

**Ministerie van Justitie**

Versnelling van de  
afhandeling van aanvragen  
tot verkrijging van  
beginseltoestemming

Een onderzoek naar  
ketenverbeteringen in de eerste  
fase bij interlandelijke adoptie

KPMG Consulting, juni 2002

*Dit rapport heeft 53 pagina's*

## **Inhoudsopgave**

<b>0</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>1</b>
0.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
0.2	Vraagstelling	1
0.3	Ketenpartners en uitvoeringsactiviteiten	1
0.4	Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen	2
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Context	5
1.2	Vraagstelling	6
1.3	Uitvoering van het onderzoek en opzet van de rapportage	6
<b>2</b>	<b>Procesverloop en ketenpartners</b>	<b>8</b>
2.1	Korte beschrijving van het huidige proces	8
2.2	Bureau Centrale Autoriteit	10
2.3	Voorlichting en Informatie Adoptie	11
2.4	Raad voor de Kinderbescherming	11
<b>3</b>	<b>Doorlooptijden</b>	<b>13</b>
3.1	Genormeerde doorlooptijden	13
3.2	Feitelijke doorlooptijden	13
3.3	Conclusies	15
<b>4</b>	<b>Productiecijfers</b>	<b>16</b>
4.1	Ingediende verzoeken tot het verlenen van beginseltoestemming	16
4.2	Verleende beginseltoestemmingen	17
4.3	Weigeringen van beginseltoestemming na gezinsonderzoek	18
4.4	Terugtrekkingen uit de procedure	19
4.5	Potentiële besluiten per jaar	21
4.6	Achterstandsvoorraden in het proces	22
4.7	Samenvattende conclusies	24
<b>5</b>	<b>Capaciteit en kosten</b>	<b>26</b>
5.1	Beschikbare en benodigde capaciteit	26
5.1.1	Toelichting bij de beschikbare afhandelingscapaciteit	27
5.1.2	Conclusies m.b.t. de afhandelingscapaciteit	27
5.2	Kosten	28
5.2.1	Toelichting bij de kosten	29

6	Doelmatigheidsverbetering van de uitvoeringsketen	30
6.1	Overheveling van taken van het BCA naar VIA en RvK	30
6.1.1	Inleiding en prealabele overweging	30
6.1.2	Normatieve afwegingen voor de scheiding van uitvoering en beleid	31
6.1.3	Doelmatigheidsoverwegingen voor overheveling van uitvoeringstaken	32
6.1.4	De ministeriële verantwoordelijkheid voor beginseltoestemmingen	32
6.1.5	Mogelijkheden voor herbeleggen van uitvoeringstaken	33
6.1.6	Kanttekening bij de voorstellen voor herbeleggen van uitvoeringstaken	37
6.1.7	Eindsituatie bij uitvoering van beide mogelijkheden	37
6.2	Versterking cursuscapaciteit en wijzigen cursuscyclus	38
6.2.1	Inleiding	38
6.2.2	Cursuscapaciteit en benodigde formatie	38
6.2.3	Cursuscapaciteit en groepsgrootte	39
6.2.4	Voorlichting en monitoren van terugtrekkingen	39
6.2.5	Voorkomen van piekbelasting	40
6.3	Aandachtspunten bij het gezinsonderzoek	41
6.3.1	Toegevoegde waarde van het gezinsonderzoek	41
6.3.2	Caseload en tijdsbesteding bij gezinsonderzoeken	41
6.3.3	Prioritering van gezinsonderzoeken	42
6.3.4	Piekbelasting in aanvragen	43
6.3.5	Heronderzoeken	43
6.4	Uitvoeringsalternatieven	44
6.5	Conclusies, effecten en kosten	44
6.5.1	Samenvatting van de wijzigingsvoorstellen	44
6.5.2	Het effect op de doorlooptijd	46
6.5.3	Capacitaire en financiële consequenties	46
6.5.4	Tijdpad	48
6.5.5	Randvoorwaarden voor effectiviteit	48
6.6	De relatie tussen beginseltoestemmingen en adoptiecapaciteit	49
6.6.1	Beperken van de instroom	51
6.6.2	Vergroten van het aanbod	51
6.6.3	Conclusie	52
7	Het wegwerken van de achterstanden	53
7.1	De omvang van de achterstandsvoorraad	53
7.2	Benodigde capaciteit	54
7.3	Kosten	54
7.4	Inhaalscenario's	55

7.5	Consequenties van de inhaalslag voor de bemiddelingsfase	56
-----	--	----

## **0 Managementssamenvatting**

### **0.1 Aanleiding voor het onderzoek**

De huidige doorlooptijd bij interlandelijke adoptie is onaanvaardbaar hoog. De termijn van aanvraag tot verkrijging van de beginseltoestemming is per juli 2002 ongeveer 29 maanden en loopt elk kwartaal met een maand op. De Nationale ombudsman heeft aangegeven dat de doorlooptijd teruggebracht dient te worden tot 14 maanden. Het oplopen van de doorlooptijd wordt veroorzaakt door het structureel toenemende aantal verzoeken. Ten opzichte van 1996 is het aantal verzoeken in 2001 gestegen met 64% (1996: 1856; 2001: 3066).

### **0.2 Vraagstelling**

Vanwege bovenvermeld probleem is in dit onderzoek beken of de afhandelingsketen efficiënter georganiseerd kan worden en welke afhandelingscapaciteit benodigd is in de fase van het adoptieproces die leidt tot de verkrijging van een beginseltoestemming. Het onderzoek heeft zich op de volgende drie aspecten gericht:

1. Verkorten van de basisdoorlooptijd tot veertien maanden voor alle nieuwe aanvragen;
2. Verkorten van de doorlooptijd bij de reeds ingediende aanvragen, waarbij scenario's dienen te worden opgesteld voor het inlopen van de achterstand in twee, drie en vier jaar, met inbegrip van een indicatie van de hiervoor benodigde financiële middelen;
3. Een analyse van de taken van het Bureau Centrale Autoriteit, gericht op de vraag of het wenselijk is om elementen van beleid en uitvoering uit elkaar te halen en de uitvoeringselementen binnen danwel buiten het departement te herpositioneren.

### **0.3 Ketenpartners en uitvoeringsactiviteiten**

Bij de toekenning van beginseltoestemmingen zijn drie ketenpartners betrokken:

Het Bureau Centrale Autoriteit (BCA) van het Ministerie van Justitie. Deze organisatie verricht de intake van aanvragen van aspirant-adoptieouders, toetst op formele acceptatiecriteria en stelt de besluiten m.b.t. beginseltoestemming op.

De afdeling Voorlichting en Informatie Adoptie (VIA) van de Stichting Adoptievoorzieningen. Deze organisatie geeft een verplichte voorlichtingscursus aan aspirant-adoptieouders.

De Raad voor de Kinderbescherming (RvK). Deze organisatie verricht het gezinsonderzoek op basis waarvan het besluit tot al dan niet toekennen van de beginseltoestemming wordt genomen.

## **0.4 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen**

- 1 De analyse van de cijfers uit de afgelopen jaren maakt het aannemelijk dat in de fase tot beginseltoestemming de komende jaren de volgende productie structureel geleverd moet worden:
  - Intake van aanvragen: 3000 (betreft eerste en vervolgaanvragen);
  - Cursus-eenheden: 2140 (kan een ouderpaar zijn; betreft eerste aanvragen);
  - Gezinsonderzoeken: 2750 (met inbegrip van heronderzoeken);
  - Besluiten: 2560 (betreft toestemmingen en afwijzingen).
- 2 De vraag naar beginseltoestemmingen neemt jaarlijks toe. De afhandelingscapaciteit is bij alle ketenpartners achtergebleven, omdat deze gebaseerd is op lagere dan de actuele afhandelingsvolumes. Hierdoor nemen de achterstanden en doorlooptijden continu toe.
- 3 De doorlooptijd kan teruggedrongen worden door de wachttijd bij de RvK en vooral bij VIA te verkorten en door de overdrachten tussen de ketenpartners te beperken.
- 4 Om de structurele vraag af te kunnen handelen zijn, binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en binnen de bestaande werkwijzen, bij het BCA ongeveer 2 fte extra beleids(ondersteunende) medewerkers nodig en bij VIA zal de cursuscapaciteit verdubbeld moeten worden. Binnen de huidige werkwijze zou dit laatste bij VIA leiden tot een uitbreiding met 9 fte cursusleiders.
- 5 Het verdient evenwel aanbeveling om voorafgaand aan de toekenning van capaciteit bij VIA nader te onderzoeken of de beschikbare arbeidscapaciteit doelmatiger ingezet kan worden. Doelmatiger inzet van arbeidscapaciteit zou tot een lagere capaciteitsclaim kunnen leiden.
- 6 De aanvullende subsidiekosten die gemoed zijn met de ten behoeve van de afhandeling van de structurele vraag benodigde uitbreiding van de capaciteit bij VIA bedragen ten hoogste EUR 594.667 per jaar.
- 7 De grote prestatieverschillen binnen de RvK maken het wenselijk dat de Raad sterker gaat sturen op de naleving van normtijden. Dit betekent dat bij veel vestigingen meer prioriteit gegeven moet worden aan de uitvoering van gezinsonderzoeken.
- 8 Met de RvK zouden om de structurele vraag af te kunnen handelen volumeafspraken voor het verrichten van gezinsonderzoeken gemaakt moeten worden die overeenkomen met een capacitair beslag van ongeveer 37 fte

- raadsonderzoekers. Dat is ongeveer 15 fte meer dan de huidige productie aan gezinsonderzoeken.
- 9 Omdat deze impliciete capaciteitstoedeling bij de Raad niet ten koste mag gaan van het uitvoeren van andere onderzoeken zal voor de aanvullend benodigde capaciteit extra arbeidscapaciteit geworven moeten worden.
  - 10 De hogere structurele productie van gezinsonderzoeken bij de RvK zal leiden tot aanvullende bekostiging door het Ministerie van Justitie van ongeveer EUR 2.123.000 per jaar.
  - 11 Het verdient ter voorkoming van piekbelastingen bij de RvK aanbeveling dat VIA elke maand een beperkt aantal cursussen start en afrondt. Dit ter vervanging van de huidige praktijk waarbij elk kwartaal alle cursussen gelijktijdig starten.
  - 12 Het verdient uit doelmatigheidsoverwegingen aanbeveling om de uitvoeringstaken in de intake over te brengen van het BCA naar VIA onder gelijktijdige toekenning van de hiervoor benodigde formatie. De overdracht van cursisten van VIA via het BCA naar de RvK komt als activiteit in zijn geheel te vervallen. Er zal een uitvoeringsprotocol opgesteld moeten worden om de juiste uitvoering te waarborgen.
  - 13 Het verdient aanbeveling om activiteiten in de procedure op te nemen die leiden tot een vroegtijdiger bewerkstelling van terugtrekkingen uit de procedure (initiële voorlichting met responsverplichting voor de aanvragers). Nu komen terugtrekkingen pas op een laat moment in het proces aan de orde, hetgeen leidt tot bestandsvervuiling en onnodige inspanningen.
  - 14 Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden en wenselijkheden nader te onderzoeken voor het van het BCA overbrengen naar de RvK van uitvoeringstaken rond het verlenen van beginseltoestemmingen op basis van het gezinsonderzoek.
  - 15 Uitvoering van alle maatregelen gezamenlijk (capaciteitsvergroting en proceswijzigingen) zal leiden tot een terugdringing van de doorlooptijd naar 10 maanden.
  - 16 Uitvoering van uitsluitend de maatregelen die gericht zijn op het vergroten c.q. waarborgen van de afhandelingscapaciteit bij de drie ketenpartners zal leiden tot een terugdringing van de doorlooptijd naar 13 maanden.
  - 17 De invoering van capaciteitsvergroten maatregelen zal naar inschatting anderhalf jaar in beslag nemen. Dat betekent tot begin 2004 de doorlooptijden en achterstandsvoorraden zullen toenemen.
  - 18 Doordat ook een achterstandsvoorraad weggewerkt moet worden, waarmee onder gelijke voorwaarden eveneens begin 2004 begonnen zal kunnen worden, zal gedurende een overgangperiode na invoering van de maatregelen de doorlooptijd nog langer zijn dan de norm van 14 maanden.

- 19 Het wegwerken van de achterstandsvoorraad kan in 1, 2, 3 of 4 jaar uitgevoerd worden, afhankelijk van de omvang van de aanvullende capaciteit die ingezet wordt.
- 20 De kosten van de uitvoering van de inhaalslag bedragen ongeveer EUR 9.000.000, te verdelen over 1, 2, 3 of 4 jaar. Na aftrek van het door de aspirant-adoptieouders te bekostigen deel van de voorlichtingscursus bedragen de totale kosten van de inhaalslag voor de overheid ongeveer EUR 7.730.000.
- 21 Vanuit organisatorisch oogpunt verdient het aanbeveling de achterstandsvoorraad in vier jaar weg te werken. Dit omdat in dit scenario het meest beperkte aantal fte's op jaarbasis benodigd is en omdat dit de minst zware belasting in de vervolgfase van de totale adoptieprocedure oplevert.
- 22 Bij een keuze voor het wegwerken van de achterstandsvoorraad in vier jaar zal de genormeerde doorlooptijd van 14 maanden ultimo 2006 gerealiseerd zijn.
- 23 Uitvoering van de aanbevelingen die gericht zijn op optimalisatie van het verlenen van beginseltoestemmingen leidt tot een grote toename van het aantal verleende beginseltoestemmingen in vergelijking met de huidige praktijk. Dit heeft grote consequenties voor de vervolgfase, hetgeen tot problemen zal leiden als in het resterende deel van het totale adoptieproces geen wijzigingen worden aangebracht. Deze problemen en de keuzes die gemaakt kunnen worden om ze te ondervangen, dienen nader onderzocht te worden. De uitkomsten uit dit onderzoek kunnen medebepalend zijn voor de implementatiekeuzen m.b.t. de aanbevelingen uit het voorliggende onderzoek.



# 1 Inleiding

## 1.1 Context

De huidige doorlooptijd bij interlandelijke adoptie is vanuit maatschappelijk oogpunt bezien onaanvaardbaar hoog. De termijn van aanvraag tot verkrijging van de beginseltoestemming is per juli 2002 ongeveer 29 maanden en loopt elk kwartaal met een maand op. De Nationale ombudsman heeft met betrekking tot dit probleem aangegeven dat de doorlooptijd drastisch teruggebracht dient te worden. Het oplopen van de doorlooptijd wordt veroorzaakt door het structureel toenemende aantal verzoeken. Ten opzichte van 1996 is het aantal verzoeken in 2001 gestegen met 64% (1996: 1856; 2001: 3066). Het is daarom van groot belang om te bezien of de afhandelingsketen efficiënter georganiseerd kan worden en welke afhandelingscapaciteit benodigd is.

Interlandelijke adoptie is een complex proces waarbij volgtijdelijk een groot aantal partijen betrokken is. In het volgende hoofdstuk volgt een gedetailleerde analyse van de huidige procedure van de eerste fase in het adoptieproces. Om de context te duiden staat hieronder een korte samenvatting van het gehele proces.

### *Fase 1: Aanvragen en verkrijgen van beginseltoestemming*

1. Bureau Centrale Autoriteit (BCA) van het Ministerie van Justitie: ontvangen van de aanvraag tot adoptie van de aspirant-adoptiefouders (hierna: de aanvragers); toets op juistheid, volledigheid en het voldoen aan de minimale (formele) acceptatiecriteria van de aanvraag en de aanvragers; informeren van de aanvragers over de vervolgstappen;
2. Afdeling Voorlichting en Informatie Adoptie (VIA) van de Stichting Adoptievoorzieningen: ontvangen van een aanvraag voor een voorlichtingscursus; plannen van de cursus; informeren van de aanvragers; geven van de cursus (bestaande uit zes voorlichtingsbijeenkomsten); vastleggen van de resultaten;
3. Raad voor de Kinderbescherming (RvK): ontvangen van een aanvraag voor gezinsonderzoek; plannen gezinsonderzoek; informeren van de aanvragers; uitvoeren gezinsonderzoek; opstellen rapportage; bespreken met aanvragers; rapporteren aan aanvragers en aan BCA;
4. BCA: beslissen namens de Minister van Justitie inzake beginseltoestemming tot adoptie op basis van het rapport van de RvK; toezenden van de beslissing aan de aanvragers.

### *Fase 2: Bemiddelingsfase*

*Fase 3: Toelating en verblijf van het kind in Nederland*

*Fase 4: Rechterlijke adoptieuitspraak in Nederland (indien nodig)*

## **1.2 Vraagstelling**

Het uit te voeren onderzoek betreft de doorlooptijd met betrekking tot het verlenen van een beginseltoestemming. Het onderzoek heeft dus betrekking op de hierboven beschreven fase 1. De bij deze stappen betrokken organisaties zijn BCA, VIA en RvK. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Hoe kan de doorlooptijd met betrekking tot het verlenen van een beginseltoestemming worden verkort tot veertien maanden, rekening houdende met de taken en verantwoordelijkheden neergelegd in het Haags Adoptieverdrag 1993 en de relevante Nederlandse wet- en regelgeving?*

Het onderzoek heeft zich op de volgende drie aspecten gericht:

1. Verkorten van de basisdoorlooptijd tot veertien maanden voor alle nieuwe aanvragen;
2. Verkorten van de doorlooptijd bij de reeds ingediende aanvragen, waarbij scenario's dienen te worden opgesteld voor het inlopen van de achterstand in twee, drie en vier jaar, met inbegrip van een indicatie van de hiervoor benodigde financiële middelen;
3. Een analyse van de taken van het Bureau Centrale Autoriteit, gericht op de vraag of het wenselijk is om elementen van beleid en uitvoering uit elkaar te halen en de uitvoeringselementen binnen danwel buiten het departement te herpositioneren.

## **1.3 Uitvoering van het onderzoek en opzet van de rapportage**

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heeft KPMG van medio april tot eind juni 2002 een onderzoek verricht. Het onderzoek is gericht geweest op het verkennen en voorzover mogelijk kwantificeren van de mogelijkheden tot verkorting van de doorlooptijd. Op hoofdlijnen kan gesteld worden dat hiervoor drie mogelijkheden zijn:

1. Vergroting van de afhandelingscapaciteit van de ketenpartners;
2. Verbetering van de procesgang in het ketenproces;
3. Regulering van het instroomvolume.

Om deze mogelijkheden in kaart te kunnen brengen zijn gesprekken gevoerd met verschillende partijen. Binnen het Ministerie van Justitie is gesproken met medewerkers van het BCA, de leiding van DJC en de meest betrokken jurist van de Directie Wetgeving. Bij de Raad voor de Kinderbescherming is gesproken met de senior beleidsmedewerker die adoptievraagstukken onder haar beheer heeft en met de directeur beleid. Bij VIA is gesproken met de directeur, de medewerker cursusplanning en met een teamleider. Op basis van de gesprekken en de aan ons ter beschikking gestelde documentatie zijn de volgende gegevens in de rapportage verwerkt.

Ten eerste is vastgesteld wat het vertrekpunt, de huidige situatie is. Daartoe zijn in het volgende hoofdstuk de huidige procesgang en de bijdragen, taken en bevoegdheden van de betrokken ketenpartners beschreven. In het derde hoofdstuk is vastgelegd wat de genormeerde en feitelijke doorlooptijden zijn. In het vierde hoofdstuk is een analyse gemaakt van de kwantitatieve gegevens (op hoofdlijnen: instroom, uitval, productie, achterstandsvoorraden). De omvang van de inspanning die gemoeid is met het afhandelen van de structurele vraag naar beginseltoestemmingen wordt in hoofdstuk vijf aangegeven. In dit hoofdstuk staan daartoe aangegeven de beschikbare en de benodigde capaciteit voor het afhandelen van het structurele aantal aanvragen per jaar, uitgedrukt in aantallen producten per ketenpartner en in fte's per ketenpartner.

Deze hoofdstukken één tot en met vier bieden de basis voor de analyse van de verbetermogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn in hoofdstuk zes in kaart gebracht, waarbij zowel gekeken is naar capaciteitsvergrotenende maatregelen als doelmatigheidsbevorderende proceswijzigingen. Getracht is zoveel mogelijk te kwantificeren welke invloed de voorgestelde maatregelen hebben op de doorlooptijd, en welke capaciteit en kosten met de maatregelen gemoeid zijn. Hoofdstuk zes sluit af met het benoemen van de randvoorwaarden waaronder de voorgestelde maatregelen effectief kunnen zijn. Bij deze randvoorwaarden wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de context van het verlenen van beginseltoestemmingen. Binnen het bredere proces van de gehele adoptieafhandeling zullen problemen gaan ontstaan als de voorgestelde maatregelen worden doorgevoerd zonder dat de consequenties voor de bemiddelingsfase worden ondervangen. Bij implementatie van de in dit rapport vanuit de beantwoording van de onderzoeksvragen aanbevolen maatregelen zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

## **2 Procesverloop en ketenpartners**

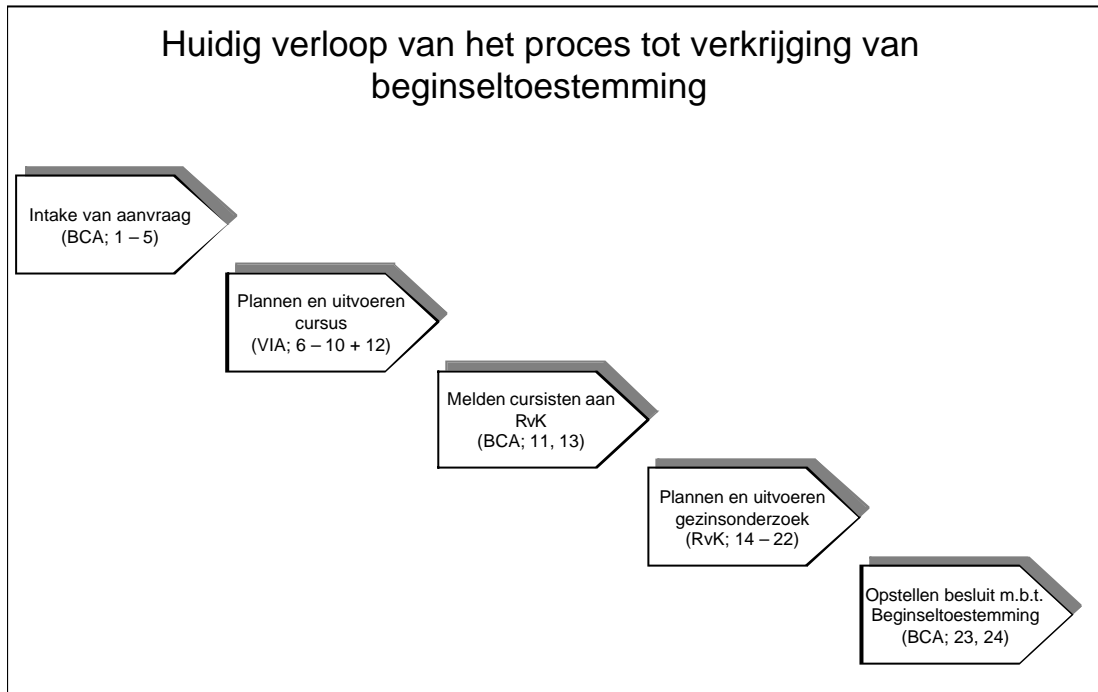
### **2.1 Korte beschrijving van het huidige proces**

Het proces tot verkrijging van beginseltoestemming is in de huidige opzet vrij complex. Deels heeft dit te maken met inhoudelijke vereisten waaraan het proces dient te voldoen krachtens de vigerende wet- en regelgeving, deels ook met de specifieke wijze waarop taken en bevoegdheden tussen de ketenpartners zijn verdeeld. In detail verlopen de activiteiten in de door ons onderzochte fase als volgt.

1. De aspirant adoptieouder(s) vraagt een aanmeldingsformulier op bij het BCA danwel bij VIA.
2. De betreffende instantie stuurt het formulier naar de aanvrager.
3. De aanvrager vult het formulier in en stuurt dit op naar het BCA.
4. Het BCA toetst de aanvraag op formele acceptatiecriteria, waarvan de belangrijkste zijn: komt de combinatie van aanvragers in aanmerking voor adoptie; leeftijd aanvrager; bereidverklaring medische behandeling adoptiekind. Bij positieve uitslag van de toets kent het BCA een BKA-nummer toe (=Buitenlands Kind ter Adoptie). Dit is het formele begin van de adoptieprocedure. Bij een negatieve uitslag van de toets volgt een afwijzend besluit, waartegen bezwaar mogelijk is.
5. Het BCA stuurt het geaccordeerde aanmeldingsformulier door naar VIA.
6. VIA verstuurt een brief aan de aanvrager met het verzoek de bijdrage voor de VIA-voorlichting over te maken (binnen 12 maanden na aanmelding).
7. VIA verzendt een bijeenkomstenrooster en een handboek aan de aanvrager (ongeveer twee maanden voor aanvang van de cursus).
8. VIA verzorgt zes voorlichtingsbijeenkomsten.
9. De aanvragers wonen alle zes de bijeenkomsten bij.
10. Halverwege de cursus geeft VIA de NAW-gegevens van de cursisten door aan het BCA.
11. Het BCA geeft de NAW-gegevens door aan de RvK, zodat daar het administratieve gedeelte van het gezinsonderzoek gestart kan worden.
12. Na afronding van de cursus stelt VIA het BCA op de hoogte van de afronding.

13. Het BCA stuurt de aanvraag na ontvangst van de afrondingsverklaring door naar de Raad voor de Kinderbescherming.
14. De RvK ontvangt de aanvraag en vraagt aan de aanvrager om een gezondheidsverklaring op te sturen.
15. De aanvrager gaat naar een arts (niet zijnde de eigen huisarts) om een gezondheidsverklaring te verkrijgen.
16. De aanvrager stuurt de gezondheidsverklaring op naar de RvK.
17. De RvK plant het gezinsonderzoek in (per vestiging).
18. De RvK verricht een antecedentenonderzoek naar de aanvrager bij het Justitiële Documentatie Register.
19. De raadsonderzoeker houdt een intakegesprek bij de aanvrager thuis. Er volgen nog één of meer vervolggesprekken. Het intakegesprek is de formele aanvang van het gezinsonderzoek.
20. De raadsonderzoeker maakt een rapport en stelt een advies op.
21. De raadsonderzoeker bespreekt het rapport en het advies met de aanvrager.
22. De RvK stuurt de stukken naar het BCA.
23. Het BCA leest de rapportage van de Raad en verleent op grond van het rapport en het advies van de RvK beginseltoestemming. In enkele gevallen wordt conform het raadsadvies besloten tot een weigering. In enkele gevallen wordt contrair het raadsadvies besloten tot toestemming danwel tot weigering. De datum van de beslissing is de formele einddatum van deze fase uit het adoptieproces.
24. Het BCA verzendt de beslissing aan de aanvrager, die, indien de beslissing positief is, kan aanvangen met de vervolgfase in het adoptieproces.

Schematisch gezien is er op hoofdlijnen sprake van het volgende proces.



In het schema is goed zichtbaar dat er sprake is van een een viertal tussentijdse overdrachten in het proces.

## **2.2 Bureau Centrale Autoriteit**

Het Bureau Centrale Autoriteit is een onderdeel van het Ministerie van Justitie en ressorteert onder het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS), Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie (DJC). Het BCA bestaat uit twee onderdelen, Buitenlandse Pleegkinderen (BPK) en Internationale Kinderontvoering (IKO). Interlandelijke adoptie wordt behandeld door BPK (feitelijk een verouderde term). Namens de daartoe verantwoordelijke Minister van Justitie vervult het BCA taken die voortkomen uit de Wobka (Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie) en het Haags Adoptieverdrag. Dit takenpakket is breder dan uit de bovenstaande procesbeschrijving opgemaakt kan worden. De werkzaamheden van het BCA bestaan in de fase tot verkrijging van beginseltoestemming uit de hierboven beschreven uitvoeringstaken, met als hoofddoel de besluitvorming ten aanzien van de toekenning van beginseltoestemmingen. Een afgeleide uitvoeringstaak, die samenhangt met het onderhouden van contacten met individuele aanvragers, is het geven van algemene voorlichting en zaakgerichte toelichting aan aspirant adoptieouders. Naast deze uitvoeringstaken voert het BCA de volgende werkzaamheden uit: het formuleren van beleid ten aanzien van vraagstukken met betrekking tot interlandelijke adoptie, het naar aanleiding van beleidswijzigingen vaststellen van beleidsrichtlijnen, het onderhouden van operationele en beleidsmatige contacten met buitenlandse counterparts, het houden van toezicht op

c.q. voeren van regie over de werkzaamheden van ketenpartners (met inbegrip van de in de fase van beginseltoestemming niet betrokken vergunninghouders) en het (doen) beantwoorden van kamervragen met betrekking tot interlandelijke adoptie.

Bij het BCA/BPK werken 3,1 fte administratief medewerkers die uitvoeringstaken verrichten en 2,0 fte medewerkers beleids- en uitvoeringstaken verrichten. Leiding wordt gegeven door 1,0 fte die tevens is belast met het geven van leiding aan IKO.

## **2.3 Voorlichting en Informatie Adoptie**

De wettelijke basis voor de taakuitoefening door Stichting Adoptievoorzieningen, afdeling Voorlichting Interlandelijke Adoptie (VIA) is gelegen in de in 1989 in werking getreden Wet Opneming Buitenlandse Pleegkinderen (thans Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie; Wobka). In deze wet is opgenomen dat aspirant adoptieouders, die een buitenlands adoptiekind willen adopteren, een verplichte voorlichting dienen te volgen. VIA is door de Staatssecretaris van Justitie aangewezen om deze voorlichting te verzorgen.

Het doel van de voorlichting is enerzijds informatievoorziening en anderzijds bewustwording. Op deze wijze dient bereikt te worden dat aspirant adoptieouders zich realiseren wat er allemaal bij een adoptie komt kijken en met welke mogelijke complicaties zij rekening dienen te houden.

De voorlichting bestaat uit zes overdag gegeven informatiebijeenkomsten, die elk een dagdeel in beslag nemen. Elk kwartaal starten ongeveer gelijktijdig 34 cursussen. De bijeenkomsten zijn gericht op informatieoverdracht, discussie en inleving (met behulp van casussen). Het volgen van de bijeenkomsten is voor de aspirant-adoptieouders één van de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor beginseltoestemming. Het betreft een aanwezigheidsverplichting, er is geen sprake van enige vorm van toetsing.

Bij VIA werken 17 medewerkers, waarvan er 15 als voorlichter / gespreksleider werken. In fte's bedraagt het aantal voorlichters 9,30 fte.

## **2.4 Raad voor de Kinderbescherming**

De Raad voor de Kinderbescherming verricht de gezinsonderzoeken in het kader van het proces tot verkrijging van beginseltoestemming. De werkzaamheden van de Raad zijn er op gericht om vast te stellen of de aspirant adoptieouders binnen daartoe aangelegde criteria aangemerkt kunnen worden als 'geschikte' adoptieouders. Hiertoe controleert de Raad de antecedenten van de aanvragers bij het Justitieel Documentatieregister, beoordeelt een door de aanvragers toegezonden gezondheidsverklaring en houdt meerdere gesprekken met de aanvragers. Het onderzoek resulteert in een rapport en een advies, dat met de

aanvragers wordt besproken en vervolgens aan het BCA wordt toegezonden als basis voor het besluit m.b.t. het verlenen van beginseltoestemming.

Er zijn enkele raadsonderzoekers die uitsluitend gezinsonderzoeken verrichten. Bij sommige vestigingen is sprake van een zekere specialisatie op dit gebied (taakaccenten), maar over het algemeen zijn de gezinsonderzoeken onderdeel van een meer omvattend pakket van werkzaamheden. Het gezinsonderzoek is daarmee in uitvoering en aansturing een onderdeel van het totale pakket aan te realiseren productie.

De Raad heeft het principe besluit genomen om het gezinsonderzoek op basis van een vaststaand model uit te voeren. Dit zal de bestaande kwaliteits- en inspanningsverschillen tussen vestigingen moeten opheffen. Over de concrete implementatie van dit model is nog geen besluit genomen.



### 3 Doorlooptijden

#### 3.1 Genormeerde doorlooptijden

De Nationale ombudsman heeft als norm voor het totale afhandelingsproces voor het verlenen van beginseltoestemming een doorlooptijd gesteld van 14 maanden, met de volgende globale (maar niet als dwingende norm opgelegde) onderverdeling: VIA 8 maanden; BCA 1 maand; RvK 3 à 4 maanden.

Omdat het aantal aanvragen jaarlijks toeneemt, lukt het, aldus het Ministerie, niet om de doorlooptijd terug te dringen. Ten aanzien van dit argument kan opgemerkt worden dat de benodigde capaciteit (en daarmee de doorlooptijd) maar ten dele bepaald hoeft te worden door het aantal aanvragen per jaar. Binnen het (groeiende) aantal aanvragen zit ook een (groeiend) aantal terugtrekkingen. Als het mogelijk is om vroegtijdig in de procedure meer terugtrekkingen te bewerkstelligen heeft dat een (beperkt) matigende werking op de benodigde capaciteit.

#### 3.2 Feitelijke doorlooptijden

Hoewel elk dossier door het toekennen van een uniek BKA-nummer in principe door de gehele keten traceerbaar is, is er op dossierniveau geen uit een systeem genereerbare informatie beschikbaar waarmee inzicht verkregen wordt in de daadwerkelijke doorlooptijden door de gehele keten heen. Op dossierniveau valt wel handmatig de doorlooptijd te herleiden. De analyse van de doorlooptijd van 50 dossiers uit het jaar 2000 heeft als resultaat opgeleverd dat de doorlooptijd op dat moment en binnen de onderzochte deelwaarneming neerkwam op gemiddeld 22 maanden. Gegeven de indicatief berekende toename in de doorlooptijd van 1 maand per kwartaal komt dit getal overeen met de hieronder beredeneerde actuele doorlooptijd.

De ten tijde van het onderzoek door de Nationale ombudsman door het Ministerie van Justitie gerapporteerde gerealiseerde doorlooptijd was 24 maanden. Uit gesprekken met medewerkers van de betrokken organisaties en op basis van kwantitatieve gegevens van de RvK maken wij op dat de doorlooptijd momenteel ongeveer 29 maanden bedraagt. Onderverdeeld naar fasen zou de doorlooptijd ongeveer als volgt verdeeld zijn.

<b>Fase</b>	<b>Uitvoerder</b>	<b>Activiteit / wachttijd</b>	<b>Duur (mnd)</b>
1	BCA	Toekenning BKA-nummer – aanmelding bij VIA	0,25
2	VIA	Wachttijd voor cursus	21

3	VIA	Doorlooptijd cursus	2,5
4	VIA	Melding afgeronde cursussen aan BCA	0,5
5	BCA	Melding aan RvK	1
6	RvK	Wachttijd van melding tot aanvang gezinsonderzoek	Gem. 1,7
7	RvK	Verrichten en rapporteren gezinsonderzoek	Gem. 2,2
8	RvK	Melding rapportage en advies aan BCA	0,5
9	BCA	Opstellen en verzenden besluit	0,25
		<i>Subtotaal BCA</i>	<i>1,5</i>
		<i>Subtotaal VIA</i>	<i>23</i>
		<i>Subtotaal RvK</i>	<i>4,4</i>
		<b>Totaal</b>	<b>28,9</b>

Met betrekking tot de doorlooptijden van de RvK zij nog opgemerkt dat de spreiding rond het gemiddelde groot is, waardoor m.b.t. de raadsactiviteiten de gemiddelde doorlooptijd maar een beperkt voorspellende waarde heeft voor de gang van zaken in individuele gevallen. Zie onderstaande tabel.

<b>Doorlooptijd RvK (wachttijd en onderzoekstijd); spreiding naar klassen</b>											
Doorlooptijd (in dagen)	20	40	60	80	100	120	140	160	180	200	>200
% zaken	3%	7%	13%	16%	17%	15%	10%	7%	5%	3%	6%

Dat de prestaties binnen de RvK nogal uiteen lopen kan wellicht verklaard worden door prestatie-, prioriterings- en capaciteitsverschillen tussen vestigingen.

### **3.3 Conclusies**

Ten aanzien van de doorlooptijden zijn de volgende conclusies te trekken.

1. De normdoorlooptijd van de Nationale ombudsman worden in de praktijk in zeer ruime mate overschreden;
2. De daadwerkelijke overschrijding van de normdoorlooptijd is momenteel al groter dan de overschrijding die n.a.v. kamervragen door het BCA is berekend;
3. De tijd die de verschillende ketenpartners nodig hebben voor hun werkzaamheden in het afhandelingsproces (wachtijd en productietijd) lopen sterk uiteen;
4. Terugdringing van de doorlooptijd kan met name gerealiseerd worden door kritisch te kijken naar overdrachten tussen de drie ketenpartners en door het verkorten van de wachttijden bij de RvK en vooral bij VIA;
5. De grote prestatieverschillen binnen de RvK maken het wenselijk dat deze organisatie sterker gaat sturen op de naleving van normtijden.

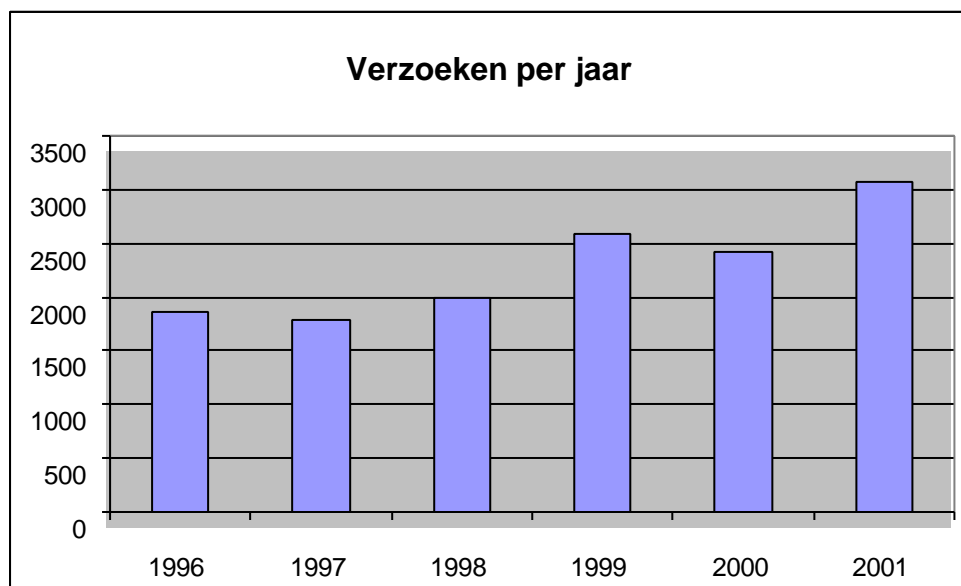
## 4 Productiecijfers

De productiegegevens die beschikbaar zijn hebben betrekking op de input en output van de totale afhandelingsketen. De basisgegevens zijn aangeleverd door het Ministerie van Justitie en de Raad voor de Kinderbescherming. Gedeeltelijk zijn ze gepubliceerd in de in 2001 door het Ministerie van Justitie uitgegeven publicatie 'Statistic figures concerning the placement into families in The Netherlands of foreign adoptive children over the years 1996 – 2000'. Enkele gegevens zijn afgeleid van de aangeleverde basisgegevens (potentiële besluiten, achterstandsvoorraden).

### 4.1 Ingediende verzoeken tot het verlenen van beginseltoestemming

Het aantal verzoeken tot het verlenen van beginseltoestemming dat in de hierboven beschreven stap 4 voorzien wordt van een BKA-nummer is in de afgelopen jaren gestaag toegenomen.

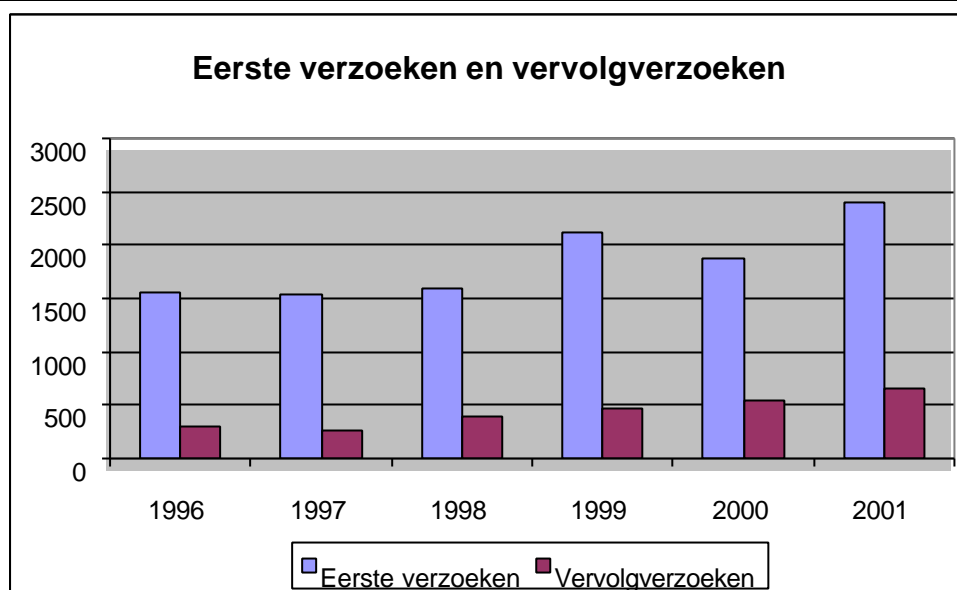
Verzoeken tot het verlenen van beginseltoestemming					
1996	1997	1998	1999	2000	2001
1856	1784	1989	2587	2428	3066



Bij het aantal verzoeken tot het verlenen van beginseltoestemming is het voor de ketenanalyse vervolgens zinvol om een onderscheid te maken tussen eerste verzoeken voor adoptie en vervolgvragen. Van een vervolgvraag is sprake als

de aanvrager reeds eerder een buitenlands adoptiekind geadopteerd heeft. Het onderscheid is relevant omdat bij vervolgzaken de VIA-cursus niet hoeft te worden gevolgd.

<b>Eerste verzoeken en vervolgzaken</b>						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Eerste verzoeken	1555	1530	1600	2116	1880	2409
Vervolgzaken	301	254	389	471	548	657
Vervolgzaken als percentage van totaal	16%	14%	20%	18%	23%	21%

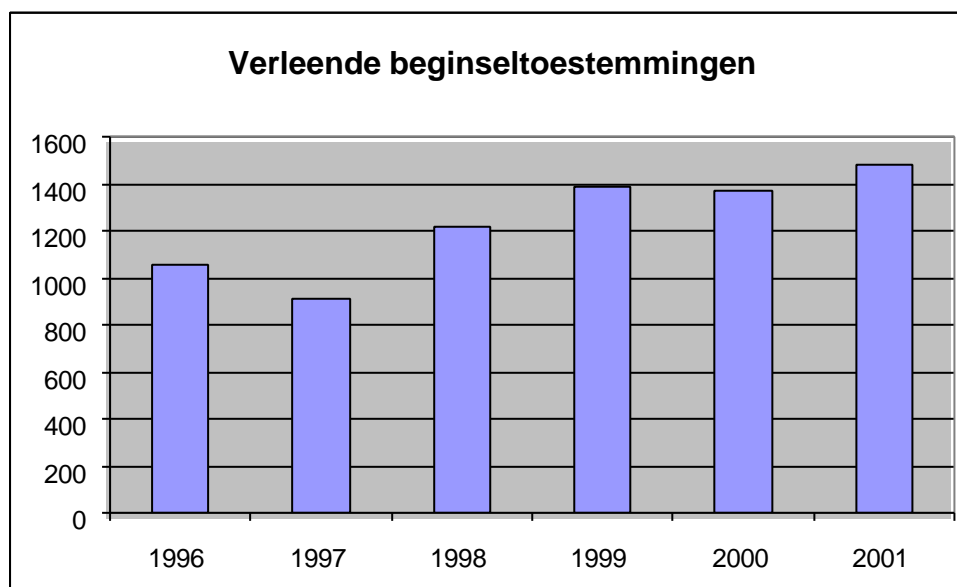


## 4.2 Verleende beginseltoestemmingen

Evenals het aantal aanvragen loopt het aantal in de afgelopen jaren verleende beginseltoestemmingen op, zij het in mindere mate.

<b>Verleende beginseltoestemmingen</b>						
1996	1997	1998	1999	2000	2001	

1057	907	1218	1384	1371	1479
------	-----	------	------	------	------

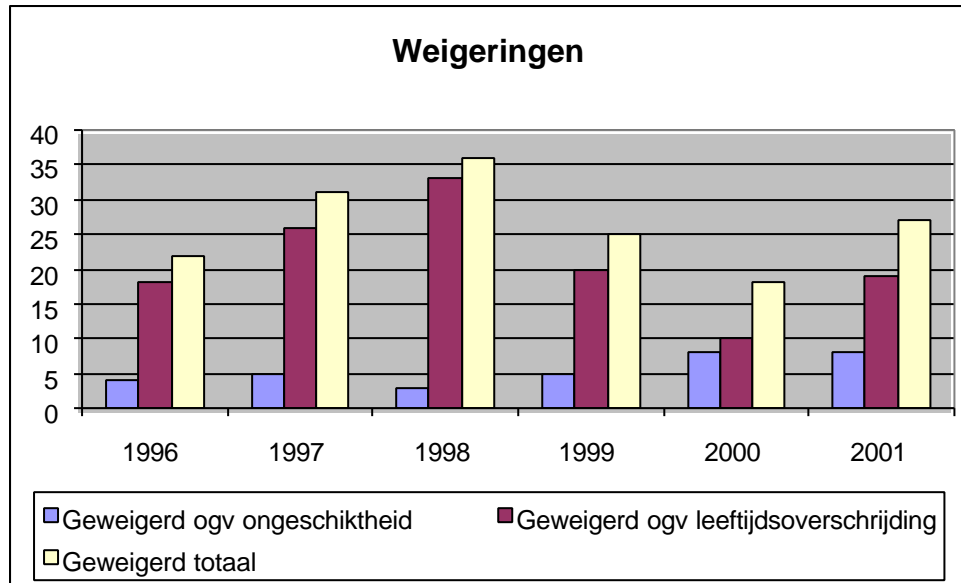


### 4.3 Weigeringen van beginseltoestemming na gezinsonderzoek

Het aantal weigeringen van een beginseltoestemming dat aan het einde van de procedure tot stand komt is vrij beperkt. Er zijn twee belangrijke redenen voor weigering:

1. Gebleken ongeschiktheid van de aspirant-adoptieouders voor adoptie (doorgaans o.b.v. advies van de RvK, vastgesteld door het BCA);
2. De leeftijd van de aanvrager heeft de toegestane maximumleeftijd overschreden.

<b>Weigeringen van beginseltoestemming</b>						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ongeschiktheid	4	5	3	5	8	8
Leeftijdsoverschrijding	18	26	33	20	10	19
<b>Totaal</b>	<b>22</b>	<b>31</b>	<b>36</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>27</b>



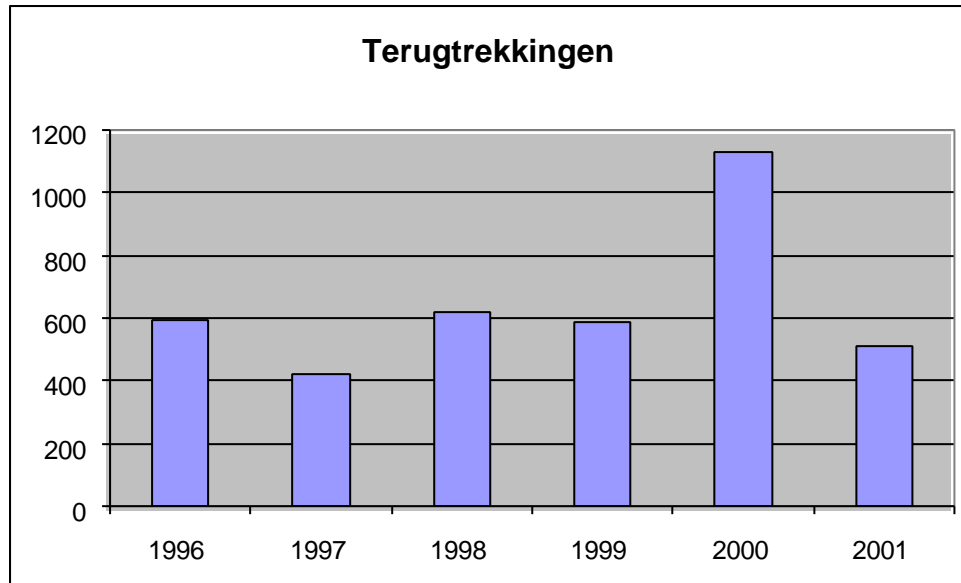
Een beginseltoestemming of weigering daarvan is een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. Tegen het besluit kan in bezwaar en aansluitend in beroep worden gegaan.

Het geringe aantal weigeringen zegt maar in beperkte mate iets over de betekenis van het gezinsonderzoek. De conclusie dat de toegevoegde waarde beperkt is omdat het aantal weigeringen gering is mag niet getrokken worden. Het gezinsonderzoek kan tot gevolg hebben dat adoptieouders zich tussentijds terugtrekken uit de procedure (een filterende werking die niet in het aantal weigeringen is terug te vinden) en het gezinsonderzoek levert bij beginseltoestemming belangrijke informatie waarmee in het 'adoptieland' een matching tussen adoptiekind en adoptieouders tot stand gebracht kan worden.

#### 4.4 Terugtrekkingen uit de procedure

Het aantal terugtrekkingen uit de procedure is het volgende.

<b>Terugtrekkingen uit de procedure tot verkrijging van beginseltoestemming;</b>					
<b>Absoluut en als percentage van het aantal aanvragen</b>					
1996	1997	1998	1999	2000	2001
595 (32%)	419 (23%)	616 (31%)	590 (23%)	1132 (47%)	508 (17%)



Van een terugtrekking is sprake als de aanvrager aangeeft vrijwillig de procedure tot verkrijging van een beginseltoestemming te willen beëindigen, danwel wanneer een aanvrager niet die activiteiten verricht die noodzakelijk zijn voor het vervolg van het proces (zoals het betalen van de VIA-cursus). Terugtrekkingen kunnen zich gedurende het gehele procesverloop voordoen.

Het relatief hoge aantal terugtrekkingen voor het jaar 2000 is niet representatief omdat dit gedeeltelijk is veroorzaakt doordat het BCA in 2000 het dossierbestand heeft opgeschoond, waarbij bleek dat een groot aantal nog als actief geregistreerde aanvragers de procedure zonder kennisgeving beëindigd had. Deze aanvragen zijn als 'teruggetrokken' uit de registraties gehaald.

Er bestaat enig inzicht in het moment waarop aanvragers de procedure tussentijds beëindigen. Gegevens hierover zijn in 2000 en 2001 bijgehouden. Omdat 2000 een niet-representatief beeld geeft volgen hieronder de gegevens voor 2001.

<b>Reden</b>	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
Intrekking wegens geen reactie van aanvrager	13	3%
Intrekking actief door aanvrager	134	26%
Inttrekkingsmelding VIA, reden cursus niet betaald	70	14%
Inttrekkingsmelding VIA, wel betaald maar niet op cursus verschenen	51	10%



<i>Subtotaal: terugtrekkingen vóór aanvang cursus</i>	268	53%
Inttrekkingsmelding VIA, aanvrager wil procedure stoppen	191	38%
<i>Subtotaal: terugtrekkingen vóór aanvang gezinsonderzoek</i>	459	91%
Inttrekkingsmelding RvK, aanvrager wil procedure stoppen	49	10%
<b>Totaal terugtrekkingen</b>	<b>508</b>	<b>100%</b>

In 2001 hebben 268 aanvragers vóór aanvang van de VIA-cursus de procedure beëindigd. Aannemelijk is dat het bij de terugtrekkingen overwegend om eerste verzoeken gaat, dat wil zeggen om aanvragers die bij voortzetting van de procedure de VIA-cursus hadden dienen te volgen. Hoewel ook in deze analyse het probleem speelt dat jaargrenzen overschreden worden kan indicatief worden opgemaakt dat in 2001 het aantal van 2141 aanvragers daadwerkelijk voor een cursus in aanmerking diende te komen (2409 eerste aanvragen -/- 268 terugtrekkingen). In hoeverre dit aantal representatief is voor de structurele vraag, en daarmee voor de structureel benodigde capaciteit, is niet met zekerheid vast te stellen. Gegeven de trendmatige ontwikkelingen in het aantal aanvragen is het echter aannemelijk dat het een structurele vraag betreft.

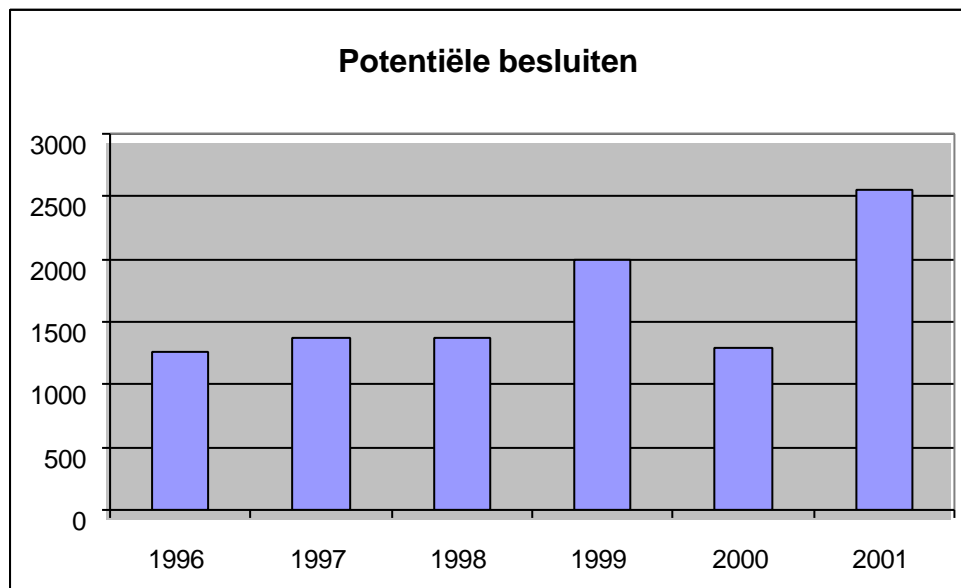
Alvorens aangevangen wordt met het gezinsonderzoek beëindigen in 2001 in totaal 459 aanvragers de procedure. Onder dezelfde voorbehouden als in de vorige alinea kan op grond van dit gegeven berekend worden dat in 2001 door de RvK 2609 gezinsonderzoeken uitgevoerd dienden te worden (3066 aanvragen -/- 459 terugtrekkingen voor aanvang raadsonderzoek). Hierbij is nog geen rekening gehouden met het aantal herhalingsonderzoeken dat de Raad dient te verrichten omdat de geldigheidstermijn van het initiële gezinsonderzoek verstreken is. Indicatief kan dit aantal op 150 gesteld worden, zodat de totale capaciteitsbehoefte van de Raad neerkomt op ongeveer 2750 gezinsonderzoeken.

## 4.5 Potentiële besluiten per jaar

Het aantal potentiële besluiten dat per jaar getroffen zou moeten worden kan indicatief worden bepaald als: het aantal aanvragen per jaar -/- het aantal terugtrekkingen per jaar. Immers: elke aanvraag die niet wordt teruggetrokken moet leiden tot een besluit. Een indicatie van deze aantallen kan verkregen worden door per jaar naar het aantal aanvragen en het aantal terugtrekkingen te kijken. Dit geeft slechts een indicatie en geen exact aantal, omdat bij de afhandeling van het gehele proces de jaargrens overschreden wordt. Aanvragen uit jaar  $x$  worden ten vroegste in jaar  $x+1$  omgezet in een besluit. Over meerdere jaren heen geeft het getal echter wel een goed zicht op het aantal potentiële besluiten. Het jaar 2000 geeft een afwijkend beeld vanwege de reeds eerder aangehaalde opschoningsactie binnen

het BCA, waardoor het aantal geregistreeerde terugtrekkingen in dat jaar onevenredig groot is, terwijl het in 1999 onevenredig klein is. Als hiervoor gecorrigeerd wordt is een continu stijgende lijn in het aantal potentiële besluiten zichtbaar.

<b>Potentiële besluiten m.b.t. beginseltoestemming per jaar</b>					
1996	1997	1998	1999	2000	2001
1261	1365	1373	1997	1296	2558



#### 4.6 **Achterstandsvoorraden in het proces**

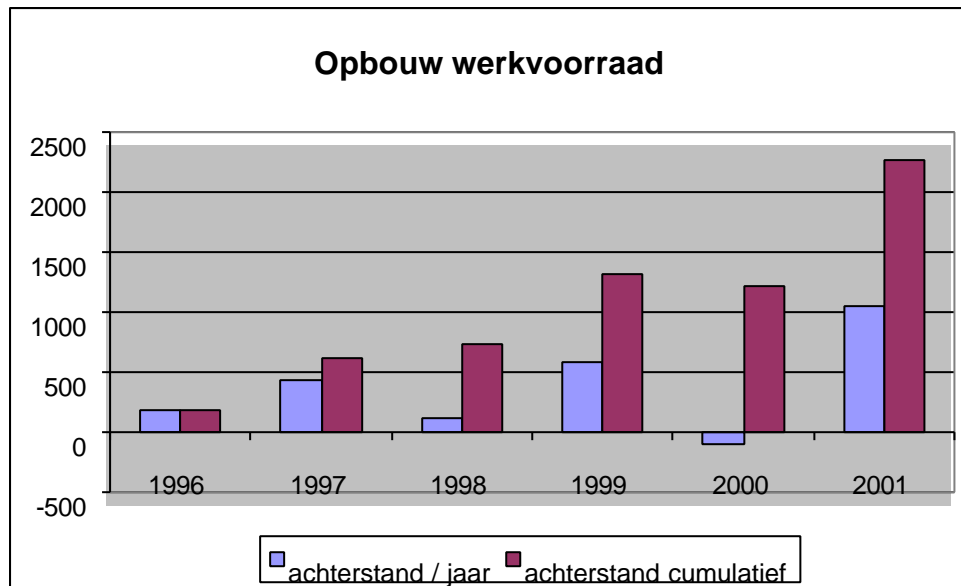
In principe dienen de hiervoor gepresenteerde cijfers een sluitend geheel te vormen. Als alle zaken afgehandeld worden zou het aantal ingediende verzoeken gelijk moeten zijn aan de som van het aantal toestemmingen, terugtrekkingen en weigeringen. Dat is echter niet het geval: het aantal ingediende verzoeken is in 1996 – 1999 en 2001 groter, en in 2000 kleiner, dan deze som. Ook hier geldt weer dat het jaar 2000 een vertekend beeld geeft ten gevolge van de opschoningsactie binnen het BCA die dat jaar heeft geleid tot een onevenredig groot aantal geregistreeerde terugtrekkingen. Als hiervoor wordt gecorrigeerd is er sprake van een jaarlijks verschil.

**Verskil tussen aanvragen en de som van toestemming, weigering en terugtrekking**

1996	1997	1998	1999	2000	2001
182	427	119	588	-93	1052

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat er jaarlijks meer aanvragen binnenkomen dan er afgehandeld worden, m.a.w. dat er een werkvoorraad wordt opgebouwd. De consequentie van het opbouwen van een werkvoorraad is dat (bij gelijke verwerkingscapaciteit) de doorlooptijden voor afhandeling toenemen. Ter verkrijging van een indicatie van de werkvoorraad gaan we er van uit dat de achterstand in 1995 0 zaken bedroeg. De cumulatie van het aantal onafgehandelde zaken is dan de volgende.

<b>Werkvoorraad; cumulatief; 1995 = 0</b>					
1996	1997	1998	1999	2000	2001
182	609	728	1316	1223	2275



Dit is een minimale inschatting van de bestaande werkvoorraad, omdat aannemelijk is dat ook vóór 1996 reeds werkvoorraden zijn opgebouwd. Het jaar 2000 is niet representatief omdat in dat jaar, zoals geschreven, een opschoningsactie bij het BCA heeft geleid tot een groter aantal terugtrekkingsregistraties. Mede gegeven het grote aantal aanvragen in 2001 is het dan ook aannemelijk dat de opbouw van werkachterstanden continu toeneemt.

## **4.7 Samenvattende conclusies**

De kwantitatieve gegevens geven aanleiding tot de volgende conclusies.

1. Het aantal ingediende verzoeken tot het verlenen van een beginseltoestemming vertoont over de laatste zes jaar een stijgende lijn. In 2001 zet de stijging zelfs versterkt door.
2. Het aantal verleende beginseltoestemmingen vertoont over de afgelopen jaren een lichte stijging. Deze stijging blijft achter bij het aantal aanvragen.
3. Het gegeven dat de stijging in het aantal verleende toestemmingen achterblijft bij de stijging in het aantal aanvragen is een indicatie voor de opbouw van achterstandsvoorraden en het oplopen van wachttijden.
4. Het aantal weigeringen van beginseltoestemming is erg beperkt voor beide afwijzingsgronden (ongeschiktheid ouders en leeftijdsoverschrijding) en neemt door de jaren heen niet toe.
5. Het geringe aantal weigeringen zegt maar in beperkte mate iets over de betekenis van het gezinsonderzoek. De conclusie dat de toegevoegde waarde beperkt is omdat het aantal weigeringen gering is mag niet getrokken worden. Het gezinsonderzoek kan tot gevolg hebben dat adoptieouders zich tussentijds terugtrekken uit de procedure of überhaupt van de procedure afzien. Dit is een filterende werking die niet in het aantal weigeringen is terug te vinden. Bovendien levert het gezinsonderzoek bij beginseltoestemming belangrijke informatie waarmee in het 'adoptieland' een matching tussen adoptiekind en adoptieouders tot stand gebracht kan worden.
6. Het aantal terugtrekkingen uit de procedure is over de jaren heen niet aantoonbaar significant toe- of afgenomen. Wel gaat het steeds om grote aantallen in relatie tot het aantal aanvragen tot toelating tot de procedure.
7. Als gecorrigeerd wordt voor het uitzonderingsjaar 2000, neemt het aantal potentiële besluiten door de jaren heen structureel toe. Momenteel bedraagt dat aantal reeds meer dan 2500.
8. Dat het jaar 2000 een uitzondering is ligt voor de hand omdat in dat jaar door de 'opschoning' een niet-representatief hoog aantal terugtrekkingen bewerkstelligd is. Als hiervoor wordt gecorrigeerd dan is het aannemelijk dat het aantal potentiële besluiten in 1999 hoger, en in 2000 lager, was dan in bovenstaande grafiek. Er is dan een continu licht stijgende lijn waarneembaar, terwijl in 2001 de stijging versterkt toeneemt.
9. Het aantal gerealiseerde besluiten blijft elk jaar achter bij het aantal potentieel te treffen besluiten. Dit betekent dat de achterstandsvoorraden toenemen en de wachttijden oplopen.
10. Vanuit de trend van de afgelopen jaren beschouwd is het aannemelijk dat de komende jaren het instroomvolume tenminste op het niveau van 2001 zal

blijven. Mogelijk moet zelfs rekening worden gehouden met een verdere toename.

11. Op grond van de vorige conclusie kan vastgesteld worden dat ook de komende jaren de achterstandsvoorraden zullen toenemen en de wachttijden zullen oplopen, tenzij er wijzigingen worden aangebracht in het ketenproces, gericht op verbetering van de procesuitvoering, en / of vergroting van de afhandelingscapaciteit en / of regulering van de instroom van het aantal aanvragen.

Ten behoeve van de verdere analyse is er van uitgegaan dat de structureel benodigde capaciteit gebaseerd kan worden op de kwantitatieve gegevens uit het jaar 2001.

## 5 Capaciteit en kosten

In dit hoofdstuk is berekend wat de benodigde capaciteit in te leveren producten en daarvoor benodigde fte's is. Deze berekening is per ketenpartner opgesteld. Er is bij de berekening uitgegaan van de huidige situatie. Eventuele effecten van procesverbetering op instroomregulering zijn dus niet meegenomen.

### 5.1 Beschikbare en benodigde capaciteit

De ketenpartners hebben verschillende verwerkingscapaciteiten. De totale afhandelingscapaciteit van de keten is op jaarbasis gelijk aan de laagste verwerkingscapaciteit in de keten, omdat alle stappen doorlopen moeten worden teneinde tot een beginseltoestemming te kunnen komen (m.u.v. aanvragen voor tweede kinderen e.v., waarvoor geen VIA-cursus gevolgd hoeft te worden). De afhandelingscapaciteit is de volgende.

<b>Afhandelingscapaciteit van ketenpartners op jaarbasis; naar producten</b>		
	<i>Beschikbaar</i>	<i>Benodigd<sup>1</sup></i>
Bureau Centrale Autoriteit (uitvoering)	1600	3000 (intake); 2560 (besluit)
Voorlichting en Informatie Adoptie	1088	2140
Raad voor de Kinderbescherming	1600 - 1800	2750

In bovenstaande tabel is de afhandelingscapaciteit benoemd naar productievolume. Afgeleid hiervan kan de afhandelingscapaciteit berekend worden naar fte's. Bij de fte-berekening is de huidige werkwijze als uitgangspunt genomen. Het als 'benodigd' aangemerkte aantal fte's is dus een extrapolatie van de huidige werkwijze, waarbij geen rekening is gehouden met eventuele capaciteitswinst die te behalen is door procesverbeteringen.

<b>Afhandelingscapaciteit van ketenpartners op jaarbasis; naar fte's</b>		
	<i>Beschikbaar</i>	<i>Benodigd<sup>2</sup></i>

<sup>1</sup> Gebaseerd op de cijfers voor 2001

<sup>2</sup> Gebaseerd op de cijfers voor 2001

Bureau Centrale Autoriteit (uitvoering)	2,6	4,2 – 4,9
Voorlichting en Informatie Adoptie	9,3	18,3
Raad voor de Kinderbescherming	21,3 – 24,1	36,7

### 5.1.1 Toelichting bij de beschikbare afhandelingscapaciteit

BCA: Gebaseerd op de in 1996 voor uitvoeringswerkzaamheden t.b.v. de in dit rapport onderzochte fase toegekende formatie. Voor deze werkzaamheden is in de rapportage 'Inventarisatie Procedures Juridische Zaken' d.d. 8 februari 1996 een berekening uitgevoerd waarvan de uitkomst is dat t.b.v. 1600 aanvragen in totaal 3531 direct productieve arbeidsuren benodigd zijn. Bij de omrekening naar fte's in de bewuste rapportage uitgegaan van 1600 productieve uren per jaar, waardoor de inzet t.b.v. bedoelde activiteiten neerkomt op 2,2 fte, terwijl voor het totaal van alle werkzaamheden van BPK 4,01 fte berekend is. Het aantal in bovengenoemde rapportage aangehouden productieve uren is te groot, gegeven de daarvoor geldende normwaarde van 1346 uren. Als van deze norm wordt uitgegaan dan is het benodigde aantal fte's voor de uitvoeringswerkzaamheden in de fase tot verkrijging van beginseltoestemming 2,6 fte.

VIA: Ieder kwartaal starten er 34 voorlichtingsgroepen waaraan 8 eenheden (maximaal 16 personen) kunnen deelnemen. VIA is dus jaarlijks in staat om 1088 aanvragende eenheden te voorzien van voorlichting, hetgeen wordt uitgevoerd met 9,3 fte voorlichters.

RvK: Ontleend aan overzichtgegevens van de RvK, gebaseerd op feitelijk afgehandelde aantallen gezinsonderzoeken (1999: 1679; 2000: 1593; 2001: 1812) en op de binnen de Raad genormeerde caseload van 75 gezinsonderzoeken per fte raadsonderzoeker. Dit getal geeft aan wat de feitelijke afhandelingsinspanning in genoemde jaren is. Het betreft geen expliciet genormeerde inspanning.

### 5.1.2 Conclusies m.b.t. de afhandelingscapaciteit

Nota: bij deze conclusies is geen rekening gehouden met doelmatigheidsverbeteringen die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen. Zij kunnen dan ook niet als eindconclusies beschouwd worden.

1. Als het instroomvolume van aanvragen uit 2001 als uitgangspunt genomen wordt, dan is de beschikbare verwerkingscapaciteit van alle ketenpartners ontoereikend.

2. De trendmatige ontwikkelingen van de afgelopen jaren maken het aannemelijk dat het instroomvolume uit 2001 ook voor de komende jaren een goede indicatie geeft voor de structureel benodigde capaciteit.
3. De uitvoeringscapaciteit van het BCA dient bij gelijkblijvende procesinrichting met ongeveer 2 fte uitgebreid te worden om de structurele instroom af te kunnen handelen. Bij gelijkblijvende procesinrichting zal niet uitgebreid moeten worden met administratieve medewerkers, maar met beleidsmedewerkers, omdat een betere waarborging van de kwaliteit van de werkzaamheden noodzakelijk is (zie ook het volgende hoofdstuk).
4. De beschikbare afhandelingscapaciteit van VIA is verreweg het meest beperkt en bepaalt grotendeels de tijdsduur van de afhandeling in de totale keten. Om de structurele instroom af te kunnen handelen dient de cursuscapaciteit verdubbeld te worden, hetgeen bij gelijkblijvende bedrijfsvoering impliceert dat het aantal voorlichters eveneens vrijwel verdubbeld dient te worden: van 9,3 fte naar 18,3 fte.
5. De Raad voor de Kinderbescherming kent voor het specifieke product gezinsonderzoeken geen duidelijk gedefinieerde afhandelingscapaciteit, omdat er geen afspraken zijn gemaakt m.b.t. af te handelen volumes. Er zijn alleen management afspraken voor overig civiele adviestaken waarvan het gezinsonderzoek er één is. Op grond van de kwantitatieve analyse kan wel geconcludeerd worden dat de huidige gerealiseerde productie lager is dan wat vanuit het instroomvolume benodigd is. Omdat de gerealiseerde productie niet wordt bepaald door een beperkt aantal op het terrein van gezinsonderzoeken inzetbare raadsonderzoekers kan het productievolume voor gezinsonderzoeken binnen de huidige capaciteit van de Raad vergroot worden. Omdat de totale afhandelingscapaciteit van de RvK beperkt is zal dit, bij gelijkblijvende formatie, echter ten koste gaan van andere onderzoeken. In het bredere perspectief van de doelstellingen van de RvK kan dit niet gewenst geacht worden. Volumevergroting ten behoeve van gezinsonderzoeken impliceert dan ook dat aanvullende capaciteit geworven dient te worden.

## 5.2 Kosten

De kosten van de afhandeling van een aanvraag zijn in de fase ter verkrijging van beginseltoestemming de volgende.

<b>Afhandelingskosten per aanvraag</b>		
<i>Organisatie</i>	<i>Product</i>	<i>Kosten per product</i>
BCA	Besluit beginseltoestemming	PM



VIA	Voorlichtingscursus	EUR 937
RvK	Gezinsonderzoek (nieuw)	EUR 1.930

### 5.2.1 Toelichting bij de kosten

VIA: De kosten voor een voorlichtingscursus van VIA zijn als volgt berekend. Voor het jaar 2002 heeft VIA t.b.v. de voorlichtingsactiviteiten aan aspirant-adoptieouders van het Ministerie van Justitie een subsidiebedrag gekregen van EUR 615.017. Als lump sum van de bijdragen van aspirant-adoptieouders is een bedrag begroot van EUR 404.119. Het totale bedrag t.b.v. de voorlichtingsactiviteiten komt hiermee neer op EUR 1.019.136. Voor dit bedrag worden 1088 cursusplaatsen aangeboden, zodat de kosten per cursus neerkomen op EUR 937. Het subsidieaandeel per cursusplaats bedraagt EUR 565, de bijdrage van de cursisten bedraagt per cursusplaats EUR 371. De daadwerkelijke bijdrage van cursisten bedraagt EUR 386. Het verschil wordt verklaard door de bezettingsgraad van de cursussen van 95%.

RvK: De kosten voor het gezinsonderzoek-nieuw zijn (blijkens een nota van het BCA d.d. 30 januari 2002) in samenspraak tussen RvK en CDFEZ begroot op EUR 1.930.

## **6 Doelmatigheidsverbetering van de uitvoeringsketen**

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar mogelijkheden tot het herschikken van taken in de adoptieketen, met als doel de doorlooptijden te verkorten en het totale proces doelmatiger in te richten.

### **6.1 Overheveling van taken van het BCA naar VIA en RvK**

#### **6.1.1 Inleiding en prealabele overweging**

Binnen het BCA zijn momenteel aspecten van uitvoering en van beleid gezamenlijk ondergebracht. Beleids- en uitvoeringswerkzaamheden worden gedeeltelijk door dezelfde medewerkers verricht. De uitvoerende werkzaamheden die in de fase tot verkrijging van beginseltoestemming door BCA worden verricht bestaan uit de intake van nieuwe aanvragen, informatievoorziening, activiteiten die behoren bij de rol als intermediair tussen VIA en RvK en het opstellen van besluiten. De bestaande combinatie van uitvoering en beleid binnen het BCA is ter discussie komen te staan. In de discussie worden zowel argumenten voor het behoud van de huidige situatie, als voor het losmaken van uitvoering en beleid naar voren gebracht. Ten behoeve van de zuiverheid van de discussie is het relevant om bij het vraagstuk van de scheiding van uitvoering en beleid drie ongelijksoortige typen van argumenten te onderscheiden.

Het eerste type argumenten heeft een normatief karakter en heeft betrekking op de principiële afwegingen voor de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht. Deze argumentatie staat los van het doelmatigheidsonderzoek in deze rapportage, maar wordt wel binnen het ministerie gevoerd, onder meer vanuit 'De kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht)'. Gegeven het principiële karakter beperkt deze discussie zich niet tot de uitvoeringstaken in de fase tot verkrijging van beginseltoestemming, maar heeft hij betrekking op alle uitvoeringstaken van het BCA. In 6.1.2 wordt kort op deze argumenten in gegaan.

Het tweede type argumenten heeft betrekking op de doelmatigheid van het functioneren van de adoptieketen en is als zodanig onderwerp van het onderzoek in deze rapportage. Aan de hand van deze argumenten vanaf 6.1.3 wordt besproken welke overwegingen er zijn om al dan niet te besluiten tot het overhevelen van uitvoeringstaken van het BCA naar VIA en / of de RvK. Vanuit de focus van deze rapportage, doelmatigheidsverbetering met als oogmerk het terugdringen van de doorlooptijd, worden vervolgens aanbevelingen gedaan.

Het derde type argumenten heeft betrekking op de ministeriële verantwoordelijkheid. De vraag is hier niet welk sturingsmodel gewenst is of welk procesverloop het meest effectief is, maar op welke wijze gewaarborgd kan worden dat de Minister van Justitie zijn wettelijke verantwoordelijkheid in de adoptieketen waar kan maken.

Overigens zijn de eerste twee typen van argumenten met elkaar verweven. Zo worden ook in 'De kaderstellende visie op toezicht' doelmatigheidsoverwegingen in de analyse betrokken als onderdeel van de afwegingen die meespelen bij de inrichting van beleid, uitvoering en toezicht.

### **6.1.2 Normatieve afwegingen voor de scheiding van uitvoering en beleid**

In de principiële discussie over de scheiding van uitvoering en beleid zijn met betrekking tot de uitvoerende werkzaamheden van het BCA in de in dit onderzoek gevoerde gesprekken de volgende argumenten naar voren gebracht.

1. Uitvoering en beleid dienen gescheiden te worden, omdat de directie waar het BCA onder ressorteert een beleidsdirectie is. Binnen het justitieveld is de besturingsfilosofie dat het Ministerie van Justitie een kerndepartement is dat zich richt op beleid en op wetgeving, terwijl de uitvoeringsaspecten ondergebracht zijn in uitvoeringsorganisaties waaraan beleidsmatig en financieel sturing wordt gegeven. Vanuit deze optiek horen de uitvoeringswerkzaamheden van het BCA niet thuis op het departement. Als dit een zwaarwegende overweging is, dan kan dat voldoende reden zijn om de uitvoeringscomponent ergens anders onder te brengen.
2. Uitvoering, toezicht en beleid dienen gescheiden te worden, opdat de met deze functies samenhangende rollen adequaat gescheiden worden. De combinatie binnen één organisatie kan er toe leiden dat door uitvoeringswerkzaamheden een sterke identificatie ontstaat met het veld en met actoren / cliënten in het veld, waardoor de rollen van beleidsmaker en toezichthouder onder druk komt te staan.
3. Uitvoering en beleid dienen gescheiden te worden, omdat de bestaande samenvoeging leidt tot een te sterk accent op uitvoering en te beperkte aandacht voor beleid. Bij gebrek aan voldoende capaciteit kan de neiging ontstaan om relatief veel aandacht te besteden aan urgente uitvoeringstaken, waardoor beleidsaspecten onder druk komen te staan. Ketenpartners hebben aangegeven dat dit het BCA de laatste jaren parten heeft gespeeld.

Het laatstgenoemde argument raakt de doelmatigheidsdiscussie. De eerste twee argumenten hebben een geheel eigen karakter en beperken zich niet tot de uitvoeringswerkzaamheden die in dit onderzoek zijn geanalyseerd. Het gewicht van de argumenten wordt in deze rapportage verder niet beoordeeld. Wel zij nog opgemerkt dat, als op grond van bovenstaande argumenten gekozen zou worden voor het herbeleggen van uitvoeringstaken, het vanuit doelmatigheidsoverwegingen niet gewenst zou zijn beleid en uitvoering binnen twee verschillende onderdelen van het ministerie onder te brengen. Dat zou er toe leiden dat het aantal overdrachten en afstemmingsmomenten in de adoptieketen verder vergroot wordt, hetgeen ondoelmatig is en een negatief effect op de doorlooptijd zal hebben.

### **6.1.3 Doelmatigheidsoverwegingen voor overheveling van uitvoeringstaken**

De in het kader van dit onderzoek door gesprekspartners naar voren gebrachte doelmatigheidsargumenten voor het behoud van de huidige situatie zijn kortweg de volgende.

1. Uitvoering en beleid dienen samen te blijven, omdat de capacitaire omvang van de werkzaamheden dermate beperkt is, dat scheiding tot twee in omvang zo beperkte eenheden leidt, dat ze niet zelfstandig zullen kunnen functioneren. Bij dit argument wordt er van uitgegaan dat taakscheiding leidt tot twee zelfstandige eenheden.
2. Uitvoering en beleid dienen binnen het ministerie belegd te blijven, teneinde op een later moment invulling te kunnen geven aan de gedachte om binnen het ministerie te komen tot een clustering van centrale autoriteiten voor verschillende verdragen, waarbij uitvoeringstaken in samenhang verricht zouden kunnen worden.
3. Uitvoering en beleid dienen samen te blijven, omdat daardoor gewaarborgd is dat de beleidscomponent adequaat gevoed wordt door ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. De ontvlechting van beleid en uitvoering leidt in de praktijk nogal eens tot afstemmingsproblemen, waarbij nieuw beleid een noodzakelijke praktijktoets ontbeert en de uitvoering een eigen dynamiek met doelverschuiving ontwikkelt.

De argumenten voor scheiding van beleid en uitvoering kennen een heel andere invalshoek. Kort samengevat komt de kritiek op de huidige situatie neer op het volgende:

4. Uitvoering en beleid dienen gescheiden te worden, omdat de bestaande samenvoeging leidt tot een inefficiënt en te traag verlopend ketenproces. Door het feit dat in de huidige keten uitvoeringstaken belegd zijn bij het BCA zijn er in de fase tot verkrijging van beginseltoestemming drie ketenpartners betrokken en is er sprake van vier volgtijdelijke overdrachten. Het onderbrengen van deze uitvoeringsaspecten bij VIA en / of de RvK zorgt voor een terugdringing van het aantal overdrachten, voorkomt werkzaamheden als dubbele invoer en verkort de doorlooptijd.

### **6.1.4 De ministeriële verantwoordelijkheid voor beginseltoestemmingen**

Een zwaarwegend argument voor het behoud van de huidige samenvoeging van taken bij het BCA is de ministeriële verantwoordelijkheid voor beginseltoestemmingen. De Directie Wetgeving heeft met betrekking tot dit punt naar voren gebracht dat zowel uitvoering als beleid binnen het ministerie belegd dienen te blijven, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid voor besluiten in het adoptieproces het niet toestaat de hiermee samenhangende (voorbereidende) besluitvormingsaspecten buiten het ministerie te beleggen.

Een keuze voor behoud van beide taken binnen het ministerie impliceert vanuit doelmatigheidsoverwegingen dat beide taken ook binnen het BCA behouden zouden moeten blijven omdat scheiding van deze taken binnen het ministerie geen voordelen oplevert, maar juist zorgt voor extra overdrachten en afstemmingsnoodzaak.

Het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid voor beginseltoestemmingen weegt zwaar, met name omdat adoptievraagstukken veelvuldig een politiek gevoelige lading hebben. Dit hoeft echter niet ten principale het buiten het ministerie beleggen van besluitvormende uitvoeringstaken in de weg te staan. Bij een dergelijke scheiding van uitvoering en beleid moeten dan rond de besluitvorming waarborgen worden ingebouwd die de ministeriële verantwoordelijkheid overeind houden. Besluitvorming m.b.t. het toekennen van beginseltoestemmingen, waarop de ministeriële verantwoordelijkheid van toepassing is, vindt op twee momenten in het proces plaats: bij de formele toetsing bij de intake (voldoet de aanvrager aan de formele vereisten, waaronder de beleidsmatig vastgestelde leeftijdsgrenzen), en aan het einde van de fase, na beoordeling van het gezinsonderzoek. Het is mogelijk om hiervoor bij overheveling waarborgen in te bouwen. Hierop wordt verderop ingegaan.

### **6.1.5 Mogelijkheden voor herbeleggen van uitvoeringstaken**

Het is niet eenvoudig om op basis van bovenstaande overwegingen een eenduidig advies te geven met betrekking tot de scheiding van beleid en uitvoering bij het BCA en de overheveling van uitvoeringstaken naar andere ketenpartners. De argumenten pro en contra zijn ongelijksoortig, zodat het niet goed mogelijk is ze onderling te 'wegen'. Ondanks dit voorbehoud brengt KPMG het advies uit om de intake die thans door het BCA wordt uitgevoerd bij VIA te beleggen. De belangrijkste overweging hiertoe is dat het totale ketenproces dan aanmerkelijk doelmatiger zal verlopen. Zo voegt het feit dat de Raad nu door tussenkomst van het BCA gemeld krijgt welke cursisten voor een gezinsonderzoek in aanmerking komen niets toe aan het proces. VIA kan beter zelf de cursisten bij de Raad melden. Dat bespaart tijd en capaciteit. Ook worden momenteel door BCA en VIA deels dezelfde activiteiten verricht (informatievoorziening) en vindt er onnodige dubbele registratie plaats. Na het herbeleggen van de intake kan gekeken worden naar de mogelijkheden en de wenselijkheid van het onderbrengen van de besluitvorming rond de toekenning van beginseltoestemmingen bij de RvK. Indien tot dit laatste besloten zou worden dan zal dat wel meer tijd in beslag nemen dan het herbeleggen van de intake.

De argumenten tegen de scheiding van beleid en uitvoering (en daarmee de facto voor behoud van de uitvoeringstaken binnen het BCA) zijn belangrijk. Door goed naar de voorwaarden voor de overdracht van taken te kijken kunnen ze voor een groot deel weggenomen worden zonder dat dit een belemmering voor de scheiding van uitvoering en beleid hoeft te zijn. Hierop wordt onderstaand nader ingegaan.

Het capaciteitsargument voor het bijhouden van uitvoering en beleid hoeft geen rol te spelen. De uitvoeringscomponent van het BCA kan samengevoegd worden met de uitvoeringscomponent van VIA, waardoor voldoende capaciteit bij elkaar gebracht wordt om de continuïteit van de werkzaamheden te garanderen. Sterker nog: ten aanzien van uitvoeringsaspecten zoals informatievoorziening zal de continuïteit in deze opzet beter gegarandeerd zijn (dat vindt nu versnipperd binnen twee organisaties plaats). De ketenpartners hebben aangegeven dat de beleidscomponent van het BCA versterkt dient te worden, zodat de rollen van toezichthouder, kwaliteitsbewaker en opsteller van richtlijnen beter tot hun recht kunnen komen. Versterking van de beleidsfunctie kan er, in samenhang met de combinatie met IKO, toe leiden dat ook de beleidskant voldoende krachtig gepositioneerd kan blijven zonder de uitvoeringscomponent.

Het argument dat de uitvoeringstaken binnen het ministerie behouden dienen te blijven teneinde op een later moment de vorming van een gecombineerde centrale autoriteit voor verschillende verdragen mogelijk te maken is nogal speculatief. Ten eerste is er momenteel binnen het ministerie geen duidelijke ontwikkeling waarneembaar waaruit realisatie van dit voornemen blijkt. Ten tweede is het zeer wel denkbaar dat een dergelijke gecombineerde centrale autoriteit goed kan functioneren zonder dat daar de uitvoeringstaken verricht worden die onderwerp van dit onderzoek zijn.

Er is een zeker gevaar dat door de scheiding van beleid en uitvoering de beleidscomponent zover op afstand van de uitvoeringspraktijk komt te staan dat relevante signalen uit de praktijk niet meer omgezet worden in beleid. Hoewel dit verschijnsel in andere sturingsrelaties binnen het justitieveld waarneembaar is, is dat nooit als een doorslaggevend argument beschouwd om beleid en uitvoering bij elkaar te houden. Het is wel belangrijk om dit risico te onderkennen en de toezicht-(BCA) en verantwoordingsrelaties (VIA, RvK) zo in te richten dat verantwoordelijken voor het beleid voldoende zicht houden op de uitvoeringspraktijk in de adoptieketen. Het justitieveld biedt voldoende modellen en aanknopingspunten waarmee dit adequaat kan worden uitgevoerd.

### **6.1.5.1 Intake bij VIA**

Het is moeilijk denkbaar dat de intake van aanvragen politiek-beleidsmatig een gevoelig karakter heeft. Voor deze toetsing kunnen beslisregels geformuleerd worden die strikt naleefbaar zijn. Naar de opvatting van KPMG moet het goed mogelijk zijn om de formele besluitvorming bij de intake in de procedure uit te besteden aan VIA, waarbij het BCA toezicht houdt op de uitvoeringspraktijk. Op deze wijze is het mogelijk het gehele intakeproces bij VIA te beleggen, waardoor er in het ketenproces twee overdrachten minder nodig zijn. De informatievoorzieningsfunctie wordt bij één partij ondergebracht, dubbele invoer van gegevens wordt voorkomen. Ten behoeve van de juiste uitvoering van

overgedragen werkzaamheden kan het BCA een protocol opstellen voor de uitvoering van de betreffende activiteiten.

VIA zal bij de voorgestelde proceswijziging gemandateerd moeten worden tot het treffen van n.a.v. de formele beoordeling in de intake opgestelde afwijzende beslissingen met betrekking tot het verkrijgen van beginseltoestemming. Het kan zijn dat dit vanuit het oogpunt van de ministeriële verantwoordelijkheid niet mogelijk is of dat de voor deze overdracht benodigde inspanning in de wijziging van wet- en regelgeving het ongewenst maakt om deze mandatering te regelen. In dat geval is het mogelijk om de intake wel door VIA te laten verrichten, maar de afwijzingsbeslissingen door het BCA op te laten stellen. Voorgenomen afwijzingen worden dan door VIA doorgeleid naar het BCA, die de beslissing opstelt. Voor de doorlooptijd van het ketenproces is dit niet bezwaarlijk, omdat het doorgaans aanvragen betreft die toch tussentijds de procedure uit gaan.

Overigens impliceert een overdracht van de intake van BCA naar VIA tevens dat VIA de administratieve intake van tweede en volgende aanvragen zal gaan verrichten. Dat zijn aanvragen waar VIA nu in het geheel geen bemoeienis mee heeft.

#### **6.1.5.2 Besluit tot beginseltoestemming bij de Raad**

De beslissing tot het al dan niet toekennen van beginseltoestemming op basis van het gezinsonderzoek is een meer inhoudelijke dan de bij de intake voorkomende weigeringsbeslissing op grond van formele criteria. De inhoudelijke basis voor de beslissing wordt gevormd door het raadsadvies en het beleidskader waarmee de juistheid en volledigheid van het raadsadvies worden vastgesteld. Toetsing en besluitvorming vinden plaats binnen het BCA. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de huidige toetsing binnen het BCA zelden tot een beslissing leidt die contrair het raadsadvies is. De inhoudelijke kant van de toetsing wordt verricht door administratief medewerkers die zelf niet bevoegd zijn tot het nemen van besluiten. Voorbereide besluiten worden ter ondertekening voorgelegd aan daartoe bevoegde medewerkers die de meeste zaken niet nader meer toetsen. Als 'complex' gedefinieerde zaken worden door laatstgenoemden op aangeven van de administratief medewerkers ook inhoudelijk getoetst. Met alle respect voor de medewerkers die binnen de huidige werkwijze en mogelijkheden toegewijd en zorgvuldig met hun werk bezig zijn roept de huidige gang van zaken de vraag op of de formele bevoegdheid van het BCA materieel werkelijk veel toevoegt aan de besluitvorming, en of de gang van zaken voldoende waarborgen biedt voor een daadwerkelijk inhoudelijk gedragen ministeriële verantwoordelijkheid.

Het is een punt van discussie of de inhoudelijke toetsing van het raadsadvies versterkt zou moeten worden. Deze discussie wordt gevoed door het (niet nader onderbouwde) gevoel dat sommige partijen hebben dat het raadsonderzoek momenteel niet altijd adequaat wordt uitgevoerd en dat het BCA te gemakkelijk

meegaat in het raadsadvies. Daardoor zouden te gemakkelijk beginseltoestemmingen worden verleend. Als dit al zo zou zijn lijkt het KPMG vooral wenselijk om de kwaliteit van het raadsadvies beter te waarborgen. De Raad heeft hiertoe reeds een traject in gang gezet. In ieder geval kan hieruit niet zonder meer de conclusie getrokken worden dat specifiek binnen het BCA de toetsingscomponent versterkt zou moeten worden.

Als de gezinsonderzoeken door de Raad uitgevoerd blijven worden dan is het vanuit het oogpunt van een doelmatig verlopend ketenproces op zich wenselijk het besluit tot toekenning van beginseltoestemming ook bij de Raad te beleggen. Dit betekent niet dat KPMG zondermeer adviseert om deze taak aan de Raad over te dragen. Het is mogelijk dat andere dan doelmatigheidsoverwegingen doorslaggevend kunnen zijn om dit niet te doen, zoals de wens om besluitvorming bij een onafhankelijke andere partij te laten. KPMG beveelt aan de mogelijkheden nader te bezien, waarbij opgemerkt kan worden dat in dit onderzoek in ieder geval geen onoverkomenlijke bezwaren aan het licht zijn gekomen (maar wel de hieronder aangegeven kanttekeningen).

Door het beleggen van de beginseltoestemming-besluitvorming bij de Raad wordt het aantal overdrachtsmomenten in de keten tot een minimum beperkt. Omdat de Raad rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie valt, hoeft onderbrenging van de besluitvorming bij de Raad voor wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid niet op onoverkomenlijke bezwaren te stuiten. Wel zullen er wijzigingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn. De hiermee gemoeide inspanning en de vraag of de overheveling meer principieel wenselijk en politiek haalbaar is dienen nader bekeken te worden.

Bij deze wijze van uitvoering is er geen toetsing meer van de individuele raadsadviezen door een onafhankelijke partij. Dat kan als een probleem worden gezien, hoewel het vrij gebruikelijk is dat een bestuursorgaan dat besluiten voorbereidt deze besluiten ook zelf treft. Tegen afwijzingen staan tenslotte bezwaar en beroep open. Blijft het risico bestaan dat er ten onrechte beginseltoestemmingen verleend kunnen worden. Dat gevaar bestaat echter in de huidige situatie ook, en kan deels ondervangen worden door de versterkte protocollarisering van het gezinsonderzoek.

Een ander mogelijk nadeel van het voorstel tot het beleggen van de besluitvorming bij de RvK is dat de rol van de raadsonderzoeker in de perceptie van het onderzochte gezin minder transparant kan worden. Hij onderzoekt, maar tegelijk is het ook zijn organisatie die het besluit neemt. Het is mogelijk dat dit belemmerend kan werken voor de taakuitoefening door de raadsonderzoeker.

Ter waarborging van de landelijke uniformiteit van besluitvorming is het gewenst de besluitvormingsbevoegdheid niet eerder over te dragen, dan nadat vastgesteld is dat de door de Raad in gang gezette versterking van de uitvoering van het



gezinsonderzoek daadwerkelijk leidt tot voldoende kwaliteitsborging en een voldoende landelijk uniforme opzet van het onderzoek en het advies.

Het Ministerie van Justitie, respectievelijk het BCA, houdt bij het herbeleggen van de besluitvorming een toezichhoudende taak, die versterkt kan worden door de mogelijkheid om door het BCA geformuleerde beleidsinhoudelijke uitvoeringsrichtlijnen met betrekking tot de besluitvorming te geven.

Het beleggen van de besluitvorming bij de Raad betekent voor de Raad een unicum. De Raad adviseert en neemt geen beslissingen. Daar zou de voorgestelde werkwijze een uitzondering op vormen. De mogelijke bezwaren die hiermee samenhangen vallen buiten de scope van dit onderzoek. Wel kan geconcludeerd worden dat het voorstel een grote wijziging ten opzichte van de huidige situatie betekent, waarvoor een grote wetgevingsinspanning en voldoende politieke wil benodigd zijn.

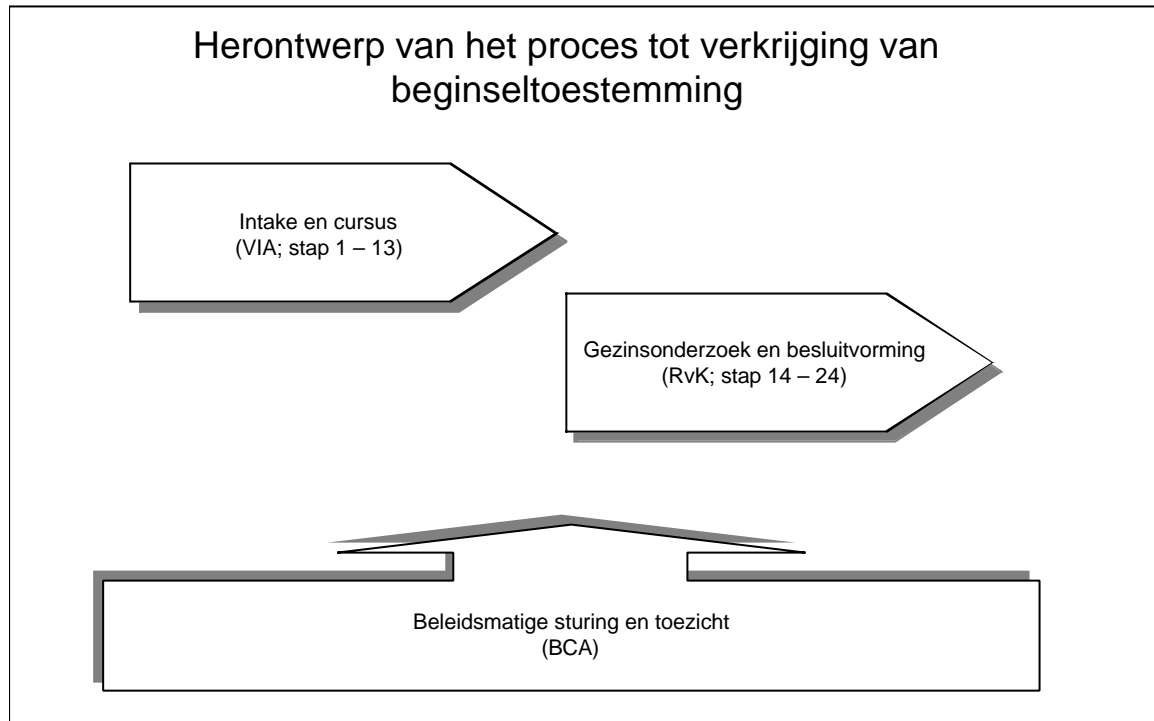
#### **6.1.6 Kanttekening bij de voorstellen voor herbeleggen van uitvoeringstaken**

De analyse en aanbevelingen hebben uitsluitend betrekking op de uitvoeringstaken die door het BCA worden verricht in de fase die in dit rapport onderzocht is: de fase in het adoptieproces die leidt tot de verkrijging van beginseltoestemming. De analyse en aanbevelingen hebben dus geen betrekking op de uitvoeringstaken van het BCA in de opvolgende bemiddelingsfase. Indicatief hebben alle partijen met betrekking tot laatstgenoemde uitvoeringstaken aangegeven dat het gewenst is dat ze door het BCA uitgevoerd blijven worden omdat deze uitvoeringstaken controlerend en regulerend zijn met betrekking tot de juiste uitvoering van bemiddeling en matching.

Overheveling van de uitvoeringstaken uit de beginseltoestemmingsfase hoeft geenszins belemmerend te zijn voor het behoud van de uitvoeringstaken in de bemiddelingsfase omdat het anderssoortige uitvoeringstaken betreft die niet onderling samenhangen. De beoordeling van het plaatsingsvoorstel in de bemiddelingsfase kan plaatsvinden met behulp van het door andere partijen opgebouwde dossier (dat dan wel aan vastgestelde vereisten dient te voldoen).

#### **6.1.7 Eindsituatie bij uitvoering van beide mogelijkheden**

Schematisch gezien ziet het gewijzigde proces er als volgt uit.



## **6.2 Versterking cursuscapaciteit en wijzigen cursuscyclus**

### **6.2.1 Inleiding**

Zoals al eerder in het rapport is geconstateerd, is de grootste veroorzaker van de te lange doorlooptijd in het ketenproces de wachttijd voor de VIA-cursus, die momenteel al de 20 maanden overschrijdt. De oorzaak van de wachttijd is de cursuscapaciteit die veel te beperkt is om aan de huidige vraag te kunnen voldoen. De belangrijkste aanbeveling voor terugdringing van de doorlooptijd is in wezen dan ook heel eenvoudig: verdubbel de cursuscapaciteit van VIA zodat vraag en aanbod weer met elkaar in evenwicht zijn. In paragraaf 5.1 is gekwantificeerd dat het huidige aanbod 1088 cursusplaatsen omvat terwijl er structureel 2140 cursusplaatsen nodig zijn.

### **6.2.2 Cursuscapaciteit en benodigde formatie**

De vraag is of de verdubbeling van de cursuscapaciteit gepaard moet gaan met een verdubbeling van het aantal benodigde fte's. Op dit moment zijn 9,3 fte cursusleiders werkzaam. Het aantal cursus-uren dat zij per jaar geven is het volgende: 34 cursussen per kwartaal \* 4 kwartalen per jaar \* 6 bijeenkomsten per

cursus \* 5 uren per bijeenkomst \* 2 cursusleiders per cursus = 8.160 cursus-uren. Gedeeld door 9,3 fte komt dit overeen met 877 direct productieve cursus-uren per fte-cursusleider. Het aantal uren per bijeenkomst is een opgave van VIA, waarin naast met cursustijd rekening is gehouden met reis- en voor- en nabespreektijd.

Het genormeerde aantal direct productieve uren bij een fte op basis van een aanstelling van 36 uur per week is bij de overheid voor 2002 1346 arbeidsuren. Het genormeerde aantal aanwezige uren (met inbegrip van indirect productieve uren) bedraagt 1530 uren. Dit zijn ter indicatie hanteerbare normen die sterk afwijken van het gevonden aantal van 877 cursus-uren.

Ter verklaring van het verschil geeft VIA aan 473 uren per fte voor indirect productieve activiteiten in te zetten zoals teamvergaderingen, intervisie, werkbegeleiding, onderhouden van contacten met ketenpartners, interne opleiding en interne organisatie. Ondanks de verklaring dat dit veroorzaakt wordt door het feit dat VIA vrijwel geen staffuncties kent lijkt dit aantal uren nogal veel. Dit roept de vraag op of binnen de beschikbare arbeidscapaciteit een verhoging van de productiviteit mogelijk is die in elk geval een deel van de benodigde aanvullende cursuscapaciteit kan opleveren. KPMG adviseert hier nader onderzoek naar te verrichten en op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een uiteindelijke capaciteitsclaim neer te leggen waarmee het benodigde aantal cursusplaatsen gerealiseerd kan worden.

### **6.2.3 Cursuscapaciteit en groepsgrootte**

Er is in het onderzoek gesuggereerd dat een deel van de cursuscapaciteit vergroot zou kunnen worden door de groepsgrootte per cursus te vergroten. Momenteel doen aan een cursus acht 'aanvraagseenheden' mee. Dit zijn maximaal 16 participanten. Een deel de doelstellingen van de cursus, te weten inleving door middel van rollenspellen en het in discussies zorgen voor de participatie van alle aanwezigen, laat zich niet rijmen met vergroting van de groepen. Ervaring met cursussen en workshops leert dat de voor deze doelen benodigde groepsdynamica verloren gaat bij te grote groepen. Deelnemers kunnen zich dan te gemakkelijk terugtrekken, 'woordvoerders' treden op de voorgrond en de drempel voor het daadwerkelijk uitvoeren van rollenspellen wordt te hoog. Doorgaans wordt een aantal van 12 participanten reeds als een bovengrens beschouwd. Verdere uitbreiding van het aantal deelnemers aan een cursus kan dan ook niet aan de orde zijn zonder dat dit zou moeten leiden tot het wijzigen van opzet en doelstellingen van de cursus.

### **6.2.4 Voorlichting en monitoren van terugtrekkingen**

In de kwantitatieve analyse is geconstateerd dat een vrij groot deel van de aanvragers zich gedurende de procedure terugtrekt (globaal tussen de 20% en

30%). In het kader van het efficiënt aanwenden van ketencapaciteit is het wenselijk om deze terugtrekkingen zo vroeg mogelijk in het proces te bewerkstelligen. Vroegtijdig teruggetrokken aanvragen belasten immers niet meer de beschikbare capaciteit bij vervolgstappen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het wenselijk is om aanvragers af te schrikken of op onjuiste gronden te ontmoedigen om de adoptieprocedure door te zetten. Het is echter wel gewenst om zo snel mogelijk een goed en objectief inzicht te geven in de consequenties van de keuze voor adoptie, bijvoorbeeld waar het gaat om kosten, duur van het proces en risico's. Momenteel laat deze voorlichting nog tot lang na de start van de procedure op zich wachten. Als, zoals in de vorige paragraaf voorgesteld, de intake van het proces bij VIA neergelegd wordt zou VIA deze informatie kunnen verschaffen onmiddellijk na toekenning van het BKA-nummer. Hiertoe zou voorlichtingsmateriaal ontwikkeld moeten worden.

Terugtrekkingen uit de procedure hebben momenteel veelal een passief karakter. Aanvragers laten een tijd niets meer van zich horen of verrichten een noodzakelijke handeling niet, zoals betaling van cursusgelden, waarna geconcludeerd wordt dat zij zich hebben teruggetrokken. Deze late vaststelling van terugtrekkingen zorgt er voor dat bestandsvervuiling op de wachtlijst optreedt. Daardoor worden nog inspanningen verricht voor geregistreerde aanvragers die daar de facto geen behoefte meer aan hebben en ontbreekt goed zicht op de omvang van het aantal af te handelen zaken. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het wenselijk om zo snel mogelijk terugtrekkingen te kunnen registreren. Een middel daartoe zou kunnen zijn om gedurende de procedure aanvragers periodiek, met behulp van een mailing met antwoordmogelijkheid, actief aan te laten geven of ze nog steeds verder willen in de procedure. Een eerste moment kan gelegen zijn na de informatievoorziening die in de vorige paragraaf is aanbevolen. Aanvragers die niet reageren kunnen na rappel uit de procedure gehaald worden. Een kanttekening bij dit voorstel is dat het leidt tot aanvullende administratieve inspanningen waarvan de omvang nader vastgesteld moet worden. Ook zal het registratiesysteem aangepast moeten worden om de beschreven werkwijze te faciliteren. In ieder geval lijkt het zinvol om een dergelijke responsetoets in te voeren na de initiële voorlichting. De maatregelen met betrekking tot toetsing van terugtrekkingen zijn alleen zinvol in de overgangperiode waarin de wachttijd teruggedrongen wordt. Dit zal een overgangperiode zijn van enkele jaren, waarin capaciteit wordt aangetrokken en operationeel inzetbaar wordt gemaakt en waarin de opgebouwde achterstandsvoorraden worden weggewerkt. Als de wachttijd naar de norm is teruggebracht spelen tussentijdse terugtrekkingen en bestandsvervuiling een minder belangrijke rol.

### **6.2.5 Voorkomen van piekbelasting**

Momenteel starten bij VIA alle cursussen vier maal per jaar ongeveer gelijktijdig. Verderop in de afhandelingsketen levert dit problemen op bij de RvK, die steeds een gelijktijdig binnenkomende bulk aan aanvragen voor gezinsonderzoeken te verwerken heeft. Omdat de aanvragen doorgaans nogal onevenredig over

vestigingen verdeeld zijn levert deze piekbelasting capaciteitsplanningsproblemen bij de RvK op en daarmee aanvullende wachttijden. Deze kunnen voorkomen worden als VIA maandelijks een beperkter aantal nieuwe cursussen start. VIA heeft aangegeven dat er geen zwaarwegende redenen zijn om de cursussen elk kwartaal tegelijk te starten. VIA heeft dan ook aangegeven de cursuscyclus in de toekomst zodanig te willen wijzigen dat maandelijks cursussen starten waardoor het aanbod naar de RvK beter gereguleerd zal worden.

## **6.3 Aandachtspunten bij het gezinsonderzoek**

### **6.3.1 Toegevoegde waarde van het gezinsonderzoek**

De landen van herkomst van adoptiekinderen eisen overlegging van een rapportage van een gezinsonderzoek. Dit vereiste is vastgelegd in wets- en verdragsartikelen. Het is dus niet mogelijk om een interlandelijke adoptie uit te voeren zonder gezinsonderzoek. Niettegenstaande dit feitelijke gegeven betwijfelen sommigen op inhoudelijke gronden nut en noodzaak van het gezinsonderzoek. De twijfel hierover spitst zich toe op de volgende punten:

Het beperkte aantal negatieve adviezen dat volgt uit het gezinsonderzoek;

De perceptie dat in bezwaar en beroep met de meeste verweren tegen het advies van de Raad gehonoreerd worden.

De vraag is dus: is het zinvol dat de Raad gezinsonderzoeken uitvoert?

Communis opinio bij de gesprekspartners is dat het gezinsonderzoek wel degelijk zinvol is. Ten eerste omdat er vanuit het maatschappelijk belang en vanuit het belang van het kind een zeer zware verantwoordelijkheid bij de overheid berust voor een adequate plaatsing. Ten tweede omdat er naast negatieve besluiten ook terugtrekkingen uit de procedure worden bewerkstelligd n.a.v. een dreigend negatief advies. Het preventieve effect van het onderzoek is daardoor groter dan direct meetbaar is aan de hand van het aantal negatieve besluiten. Ten derde omdat rapportage uit het gezinsonderzoek een noodzakelijk (en vaak het enige) hulpmiddel is waarmee in het buitenland een adequate matching tussen adoptiefouders en adoptiekind bewerkstelligd kan worden.

### **6.3.2 Caseload en tijdsbesteding bij gezinsonderzoeken**

Ten behoeve van het uitvoeren van gezinsonderzoeken is binnen de Raad een genormeerde caseload van 75 zaken per fte vastgesteld. Een raadsonderzoeker wordt geacht op jaarbasis 1069 direct productieve uren te maken. Dit betekent dat het gemiddelde gezinsonderzoek (interviews, analyse, rapportage, bespreking en advies) binnen iets meer dan 14 productieve uren uitgevoerd dient te worden.

### **6.3.3 Prioritering van gezinsonderzoeken**

De RvK is georganiseerd in vestigingen die voor wat betreft het verrichten van onderzoeken onafhankelijk van elkaar opereren. Het gezinsonderzoek wordt verricht door de vestiging waarin de woonplaats van de aanvrager valt. Door het verschil in werkdruk tussen de vestigingen zijn er verschillen in de afhandelingstijd van de aanvragen. Door de Raad wordt op dit moment een kwaliteitsverbetering ingevoerd inzake het gezinsonderzoek via uniformering van de processen en de daarbij behorende instrumenten. Dit zal naar verwachting van de Raad leiden tot een kwaliteitsverbetering in de gezinsonderzoeken en een meer uniforme afhandelingstijd. Het is gewenst om de eventuele overdracht van besluitvorming, waarvan de mogelijkheid in paragraaf 6.1 verkend wordt, vooraf te laten gaan door de voorgenomen kwaliteitsverbetering van het gezinsonderzoek.

De gezinsonderzoeken in het kader van de adoptieprocedure hebben bij de RvK in de uitvoeringspraktijk een lage prioriteit. De overige raadsonderzoeken dienen uitgevoerd te worden vanuit een veelal urgente aanleiding en met het oogmerk om (waar van toepassing) een reeds bestaande voor een kind bedreigende situatie te corrigeren. Het is dan ook begrijpelijk dat de Raad vanuit haar missie bij dergelijke onderzoeken prioriteit legt. Omdat de Raad kampt met een beperkte afhandelingscapaciteit voor onderzoeken kan het zijn dat door deze prioritering de afhandeling van gezinsonderzoeken langer duurt dan afgesproken. Het gegeven dat de binnen de Raad in de praktijk gemaakte keuze begrijpelijk is laat onverlet dat vanuit het perspectief van de adoptieketen de lage prioritering bij de Raad problematisch is, omdat deze leidt tot wachttijd en daarmee tot een verlenging van de doorlooptijd van de afhandelingprocedure.

De vraag is op welke wijze de tijdige uitvoering van gezinsonderzoeken bevorderd kan worden, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van andere raadsonderzoeken.

Een mogelijkheid hiertoe kan zijn het creëren van een specialisatie danwel het aanbrengen van taakaccenten bij raadsonderzoekers, zeker als dergelijke gespecialiseerde raadsonderzoekers binnen een breder verzorgingsgebied ingezet kunnen worden. De regio Noord-West heeft een team ingezet voor civiele adviestaken, waaronder het gezinsonderzoek. Dit is een experiment met specialisatie tot op teamniveau. Naast voordelen heeft specialisatie als nadeel dat medewerkers niet breed inzetbaar zijn en zich eenzijdig ontwikkelen, hetgeen kan leiden tot een zekere 'beroepsblindheid'. Een goede evaluatie van de voor- en nadelen van specialisatie vanuit kwaliteits- en bedrijfsvoeringscriteria lijkt gewenst.

Een tweede mogelijkheid kan zijn het meer gericht aanwenden van periodiek bij vestigingen optredende overcapaciteit. Het is wenselijk overcapaciteit in te zetten binnen een gehele regio om daarmee zoveel als mogelijk de wachttijden bij gezinsonderzoeken terug te dringen. Dit vereist echter wel coördinatie op regionaal niveau.

Ten derde kan het wenselijk zijn om expliciet voor het product gezinsonderzoek binnen regio's en vestigingen volumeafspraken te maken en daar op te sturen. Binnen de huidige capaciteit zal dit echter onvermijdelijk ten koste gaan van andere raadsproducten, zodat dergelijke volumeafspraken gepaard zullen moeten gaan met een inschatting van de aanvullend benodigde capaciteit en met werving van raadsonderzoekers. Dit betekent tevens dat deze oplossing pas op de middellange termijn resultaten op kan leveren.

Op de korte termijn kan het tenslotte zinvol zijn om te kijken naar de mogelijkheden van externe uitbesteding van gezinsonderzoeken. De mogelijkheden hiertoe worden groter door het verder protocollariseren van gezinsonderzoeken.

#### **6.3.4 Piekbelasting in aanvragen**

De cursussen bij VIA vangen eens per kwartaal aan. Voor de Raad betekent dit dat eens per kwartaal een groot aantal aanvragen voor gezinsonderzoeken gelijktijdig worden ontvangen. Aangezien deze niet evenredig over de vestigingen zijn verdeeld is het voor de vestigingen moeilijk deze onderzoeken op te nemen in een structurele planning. Er is sprake van piekbelastingen waardoor onnodig lange wachttijden kunnen ontstaan.

Een oplossing voor dit probleem is de cursussen niet meer gelijktijdig per kwartaal aan te laten vangen, maar in kleinere aantallen per maand te starten. Hierdoor kan de instroom van aanvragen voor gezinsonderzoeken bij de RvK beter gereguleerd worden. VIA heeft aangegeven dat deze wijze van werken mogelijk is.

#### **6.3.5 Heronderzoeken**

De RvK voert heronderzoeken uit voor adoptiefouders waarvan de beginseltoestemming is verlopen (geldigheid 3 jaar). Het volume van deze horizontale instroom is niet bekend doch op dit moment is deze naar inschatting van de Raad ongeveer 150 per jaar.

Deze horizontale instroom zou aanzienlijk kunnen toenemen op het moment dat het proces tot verkrijging van de beginseltoestemming wordt geoptimaliseerd en daarmee de doorlooptijd aanzienlijk wordt verkort. Er ontstaat, indien verder in de keten geen acties worden ondernomen, een stuwmeer van aanvragen bij de vergunninghouders (zie paragraaf 6.6). Dit kan leiden tot langere wachttijden bij de vergunninghouders waarmee wellicht de termijn van de afgegeven beginseltoestemming frequenter wordt overschreden. De Raad wordt dan geconfronteerd met een toenemende instroom van heronderzoeken.

## **6.4 Uitvoeringsalternatieven**

Hiervoor zijn in paragraaf 6.1 twee mogelijkheden aangegeven voor het herbeleggen van uitvoeringstaken. Hiernaast zijn tal van varianten denkbaar met elk hun eigen voor- en nadelen. Door VIA is naar voren gebracht dat alle uitvoering ook binnen één organisatie ondergebracht zou kunnen worden: intake, cursus, gezinsonderzoek en besluitvorming. Dit voorstel heeft grotere consequenties dan het in het voorgaande deel van dit hoofdstuk uitgewerkte voorstel. Enerzijds is aannemelijk dat de doelmatigheid van een dergelijke opzet vanuit logistiek oogpunt en vanuit de effectieve inzet van arbeidscapaciteit groter is dan in het hiervoor geformuleerde voorstel. Anderzijds kent het voorstel een aantal complicaties, die indicatief in de volgende vragen geproblematiseerd worden. Is het gewenst de cursus en het onderzoek binnen één organisatie onder te brengen? Wat betekent dit voor opstelling van aspirant-adoptieouders in de cursus? Zijn het bevorderen van participatie en openheid in de cursus en het afgeven van een oordeel over de geschiktheid van aspirant-adoptieouders met elkaar te verenigen in één organisatie? Als VIA de uitvoerende partij zou worden, wat betekent dit dan met betrekking tot de mandatering van besluitvormingsbevoegdheid? Welke organisatorische consequenties brengt het onderbrengen van zo'n 35 medewerkers die gezinsonderzoeken moeten uitvoeren binnen een cursusorganisatie met zich mee? Wellicht is het gewenst dit organisatiemodel nader te onderzoeken. Het zou een vervolgstap kunnen zijn op de implementatie van de in dit rapport geformuleerde voorstellen.

## **6.5 Conclusies, effecten en kosten**

### **6.5.1 Samenvatting van de wijzigingsvoorstellen**

In de voorgaande paragrafen is een aantal voorstellen geformuleerd voor wijzigingen in de activiteiten die ketenpartners uitvoeren in de fase tot verkrijging van beginseltoestemming. Deze voorstellen zijn geformuleerd vanuit het oogpunt van verbetering van het doelmatig functioneren van de keten. Wellicht ten overvloede: er zijn andere dan doelmatigheidsoverwegingen denkbaar waardoor de voorstellen wellicht niet of in gewijzigde vorm doorgevoerd dienen te worden. Daar zal nu een discussie over gevoerd moeten worden. Kort samengevat zijn de voorstellen de volgende.

1. Beleg de intake (de verwerking van de aanvraag en alle daarmee samenhangende administratieve handelingen en informatievoorziening) bij VIA onder gelijktijdige toekenning van de hiervoor benodigde formatie.
2. Stel vast of het wenselijk is om in de intake door VIA n.a.v. de toetsing op formele criteria ook de afwijzende besluiten op te laten stellen en richt dit deel van het proces in op basis van het hierover vastgestelde oordeel.



3. Voer een initiële voorlichting in over de consequenties van de adoptieprocedure, meteen na indiening van de aanvraag, met de actieve verplichting voor aspirant-adoptieouders om aan te geven of zij door willen gaan met de procedure.
4. Stel op basis van een inspanningsanalyse rond de hieraan gerelateerde activiteiten vast of het zinvol is om aanvragers periodiek actief aan te laten geven dat zij door willen gaan met de procedure.
5. Haal de doorgeleiding naar de RvK van aanvragers die de cursus afgerond hebben weg bij BCA en laat VIA de cursisten rechtstreeks aan de RvK doorgeven.
6. Verdubbel de cursuscapaciteit bij VIA.
7. Stel op basis van een effectiviteitsdoorlichting bij VIA vast in hoeverre verdubbeling van de cursuscapaciteit moet leiden tot uitbreiding van de cursusleidersformatie.
8. Organiseer de cursuscyclus zodanig, dat elke maand een beperkt aantal cursussen start zodat verderop in het proces piekbelastingen zoveel mogelijk voorkomen worden.
9. Maak volumeafspraken met betrekking tot het door de RvK af te handelen aantal gezinsonderzoeken die gebaseerd zijn op de ingeschatte structurele behoefte.
10. Stel vast in hoeverre deze volumeafpraak gepaard moet gaan met een capaciteitsuitbreiding bij de RvK (een uitbreiding wordt in elk geval gedekt door productie).
11. Stel in aanvulling op de voorgaande twee aanbevelingen vast op welke wijze de prioritering en tijdige uitvoering van gezinsonderzoeken binnen de RvK versterkt kan worden (bijvoorbeeld door gebruik te maken van regionale overcapaciteit of door het ontwikkelen van taakaccenten).
12. Bezie de mogelijkheden om de besluitvorming met betrekking tot het toekennen van beginseltoestemming te beleggen bij de RvK.
13. Laat het BCA verantwoordelijk zijn voor kwaliteitsbewaking en uitvoeringsrichtlijnen met betrekking tot de uitvoerende activiteiten in de fase tot verkrijging van beginseltoestemming.

De onder 3 en 4 voorgestelde maatregelen met betrekking tot toetsing van terugtrekkingen zijn alleen zinvol in de overgangperiode waarin de wachttijd teruggedrongen wordt, maar nog steeds relatief lang is. Bij de invoering van de voorgestelde maatregelen zal dit een overgangperiode zijn van enkele jaren,

waarin capaciteit wordt aangetrokken en operationeel inzetbaar wordt gemaakt en waarin de opgebouwde achterstandsvoorraden worden weggewerkt. Als de wachttijd naar de norm is teruggebracht spelen tussentijdse terugtrekkingen en bestandsvervuiling een minder belangrijke rol.

### **6.5.2 Het effect op de doorlooptijd**

Het gecombineerde effect van de invoering van de verschillende voorstellen die hierboven kort zijn samengevat moet zijn dat de afhandelingscapaciteit zodanig groot is en effectief wordt ingezet, dat de afhandeling van aanvragen uitsluitend nog bepaald wordt door de combinatie van de daadwerkelijke verwerkingstijden (in casu: de tijdsduur van de cursus en de tijdsduur van het raadsonderzoek). Overdracht- en wachttijden zijn in het proces geëlimineerd. De doorlooptijd zou hiermee teruggebracht kunnen worden naar minder dan zeven maanden (0,25 mnd intake; 2,5 mnd cursus; 0,25 mnd overdracht aan RvK; 0,5 mnd planning gezinsonderzoek; 3 mnd gezinsonderzoek en 0,25 mnd besluitvorming). Het lijkt gewenst om een zekere wachttijd in te bouwen tot aanvang van de cursus. Dat geeft de aanvragers enige bezinningstijd en maakt het voor VIA bovendien mogelijk om de bezettingsgraad van de cursussen effectief in te vullen. Optredende schommelingen in de vraag maken het noodzakelijk om cursusplaatsen enigszins te 'bufferen' wil je een cursus vol krijgen. Hiertoe kan bijvoorbeeld een wachttijd van maximaal drie maanden ingebouwd worden. De totale doorlooptijd zou daarmee dan in totaal neerkomen op een kleine tien maanden, hetgeen ruim binnen de door de Nationale Ombudsman gestelde norm is.

Als de voorstellen gedeeltelijk worden overgenomen zal dat leiden tot een verlenging van de doorlooptijd. Voor de doorlooptijd is het meest relevante voorstel om afhandelingscapaciteit van de verschillende ketenpartners te vergroten c.q. door het maken van afspraken te garanderen. Als de hiermee samenhangende voorstellen als enige doorgevoerd worden dan wordt de totale doorlooptijd 13 maanden, als uitgegaan wordt van een geplande wachttijd voor de cursus van drie maanden.

De voorstellen die gericht zijn op het herschikken van taken hebben een minder groot effect op de doorlooptijd. Ze leveren een terugdringing van de doorlooptijd met ongeveer twee maanden op. Deze voorstellen leiden er vooral toe dat arbeidscapaciteit doelmatig wordt ingezet en dat de scheiding van uitvoerings- en beleidstaken van het BCA mogelijk wordt, voorzover deze scheiding als gewenst wordt beschouwd.

### **6.5.3 Capacitaire en financiële consequenties**

De capacitaire consequenties van de voorstellen zijn de volgende.

1. Ten behoeve van de intake-activiteiten, met inbegrip van informatievoorziening, zal een nader vast te stellen aantal fte's administratief medewerkers van het BCA naar VIA dienen te worden overgeheveld.
2. Ten behoeve van de voorgestelde initiële (schriftelijke) voorlichting en de werkzaamheden die samenhangen met het registreren van terugtrekkingen zal VIA aanvullende capaciteit nodig hebben.
3. Ten behoeve van verdubbeling van de cursuscapaciteit zal een nog nader vast te stellen aanvullend aantal cursusleiders nodig zijn, met een berekend maximum van 9 fte.
4. Ten behoeve van de uitvoering van gezinsonderzoeken zal de RvK de capaciteit van ongeveer 37 fte raadsonderzoekers moeten 'reserveren'. Dat is 15 fte meer dan het capaciteitsequivalent van de huidige productie.
5. Ten behoeve van de totstandbrenging van besluiten zal de RvK beperkt capaciteit moeten reserveren. De reservering wordt hier op nul gesteld omdat de toetsingswerkzaamheden die het grootste deel van het werk uitmaken thans ook al binnen de RvK uitgevoerd worden als onderdeel van het uitbrengen van het advies aan het BCA.
6. Bij het wegvallen van de besluitvormingswerkzaamheden met betrekking tot beginseltoestemmingen bij het BCA zal capaciteit bij het BCA komen te vervallen.
7. Als uitvoeringstaken m.b.t. de besluitvorming op basis van het gezinsonderzoek niet overgedragen worden zal het BCA ten opzichte van de huidige situatie 2 fte aanvullend benodigd hebben om het structurele vraagvolume af te kunnen handelen. Om de kwaliteit van de toetsing te kunnen waarborgen zal nader vastgesteld moeten worden op welk functieniveau deze capaciteit zich dient te bevinden.

De financiële consequenties van de voorstellen zijn beperkt, maar nog niet exact aan te geven.

8. Uitgaand van het gelijk blijven van de eigen bijdrage van aspirant-adoptieouders is het aanvullend benodigde subsidiebedrag voor VIA ten hoogste EUR 594.667 per jaar (1052 aanvullend benodigde cursusplaatsen \* EUR 565 subsidie per cursusplaats). Efficiencyverbeteringen binnen de inzet van arbeidscapaciteit bij VIA en het doorwerken van schaalvoordelen in de kostprijs zouden eventueel tot een lager aanvullend benodigd bedrag kunnen leiden.
9. De hogere structurele productie aan gezinsonderzoeken bij de RvK zal leiden tot een hogere afrekening richting het Ministerie van Justitie. Uitgaande van de kosten van het 'nieuwe' gezinsonderzoek zal de aanvullende rekening ongeveer 1100 onderzoeken \* EUR 1.930 = EUR 2.123.000 per jaar bedragen.

10. Door de overheveling van taken van BCA naar VIA en RvK wordt een beperkte netto kostenbesparing gerealiseerd in de benodigde uitvoeringscapaciteit (een deel dubbel en overbodig werk komt te vervallen).
11. Zonder overheveling van taken en onder gelijkblijvende organisatie van de werkzaamheden zijn bij het BCA 2 fte aanvullend benodigd voor het afhandelen van het grotere volume aan beginseltoestemmingsbeslissingen.

#### **6.5.4 Tijdpad**

De voorgestelde wijzigingen kennen verschillende doorlooptijden voor de realisatie.

De realisatietijd voor wijzigingen die samenhangen met capaciteitsvergroting bij VIA en RvK wordt ingeschat op anderhalf jaar voor besluitvorming, werving en opleiding te samen. Dat betekent dat begin 2004 de capaciteitgerelateerde maatregelen operationeel kunnen zijn. Dan zijn daarmee de met betrekking tot de terugdringing van de doorlooptijd meest relevante maatregelen gerealiseerd. De realisatietijd voor deze maatregel impliceert dat tot invoering begin 2004 de achterstandsvoorraad verder op zal lopen.

De overdracht van intakeactiviteiten naar VIA kan waarschijnlijk binnen een half jaar geregeld zijn zodat deze maatregel begin 2003 operationeel kan zijn. In dat halve jaar dient besluitvorming plaats te vinden, moet de benodigde capaciteit nader bepaald worden en dient door het BCA een uitvoeringsprotocol opgesteld te worden.

De eventuele overdracht van besluitvormingsactiviteiten naar de RvK kent een langere termijn. Om te beginnen moet er nog veel uitgezocht worden met betrekking tot de wenselijkheid en de haalbaarheid van het voorstel. Als vastgesteld wordt dat een dergelijke overdracht wenselijk is volgt nog een wetgevingstraject. Al met al zal de invoering van deze maatregel zeker vijf jaar vergen. Deze maatregel biedt voor het huidige probleem dus geen verlichting op de korte termijn.

#### **6.5.5 Randvoorwaarden voor effectiviteit**

In dit hoofdstuk is een aantal wijzigingen in het proces voorgesteld. Deze wijzigingen kunnen alleen doorgevoerd worden en effectief zijn als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Hier worden kort de in dit project gevonden randvoorwaarden opgesomd.

1. Delegatie van besluitvorming en overdracht van taken moet ook vanuit andere dan doelmatigheidsoverwegingen mogelijk zijn.
2. De middelen voor vergroting van cursuscapaciteit moeten (na nadere vaststelling) toegekend worden.

3. De benodigde capaciteit om het structurele volume te kunnen afhandelen moet daadwerkelijk op de arbeidsmarkt geworven kunnen worden.
4. De voorstellen met betrekking tot de rol van de Raad voor de Kinderbescherming zullen nader uitgewerkt en op haalbaarheid en wenselijkheid onderzocht moeten worden.
5. Besluitvorming over de wijzigingsvoorstellen dient z.s.m. plaats te vinden, waarna een implementatieplan voor de veranderingen wordt opgesteld.

## **6.6 De relatie tussen beginseltoestemmingen en adoptiecapaciteit**

Een aandachtspunt dat buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, maar waarbij wel stilgestaan moet worden is de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen binnen het bredere kader van het gehele adoptieproces. Als de in dit en het volgende hoofdstuk geformuleerde wijzigingsvoorstellen met ingang van 2004 worden uitgevoerd dan heeft dat tot gevolg dat jaarlijks een volume van ongeveer 2500 aanvragen afgehandeld kan worden. Dit betekent dat het jaarlijkse volume van verleende beginseltoestemmingen t.o.v. de huidige situatie sterk zal toenemen. Daarmee zou de aanleiding voor dit onderzoek, de klacht van de Nationale ombudsman over de doorlooptijden in deze fase, zijn ondervangen. Binnen de bredere context van de totale adoptieketen vormt dit nog geen garantie voor een kortere doorlooptijd gerekend over de totale adoptieprocedure.

Het gevolg van het uitsluitend optimaliseren van de fase ter verkrijging van beginseltoestemming zal zijn dat de vervolgfase, de bemiddelingsfase, overbelast raakt. In die fase kan het huidige aantal verleende beginseltoestemmingen al niet afgehandeld worden, zoals indicatief blijkt uit het feit dat het aantal verleende beginseltoestemmingen elk jaar groter is dan het aantal geplaatste adoptiekinderen. Het potentieel te verlenen aantal beginseltoestemmingen is 2500 per jaar, het aantal daadwerkelijke plaatsingen in de afgelopen jaren (waarbij de maximaal beschikbare plaatsingscapaciteit werd aangewend) staat in onderstaande tabel.

<b>Plaatsingen van adoptiekinderen in Nederland</b>					
1996	1997	1998	1999	2000	2001
704	666	825	993	1192	1123

Het uitsluitend optimaliseren van het verlenen van beginseltoestemmingen leidt er dan ook toe dat aspirant-adoptieouders eerder en veelvuldiger de beginseltoestemming in handen krijgen waarmee zij een adoptie kunnen bewerkstelligen, maar dat een deel van hen minder goed en in een langduriger

proces de daadwerkelijke adoptie zal kunnen bewerkstelligen. Het deel van de aspirant-adoptieouders voor wie de procedure langer zal duren betreft het grootste deel van de aanvragers, degenen die uitsluitend in aanmerking willen komen voor de naar leeftijd, gezondheid en herkomstlanden meest gevraagde adoptiekinderen. Voor een beperkter deel van de aanvragers zal het versnellen van het verlenen van beginseltoestemmingen wel een duidelijk merkbaar effect op de duur van de totale procedure hebben. Het gaat bij dit deel om de aanvragers die de bereidheid hebben om oudere en / of gehandicapte kinderen te adopteren. Binnen het huidige aanbod zijn deze kinderen relatief snel plaatsbaar.

Het proces tot verkrijging van beginseltoestemming is bedoeld als een toetsing van potentiële geschiktheid. Het verkrijgen van een beginseltoestemming betekent niet dat de aspirant-adoptieouder een uitoefenbaar recht op een adoptie heeft verkregen. Vanuit deze achtergrond is het mogelijk dat het aantal beginseltoestemmingen toeneemt zonder dat dit leidt tot een toename van het aantal daadwerkelijke adopties. Dit zal echter tot problemen leiden. Meer evenwicht tussen vraag en aanbod kan op twee wijzen bewerkstelligd worden: door het beperken van de instroom van aanvragen danwel door het vergroten van de adoptiecapaciteit. Het vergroten van het aantal beginseltoestemmingen zonder vergroting van de adoptiecapaciteit zal tot de volgende problemen leiden.

Als de adoptiecapaciteit niet toeneemt maar het aantal beginseltoestemmingen wel is het voorzienbaar dat aspirant-adoptieouders naar andere dan de huidige adoptiekanalen en –middelen zullen gaan zoeken om hun doelen te realiseren. Dit zal tot problemen leiden zoals de vlucht van aspirant-adoptieouders in illegale adoptie en een toename van het aantal (minder goed controleerbare) deelbemiddelingen. Het aantal incidenten en ongewenste situaties zal toenemen en de overheid zal in zijn rol als toezichthouder in de adoptieketen met toenemende problemen geconfronteerd worden. Het aantal beginseltoestemmingen dat verloopt omdat de duur van de adoptieprocedure langer wordt zal toenemen, hetgeen extra druk op de RvK zal leggen voor het uitvoeren van herhalingsonderzoeken. De druk op de vergunninghouders zal toenemen ten gevolge van de vergroting van de vraag naar adopties.

Ook vanuit het perspectief van de aspirant-adoptieouders geeft vergroting van het aantal beginseltoestemmingen zonder evenredige vergroting van de adoptiecapaciteit wellicht problemen. Zij investeren in de beschreven fase tijd en geld en voor hen is de beginseltoestemming een opstap naar het einddoel dat zij voor ogen hebben. Ondertussen kan dat doel echter in een toenemend aantal gevallen niet gerealiseerd worden.

Bovenstaande constatering m.b.t. de negatieve gevolgen van het uitsluitend optimaliseren van het aantal beginseltoestemmingen impliceren dat er voor de gehele adoptieketen twee logische keuzes overblijven teneinde het aantal beginseltoestemmingen en het aantal adopties meer met elkaar in evenwicht te

brengen. De eerste is de instroom van aanvragen en het aantal beginseltoestemmingen zodanig te beperken, dat het volume daarvan in evenwicht is met een adoptieaanbod dat beperkter is dan de potentiële vraag. De tweede is het aantal beginseltoestemmingen optimaliseren aan de hand van de vraag, en dan ook het totale adoptieaanbod en de daarmee samenhangende plaatsingscapaciteit vergroten.

### **6.6.1 Beperken van de instroom**

Als gekozen wordt voor het beperken van het adoptieaanbod, dan zal de instroom van het aantal aanvragen voor beginseltoestemming beperkt moeten worden.

In dit onderzoek is door enkele gesprekspartners aangegeven dat het mogelijk niet gewenst is om de adoptiecapaciteit zodanig uit te breiden dat aan de volledige adoptievraag voldaan kan worden. Deze gesprekspartners wijzen er op dat adoptie negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokkenen en voor de maatschappij. Zij stellen vraagtekens bij het zondermeer voldoen aan de vraag. Dit is mogelijk een onderwerp voor politieke en maatschappelijke discussie, en valt als zodanig buiten dit onderzoek.

Beperking van de instroom zou ook een keuze kunnen zijn als als het totale aanbod van door aspirant-adoptieouders naar leeftijd, herkomstland en gezondheid gewenste adoptiekinderen structureel achter zou blijven bij de vraag. Hierover is nog onvoldoende duidelijkheid. Sommige gesprekspartners zijn van mening dat het aanbod aan adoptiekinderen te beperkt is om aan de gehele vraag te kunnen voldoen. Anderen geven aan dat de huidige beperkte plaatsingscapaciteit veroorzaakt wordt door de beperkte capaciteit van de vergunninghouders en dat het aanbod in principe altijd de vraag zal overtreffen. Het is in elk geval zinvol om dit laatste te onderzoeken alvorens de vraagafhandeling te optimaliseren.

Als het aantal adopties vanuit maatschappelijk belang of vanuit acherblijvend aanbod beperkter dient te zijn c.q. is dan de (potentiële) vraag dan ligt het voor de hand om reeds bij de aanvragen tot toelating tot de procedure de instroom te beperken. Dat zal dan ook moeten leiden tot een heroverweging van de in dit rapport voorgestelde maatregelen, die immers gebaseerd zijn op de aanname dat de bestaande vraag afgehandeld dient te worden.

### **6.6.2 Vergroten van het aanbod**

Als het, zoals nog uit onderzoek zou moeten blijken, daadwerkelijk mogelijk is om het aanbod te vergroten, en als het eveneens politiek en maatschappelijk gewenst gevonden om het adoptieaanbod te vergroten, dan zal optimalisering van de fase tot verkrijging van beginseltoestemming gepaard moeten gaan met een optimalisering van de bemiddelingsfase, gericht op evenredige vergroting van de

plaatsingscapaciteit. Een dergelijke optimalisering zou moeten leiden tot het versterken van het functioneren (en eventueel uitbreiden van het aantal) van de vergunninghouders en hun buitenlandse netwerken.

### **6.6.3 Conclusie**

Overname van de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport leidt niet zondermeer tot verbetering in de totale adoptieketen.

Als optimalisatie van de adoptieketen gewenst is dient, alvorens tot implementatie van de voorgestelde maatregelen wordt overgegaan, vastgesteld te worden of het aanbod aan (potentiële) plaatsingen kan voldoen aan de vraag. Als dat het geval is en het wordt gewenst geacht om de volledige (potentiële) vraag te honoreren, dan zal, teneinde de hiervoor geschetste problemen te voorkomen, de bemiddelingsfase zodanig versterkt moeten worden dat ook daar het toegenomen volume van beginseltoestemmingen adequaat afgehandeld kan worden.

Als vergroting van de adoptiecapaciteit echter niet mogelijk is, of vanuit politieke en maatschappelijke overwegingen niet gewenst is, dan kunnen de geschetste problemen voorkomen worden door het aantal aanvragen tot beginseltoestemming te beperken. Een deel van de capacitaire aanbevelingen in deze rapportage dient dan heroverwogen te worden. Vanuit een genormeerd aantal af te handelen aanvragen kan eenvoudig een nieuwe capaciteitsberekening worden opgesteld.



## **7 Het wegwerken van de achterstanden**

### **7.1 De omvang van de achterstandsvoorraad**

Om de inspanning die gemoed is met het wegwerken van de opgebouwde achterstandsvoorraden te kunnen berekenen, dient vastgesteld te worden op welk moment de maatregelen ingevoerd kunnen zijn die gericht zijn op het verwerken van de structurele vraag naar beginseltoestemmingen. Immers: pas vanaf dat moment worden er geen achterstandsvoorraden meer opgebouwd. Indicatief kan vastgesteld worden dat dat moment begin 2004 zal zijn, omdat 2002 en 2003 benodigd zijn voor besluitvorming, werving en opleiding van de aanvullend benodigde medewerkers.

Zoals in paragraaf 4.6 is beschreven kan met een redelijke mate van zekerheid gesteld worden dat de werkvoorraad c.q. achterstandsvoorraad die op 1 januari 2002 was opgebouwd tenminste 2300 zaken beslaat. Deze werkvoorraad is berekend door over de jaren 1996 – 2001 te kijken naar het verschil tussen het aantal aanvragen en de som van beginselbesluiten en terugtrekkingen. Het is aannemelijk dat ook in 2002 en 2003 het aantal aanvragen groter zal zijn dan het afhandelvolume, zodat ook in 2002 en 2003 de achterstandsvoorraad verder zal worden opgebouwd. Het is aannemelijk dat de achterstandsvoorraad op 1 januari 2004 tenminste 3700 zaken zal beslaan.

Het gaat hier om geregistreerde aanvragen, dus de activiteiten die samenhangen met de intake in de procedure zijn voor deze zaken al verricht. Zoals reeds opgemerkt is de beperkte cursuscapaciteit van VIA de grootste bepalende factor in de doorlooptijd van de totale procedure. Op grond hiervan mag aangenomen worden dat de achterstandsvoorraad vooral bepaald wordt door het nog moeten volgen van de cursus, en dat het derhalve bij de liggende zaken grotendeels om eerste aanvragen gaat. Vervolgaanvragen worden ten gevolge van de afwezigheid van de cursusverplichting tijdiger afgehandeld dan eerste aanvragen, zij zullen dus nauwelijks in de achterstandsvoorraad aanwezig zijn. Voor 3700 zaken moeten dus in principe de volgende activiteiten nog uitgevoerd worden: uitvoeren cursus, uitvoeren gezinsonderzoek, opstellen besluit beginseltoestemming. Voor een nauwkeuriger berekening moet echter ook gekeken worden naar het aantal voorzienbare terugtrekkingen.

Op basis van de ervaringsgegevens van de voorgaande jaren mag verwacht worden dat van het totale aantal aanvragers 20% zich terug zal trekken, hetgeen neerkomt op 740 zaken. Een inschatting is dat 50% van de terugtrekkingen (370 zaken) zich voordoet vóór aanvang van de cursus, 90% (670 zaken) vóór aanvang van het gezinsonderzoek en 100% (740 zaken) voor het opstellen van het besluit.

## 7.2 Benodigde capaciteit

Nu in bovenstaande paragraaf beredeneerd is wat de omvang van de achterstand is en welke activiteiten voor deze zaken nog uitgevoerd dienen te worden is de benodigde capaciteit voor het wegwerken van de achterstandsvoorraad te berekenen. Deze capaciteit is uitgedrukt in arbeidsjaren en gebaseerd op de in hoofdstuk 5 vermelde berekeningen, waarbij voor het BCA de inschatting gemaakt is dat eenderde van de uitvoeringscapaciteit wordt gebruikt voor de intake, en tweederde voor de besluitvorming. De inschatting is gebaseerd op de huidige procesgang, zodat het uitgerekenende aantal benodigde arbeidsjaren een bovengrens is.

<b>Benodigde capaciteit voor afhandeling achterstandsvoorraad; in arbeidsjaren</b>		
<i>Organisatie en product</i>	<i>Productieaantal</i>	<i>Benodigde arbeidsjaren</i>
VIA (Cursus)	3330	28,4
RvK (Gezinsonderzoek)	3030	40,4
BCA (Besluit)	2960	3,2

## 7.3 Kosten

Naar analogie van paragraaf 5.2 zijn de totale kosten voor de inhaalslag als volgt.

<b>Kosten inhaalslag</b>				
<i>Organisatie</i>	<i>Product</i>	<i>Kosten product</i>	<i>Aantal</i>	<i>Totale kosten</i>
BCA	Besluit	PM	2960	PM
VIA	Cursus	EUR 937	3330	EUR 3.120.210
RvK	Gezinsonderzoek	EUR 1.930	3030	EUR 5.847.900
<b>Totaal</b>				<b>EUR 8.968.110</b>

Afhankelijk van het gekozen scenario worden deze kosten over 1, 2, 3 of 4 jaar verspreid. Met betrekking tot de cursuskosten dient nog opgemerkt te worden dat onder de huidige subsidiëeringsbepalingen van deze kosten EUR 1.881.450 ten laste van de overheid komt, terwijl het resterende bedrag door de cursisten wordt opgebracht. De totale kosten voor de overheid komen hierdoor bij een gelijkblijvende bekostigingssystematiek uit op EUR 7.729.350.

## 7.4 Inhaalscenario's

Op basis van het bovenstaande kan eenvoudig worden vastgesteld met welke inspanning de opgebouwde achterstand in respectievelijk 1, 2, 3 en 4 jaar kan worden weggewerkt. Daartoe kunnen de benodigde arbeidsjaren worden omgezet in fte's.

<b>Berekening van benodigde fte's bij inhaalslag over 1, 2, 3 en 4 jaren</b>				
<i>Organisatie</i>	<i>1 jaar</i>	<i>2 jaar</i>	<i>3 jaar</i>	<i>4 jaar</i>
VIA	28,4	14,2	9,5	7,1
RvK	40,4	20,2	13,5	10,1
BCA	3,2	1,6	1,1	0,8

De vraag welk inhaalscenario het meest wenselijk is, is afhankelijk van twee tegen elkaar af te wegen vraagstukken, te weten:

Hoe snel moet de genormeerde doorlooptijd gerealiseerd zijn?

Hoeveel arbeidscapaciteit kan na de inhaalslag binnen de betreffende organisaties worden opgenomen?

Bij een inhaalslag in minder jaren wordt de genormeerde doorlooptijd sneller gerealiseerd (de achterstandsvoorraad is sneller weggewerkt, zodat alle zaken sneller binnen de normtijd vallen). Als de voor de inhaalslag aangetrokken arbeidscapaciteit na afloop van de inhaalslag in de staande organisatie wordt opgenomen betekent een inhaalslag in minder jaren echter wel dat meer fte's per organisatie opgenomen moeten worden. Vooral voor VIA kan dit problematisch zijn (zie bovenstaande tabel). Het is zelfs de vraag of de aanvullend benodigde capaciteit in het vierjaren-scenario door VIA wel adequaat in de organisatie opgenomen kan worden. Het ten behoeve van de inhaalslag tijdelijk uitbesteden van het verzorgen van cursussen kan wellicht overwogen worden om dit probleem te ondervangen.

De behaalde doorlooptijd is voor de vier scenario's bij benadering te berekenen. Als de structurele capaciteit conform de aanbevelingen uit het voorgaande hoofdstuk per januari 2004 op orde is gebracht ontstaan er geen verdere achterstanden meer. Bij een inhaalslag in één jaar wordt onder deze condities binnen een jaar de doorlooptijd voor alle zaken teruggebracht van de huidige 29 maanden tot de ingeschatte ketendoorlooptijd van tien maanden. Bij een inhaalslag van twee jaar gebeurt dat in twee jaar tijd, waarbij na een jaar al een doorlooptijd is bewerkstelligd van 20 maanden. De tijdelijke overcapaciteit leidt immers tot versnelde afhandeling van alle zaken. Zo kunnen voor de vier scenario's per tussenjaar de doorlooptijden berekend worden, hetgeen in onderstaande tabel is gedaan. Bij de scenario's staat tussen haakjes het eindjaar van de inhaalslag vermeld.

<b>Doorlooptijd per scenario; inclusief resultaten per tussenjaar (in maanden)</b>										
<i>Scenario</i>	1 (2004)	2 (2005)		3 (2006)			4 (2007)			
<i>Tussen- jaar</i>	1	1	2	1	2	3	1	2	3	4
<i>Doorloo- ptijd</i>	10	20	10	23	17	10	24	19	14	10

In grijs staat in de tabel voor de verschillende scenario's aangegeven op welk moment de doorlooptijd binnen de normtijd is gebracht.

Vanuit de organisatorische consequenties voor de ketenpartners beschouwd lijkt alleen het vierjaren-scenario goed realiseerbaar. De andere scenario's leiden er toe dat meer arbeidscapaciteit aangetrokken moet worden dan door de organisaties opgenomen kan worden. Daarnaast leiden alle scenario's tot grote consequenties voor de bemiddelingsfase (zoals in de volgende paragraaf uitgewerkt), maar blijven deze consequenties in het vierjaren-scenario het meest beperkt.

Consequentie van een keuze voor het vierjaren-scenario is dat de genormeerde doorlooptijd van 14 maanden niet eerder dan ultimo 2006 gerealiseerd zal zijn.

## **7.5 Consequenties van de inhaalslag voor de bemiddelingsfase**

De inhaalslag leidt er toe dat tijdelijk een groter aantal zaken dan het structurele afhandelingsaanbod doorgaat naar de bemiddelingsfase. Ook daar zal dus vanuit de in het voorgaande hoofdstuk in paragraaf 6.6 geschetste overwegingen rekening gehouden moeten worden met een tijdelijke benodigde aanvullende verwerkingscapaciteit. Naar inschatting komen uit de achterstandsvoorraad 2950 beginseltoestemmingen voort. Dat is dus tevens het totale aantal extra zaken dat in

de bemiddelingsfase verwerkt moet worden. Het aantal extra zaken dat per jaar naar de bemiddelingsfase doorgaat varieert uiteraard tussen de scenario's. Zie onderstaande tabel.

<b>Extra toestroom in bemiddelingsfase</b>										
<i>Scenario</i>	1	2		3			4			
<i>Tussen-jaar</i>	1	1	2	1	2	3	1	2	3	4
<i>Extra zaken</i>	2950	1475	1475	983	983	983	738	738	738	738

De totale toestroom in de bemiddelingsfase is dan de optelsom van de afgehandelde reguliere vraag en de inhaalslag. De reguliere vraag genereert ongeveer 2500 beginseltoestemmingen per jaar, zodat de totale toestroom de volgende is.

<b>Totale toestroom in bemiddelingsfase (regulier en inhaalslag)</b>										
<i>Scenario</i>	1	2		3			4			
<i>Tussen-jaar</i>	1	1	2	1	2	3	1	2	3	4
<i>Totaal zaken</i>	5450	3975	3975	3483	3483	3483	3238	3238	3238	3238

Als deze aantallen afgezet worden tegen het huidige aantal plaatsingen (zie paragraaf 6.6) dan is de vraag gerechtvaardigd of de gegenereerde volumes zelfs na optimalisering van de adoptiecapaciteit wel adequaat afgehandeld kunnen worden. Ook met betrekking tot de inhaalslag dient gesignaleerd te worden dat absoluut aandacht besteed moet worden aan de consequenties van optimalisering van het verlenen van beginseltoestemmingen voor de bemiddelingsfase. Als in de bemiddelingsfase geen adequate maatregelen worden getroffen om het vergrote vraagvolume te verwerken dan zal dat tot de in 6.6 geconstateerde problemen leiden.

*Bijlage: Lijst van afkortingen*

BCA	Bureau Centrale Autoriteit
BKA	Buitenlands Kind ter Adoptie
BPK	Buitenlandse PleegKinderen
DGPJS	Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties
DJC	Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie
IKO	Internationale KinderOntvoering
NAW	'Naam-Adres-Woonplaats' (stamgegevens)
RvK	Raad voor de Kinderbescherming
VIA	Voorlichting en Informatie Adoptie
Wobka	Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie