



Rapport

Datum: 18 mei 2006

Rapportnummer: 2006/186

Klacht

Verzoekster klaagt over het optreden van de Centrale autoriteit - een dienstonderdeel van het Ministerie van Justitie dat op grond van het Haagse verdrag van 29 mei 1993 (verder: Haags adoptieverdrag) als zodanig is aangewezen - naar aanleiding van haar aanvraag tot het verkrijgen van toestemming tot opnemning van een buitenlands pleegkind in haar gezin.

Verzoekster klaagt er in dit verband met name over (dat):

- de Centrale autoriteit onvoldoende toezicht heeft gehouden op de behandelingsduur van het onderzoek dat de Raad voor de Kinderbescherming te Rotterdam heeft uitgevoerd naar de geschiktheid van verzoekster en haar echtgenoot als aspirant-adoptiefouders;
- de wijze waarop de Centrale autoriteit heeft gereageerd op haar grieven over de werkwijze van de Raad en de duur van het raadsonderzoek;
- de Centrale autoriteit onvoldoende gevolgen heeft verbonden aan het schriftelijke advies dat de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming heeft uitgebracht naar aanleiding van het bezwaar dat verzoekster had ingesteld tegen het besluit van de minister van Justitie om geen beginseltoestemming te verlenen;
- de Centrale autoriteit geen reden heeft gezien om de Raad voor de Kinderbescherming te Rotterdam te verzoeken verzoekster en haar echtgenoot alsnog te plaatsen op de wachtlijst voor binnenlandse adoptie.

Verder klaagt verzoekster over de behandelingsduur van haar klacht, die de Nationale ombudsman op 15 juni 2004 ter afhandeling aan de minister van Justitie heeft gezonden.

Beoordeling

Algemeen

Op grond van de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie (zie Achtergrond, onder 1.) diende verzoekster op 23 februari 2001 bij de minister van Justitie een verzoek in tot verlening van een beginseltoestemming voor de opnemning van een (derde) buitenlands kind in haar gezin. De minister verzocht de Raad voor de Kinderbescherming te Rotterdam (verder: de Raad) vervolgens op 2 maart 2001 een onderzoek in te stellen en hem omtrent het verzoek te adviseren. In het kader van dit onderzoek verzocht de Raad een extern bureau, te weten het FORA, onderzoek te verrichten naar de geschiktheid van verzoekster als adoptieouder. Op 20 december 2001 bracht het FORA een positief advies uit. Op 26 maart 2002 verzocht de Raad een andere externe deskundige een second opinion uit te brengen. Deze deskundige bracht op 25 juni 2002 een rapport uit. De Raad adviseerde de minister uiteindelijk op 14 oktober 2002 verzoekster geen beginseltoestemming te

verlenen. De minister nam dit advies over en wees bij beslissing van 24 oktober 2002 het verzoek van verzoekster af. Verzoekster tekende op 26 november 2002 bezwaar aan tegen de afwijzende beslissing van de minister. In het kader van de bezwaarprocedure vroeg de minister de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (verder: RSJ) op 26 november 2002 om advies. Alvorens advies uit te brengen vroeg de RSJ kinder- en jeugdpsychiater Br. op 23 januari 2003 om een nader onderzoek te verrichten. De heer Br. bracht op 5 juli 2003 rapport uit. De RSJ adviseerde de minister vervolgens op 2 september 2003 om zijn afwijzende beslissing van 24 oktober 2002 te herzien en verzoekster alsnog een beginseltoestemming tot opnemings van een buitenlands kind ter adoptie te verlenen. Bij beslissing van 16 oktober 2003 ging de minister hiertoe over.

I. Ten aanzien van de klacht dat de Centrale autoriteit onvoldoende toezicht heeft gehouden op de behandelingsduur van het raadsonderzoek

Bevindingen

1. Verzoekster merkte in het kader van deze klacht op dat de Raad de Centrale autoriteit (verder: Ca) op grond van bestaande regelgeving binnen drie maanden had moeten rapporteren en adviseren. In haar zaak duurde het raadsonderzoek echter twintig maanden. Verzoekster is van mening dat deze lange behandelingsduur mede te wijten is aan de Ca omdat zij niet ingreep op het moment dat het raadsonderzoek meer dan drie maanden in beslag nam. Volgens verzoekster had de Ca niet lijdzaam moeten afwachten totdat het raadsadvies gereed was, maar had de Ca actief bij de Raad moeten navragen wat de reden voor de vertraging was en zonedig actie moeten ondernemen.

2. In reactie op deze klacht antwoordde de minister van Justitie dat de Raad zijn taken in beginsel zelfstandig vervult. De minister kan de Raad op grond van artikel 1, vierde lid van het Organisatiebesluit (zie Achtergrond, onder 3.) wel aanwijzingen geven met betrekking tot de uitvoering van zijn taken in een concreet geval, maar daarvan zal slechts in zeer bijzondere omstandigheden sprake zijn. Het toezicht van de Ca op de werkwijze van de Raad is volgens de minister dus in algemene zin te karakteriseren als toezicht op afstand waarbij de Raad een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het verrichten van een onderzoek. In dat onderzoek staat het belang van het kind centraal en niet de belangen van de aspirant-adoptiefouders. Het is dus van belang dat zo'n onderzoek zorgvuldig gebeurt waarbij de mogelijke risico's zoveel mogelijk worden uitgesloten. Hierdoor kan het zo zijn dat de Raad meerdere onderzoeken gelast alvorens zij de minister adviseert. Dit kan ertoe leiden dat de termijn van drie maanden, zoals genoemd in Normenrapport 2000 (zie Achtergrond, onder 5.) wordt overschreden. Deze termijn is volgens de minister dan ook een richtlijn. Nu het de minister duidelijk was dat aan de beslissing van de Raad om in dit geval externe deskundigen in te schakelen inhoudelijke redenen ten grondslag lagen, zag hij geen reden de klacht van verzoekster op dit punt gegrond te verklaren.

3. Nadat de reactie van de minister voor commentaar was voorgelegd aan verzoekster, liet verzoekster de Nationale ombudsman nog weten dat de Ca volgens haar wel degelijk een verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat raadsonderzoeken niet te lang duren aangezien de leeftijd van aspirant-adoptiefouders een cruciale rol speelt bij het toekennen van een beginseltoestemming. Verder gaf zij aan niet te begrijpen dat de Raad een tweede extern onderzoek had gelast aangezien er op dat moment reeds een positief rapport van een externe deskundige lag.

4. Op vragen van de Nationale ombudsman antwoordde de Minister nog dat de cijfers over de termijn waarbinnen de raadsonderzoeken worden afgerond, worden opgenomen in een viermaandelijks rapportage van de Raad aan het Ministerie. Deze cijfers worden vervolgens besproken in het tweemaandelijks overleg tussen de directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties en de algemeen directeur van de Raad. Verder merkte de minister in zijn reactie nogmaals op dat aan de langere behandelingsduur in deze zaak een aantal specifieke inhoudelijke aspecten van de zaak ten grondslag lagen. Hij achtte het overigens sowieso niet goed denkbaar dat de Raad in individuele zaken de opdracht zou krijgen de door de Raad noodzakelijk geachte onderzoeken na te laten om zo de duur van het onderzoek te bekorten. Tot slot merkte de minister op dat op grond van de Awb binnen een redelijke termijn een beslissing moet worden genomen op een aanvraag. In de wet noch in een of andere richtlijn is daartoe een exacte termijnbepaling opgenomen. Overigens was verzoekster wel door de Raad geïnformeerd over de aanpak en de voortgang van de zaak. In dit geval vond de minister dan ook dat, gelet op de complexiteit van de zaak en het daarmee gemoeide belang van het te plaatsen kind, niet van een onredelijke termijn kon worden gesproken.

Beoordeling

5. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste houdt onder meer in dat, indien een bestuursorgaan gevraagd is een beslissing te nemen waarvan de inhoud mede afhankelijk is van het oordeel en/of advies van een andere instantie, het bestuursorgaan ervoor moet waken dat de behandelingsduur van de procedure hierdoor niet onnodig wordt vertraagd. Dit betekent dat een bestuursorgaan op gezette tijden bij die instantie dient te informeren naar de voortgang van de behandeling van die zaak.

6. Op grond van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie is adoptie alleen toegestaan indien de minister van Justitie daartoe toestemming heeft verleend (zie Achtergrond, onder 1.). Alvorens op een dergelijk verzoek om beginseltoestemming te beslissen, vraagt de minister de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek te verrichten naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders en hem hierover te adviseren. De Raad verricht dit zogenaamde gezinsonderzoek in beginsel zelfstandig en hanteert hierbij de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd in het rapport "Normen

2000, Beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming". In artikel 1, vierde lid van het Organisatiebesluit Raad voor de Kinderbescherming is bepaald dat de Raad bij de uitvoering van zijn taken de aanwijzingen van de minister van Justitie in acht neemt. In de Nota van Toelichting wordt ten aanzien van dit artikel opgemerkt dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister niet is beperkt tot algemene aanwijzingen maar ook betrekking kan hebben op een concreet geval. Daarbij wordt opgemerkt "dat het voor zich spreekt dat slechts onder bijzondere omstandigheden dergelijke zeer concrete aanwijzingen gegeven zullen worden" (zie Achtergrond, onder 4.).

7. De Nationale ombudsman stelt bij de beoordeling van deze klacht voorop dat van de minister van Justitie mag worden verwacht dat hij in de procedure ter verkrijging van een beginseltoestemming - mede met het oog op het belang van aspirant-adoptiefouders om niet al te lange tijd in onzekerheid te verkeren alsmede gelet op het feit dat het voor hen bij het bereiken van een bepaalde leeftijd niet meer mogelijk is een kind te adopteren - de vereiste voortvarendheid betracht. Dit betekent ook dat als de minister de Raad inschakelt voor een onderzoek dat nodig wordt geacht voor de beoordeling van het verzoek, de minister gehouden is de werkzaamheden van de Raad, en met name de voortgang daarvan, in de gaten te houden. Om die reden mag van de minister worden verwacht dat hij regelmatig bij de Raad informeert naar de stand van zaken en de Raad zo nodig aanspoort actie te ondernemen. Anders dan de minister stelt, hoeft dit er niet toe te leiden dat de Raad bepaalde - door haar noodzakelijk geachte - onderzoeken niet meer zal (laten) uitvoeren. Het gaat er immers slechts om onnodige vertraging bij het uitvoeren van het raadsonderzoek te voorkomen. Van belang blijft namelijk dat een raadsadvies zorgvuldig tot stand komt. Dit betekent dat in het geval de Raad informatie van derden voor het uiteindelijk te geven advies van belang acht, die derden ook daadwerkelijk moeten worden geraadpleegd. Toch rechtvaardigt het inschakelen van derden niet zonder meer de langere behandelingsduur van een raadsonderzoek. Zo kan met een aansporing van de minister worden bereikt dat de Raad niet onnodig veel tijd laat verstrijken tussen de verschillende stappen in het onderzoek, zoals in dit geval tussen de beslissing om een derde in te schakelen en de daadwerkelijke inschakeling daarvan (ruim anderhalve maand) of tussen de inschakeling van een eerste en tweede externe deskundige (in dit geval drie maanden). Ook had in dit geval daarmee wellicht kunnen worden voorkomen dat de Raad pas in mei 2002 een aantal referenten benaderde.

8. De Nationale ombudsman is met verzoekster van mening dat als de minister de Raad inschakelt voor een onderzoek dat volgens de wet nodig wordt geacht voor de beoordeling van het verzoek, de minister gehouden is de voortgang van dat onderzoek in de gaten te houden. Nu de voortgang in dit geval onvoldoende is bewaakt, heeft de minister in strijd gehandeld met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de wijze waarop de Ca heeft gereageerd op verzoeksters klachten over het raadsonderzoek

Bevindingen

1. Op 24 november 2003 stuurde verzoekster een brief naar de Ca waarin zij onder meer opmerkte dat zij hoopte dat de Ca inzag dat haar eerdere afwijzende beslissing onterecht was en het daaraan ten grondslag liggende raadsrapport dus onjuist. Volgens verzoekster was het namelijk duidelijk dat tijdens het raadsonderzoek ernstige fouten waren gemaakt, met voor verzoekster en haar echtgenoot verstrekken gevolgen. Verzoekster verweet het de Ca dan ook dat zij het raadsrapport niet grondiger had getoetst en gewogen. Ook betreurde zij het dat de Ca niets had gedaan om de duur van het Raadsonderzoek te beperken.

2. Het hoofd van de Ca reageerde namens de minister van Justitie per brief van 8 december 2003 op verzoeksters brief van 24 november 2003. Het hoofd van de Ca merkte daarin onder meer op dat het haar speet te moeten constateren dat verzoekster zich door de gehele gang van zaken gekrenkt voelde. Zij gaf echter aan dat bij de beoordeling van een verzoek om beginseltoestemming, het belang van het op te nemen kind centraal staat en niet het belang van de aspirant-adoptiefouders. Het feit dat veel plaatsingen moeizaam tot zeer problematisch verlopen, betekent nu eenmaal dat bij het nemen van een beslissing op een verzoek tot beginseltoestemming uiterst zorgvuldig te werk moet worden gegaan. Dit kan ertoe leiden dat de Raad in sommige gevallen meerdere onderzoeken gelast waardoor de totale behandelingsduur van het raadsonderzoek de termijn van drie maanden overschrijdt. Verder merkte het hoofd op dat een raadsadvies als zwaarwegend wordt beschouwd en in de meeste gevallen dus opgevolgd.

3. In reactie hierop berichtte verzoekster de Ca op 28 december 2003 dat het haar speet te moeten constateren dat de Ca niet bereid was "diepgaand" te reageren op een aantal punten die zij in haar brief van 24 november 2003 naar voren had gebracht. Zo weigerde de Ca in te gaan op haar klacht dat tijdens de procedure ernstige fouten waren gemaakt. Ook weigerde de Ca hiervoor verantwoording af te leggen. Verder ging de Ca eraan voorbij dat zij grote vraagtekens had moeten stellen bij de handelwijze van de Raad. Volgens verzoekster bleef de Ca in haar brief in algemeenheden steken waardoor zij star, kil en bureaucratisch overkwam.

4. In antwoord op verzoeksters brief berichtte het hoofd van de Ca verzoekster op 12 januari 2004 dat het kon gebeuren dat in sommige gevallen de termijn om tot een advies te komen, werd overschreden. Dit was geen fout, maar een consequentie van de gevolgde procedure. Ook het feit dat de minister het raadsadvies had opgevolgd kon niet als een fout worden bestempeld. Nu zich blijkens het raadsadvies reeds diverse deskundigen over deze zaak hadden gebogen, bestond er voor de minister geen enkele

aanleiding een nader onderzoek in te stellen. Verder wees het hoofd van de Ca verzoekster erop dat het vast beleid is om afwijzend op een aanvraag te beslissen in het geval tijdens het raadsonderzoek risicofactoren zijn geconstateerd. Dat de RSJ - na een nieuw onderzoek - uiteindelijk tot een ander advies kwam, moest volgens het hoofd als een verschil van interpretatie worden gezien en niet als een foute interpretatie van het raadsadvies door de minister.

5. In haar verzoek aan de Nationale ombudsman gaf verzoekster aan dat zij het niet juist vond dat de Ca bij de beantwoording van haar brieven niet was ingegaan op de gebrekkige wijze waarop de Raad onderzoek had verricht noch op het feit dat het raadsonderzoek van onvoldoende kwaliteit was.

6. In reactie op een aantal vragen van de Nationale ombudsman, antwoordde de minister dat na het uitbrengen van het advies in een individuele zaak, wordt bezien of het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het advies, zorgvuldig is geweest. Daarbij wordt nagegaan of niet in strijd is gehandeld met de in de wet en het Normenrapport 2000 geformuleerde eisen. Van belang hierbij is dat in het raadsrapport de onderzoeksvragen afdoende en volledig worden beantwoord. Daarbij geldt overigens dat aspecten die tot de specifieke deskundigheid van de Raad behoren, slechts terughoudend worden getoetst. Verder merkte de minister op dat voor klachten over de wijze waarop de Raad zijn onderzoek heeft verricht, een eigen klachtenregeling bij de Raad bestaat. Zoals de minister reeds in zijn brief van 26 november 2004 aan verzoekster had opgemerkt, was hij van mening dat hij verzoekster hierop reeds in zijn brieven van 8 december 2003, 12 januari 2004 en 21 januari 2004 had moeten wijzen.

Beoordeling

7. 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 vereiste houdt onder meer in dat indien een bestuursorgaan een brief krijgt van een burger waarin meerdere onderwerpen aan de orde komen, het bestuursorgaan op alle aangegeven punten een duidelijk en op het onderwerp toegesneden antwoord moet geven.

8. Gebleken is dat de brieven van verzoekster aan de Ca vanaf 24 november 2003 met name zagen op de vraag hoe het zover heeft kunnen komen dat de minister in eerste instantie afwijzend op haar verzoek heeft beslist. De grieven van verzoekster komen er vooral op neer dat de Ca heeft verzuimd het werk van de Raad te controleren, klakkeloos het advies van de Raad heeft overgenomen, zich hierover niet zelfstandig een oordeel heeft gevormd en de Raad niet heeft aangesproken op de fouten die volgens verzoekster tijdens het gezinsonderzoek zijn gemaakt. Het gaat verzoekster dus niet zozeer om de fouten die de Raad in haar ogen heeft gemaakt maar meer om de verantwoordelijkheid van de Ca in deze; daarop spreekt zij de Ca aan. In antwoord hierop gaat de Ca in eerste

instantie slechts in algemene zin in op de redenen voor de lange duur van raadsonderzoek en het feit dat bij de beoordeling van een aanvraag om beginseltoestemming het belang van het op te nemen kind voorop staat. In haar antwoord reageert de Ca dus niet op het gedeelte van verzoeksters brieven waarin zij de Ca aanspreekt om verantwoordelijkheid te nemen voor de wijze waarop de Raad in dit geval het gezinsonderzoek heeft verricht. Dit is niet juist. In het geval het door verzoekster gestelde betreffende de verantwoordelijkheid van de Ca voor de kwaliteit van het raadsonderzoek niet juist was of niet tot de taken van de Ca behoorde, had de Ca dat verzoekster, zoals de Ca dit uiteindelijk in de klachtafdoeningsbrief van 26 november 2004 heeft gedaan, expliciet moeten meedelen. Door eerder geen antwoord te geven op het door de verzoekster op dit punt in haar brieven gestelde, heeft de Ca in strijd gehandeld met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de klacht dat de Ca onvoldoende gevolgen heeft verbonden aan het schriftelijke advies van de RSJ

Bevindingen

1. Verzoekster vond het teleurstellend dat na de uitkomst van de bezwaarprocedure van de kant van de Ca geen enkel excuus, woord van medeleven, begrip of spijt was gevolgd. Verzoekster gaf aan het de Ca in dit verband kwalijk te nemen dat zij geen lering wilde trekken uit het gebeurde. Volgens verzoekster had de Ca haar verantwoordelijkheid moeten nemen en haar eigen rol in deze nader moeten bezien. Slechts op die manier zouden dergelijke misstappen in de toekomst kunnen worden voorkomen.

2. In reactie op deze klacht gaf de minister aan dat hij naar aanleiding van het advies van de RSJ had besloten zijn afwijzende besluit van 24 oktober 2002 te herzien. Hiermee stond echter nog niet vast dat het advies van de RSJ gevolgen zou moeten hebben voor het raadsadvies en het daaraan ten grondslag liggende rapport. Voor zover verzoeksters met haar klacht bedoelde dat het advies van de RSJ gevolgen zou moeten hebben voor de rapportage en het advies van de Raad, merkte de minister op dat juist in een complexe kwestie als de onderhavige het kan voorkomen dat deskundigen een verschillende visie op de zaak hebben. Ook in deze zaak stonden de meningen van uiteindelijk vier deskundigen tegenover elkaar. Dat de minister uiteindelijk besloot het advies van de RSJ (en daarmee het advies van de door de RSJ ingeschakelde deskundige) op te volgen, wilde dus nog niet zeggen dat het eerdere raadsadvies onzorgvuldig tot stand was gekomen.

Beoordeling

3. Het redelijkheidvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

4. Krachtens artikel 7, eerste lid van de Wobka (zie Achtergrond, onder 1.) wint de minister ten behoeve van de beslissing op bezwaar tegen een afwijzende beslissing op een verzoek tot verlening van beginseltoestemming, schriftelijk advies in bij de Raad voor strafrechtstoepassing. In dit artikel is artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard. In het zevende lid van dit artikel is bepaald dat in het geval de beslissing op bezwaar afwijkt van het advies van de (advies)commissie, in de beslissing de reden voor die afwijking wordt vermeld. In dit geval heeft de RSJ de minister geadviseerd verzoekster alsnog een beginseltoestemming te verlenen. De minister heeft hieraan bij beslissing van 16 oktober 2003 gevolg gegeven. Hiermee heeft de minister aan zijn wettelijke verplichting om een beslissing op bezwaar te nemen, voldaan. Het feit dat de minister naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift en het daarop gegeven advies van de RSJ zijn aanvankelijke beslissing heeft heroverwogen, betekent echter nog niet dat het raadsadvies dat aan de oorspronkelijke afwijzende beslissing ten grondslag lag, onzorgvuldig tot stand is gekomen. De minister heeft dan ook niet in strijd gehandeld met het redelijkheidvereiste door op dit punt aan de uitkomst van de bezwaarfase geen consequenties te verbinden.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

5. Dit laat echter onverlet dat door het gebrek aan voortvarendheid tijdens het raadsonderzoek, de beslissing van de minister om verzoekster alsnog een beginseltoestemming te verlenen, voor verzoekster zonder enig effect is gebleven omdat de echtgenoot van verzoekster op grond van zijn leeftijd niet meer voor adoptie in aanmerking kwam. Dit had voor de minister aanleiding moeten zijn om na te gaan of de gevolgde procedure op het punt van de voortvarendheid geen verbetering behoeft. Het door de minister ingenomen standpunt dat het belang van het kind in de adoptieprocedure uitgangspunt moet zijn, mag er immers niet toe leiden dat de belangen van de aspirant-adoptiefouders worden verwaarloosd. De in de wet gehanteerde leeftijdsgrenzen brengen nu eenmaal met zich mee dat bepaalde ouders een groter belang hebben bij een spoedige afhandeling van hun aanvraag. Daarbij komt dat aspirant-adoptiefouders in een afhankelijke positie verkeren en waarschijnlijk zeer terughoudend zijn in het uiten van klachten op dit punt. De minister heeft dan ook de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de voortgang in de adoptieprocedure voldoende is gewaarborgd. Door op dit punt geen consequenties te trekken uit het verloop van de onderhavige procedure, waarbij duidelijk is gebleken dat de voortgangsbewaking tekort is geschoten, heeft de minister in strijd gehandeld met het redelijkheidvereiste.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

6. Het voorgaande geeft de Nationale ombudsman aanleiding de minister van Justitie de aanbeveling te doen maatregelen te nemen ter verbetering van de voortgangsbewaking opdat tijdig wordt gesignaleerd dat bij de Raad navraag moet worden gedaan naar de stand van zaken alsmede dat de Raad zo nodig tot actie moet worden aangespoord.

IV. Ten aanzien van de klacht dat de Ca geen reden heeft gezien om de Raad te verzoeken verzoekster en haar echtgenoot alsnog te laten plaatsen op de wachtlijst voor binnenlandse adoptie

Bevindingen

1. Verzoekster stelt dat, op het moment dat de minister haar verzoek om een beginseltoestemming alsnog toewees, inmiddels zoveel tijd was verstreken dat zij niet meer in aanmerking kwam voor plaatsing op de wachtlijst voor buitenlandse adoptie omdat haar echtgenoot inmiddels 46 jaar was. Om die reden vroeg verzoekster de minister om medewerking te verlenen aan plaatsing van haar gezin op de wachtlijst voor binnenlandse adoptie.

2. In zijn antwoord van 8 december 2003 aan verzoekster merkte de minister echter op dat de plaatsing van Nederlandse afstandskinderen tot de taak van de Raad behoort en dat het niet in zijn visie paste op dit beleid invloed uit te oefenen. De minister verwees verzoekster dan ook door naar de Raad.

3. In reactie op deze door de Nationale ombudsman in onderzoek genomen klacht liet de minister nog weten dat de Raad deze taak in beginsel zelfstandig uitvoert, waarbij het belang van het te plaatsen kind uitgangspunt is. Hoezeer volgens de minister de teleurstelling van verzoekster en haar echtgenoot over de gang van zaken ook voor te stellen was, dit vormde voor hem geen reden zich te bemoeien met de handelwijze van de Raad op dit punt. De minister verklaarde de klacht dan ook ongegrond.

Beoordeling

4. Ook deze gedraging wordt getoetst aan het hiervóór onder III. Beoordeling 3 genoemde redelijkheidsevereiste.

5. Zoals uit het hiervóór gaande duidelijk is geworden, besluit de minister op basis van het gezinsonderzoek en het advies van de Raad tot het al dan niet verlenen van een beginseltoestemming. Daarmee krijgen aspirant-adoptiefouders toestemming om een kind uit het buitenland te adopteren. De aspirant-adoptiefouders dienen zich vervolgens tot een vergunninghouder te wenden dan wel een eigen contact in het buitenland te benaderen. De vergunninghouders houden zich alleen bezig met de adoptie van kinderen uit het buitenland. Om in aanmerking te komen voor adoptie van een in Nederland geboren kind dient men voor het verkrijgen van de beginseltoestemming dezelfde procedure te

doorlopen. Het is vervolgens aan de Raad om, in het geval een ouder in Nederland afstand doet van zijn/haar kind, na te gaan welke twee à drie aspirant adoptiegezinnen, die reeds een raadsonderzoek met een positief advies voor opname van een buitenlands kind hebben afgesloten en van wie is aangetekend dat zij geschikt en bereid zijn een in Nederland afgestaan kind te adopteren, in aanmerking zouden kunnen komen voor opname van een binnenlands kind. Daarbij hanteert de Raad dezelfde voorwaarden die op grond van de Wobka voor de adoptie van een buitenlands kind gelden, te weten dat het op te nemen kind, behoudens bijzondere omstandigheden, de leeftijd van zes jaar nog niet mag hebben bereikt en voorts dat het leeftijdsverschil tussen de aspirant-adoptiefouder en het kind, behoudens bijzondere omstandigheden, niet meer dan 40 jaar mag zijn. Dit brengt met zich mee dat de Raad ook voor aspirant-adoptiefouders die een in Nederland geboren kind willen adopteren, een maximumleeftijd van 46 jaar hanteert. Het is daarbij aan de Raad te bepalen of er in een concreet geval bijzondere omstandigheden zijn die een uitzondering op deze leeftijdsgrens rechtvaardigen. De Raad is immers de aangewezen instantie om hiernaar onderzoek te doen. Voor de minister is hierin geen enkele taak weggelegd. Het is dan ook niet aan de minister om op deze taakuitoefening van de Raad enige invloed uit te oefenen. Om die reden is het dan ook niet onjuist dat de minister heeft geweigerd verzoekster behulpzaam te zijn bij haar verzoek om te worden geplaatst op de wachtlijst voor binnenlandse adoptie.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

V. Ten aanzien van de behandelingsduur van verzoeksters klacht

Bevindingen

1. Op 28 december 2003 wendde verzoekster zich met haar klachten over het optreden van de Ca tot de Nationale ombudsman. Aangezien verzoekster deze klachten niet eerst aan de minister van Justitie had voorgelegd, stuurde de Nationale ombudsman verzoeksters klachtbrief op 15 juni 2004 door naar de minister met het verzoek de klacht overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te behandelen.
2. Op 9 juli 2004 zond de minister verzoekster een ontvangstbevestiging waarin werd gemeld dat de behandelingsduur van verzoeksters klacht met vier weken werd verlengd.
3. Per brief van 3 augustus 2004 berichtte de minister verzoekster dat hij de Raad had verzocht om informatie alsmede om een reactie op de klacht. Op 10 september 2004 liet de minister verzoekster weten dat de Raad om uitstel had verzocht en dat hij ernaar streefde verzoekster vóór 27 september 2004 over de verdere voortgang te informeren.
4. Op 6 oktober 2004 zond verzoekster nog een toelichting op haar klacht naar de minister. Vervolgens zond verzoekster de minister op 8 november 2004 een rappel.

5. Per brief van 26 november 2004 deed de minister de klachten van verzoekster af.

6. In reactie op deze door de Nationale ombudsman in onderzoek genomen klacht, liet de minister weten dat verzoekster terecht klaagde over de lange behandelingsduur van haar klacht. Hoewel aan de vertraging een aantal redenen ten grondslag lag en verzoekster steeds over de vertraging was geïnformeerd, nam dit volgende de minister niet weg dat verzoeksters klacht over de lange behandelingsduur gegrond was.

Beoordeling

7. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste impliceert dat de overheid klachten dient af te handelen binnen de daarvoor gestelde termijnen tenzij er sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het nemen van de beslissing binnen de gestelde termijn onmogelijk of onwenselijk maken. Artikel 9:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft voor de interne klachtbehandeling aan wat onder voldoende snelheid wordt verstaan. Ingevolge het eerste lid van dit artikel dient het bestuursorgaan een klacht binnen zes weken na ontvangst van het klaagschrift af te handelen. Op grond van het tweede lid van dit artikel kan het bestuursorgaan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen (zie Achtergrond, onder 2.).

8. De Nationale ombudsman is het met de minister eens dat de minister de klacht van verzoekster onvoldoende voortvarend heeft afgehandeld. De eerste termijn van zes weken werd niet gehaald, om welke reden verzoekster werd bericht dat de afhandeling met vier weken werd verdaagd. De tweede termijn van vier weken verliep echter op 25 augustus 2004. Ook deze termijn werd niet door de minister gehaald. De minister heeft verzoeksters klacht uiteindelijk op 26 november 2004 afgehandeld, waarmee de uiterste termijn waarbinnen een klacht moet zijn afgehandeld fors is overschreden. Hiermee heeft de minister in strijd gehandeld met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Centrale autoriteit te Den Haag, is

gegrond ten aanzien van:

- het onvoldoende toezicht houden op de behandelingsduur van het raadsonderzoek wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;
- de wijze waarop is gereageerd op verzoeksters klachten over het raadsonderzoek, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

- het niet treffen van maatregelen ten aanzien van de voortgangsbewaking, wegens schending van het redelijkheidsvereiste;
- de behandelingsduur van verzoeksters klacht, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

niet gegrond ten aanzien van:

- het geen gevolgen willen verbinden aan het advies van de RSJ, voor zoverre dit de inhoud van het raadsonderzoek betreft;
- het niet willen meewerken aan het laten plaatsen van verzoekster en haar echtgenoot op de wachtlijst voor binnenlandse adoptie.

aanbeveling

De minister van Justitie wordt de aanbeveling gedaan om maatregelen te nemen ter verbetering van de voortgangsbewaking opdat tijdig wordt gesignaleerd dat bij de Raad navraag moet worden gedaan naar de stand van zaken alsmede dat de Raad zo nodig tot actie moet worden aangespoord.

Onderzoek

Op 30 november 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw M. te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Centrale autoriteit te Den Haag. Verzoekster had zich al eerder, te weten op 28 december 2003, met haar klacht tot de Nationale ombudsman gewend. Aangezien verzoekster de klachten die voor onderzoek door de Nationale ombudsman in aanmerking kwamen niet eerst had voorgelegd aan de minister van Justitie, heeft de Nationale ombudsman deze klachten per brief van 15 juni 2004 doorgezonden naar de minister. Per brief van 28 november 2004 wendde verzoekster zich opnieuw tot de Nationale ombudsman omdat zij nog geen antwoord van de minister op haar klachten had ontvangen. Achteraf bleek dat de minister verzoeksters klacht per brief van 26 november 2004 had afgedaan. Aangezien verzoekster het niet eens was met het oordeel van de minister op haar klachten, verzocht zij de Nationale ombudsman alsnog een onderzoek in te stellen. De Nationale ombudsman gaf gevolg aan dit verzoek en stelde op 14 maart 2005 een onderzoek in naar verzoeksters klachten.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de minister van Justitie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen/aan te vullen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

INFORMATIEOVERZICHT

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

Het verzoekschrift met bijlagen van verzoekster van 28 november 2004;

Het standpunt van de minister van Justitie van 20 mei 2005. Bij zijn reactie zond de minister onder meer de volgende stukken mee:

- een afschrift van het raadsrapport d.d. 27 maart 2000;
- een afschrift van het raadsrapport d.d. 14 oktober 2002;
- het schriftelijke rapport van het FORA d.d. 20 december 2001;
- het schriftelijke verslag van mevrouw V. d.d. 19 juni 2002;
- de afwijzende beslissing van de minister van Justitie d.d. 24 oktober 2002;
- het verslag van de hoorzitting van de RSJ op 19 december 2002;
- het advies - met bijlage - van de RSJ van 2 september 2003 aan de minister van Justitie;
- de beslissing van de minister van Justitie van 16 oktober 2003 waarbij aan verzoekster alsnog een beginseltoestemming werd verleend;
- de brief van 8 december 2003 van de minister van Justitie aan verzoekster;
- de brief van 28 december 2003 van verzoekster aan de Ca;
- de brief van 12 januari 2004 van de minister (het hoofd van de Ca) aan verzoekster;
- de brief van 9 juli 2004 van de minister van Justitie aan verzoekster waarin de ontvangst van verzoeksters klachtbrief wordt bevestigd;
- de brief van 20 juli 2004 van verzoekster aan de minister van Justitie waarin verzoekster een nadere toelichting op haar klacht geeft;
- het ambtsbericht van 21 september 2004 van de Raad voor de Kinderbescherming aan de minister van Justitie;

- het contactjournaal van de Raad voor de Kinderbescherming, vestiging Rotterdam;
- de brief van 4 december 2003 van de Raad voor de Kinderbescherming te Rotterdam waarin aan verzoekster en haar echtgenoot wordt meegedeeld dat zij niet in aanmerking komen voor plaatsing op de wachtlijst voor een in Nederland geboren (adoptie)kind.

De schriftelijke reactie van verzoekster van 22 juni 2005;

Het antwoord van de minister van Justitie van 19 september 2005 op enkele door de Nationale ombudsman gestelde vragen.

De schriftelijke reactie van verzoekster van 17 oktober 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie

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 5:

"1. Behoudens het geval bedoeld in het vijfde lid, onder *b*, tweede volzin, beslist Onze Minister op het verzoek tot verlening van een beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan eerst nadat de raad voor de kindbescherming een onderzoek heeft ingesteld naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind.

(...)

5. Onze Minister beslist afwijzend op een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming:

- a. indien hij een aspirant-adoptiefouder niet geschikt acht voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind;

b. indien één der aspirant-adoptiefouders op het tijdstip van de indiening van het verzoek de leeftijd van tweeënveertig jaren heeft bereikt, tenzij bijzondere omstandigheden inwilliging van het verzoek naar zijn oordeel wenselijk maken. Op bijzondere omstandigheden kan geen beroep worden gedaan indien beide aspirant-adoptiefouders op het tijdstip van de indiening van het verzoek de leeftijd van vierenzeventig jaren hebben bereikt.

6. Onze Minister beslist afwijzend op een verzoek tot verlening of verlenging van de geldigheidsduur van een beginseltoestemming indien te verwachten is dat op het tijdstip waarop een buitenlands kind zou kunnen worden opgenomen, het verschil in leeftijd tussen een der aspirant-adoptiefouders en het buitenlandse kind meer dan veertig jaren bedraagt, tenzij bijzondere omstandigheden inwilliging van het verzoek naar zijn oordeel wenselijk maken.

7. Onze Minister kan met het oog op het vereiste dat het leeftijdsverschil tussen aspirant-adoptiefouders en buitenlands kind de veertig jaren niet te boven gaat, een voorwaarde stellen met betrekking tot de leeftijd van het buitenlandse kind.

8. De afwijzing van een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan wordt met redenen omkleed schriftelijk ter kennis gebracht van de aspirant-adoptiefouders."

1.3. Artikel 7, eerste lid:

"Ten behoeve van de beslissing op bezwaar tegen een besluit, inhoudende de afwijzing van een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan alsmede de intrekking van een beginseltoestemming wint Onze Minister, onder overlegging van de op de zaak betrekking hebbende bescheiden, schriftelijk advies in van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Artikel 7:13, tweede tot en met zevende lid van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing."

2. Algemene wet bestuursrecht

2.1. Artikel 7:13, zevende lid:

"Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden."

2.2. Artikel 9:11:

"1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.1.3. van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft."

3. Artikel 1, vierde lid van het Organisatiebesluit raad voor de kindbescherming (Besluit van 21 juni 1996, houdende vaststelling van het organisatiebesluit voor de raad voor de kindbescherming, Stb. 329/1996):

"De raad neemt bij uitvoering van zijn taken de aanwijzingen van Onze Minister van Justitie in acht. Hij verstrekt Onze Minister gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen."

4. Nota van toelichting bij het Organisatiebesluit raad voor de kindbescherming:

"In het vierde lid van artikel 1 is de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie vastgelegd. Anders dan tot nu toe het geval beperkt deze bevoegdheid zich niet tot het geven van algemene aanwijzingen. Zo nodig kunnen de aanwijzingen op een concreet geval betrekking hebben. Het spreekt vanzelf dat slechts onder bijzondere omstandigheden dergelijke zeer concrete aanwijzingen gegeven zullen worden."

5. Normen 2000, Beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de kindbescherming, januari 2001:

"8.3.1. Adoptie(voorbereiding)

(...)

- Termijn

Het onderzoek wordt afgesloten binnen een termijn van dertien weken, te rekenen vanaf het moment van ontvangst van het verzoek tot onderzoek.

Van deze termijn kan gemotiveerd worden afgeweken wanneer het belang van het onderzoek dit vereist, dan wel de omstandigheden daartoe dwingen. Van deze besluitvorming dienen de belanghebbenden schriftelijk in kennis te worden gesteld."