

Reactie BZA op concept circulaire deelbemiddeling en vragenlijst

Wij vinden het zeer bemoedigend dat justitie met een degelijke en duidelijke procedure wil komen om deelbemiddeling te faciliteren. Wij stellen het bijzonder op prijs om als Vereniging van deelbemiddelaars (zelfdoeners) hierop onze input te kunnen geven. Wij hopen dan ook dat wij samen met Justitie tot een kwalitatief goede en werkbare manier van controleren van deelbemiddelingscontacten kunnen komen. Desgewenst zijn wij zeker bereid om mondeling onze suggesties en kanttekeningen toe te lichten en actief mee te denken over een goede en/of beter uitvoerbare wet- en regelgeving op dit vlak.

Voordat we ingaan op de details van de concept-circulaire en de vragenlijst, lijkt het goed om de door ons gehanteerde onderliggende uitgangspunten expliciet te maken.

Algemeen uitgangspunt bij adoptie

Adoptie is in eerste instantie bedoeld als internationale kindbeschermingsmaatregel, zoals ook is vastgelegd in het Haags Adoptieverdrag (*Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption*). Naar onze mening dient deze doelstelling en het genoemde Internationale Verdrag daarom als basis te dienen voor de wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende implementatie. Door deze context te aanvaarden als toetsingskader kan inhoud worden gegeven aan het begrip "belang van het kind".

In het Haags Adoptieverdrag wordt expliciet gesteld dat een kind het beste kan opgroeien in een stabiele, permanente en liefdevolle gezinssituatie. Als dit niet kan in het land van herkomst, dan is interlandelijke adoptie het beste alternatief. Er wordt in artikel 35 van het verdrag daarom ook expliciet gesteld dat de overheid er voor moet ijveren om dit mogelijk te maken (*"The competent authorities of the Contracting States shall act expeditiously in the process of adoption."*).

Naar onze mening houdt dat in dat de overheid er voor zorgt dat het proces van interlandelijke adoptie snel en efficiënt verloopt.

Uitgangspunt bij toetsing: Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

De BZA acht het van het grootste belang dat adopties zuiver en transparant verlopen. De toetsing van adoptiecontacten moet dus behalve snel en efficiënt vooral *kwalitatief goed* en *effectief* zijn. Na toetsing moet duidelijk zijn dat een adoptie uit een bepaald land via een bepaald contact ethisch verantwoord is en in het belang van het te adopteren kind zal zijn, in overeenstemming met het uitgangspunt van het Haags Adoptieverdrag.

Om belangenverstrengeling te vermijden, zou er bij voorkeur getoetst moeten worden door een instantie die geen belang heeft bij het te toetsen adoptiecontact cq. geen belang heeft bij de realisatie van een (of meerdere) adopties via het te toetsen contact.

Om deze reden is het dus niet wenselijk dat een vergunninghouder een adoptiecontact moet toetsen. Daar waar het een contact betreft waar de vergunninghouder zelf gebruik van wenst te maken is de vergunninghouder (financieel) belanghebbende. Daar waar het het adoptiecontact van een deelbemiddeling betreft, kan sprake zijn van een voor de vergunninghouder concurrerende activiteit (deelbemiddeling vs. volledige bemiddeling). Ook kan er sprake zijn van een contact dat potentieel voor de vergunninghouder interessant kan zijn als toekomstig eigen contact. Dit maakt dat een vergunninghouder principieel niet de partij moet zijn die de toets op het adoptiecontact uitvoert.

Daarnaast zien we in de praktijk dat Vergunninghouders bovenwettelijke eisen stellen die de reeds verkregen beginseltoestemming te boven gaan. Zo weigeren zij soms deelbemiddelingsaanvragen in het geval van een alleenaanvraag binnen een relatie wanneer de partner ouder is dan 46. Deze situatie is een extra reden voor een onafhankelijk toezichthouder die toetst op de *wettelijke* eisen.

Wij zijn voorstander van onafhankelijk toezicht op *alle* adoptiecontacten en wel door een instantie die *geen* belang heeft bij de bemiddeling. Dit betekent gelijke controle op de contacten van vergunninghouders en zelfdoeners.

Uit het vergelijkende dossieronderzoek van het Evaluatierapport Wobka (2004) kwam naar voren dat er kwalitatief geen verschil is vastgesteld tussen de onderzochte dossiers van volledige bemiddeling en van deelbemiddeling. Door het instellen van een onafhankelijke toezichthouder wordt het onderscheid tussen beide vormen van adoptie doorbroken en wordt tevens een homogeen kwaliteitsniveau bereikt.

Uitgangspunt bij toetsing: Helderheid omtrent verantwoordelijkheid

De huidige splitsing tussen een vergunninghouder die bij deelbemiddeling advies uitbrengt over het te gebruiken adoptiecontact en het Ministerie van Justitie die op basis van dat advies een besluit neemt omtrent het al dan niet toestaan van dat contact, lijkt ons efficiënt nog effectief. Deze tweedeling kan gemakkelijk leiden tot het onterechte wederzijdse verwachtingen, en in het geval van een probleem is de verantwoordelijkheid niet helder geregeld. Door zowel de controle op het adoptiecontact als het verlenen van toestemming om het contact te mogen gebruiken bij één organisatie te leggen ontstaat helderheid over wie de verantwoordelijkheid voor het proces draagt. Tevens is er zo het bijkomende voordeel van korte communicatielijnen (efficiëntie).

Uitgangspunt bij toetsing: Effectiviteit en Kwaliteit

De controle van het adoptiecontact gebeurt op basis van informatie die aspirant adoptiefouders zelf aanleveren. De vergunninghouder die nu deze informatie moet controleren is over het algemeen niet toegerust om deze controle adequaat uit te voeren: Zij is niet lokaal aanwezig om het systeem en de omstandigheden te beoordelen en kan dus moeilijk een kwalitatief oordeel geven over het adoptiecontact.

Indien men uitgaat van de betrouwbaarheid en zorgvuldigheid van de deelbemiddelaar, dan is de voorgestelde toets erg omslachtig en tijdrovend. Indien men uitgaat van het in principe onbetrouwbaar zijn van de deelbemiddelaar, is de controle niet effectief omdat de controle grotendeels berust op door de 'onbetrouwbare' deelbemiddelaar aangeleverde informatie.

Uitgangspunt bij toetsing: Rekening houden met lokale omstandigheden

Bij het toetsen van adoptiecontacten dient rekening gehouden te worden met de lokale situatie in een land. Adopties zullen soms worden gerealiseerd in landen met een nog in ontwikkeling zijnde organisatie omtrent kinderwelzijn, soms ook in landen met al een zeer ver geëvolueerd welzijnssysteem. Overeenkomstige verschillen zullen bestaan betreffende de rechtspraak en registratie (sommige landen/streken kennen bijvoorbeeld geen geboorteadministratie zoals wij die kennen). Daarnaast kunnen er ook culturele verschillen of gevoeligheden een grote rol spelen bij het uitvoeren van een toets op een adoptiecontact. In de praktijk blijkt dat de huidige, soms herhaalde, onderzoeken de adoptiecontacten (soms ook autoriteiten) in het herkomstland bruuskieren omdat de indruk gewekt wordt dat zij 'hun werk niet goed zouden doen'.

Toetsing op het adoptiecontact zou het beste kunnen worden uitgevoerd door lokaal in het herkomstland aanwezige instanties, zoals een Centrale Autoriteit, politie of overheidsinstanties, danwel door personeel van lokaal aanwezige ambassades of consulaten van Nederland of andere (Europese) landen. Zij zijn door, hun lokale aanwezigheid, veel beter in staat dan een medewerker achter een bureau van een vergunninghouder of ministerie hier, om te beoordelen of een adoptiecontact zorgvuldig en ethisch verantwoord te werk gaat, of interlandelijke adoptie in het belang van de kinderen zal zijn en of interlandelijke adoptie in dat land is toegestaan. Door hun lokale aanwezigheid en expertise, kan bijvoorbeeld ambassade personeel een dergelijk onderzoek naar adoptiecontacten uitvoeren en daarbij rekening houden met lokale gebruiken en gevoeligheden. Dit voorkomt reputatieschade voor Nederland die makkelijk kan ontstaan als vanuit Nederland het onderzoek (herhaald) zou plaatsvinden. Soms gaat het bij deelbemiddelingscontacten om het gebruik van het reguliere kanaal in dat land zoals bijv. een ministerie van familie zaken. Het toetsen, en met name het herhaalde sturen van (dezelfde) vragenlijsten en het (herhaaldelijk) opvragen van (dezelfde) documenten kunnen hier

eenvoudig leiden tot het bruuskeren van buitenlandse autoriteiten, tot schade aan de reputatie van Nederland of tot schade aan de betrekkingen met Nederland.

Op dezelfde wijze kunnen ambassades periodiek adoptiecontacten (ook die van Nederlandse vergunninghouders) toetsen, zodat er een blijvend goed en onafhankelijk zicht op verantwoord ethisch handelen door die contacten ontstaat.

Door lokale toetsing kunnen adoptiecontacten efficiënter en effectiever worden getoetst hetgeen de kwaliteit en de snelheid van de adoptie procedure ten goede komt, zeker als bij een deelbemiddelingsaanvraag gebruik gemaakt wordt van een reeds goedgekeurd contact.

De overheid zou, overeenkomstig het bovengenoemde algemene uitgangspunt, het voortouw kunnen nemen in het publiceren van reeds goedgekeurde adoptiecontacten en eventuele eisen/restricties per herkomstland. (Een goed voorbeeld hiervan is te zien op: http://travel.state.gov/family/adoption/country/country_369.html). Dit stimuleert het gebruik van betrouwbaar geachte contacten, vermindert zowel de werkdruk aan overheidszijde (herhaaldelijk toetsen) als aan aspirantadoptiefouderzijde en voorkomt de extra kosten die gemoeid zijn met het herhaaldelijk laten vertalen legaliseren van steeds dezelfde documenten.

Uiteindelijk zal door de toetsende instantie een afweging gemaakt moeten worden of een adoptie uit een bepaald land in het belang van de betrokken kinderen zal zijn. Het categorisch weigeren omdat een systeem niet perfect is of omdat er andere criteria gehanteerd worden, is niet in het belang van de betrokken kinderen. Die verblijven daardoor onnodig lang in een ongewenste situatie, terwijl adoptie naar Nederland voor hen een veilig en liefdevol thuis zou betekenen. Aan de andere zijde mag het zeker niet zo zijn dat het toestaan van adoptie aanleiding zou geven tot handel in kinderen.

We mogen dus niet verwachten van een herkomstland dat ze exact de Nederlandse manier van werken hanteren. We mogen wel verwachten dat ze naar naar eer en geweten en naar hun omstandigheden en mogelijkheden, handelen vanuit het belang van het kind.

Uitgangspunt bij toetsing: Keuren adoptiecontact scheiden van toetsen voorstel

Het lijkt ons een goede zaak om de procedure van het toetsen zuiver te houden en het keuren van het adoptiecontact te scheiden van het toetsen van een voorstel. Dit bevordert efficiënt hergebruik van (de resultaten van eerdere toetsing) van dat adoptiecontact. Bij het keuren van het adoptiecontact moet het gaan om de integriteit van het contact en de zuiverheid van handelen. De doelstelling van het keuren van een contact moet dan ook zijn om te bepalen of er voldoende basis is om er op te kunnen vertrouwen dat in het herkomstland in de geest van het Haags adoptieverdrag wordt gehandeld, ook als het herkomstland nog niet in staat is om de eigen procedures volledig conform het Haags verdrag te implementeren.

Als een contact reeds eerder is goedgekeurd, dan is op het moment dat er een voorstel komt voor een op te nemen kind, slechts een formele toetsing van het voorstel aan de criteria van de Beginsel Toestemming (BT) nodig. Dit kan dan op dat moment ook snel geschieden, hetgeen in het belang van het op te nemen kind en van de aspirant adoptiefouders is.

Bij de opname van een specifiek kind is sprake van een bijzonder situatie, maar ook daar is de beslissing te scheiden in het toetsen van het contact en het toetsen van het voorstel.

Uitgangspunt: Te stellen eisen aan adoptie contacten

Het algemeen stellen dat Nederlands recht en regelgeving gerespecteerd moet worden door buitenlandse contacten is niet helder. Het buitenland weet vaak niet welke specifiek Nederlands recht en regelgeving van toepassing is.

Het gaat erg ver om van buitenlandse adoptie (deelbemiddelings-) contacten te eisen dat zij op de hoogte zijn van specifieke Nederlandse eisen en merkwaardigheden. Het gaat ons inziens ook te ver om specifieke Nederlandse wensen op te leggen aan buitenlandse autoriteiten.

Landen kunnen om hen moverende redenen stellen dat een bedenktijd voor het doen van afstand bijvoorbeeld niet langer dan 2 maanden mag zijn, om zo snel mogelijk duidelijkheid te scheppen over de positie van het kind, de moeder en de aspirantadoptiefouders. Deze kortere

termijn zou ondersteund kunnen met een uitgebreide counseling voorafgaand aan de bevalling. Deze werkwijze kan voor het herkomstland een zorgvuldige en werkbare procedure zijn. Volgens dezelfde redenering waarmee Nederland zou kunnen eisen dat de bedenktijd voor de moeder in het herkomstland minimaal 3 maanden moet zijn en dus de bedenktijd zou moeten worden verlengd, zou een herkomstland kunnen eisen dat wij onze procedures moeten aanpassen en de bedenktijd in Nederland maar moeten verkorten. Zoals wij in Nederland niet willen dat lokale regels (bijv. drugsbeleid) door 'Brussel' of een ander land bepaald worden (ook een subsidiariteitsbeginsel), zo zullen buitenlandse autoriteiten ook niet accepteren dat door specifiek Nederlandse wensen hun adoptie wet- en regelgeving of de uitvoering daarvan zou moeten worden aangepast. Ons inziens zou er bij toetsing dan ook niet zoveel gefocuseerd moeten worden op individuele wetten en regels, maar of er in het totaal op een evenwichtige en zorgvuldige wijze wordt gewerkt.

Uitgangspunt: Subsidiariteitsbeginsel

Waar het echter om gaat is niet het exact naleven van regels, maar het belang van kinderen die de kans moeten krijgen om op te groeien in een permanente, liefdevolle gezinssituatie. Hierbij zijn de kernvragen of een op te nemen kind in eigen land een plaats in een permanent gezin zou kunnen krijgen, en of een adoptie contact geacht mag worden zuiver en zorgvuldig te handelen. De kans dat een kind in eigen land geplaatst kan worden is door anderen dan de uitvoerende instantie moeilijk in te schatten, en vanuit Nederland is dat zelfs vrijwel onmogelijk. De kans op plaatsing van bepaalde groepen kinderen kan bijvoorbeeld sterk cultureel bepaald zijn. Afhankelijk van hun achtergrond (problematiek, stam, kind van een prostituee, leeftijd van het kind etc.) zijn er voor die kinderen al dan niet adoptieouders te vinden in eigen land. Daarnaast speelt ook nog de inhoudelijke afweging van de geschiktheid van een mogelijke binnenlandse kandidaat versus de geschiktheid van buitenlandse aspirantadoptiefouders. Ook hierover valt niet categorisch te oordelen. Nederland zou zich ons inziens niet moet mengen in dergelijk interne en inhoudelijke afwegingen. Als het systeem in het herkomstland zodanig is ingericht dat daar serieus naar gekeken wordt, zou dat voor Nederland afdoende moeten zijn. Het is in dat geval ook niet nodig om ten tijde van een voorstel opnieuw de vragen rond subsidiariteit te stellen.

Deelbemiddeling in verdragslanden

In de circulaire wordt gesteld dat deelbemiddeling in Verdragslanden niet zou kunnen. Op basis van artikel 22 lid 2 van het Haags Adoptieverdrag, blijkt dat voor de bemiddeling gebruik gemaakt kan worden van geaccrediteerde instanties van het land van herkomst indien die instanties door de autoriteiten van het herkomstland zijn aangemeld bij de depositaris van het Haags Adoptieverdrag. Deze bepaling sluit eigenlijk heel goed aan bij de groeiende praktijk dat de uiteindelijke matching vaak in het herkomstland plaatsvindt en de taak van een vergunninghouder in die gevallen vrijwel effectief gereduceerd is tot het doorsturen van het gezinsrapport en enkele documenten.

Puntsgewijze feedback vragenlijst

Vraag 1:

Het zou voldoende moeten zijn als de aanvragers identificeerbaar zijn. De complete gezinssamenstelling lijkt ons, evenals de geldigheidsduur van de BT, niet van belang voor de beoordeling of het adoptiecontact betrouwbaar is. Deze punten zijn slechts van belang op het moment van een voorstel voor de opname van een kind.

Vraag 2:

De adresgegevens van een buitenlands contact zijn zonder meer noodzakelijk. Daar waar die contactpersoon / instelling gebruikt maakt van diensten van derden, lijkt het ons belangrijk om ook die derden in het onderzoek te betrekken. Ook hun contactgegevens zijn volgens ons relevant.

Het herhaaldelijk steeds opnieuw keuren van dezelfde contactpersoon/instelling per aanvraag lijkt ons niet in het belang van zorgvuldigheid, nog de efficiëntie of effectiviteit. Procedures op dit vlak wijzigen niet zo snel. Het kan zelfs nodeloos bruuskerend zijn zoals eerder is aangegeven. Het vermelden van goedgekeurde contacten op bijvoorbeeld een website van de overheid, kan hier de efficiëntie verhogen en adoptiefouders veel tijd en werk besparen.

Vraag 3:

Het is een goede vraag of het rechtsfiguur adoptie bestaat, en zo ja, wanneer kinderen in aanmerking komen voor interlandelijke adoptie (pas als er geen gelijkwaardig of beter alternatief in eigen land is).

Indien de rechtsfiguur adoptie niet bestaat (bijvoorbeeld Kafalah), is het goed om te vragen of de autoriteiten van het herkomstland instemmen met een adoptieprocedure naar Nederlands recht na terugkomst in Nederland (deel van vraag 3e).

Het is aan de buitenlandse autoriteiten om te beoordelen of de Nederlandse adoptieouders kwalificeren voor een adoptie uit dat land, en dat staat los van de goedkeuring van het adoptiecontact. Indien het land van herkomst deelbemiddeling niet toestaat, zal het niet mogelijk zijn om volgens lokaal recht te adopteren.

Dergelijks informatie is evenals een procedure beschrijving, een beschrijving van betrokken instanties en van de voorwaarden, vooral handig voor de voorlichting aan andere aspirantadoptiefouders, zoals bijvoorbeeld via een website zoals eerder vermeldt).

Mogelijk kan de gewenste informatie opgevraagd worden bij de ambassade van het herkomstland in Nederland danwel de Nederlandse ambassade in het herkomstland, hetgeen het steeds opnieuw opvragen en laten vertalen en legaliseren van wetgeving overbodig kan maken.

Voor het overige lijken ons de vragen 3b tot en met 3g weinig toevoegen aan de toetsing op zorgvuldig en ethisch verantwoord handelen.

Vraag 4:

Het gaat hier volgens ons er vooral om, om te kunnen bepalen of de betrokken persoon/instelling betrokken mag zijn bij interlandelijke adoptie. Hiervoor is vooral het oordeel van de autoriteiten van het herkomstland nodig.

Vragen over werkterrein, taken functie en opleiding zij minder relevant: Zowel de vorm, inhoud als kwaliteit van bijvoorbeeld opleidingen kunnen wij hier niet inschatten. Functiebenamingen kunnen even goed vaag zijn en zeker als de functiebenaming wel herkenning oproept kan de inhoud nog compleet anders zijn dan wat wij zouden verwachten op grond van de functiebenaming.

Voor wat betreft de gemoeide kosten is een kostenraming vooraf zeker handig. Het lijkt ons niet echt mogelijk om hierop besluiten te baseren over goedkeuring van het contact. Afhankelijk van lokale wet- en regelgeving, kunnen allerlei kosten worden omgeslagen op adopties. Zo kunnen de kosten van het begeleiden van afstandsmoeders, de evt. medisch- of gemaakte verzorgingskosten van het op te nemen kind bijvoorbeeld omgeslagen worden op de adoptiekosten. Stel dat een tussenpersoon zich onrechtmatig zou verrijken dan zou dat zeker niet blijken uit een kostenopgave die bewust veel te laag wordt gegeven.

Een lokale toezichthouder zou op de realisaties van adopties kunnen toezien, en bij constatering van wantoestanden het adoptie contact op een 'zwarte lijst' kunnen zetten. Dit zou ook meteen een waarschuwing voor andere landen dienen te zijn om niet met dit adoptiecontact in zee te gaan.

Vraag 5

De kernvraag waar het hier om gaat is of een kind niet onder dwang is afgestaan, en of er voldoende geprobeerd is om het kind in eigen land te plaatsen. Wat 'voldoende' is, is moeilijk van hieruit te beoordelen, ook dat zal op basis van de lokale context beoordeeld moeten worden. Ook hier kunnen lokaal aanwezige ambassades mogelijk veel meer informatie verschaffen over achtergronden en omstandigheden.

Voor deze vraag zou een antwoord van de lokale autoriteiten, waarin gesteld wordt dat zij al het redelijke hebben gedaan om de adoptabele kinderen in eigen land te plaatsen en zij van mening zijn dat interlandelijke in tweede instantie de beste oplossing is.

Voor wat betreft de vragen over specifiek (bekend) kind: Het zijn hele reële vragen, maar ook hier rijst voor ons de vraag in hoeverre dit echt te controleren is. Degene die kwaad zou willen zou op dit punt de nodige sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven.

Specifieke vragen zouden zich hier moeten richten op identiteit, medisch-psychische achtergrond en status (verlaten verklaard, afgestaan) van het kind. Tezamen met een verklaring van het herkomstland over het naleven of afwijken van het subsidiariteitsbeginsel voor dit specifieke geval, zou dat voldoende basis moeten zijn voor een adequaat besluit.

Een uitspraak over voogdij, kafalah of adoptie in een herkomstland had nog zeker geen plaats mogen vinden alvorens het contact in orde is bevonden. Het uitlokken van een dergelijke uitspraak nog voordat een uitspraak is gedaan over het gebruik van dat contact, cq. voordat de minister toestemming heeft verleend om specifiek dit kind op te nemen, zou strafbaar moeten zijn omdat dit alle regels van zorgvuldigheid van handelen t.o.v. kinderen met voeten treed.

Tot slot

Volgens ons zijn de kernvragen voor het adequaat toetsen van adoptiecontacten de volgende:

- Wie/wat is het adoptiecontact (te beantwoorden door aanvragers)
- Kent de lokale wetgeving de rechtsvorm adoptie, zo nee, hebben de autoriteiten bezwaar indien in Nederland een adoptie naar Nederlands recht zou volgen (te beantwoorden door ambassade)
- Hoe zit de structuur van het adoptieproces in elkaar, en wat is de positie van de contactpersoon in deze (te beantwoorden door aanvragers of door ambassade, te toetsen op correctheid door de Ambassade)
- Welke kosten zijn met de verschillende stappen gemoeid (te toetsen door ambassade)
- Wordt er in eerste instantie geprobeerd om kinderen in eigen land te plaatsen (te toetsen door de ambassade)

Wij denken dat op basis deze kernvragen een goede, effectieve en efficiënte procedure voor het toetsen van adoptiecontacten kan worden opgesteld. We zijn blij dat we door het Ministerie van Justitie gevraagd zijn om onze visie op de concept circulaire en vragenlijst te geven. Uiteraard zijn wij van harte bereid om actief mee te denken om dit concept verder te verbeteren.

Met vriendelijke groet,

Andre Nieuwland
Voorzitter Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie (BZA)