. Het stellen van scherpere grenzen — waar dat gebeurt — , het verminderen van mogelijke uitzonderingssituaties, verplichte bemiddeling door een vergunninghouder en het versterken van het toezicht komen de uitvoering van interlandelijke adoptie ten goede;
2. de onderbouwing voor het verhogen van de leeftijdsgrens voor aspirant-adoptiefouders kan het voorstel niet dragen;
3. met het verhogen van de leeftijdsgrens voor te adopteren kinderen wordt weliswaar het advies van de Commissie-Kalsbeek gevolgd, maar de onderbouwing hiervan in het wetsvoorstel overtuigt niet en gaat voorbij aan mogelijke nadelen voor het kind. Consequenties van adopteren op latere leeftijd zullen in de praktijk nauwkeurig moeten worden onderzocht;
4. uit de voorgestelde verhoging van de leeftijdsgrens voor aspirant-adoptiefouders vloeit voort dat het maximale leeftijdsverschil tussen kind en ouders met tien jaar toeneemt. Een dergelijke consequentie vergt een expliciete, eigen rechtvaardiging. Deze ontbreekt echter;

5. de adviesfunctie van de RSJ ten aanzien van bezwaar tegen de weigering van beginseltoestemming ware ongewijzigd te laten.

Hieronder wordt eerst op deze vijf aspecten nader ingegaan. Vervolgens worden enkele andere aandachtspunten aangeduid.

1. Op hoofdlijnen akkoord

De Raad en zijn rechtsvoorganger het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming adviseerden bij eerdere gelegenheden al veelvuldig en uitvoerig over de Wobka. Bij deze refereren wij met name aan de volgende adviezen:

- Advies van 12 december 2004 over sterke en zwakke adoptie;
- Advies van 2005 over de evaluatie van de Wobka;
- Advies van 2006 over een voorgaand conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wobka.

Met deze adviezen streefde de Raad naar het op gang brengen van en bijdragen aan een fundamentele gedachtewisseling over interlandelijke adoptie, de achtergronden en noodzaak daarvan en de voorwaarden voor een uitvoeringspraktijk waarin de rechten en belangen van de betrokken kinderen gewaarborgd zijn. Deze brede discussie heeft inmiddels plaatsgevonden, in het bijzonder naar aanleiding van het advies over interlandelijke adoptie *Alles van waarde is weerloos* van de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, onder voorzitterschap van mr. N.A. Kalsbeek (Kamerstukken II 2007/08, 31 265, nr. 6), de Commissie-Kalsbeek. De toenmalige minister van Justitie kondigde aan vrijwel alle aanbevelingen van de Commissie-Kalsbeek te zullen overnemen. Het voorstel overziende, constateert de Raad dat dit grotendeels het geval is.

Niettemin plaatst de Raad enkele kritische kanttekeningen bij het voorstel. Voordat deze worden besproken, wordt het normatieve uitgangspunt weergegeven waarop deze kanttekeningen zijn gebaseerd en wordt de specifieke context voor het wetsvoorstel kort geschetst.

Algemeen uitgangspunt

Uitgangspunten van de Raad blijven de in het Haagse Adoptieverdrag vastgelegde terughoudendheid bij interlandelijke adoptie en het eveneens verdragsrechtelijk vastgelegde beginsel dat de belangen van kinderen voorop staan bij alle maatregelen die hen betreffen. Deze alom onomstreden uitgangspunten liggen blijkens de memorie van toelichting tevens ten grondslag aan het nu voorliggende wetsvoorstel en behoeven daarom in dit advies geen nadere onderbouwing of toelichting. Wel vormen zij nadrukkelijk de toetssteen voor alle onderdelen van het wetsvoorstel.

Context: dalende trend

De aantallen interlandelijke adopties zijn de laatste jaren in Nederland sterk verminderd. Dit blijkt uit cijfers in de uitgave *Adoptie, trends en analyse* van het ministerie van Veiligheid en Justitie van maart 2012. Aan de 'aanbodkant' wordt gesignaleerd dat het aantal voor adoptie aangeboden kinderen geleidelijk afneemt. Aan de 'vraagkant', waarover exacte cijfers bekend zijn, tekent zich een markante daling af. Ten

opzichte van 2007, na 1980 en 2006 een van de jaren met de meeste adopties sinds 1970, is het aantal aanvragen in 2011 gehalveerd (van 2491 naar 1216). Het aantal verleende beginseltoestemmingen volgt deze ontwikkeling (van 1546 naar 758). Over een langere periode bezien is het aantal beginseltoestemmingen in 2011 terug op het niveau van begin zeventiger jaren.

In wetsvoorstel wordt niet gepoogd deze ontwikkeling te verklaren of in deze een toekomstvoorspelling te doen. Niettemin zijn de sterk dalende aantallen van betekenis als context voor regelgeving en beleid en de eventuele reden voor aanpassingen daarin.

2. Verruiming leeftijdsgrens aspirant-adoptiefouder

Het wetsvoorstel verhoogt de maximumleeftijd van de adoptiefouder van 46 naar 50 jaar. Hiermee wordt afgeweken van het advies van de Commissie-Kalsbeek, die de maximumleeftijd van 47 aanhield. A fortiori wordt afgeweken van de aanbevelingen die de Raad op dit punt eerder deed. In alle bovengenoemde adviezen pleitte de Raad voor het handhaven van de bestaande leeftijdsgrens van 46 jaar. Vooral wegens het afwijken van het Kalsbeek-rapport zou mogen worden verwacht dat voor de verruiming in het wetsvoorstel een reden en onderbouwende argumentatie zou worden aangevoerd. Dit is echter onvoldoende het geval. Niet is aangetoond dat het verruimen van leeftijdsgrenzen op dit punt leidt tot betere voorwaarden voor het opgroeiende kind. Verzuimd is aandacht te besteden aan wat het in psychologisch en pedagogisch opzicht voor kinderen, en in het bijzonder kinderen met een adoptieachtergrond, betekent om te worden opgevoed door ouders van een hogere leeftijd. In het advies van 2006 heeft de Raad vooral benadrukt dat adoptiefouders opgewassen moeten zijn tegen problemen in de opvoeding, ook als het kind in de puberteit komt en de betreffende ouder inmiddels ruim in de zestig is. Daar komt bij dat de kans dat het kind opnieuw met een separatie wordt geconfronteerd, toeneemt naarmate de leeftijd van de adoptiefouder hoger ligt. Aan adoptiefouders moeten hogere eisen worden gesteld dan aan natuurlijke ouders, wegens de bijzondere situatie die een adoptie is en zeker als het een kind met een handicap betreft. De wet moet geadopteerde kinderen deze bescherming bieden.

In de memorie van toelichting wordt aan deze aspecten geen aandacht besteed. Teneinde recht te doen aan het belang van het kind acht de Raad het noodzakelijk dat de leeftijdsverruiming ook uit dit oogpunt, zo mogelijk aan de hand van wetenschappelijke inzichten, wordt beschouwd. Voor mogelijke andersoortige nadelen van leeftijdsverruiming - waaronder een aanzuigende werking voor oudere gegadigden die uiteindelijk in de praktijk geen kans maken — wordt hier korthedshalve verwezen naar het betreffende advies.

Los van mogelijke nadelen en risico's lijkt er voor het vergroten van de groep van aspirant-adoptiefouders ook geen aanleiding te bestaan. Deze zou er kunnen zijn als er een toenemend aantal op adoptie wachtende kinderen zou moeten worden geholpen. Een dergelijke situatie is niet aan de orde: er zijn aspirant-adoptiefouders genoeg, terwijl het aanbod van te adopteren kinderen afneemt.

De onderbouwing van het voorstel is "zoveel mogelijk aan te sluiten bij de

natuurlijke situatie in relatie tot de levensverwachting”, opdat de gezinssituatie van geadopteerde kinderen zoveel mogelijk aansluit bij die van niet-geadopteerde kinderen. Hiertoe vermeldt de memorie van toelichting CBS-cijfers over aantallen kinderen die geboren worden uit moeders, respectievelijk vaders ouder dan 40 en 45 jaar. Geconcludeerd wordt dat het gaat om “een aanzienlijk aantal” van het totaal aantal geboren kinderen (180.000). In een schema gezet zien de cijfers er als volgt uit:

<i>Totaal aantal kinderen</i>	<i>Moeder ouder dan 40</i>	<i>Moeder ouder dan 45</i>	<i>Vader ouder dan 40</i>	<i>Vader ouder dan 45</i>
180.000	7893	96	30211	2780
100%	4,4%	0,05%	16,8%	1,5%

Dit zijn cijfers van eerstgeborenen. Betreft het een tweede of volgende kind dan liggen de aantallen ruim tweemaal zo hoog. De Raad kan de conclusie dat een aanzienlijk aantal kinderen wordt geboren als moeder of vader ouder is dan 40, niet onderschrijven. Het aantal eerstgeborenen met een vader of moeder ouder dan 45 is zelfs verwaarloosbaar te noemen. Dat de gezinssituatie van geadopteerde kinderen als gevolg van de leeftijdsverruiming meer in overeenstemming komt met die van niet-geadopteerde kinderen is daarom geen houdbare stelling. Aangezien de cijfers slechts één afzonderlijk jaar betreffen, kan hieruit niet worden afgeleid of er sprake is van een trend. Het verdient daarom aanbeveling hierbij gegevens uit een ruimere periode te betrekken. Voorts wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de gemiddelde levensverwachting in Nederland de laatste tien jaar “iets” is gestegen en in 2010 lag op 78 voor mannen en 82 voor vrouwen. Hiermee zou het risico voor geadopteerde kinderen dat zij op jonge leeftijd wees worden, verminderen. De stijging van de gemiddelde levensverwachting is echter te marginaal om de voorgestelde leeftijdsverruiming van 46 naar 50 jaar te rechtvaardigen.

Al met al blijft de Raad de voorgestelde leeftijdsverruiming voor aspirant-adoptiefouders afraden.

3. Leeftijd van het te adopteren kind

De maximumleeftijd van het te adopteren kind wordt, in navolging van het rapport-Kalsbeek, met twee jaar verhoogd van vijf naar zeven (“leeftijd van acht jaar nog niet bereikt”). Een nog hogere leeftijd zou ongewenst zijn omdat het kind wel een hechte band moet hebben ontwikkeld met het adoptiegezin voordat het in de puberteit komt, aldus de memorie van toelichting. Het risico op hechtingsproblemen zou door de leeftijdsverruiming niet groter worden, aangezien problematiek rond het hechtingsproces doorgaans speelt op een veel lagere leeftijd. Onderzoek zou hebben uitgewezen dat adoptie ook bij kinderen van hogere leeftijden doorgaans slaagt. Wat wordt hierbij verstaan onder een geslaagde adoptie? De overheid kan daarover niet veel meer waarnemingen doen dan blijkt uit het aantal geadopteerde kinderen dat vroeger of later bemoeienis krijgt met jeugdzorg en jeugdbescherming. Met andere woorden, zichtbaar wordt het kleine aantal zaken waarin het *helemaal niet* goed is gegaan,

verborgen blijven de situaties waarin het *niet helemaal* goed is gegaan. Welke moeite het voor het kind zelf en de ouders kost om te komen tot een in persoonlijk en sociaal opzicht bevredigend leven in al zijn facetten, is van buitenaf niet zichtbaar. Aangenomen mag worden dat een ouder kind de culturele overstap als groter zal ervaren. Een in Nederland geboren kind heeft er tegen de tijd dat het acht jaar wordt al vier jaar basisschool op zitten en is in veel opzichten sociaal ingebed. De achterstand die een uit een andere cultuur en veelal volkomen andere sociale setting komend kind moet inlopen, brengt risico mee op blijvende 'sociale schade'. In Nederland uitgevoerd onderzoek heeft aangetoond dat emotionele en gedragsproblemen onder geadopteerde kinderen vaker voorkomen en dat negatieve ervaringen voor de adoptie hun sporen kunnen nalaten tot op volwassen leeftijd.¹ De kans dat het te adopteren kind aan negatieve ervaringen blootstaat, neemt met de leeftijd vanzelfsprekend toe. Ouders kunnen dit risico op het moment van adoptie niet overzien en dat legt een bijzondere verantwoordelijkheid bij wetgever en overheid. Nu er in Nederland, uitzonderingen daargelaten, geen ervaring bestaat met het adopteren van kinderen ouder dan vijf jaar, beschikken we niet over gegevens die het nemen van extra risico op dit punt kunnen rechtvaardigen. Als buitenlandse ervaringen met adoptie op hogere leeftijden aantoonbaar gunstig zouden zijn, zouden gegevens hierover het voorstel een meer overtuigende basis geven.

In eerdere adviezen heeft de Raad zich tegen het verhogen van deze maximumleeftijd uitgesproken. Gelet op de aanbeveling van de Commissie-Kalsbeek is deze leeftijdsverruiming te overwegen, al ziet de Raad hiervoor nog steeds geen dwingende reden. De Raad behoudt zijn twijfels op dit punt en adviseert om, als tot verruiming wordt overgegaan, de effecten van deze wijziging voor adoptiekinderen te onderzoeken en te monitoren.

De Raad kan zich wel vinden in de dispensatiemogelijkheid ten aanzien van de leeftijdsgrens die het nieuwe artikel 8a geeft bij het gelijktijdig c.q. naderhand adopteren van een broer, zus of kinderen die een andere relatie onderhouden die bijzondere betekenis voor hen heeft.

4. Maximaal leeftijdsverschil tussen ouder en kind

In het wetsvoorstel vervalt dit maximum, dat nu behoudens bijzondere omstandigheden op veertig jaar ligt. De Commissie-Kalsbeek heeft naar aanleiding van een eerder voorstel voor verhoging naar vierenveertig jaar geadviseerd aan het bestaande maximum vast te houden. In het wetsvoorstel wordt, teneinde zoveel mogelijk maatwerk te kunnen leveren, alleen een maximumleeftijd voor aspirant-adoptiefouders en het te adopteren kind bepaald. Als het maximale leeftijdsverschil vervalt en de maximumleeftijd van de aspirant-adoptiefouder naar vijftig jaar gaat, wordt het in principe mogelijk dat iemand van bijna vijftig jaar een baby adopteert. Dit is een verruiming met tien jaar ten opzichte van de huidige situatie. Of dit in zijn algemeenheid een gewenste situatie is, dan wel of hieruit risico's voor het kind voortvloeien, vergt nader wetenschappelijk onderzoek. In de memorie van toelichting wordt hieraan voorbijgegaan, waarmee dit onderdeel van het wetsvoorstel als onvoldoende

¹ F. Juffer, De ontwikkeling van interlandelijk geadopteerden, in *Adoptie onder vuur, Justitiële verkenningen* 7/08, Den Haag: WODC 2008

beargumenteerd moet worden beschouwd.

Binnen de gegeven grenzen kan de Raad voor de Kinderbescherming een voldoende toets uitvoeren op de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, aldus de memorie van toelichting op dit punt. Zonder te willen beweren dat de RvdK deze taak niet naar behoren zou kunnen uitvoeren, stellen wij vast dat deze taak er bij het vervallen van een objectief criterium van betekenis niet eenvoudiger op wordt. Wellicht verdient een alternatieve optie overweging, waarbij sterker wordt uitgegaan van het kind. Dit kan door alleen een maximumleeftijd voor het te adopteren kind te bepalen, in combinatie met een maximaal leeftijdsverschil tussen adoptiekind en adoptiefouder. Het vastleggen van een maximumleeftijd voor de adoptiefouder is dan overbodig. Aangezien hiermee een andere weg zou worden ingeslagen dan in het wetsvoorstel wordt gedaan, laat de Raad het bij deze signalering, zonder verdere consequenties of voorwaarden uit te werken.

Ten aanzien van elke voorgestelde verruiming van leeftijdsgrenzen verdient het aanbeveling om ervaringen met leeftijdsgrenzen in de ons omringende landen in de onderbouwing mee te nemen.

5. Adviestaak Raad

Volgens het wetsvoorstel zal de minister de Raad niet meer om advies vragen over kennelijk niet ontvankelijke en kennelijk ongegronde bezwaren. Het verdient aanbeveling dat in de memorie van toelichting wordt uitgelegd welk soort gevallen de wetgever voor ogen heeft als zijnde kennelijk ongegrond.

De Raad acht het in zijn algemeenheid niet zuiver als een autoriteit tegen wie het bezwaar is gericht zelf de kennelijke ongegrondheid daarvan beoordeelt. Het is daarom beter dat de minister de Raad in alle gevallen waarin de gegrondheid van het bezwaar in het geding is om advies blijft vragen. De Raad kan vervolgens zorgen voor een snelle afdoening van — naar zijn oordeel - kennelijk niet gegronde bezwaren. De Raad onderkent dat appellanten geen belang hebben bij een nodeloos lange bezwaarprocedure, zeker in zaken waarin de minister op grond van wettelijke criteria niet anders kan dan beginseltoestemming weigeren. Zoals in het advies van 21 september 2006 al werd aangegeven, vallen die zaken ook nu al buiten de adviesruimte van de Raad.

Andere aandachtspunten

Een-ouder-adoptie

Ingeval slechts één van beide ouders of partners adopteert, geldt voor beiden dezelfde leeftijdsgrens. Dit is een goede zaak, aangezien hierdoor een-ouder-adoptie niet langer de oneigenlijke constructie kan vormen om adoptie mogelijk te maken terwijl een van beide partners ouder is dan de maximumleeftijd.

De wet laat de mogelijkheid open dat een gehuwde aspirant-adoptiefouder kan adopteren als 'alleen-ouder'. Deze constructie lijkt niet voor de hand te liggen maar de Raad begrijpt dat deze bepaling voorvloeit uit het verbod op het maken van onderscheid tussen gehuwden en ongehuwden. Uit dit oogpunt kan hier geen bezwaar tegen worden gemaakt. Een andere in overweging te nemen benadering die recht doet

aan het gelijkheidsbeginsel, zou zijn om ook van ongehuwd samenwonenden te eisen dat zij gezamenlijk adopteren.

Vervallen IBO-procedure

Zoals ook in voorgaande adviezen al is aangegeven, stemt de Raad in met het vervallen van de IBO-procedure. Deze is jarenlang een lastig te hanteren instrument gebleken. Beoordeling van geschiktheid, o.a. de leeftijdsbeoordeling in uitzonderingssituaties ('special needs-kinderen' en medegeadopteerde broertjes/zusjes) wordt nu aan de RvdK overgelaten. In dit verband moet nogmaals worden gewezen op de taakverzwarende die voor de RvdK voortvloeit uit het vervallen van een objectief criterium. De RvdK zal hiervoor vanzelfsprekend moeten worden toegerust. Algemeen gesproken maakt het vervallen van objectieve toetsingscriteria de toetsing meer persoonsgericht en tegelijk minder voorspelbaar. Het is goed om voor- en nadelen hiervan in overweging te nemen. De rechtszekerheid van betrokken aanvragers wordt minder en een afnemende acceptatie bij weigering van beginseltoestemming kan leiden tot meer bezwaarprocedures.

Sterke/zwakke adoptie

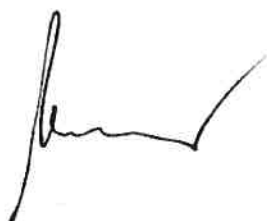
De Commissie-Kalsbeek heeft een voorkeur uitgesproken voor de in Nederland gangbare 'sterke adoptie', die resulteert in het verbreken van juridische banden met de ouders die het kind afstaan. Het kind verliest hierbij ook zijn oorspronkelijke naam. De Commissie-Kalsbeek deed onder meer de aanbeveling om bemiddelende instanties ervoor te laten zorgen dat de afstaande ouders altijd toestemming verlenen om, waar dat aan de orde is, een zwakke adoptie om te zetten in een sterke. In het wetsvoorstel wordt aan de sterke dan wel zwakke adoptie geen aandacht besteed. In het advies van 2004 heeft de Raad enkele overwegingen naar voren gebracht ten gunste van de zwakke adoptie. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. Nu geadopteerde kinderen steeds vaker hechten aan het leren kennen van hun oorsprong, contacten willen leggen met hun biologische ouders, en uiteindelijk weer hun oorspronkelijke naam willen aannemen, wordt vaker duidelijk dat dit na sterke adoptie lastiger of praktisch onmogelijk is. In deze gevallen blijkt identiteitsvorming een specifiek belang van het kind, dat ten tijde van de adoptie nog niet speelde. Tegelijkertijd kan het (bij zwakke adoptie) handhaven van een band met de oorspronkelijke ouders negatief uitpakken voor geadopteerde kinderen die, als ze volwassen worden, verplichtingen jegens die ouders krijgen of voelen. Het is zaak, al dan niet binnen het bestek van de Wobka, oog te hebben voor deze voor- en nadelen van beide juridische adoptievarianten. Een oplossing ligt mogelijk in een constructie van sterke adoptie waarbij de geadopteerde vanaf een bepaalde leeftijd in de gelegenheid is om zijn herkomst te traceren. Voorwaarde daarvoor is dat de betreffende documenten op dat moment beschikbaar zijn. Nederland kan zich er in internationaal verband voor beijveren dat relevante gegevens beschikbaar blijven.

Robka

Bij de voorgaande wijziging van de Wobka is de Robka, de Richtlijn opnemings van buitenlandse kinderen ter adoptie, ongewijzigd gebleven. De Raad gaat ervan uit dat de Robka bij de nu beoogde wijziging wel wordt aangepast, temeer daar deze regeling op punten nu al verouderd is.

Hierbij ware speciaal aandacht te geven aan punten die nu in de Robka worden geregeld, terwijl het opnemen daarvan in de Wobka uit oogpunt van wetgeving zuiverder zou zijn.

Met vriendelijke groet,
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a series of connected loops and a final upward stroke.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter