



Bezinning op Interlandelijke Adoptie

Advies d.d. 14 oktober 2016

Bezinning op Interlandelijke Adoptie

Den Haag, 14 oktober 2016

Inhoud

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Interlandelijke adoptie in Nederland	9
1.1 Historie	9
1.2 Juridisch kader	9
1.3 Het adoptieproces en de betrokken partijen	12
1.4 Profiel adoptiekinderen	13
1.5 Toezicht op adoptieproces	14
1.6 Financiering	16
1.7 Interlandelijke adoptie in andere ontvangende landen	16
1.8 Conclusie	17
Hoofdstuk 2 Positieve aspecten in huidige adoptiestelsel.....	19
2.1 Kind in gezin	19
2.2 Herstel ontwikkelingsachterstand	19
2.3 Welzijn geadopteerden.....	20
2.4 Welvaart Nederland	20
2.5 Wensouders	21
2.6 Conclusie	21
Hoofdstuk 3 Knelpunten in huidige adoptiestelsel	23
3.1 Onduidelijk begrippenkader	23
3.2 Welzijn geadopteerden in Nederland	24
3.3 Tekortkomingen in het juridische kader	26
3.4 Kwaliteit uitvoering adoptieproces in Nederland.....	27
3.5 Financiële belangen en risico's op illegale en ongewenste praktijken.....	29
3.6 Knelpunten in het toezicht op interlandelijke adoptie.....	33
3.7 Negatief effect adoptie op jeugdbeschermingssysteem land van herkomst	35
3.8 Focus betrokken partijen op adoptie	35
3.9 Conclusie	36
Hoofdstuk 4 Argumenten voor en tegen interlandelijke adoptie.....	37
4.1 Argumenten voor interlandelijke adoptie	37
4.2 Argumenten tegen interlandelijke adoptie.....	40
4.3 Conclusie	45

Hoofdstuk 5 Afweging van argumenten.....	47
5.1 Waardering argumenten.....	47
5.2 Onderlinge afweging argumenten	51
5.3 Nieuwe denkrichting	52
5.4 'Gezin in land van herkomst' naast de scenario's van AEF	54
5.5 Conclusie	54
Hoofdstuk 6 Scenario's met sturingsmodellen.....	57
6.1 De adviesvraag	57
6.2 De scenario's van AEF	58
6.3 Overwegingen ten aanzien van de scenario's.....	60
6.4 Conclusie	63
Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusie.....	65
7.1 Advies over fundamentele vraag over interlandelijke adoptie	65
7.2 Advies over scenario's met sturingsmodellen	67
7.3 Conclusie	68
Bijlage I: Cijfers en aanvullende informatie hoofdstuk 1	71
Bijlage II: Toelichting en achtergrond hoofdstuk 3	75
Bijlage III: Lijst met geïnterviewden	85
Bijlage IV: Gebruikte afkortingen.....	87
Bijlage V: Geraadpleegde literatuur	89

Inleiding

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de RSJ¹ gevraagd om te adviseren over een aantal mogelijke toekomstscenario's voor het interlandelijke adoptiestelsel. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft de opdracht gekregen om deze toekomstscenario's te ontwikkelen. Deze scenario's gaan uit van het huidige interlandelijke adoptiestelsel en hebben betrekking op de aansturing en controle ervan.

De Minister vraagt de RSJ welk van de geschetste toekomstscenario's te prefereren zou zijn. Om te kunnen beoordelen welk van de door AEF geschetste scenario's vanuit dit perspectief het beste is, heeft de RSJ een normatief ijkpunt nodig – een ideaal. Immers, dat toekomstscenario zal het beste zijn dat het meest overeenstemt met de *ideale vorm* van jeugdbescherming voor kinderen die niet kunnen opgroeien in hun eigen gezin. Eén en ander impliceert dat de RSJ voor dit advies de volgende dubbele vraagstelling hanteert.

- *Welk van de door AEF geschetste toekomstscenario's van interlandelijke adoptie is te prefereren?*

Het antwoord op deze vraag zal zijn: dat scenario dat het beste aansluit bij het ideaal van jeugdbescherming dat bij interlandelijke adoptie in het geding is. Om dat ideaal in beeld te krijgen moeten we daarom eerst een meer fundamentele vraag beantwoorden in dit advies:

- *Hoe kunnen kinderen van de doelgroep voor interlandelijke adoptie, zij die niet bij hun eigen gezin kunnen opgroeien, het beste beschermd worden?*

Het past bij de adviestaak van de RSJ om ook deze fundamentele vraag te stellen. De RSJ heeft een onafhankelijk adviserende taak aan de overheid op het gebied van de jeugdbescherming. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) is hierbij leidend voor de RSJ. Interlandelijke adoptie is, vanuit het perspectief van de RSJ geen *doel* in zichzelf maar primair een *middel* tot bescherming van extra kwetsbare kinderen. Het belang van kinderen die niet in het eigen gezin kunnen opgroeien staat centraal.

Leeswijzer

Op zoek naar het ideaal van jeugdbescherming voor de doelgroep van kinderen waar het in interlandelijke adoptie om draait, start de RSJ met een schets van *de huidige situatie* – het huidige stelsel – van interlandelijke adoptie (Hoofdstuk 1). Daarna worden de *positieve aspecten* (Hoofdstuk 2) en *knelpunten* (Hoofdstuk 3) die het huidige stelsel kenmerken geïdentificeerd. Hierbij wordt aangesloten bij geconstateerde positieve aspecten en knelpunten in discussies en debatten die gaande zijn omtrent interlandelijke adoptie. Een knelpunt is op zichzelf nog geen argument tegen een interlandelijk adoptiesysteem. Het kan evengoed een aanleiding en reden zijn om het stelsel te verbeteren zodat het knelpunt verdwijnt. We zetten vervolgens op een rij welke *argumenten* er zijn om in één of andere vorm een stelstel van interlandelijke adoptie te hanteren als middel tot jeugdbescherming.

¹ De RSJ bestaat uit de afdelingen advisering en rechtspraak. Met de RSJ wordt in dit advies de afdeling advisering bedoeld. De RSJ heeft de Minister reeds eerder geadviseerd over het onderwerp interlandelijke adoptie. Voor een overzicht van eerdere adviezen zie de literatuurlijst.

Daar tegenover zetten we de *argumenten* die ervoor pleiten om interlandelijke adoptie niet als middel te hanteren tot jeugdbescherming. Bij onze analyse van argumenten onderscheiden we argumenten die op microniveau (adoptiedriehoek: kind, adoptieouders en biologische ouders) en argumenten die op macroniveau (adoptiestelsel) betrekking hebben (Hoofdstuk 4). We maken daarna als RSJ een *afweging* tussen de voors en tegens (Hoofdstuk 5) en komen tot een conclusie over interlandelijke adoptie als middel tot bescherming van extra kwetsbare kinderen. Tot slot wordt de vraag beantwoord welke van de door AEF geschetste toekomstscenario's te prefereren is. Die optie is te verkiezen die het beste tegemoet komt aan de knelpunten die geïnterviewd zijn (Hoofdstuk 6).

Complexiteit

Interlandelijke adoptie is een complex en gevoelig onderwerp. De precare belangen van de betrokkenen maken het ook een emotioneel onderwerp. Het belang, welzijn en de rechten van een kind dat niet in het eigen gezin kan opgroeien staan centraal. Daarnaast speelt de kinderwens van wensouders in Nederland een belangrijke rol. De meningen over interlandelijke adoptie zijn sterk verdeeld. De discussie erover kent uitgesproken voorstanders en tegenstanders. Beide partijen hanteren het belang van het kind als zwaarwegend argument. De RSJ heeft ervaren dat de bevoegdheid om individuele kinderen te helpen bij alle betrokken partijen in het adoptiewerkveld groot is. Bijzondere waardering gaat uit naar de Nederlandse wensouders.

De RSJ benadrukt dat overwegingen ten aanzien van de toekomst van interlandelijke adoptie geen oordeel inhouden over interlandelijke adopties die tot nu toe hebben plaatsgevonden. De conclusies in dit advies behelzen geen opvatting over de vraag of het wel of niet goed is geweest dat in het verleden geadopteerde kinderen naar ons land zijn gekomen. In het verleden zijn ten aanzien van interlandelijke adoptie afwegingen gemaakt op basis van alle informatie die toen beschikbaar was. De RSJ adviseert om deze afweging opnieuw te maken, in het licht van de huidige ontwikkelingen en op basis van de ervaringen en onderzoeken die momenteel beschikbaar zijn. Het advies behelst een afweging met het oog op de kinderen van de toekomst en houdt geen oordeel in over de kinderen en volwassenen die in het verleden geadopteerd zijn en de ouders die hen adopteerden.

Werkwijze en afbakening

Voor dit advies zijn veel deskundigen uit het adoptieveld geïnterviewd. De lijst met geïnterviewden is opgenomen in een bijlage.² Daarnaast is een uitgebreid literatuuronderzoek gedaan. Een aantal op zichzelf belangrijke onderwerpen komen in verband met de omvang en de reikwijdte van dit rapport slechts beperkt aan bod en verdienen separaat meer aandacht. Het gaat om: de effecten van interlandelijke adoptie voor de biologische ouders en de aanpak en strafbaarstelling van illegale adoptie. Het onderwerp draagmoederschap blijft in dit advies buiten beschouwing.

² Zie Bijlage III.

Begrippenkader

In dit advies komen een aantal begrippen geregeld terug. Onder deze begrippen wordt het volgende verstaan:

- *adoptiekind*: kind dat geadopteerd wordt. Het kind kan niet in het eigen gezin opgroeien, hetzij omdat het geen ouders meer heeft, hetzij omdat de eigen ouders niet in staat lijken, blijken of denken te zijn om het kind in het eigen gezin op te voeden.
- *interlandelijke adoptie*: bij interlandelijke adoptie wordt een kind uit het buitenland geadopteerd door ouders in Nederland. Bij adoptie worden de familierechtelijke verbanden met de biologische ouders geheel verbroken en krijgt het kind nieuwe juridische ouders. Dit wordt sterke adoptie genoemd en is het meest gebruikelijk. Bij zwakke adoptie blijven familierechtelijke verbanden in stand. Indien in dit advies het begrip adoptie wordt gebruikt, wordt interlandelijke adoptie bedoeld.
- *wensouders*: de Nederlandse ouders die een kind willen adopteren of geadopteerd hebben. Ook wel adoptieouders genoemd. In dit advies wordt in verband met de leesbaarheid één term gebruikt en wordt over wensouders gesproken. Hiermee wordt ook bedoeld de alleenstaande wensouder en wensouders van het gelijke geslacht.
- *special need-kind*: begrip dat gebruikt wordt voor een adoptiekind dat aanvullende zorg nodig heeft ten opzichte van andere adoptiekinderen (bijvoorbeeld een lichamelijke beperking).
- *jeugdbescherming*: de overheid heeft op grond van het IVRK een taak op het gebied van de jeugdbescherming. Kinderbeschermingsmaatregelen (zoals de ondertoezichtstelling) zijn een onderdeel van de jeugdbescherming. Interlandelijke adoptie is geen kindbeschermingsmaatregel, maar wel een vorm van jeugdbescherming. Het begrip jeugdbescherming betreft de bescherming van kinderen in brede zin (vrijwillig en gedwongen). Voorbeelden zijn: hulp aan een gezin bij armoede, vrijwillige cursus aan ouders, vrijwillige ondersteuning ouders door maatschappelijk werk, zoeken naar een vervangende gezinsomgeving, adoptie en de (procedure van) gedwongen ontzetting uit het ouderlijke gezag.

Hoofdstuk 1 Interlandelijke adoptie in Nederland

Dit hoofdstuk beschrijft het huidige interlandelijke adoptiestelsel in Nederland en zijn achtergronden.

1.1 Historie

Adoptie is in Nederland begonnen met de adoptie van Nederlandse kinderen. Het ging vooral om kinderen van ongehuwde moeders. De eerste Nederlandse adoptiewet in 1956 was bedoeld voor deze binnenlandse adopties. Vanaf eind jaren '50 kwamen in toenemende mate interlandelijke adopties tot stand.³ Aanvankelijk bestond er nog geen interlandelijke adoptiewetgeving. Deze is in 1989 in Nederland van kracht geworden. In Nederland spelen particuliere bemiddelingsorganisaties (de zogenaamde vergunninghouders) van oudsher een grote rol bij interlandelijke adoptie. Het aantal interlandelijke adopties laat de afgelopen vijftig jaar grote fluctuaties zien en neemt de laatste tien jaar duidelijk af.

Aantal interlandelijke adopties sinds 1965⁴

jaar	1965	1975	1985	1995	2005	2015
aantal adopties	39	1018	1297	661	1185	304

Het beeld van de afgelopen tien jaar toont de consequent dalende trend duidelijk aan. In totaal is het aantal adopties sinds 2005 met 75% gedaald:⁵

aantal/jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
geplaatste kinderen	1185	816	782	767	682	705	528	488	401	354	304
verschil met voorgaand jaar, in procenten		-31%	-4%	-2%	-11%	+3% ⁶	-25%	-8%	-17%	-11%	-17%

1.2 Juridisch kader

Bij interlandelijke adoptie spelen twee internationale verdragen een grote rol; het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en het Haagse adoptieverdrag (verder: Haagse verdrag). Daarnaast is de regeling van interlandelijke adoptie in onze nationale wetgeving (Wobka) van belang.

Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)

De lidstaten die het IVRK⁷ geratificeerd hebben, zijn verplicht om de rechten van kinderen te implementeren. Welvarende landen verplichten zich om minder welvarende landen te helpen bij het realiseren van deze kinderrechten, door middel van internationale samenwerking.⁸

³ Hoksbergen 2012, p 65.

⁴ Hoksbergen 2012, p 65, 143, 249, 374 en Ministerie van VenJ 2016.

⁵ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016 en zie bijlage I voor een uitgebreidere versie van de tabel.

⁶ Toename in verband met luchtbrug na ramp in Haïti. Uit het interne verslag van het werkbezoek aan Haïti uit 2011 blijkt dat er veel kritiek is geweest op deze luchtbrug.

⁷ Verdrag inzake de rechten van het kind, in werking in Nederland op 8 maart 1995.

⁸ Zie Preambule en art 4 IVRK.

Een aantal artikelen uit het IVRK is in het bijzonder relevant bij interlandelijke adoptie. Ze stellen het volgende:

- Het kind dient voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid op te groeien in een *gezinsomgeving*, in een sfeer van geluk, liefde en begrip (preambule).
- Alle rechten gelden voor alle kinderen, zonder enige uitzondering. Staten zijn verplicht kinderen te beschermen tegen elke vorm van discriminatie (art 2).
- Bij alle maatregelen betreffende kinderen vormen de belangen van het kind een eerste overweging (art 3).⁹
- Staten zijn verplicht te zorgen voor het overleven en de ontwikkeling van het kind (art 6).
- Ieder kind heeft het recht zijn mening vrijelijk te uiten in aangelegenheden die het kind betreffen (art 12).
- Het kind heeft recht zijn of haar ouders te kennen (art 7), recht op behoud van zijn of haar identiteit (met inbegrip van familiebetrekkingen) (art 8) en Staten waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil (art 9).
- Staten geven ouders op passende wijze bijstand bij hun ouderlijke verantwoordelijkheden (art 18).
- Staten bieden extra bescherming aan kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen blijven. Bij het overwegen van oplossingen wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding, met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal (art 20).
- Staten waarborgen dat bij adoptie het belang van het kind de voornaamste overweging is (art 21).
- Adoptie is slechts toegestaan indien de betrokkenen na volledig te zijn ingelicht daarmee hebben ingestemd (art 21a).¹⁰
- Interlandelijke adoptie kan worden overwogen indien het kind niet in een pleeg- of adoptiegezin kan worden geplaatst en op geen enkele passende wijze kan worden verzorgd in het land van zijn of haar herkomst (art 21b).

Nadere uitwerking IVRK

'Het belang van het kind' speelt een centrale rol in het IVRK en bij interlandelijke adoptie. Dit belang van het kind is als volgt uitgewerkt in *General Comment* nr. 14 van de Verenigde Naties:¹¹

'(..) separation should not take place if less intrusive measures could protect the child. Before resorting to separation, the State should provide support to the parents (..) and restore or enhance the family's capacity to take care of the child (..). Economic reason cannot be a justification for separating a child from his or her parents (..). In case of

⁹ De meest gangbare vertaling van 'a paramount consideration':

¹⁰ Het verdrag geeft niet aan vanaf welke leeftijd toestemming van het kind nodig is, maar laat dit over aan de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst (art 4 lid 4d Haagse verdrag en Parra Aranguren 1994, nr.162).

¹¹ *General Comments provide an authoritative interpretation of the rights contained in the articles and provisions of the Convention on the Rights of the Child (CRC). General Comments are prepared on an on-going basis by the Committee on the Rights of the Child. When writing General Comments, the Committee often consults with organisations or individuals with expertise in the topic (<http://www.childrightsconnect.org/connect-with-the-un-2/committee-on-the-rights-of-the-child/general-comments>).*

*separation, the State must guarantee that the situation of the child has been assessed when possible by a multidisciplinary team of well-trained professionals.*¹²

De Verenigde Naties hebben in het verlengde hiervan, de 'Guidelines for the alternative care of children' aangenomen. Hierin is opgenomen:

*'All decisions concerning alternative care should take full account of the desirability, in principle, of maintaining the child as close as possible to his/her habitual place of residence (..)*¹³

Haagse adoptieverdrag

In 1993 is het Haagse adoptieverdrag¹⁴ tot stand gekomen.¹⁵ Een internationaal verdrag voor interlandelijke adoptie, dat gerealiseerd is onder de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (HCCH). Het verdrag beoogt kinderen en hun familie te beschermen tegen illegale adoptiepraktijken en te waarborgen dat interlandelijke adopties in belang van kinderen plaatsvinden.¹⁶ In de preambule van het Haagse adoptieverdrag worden de volgende drie grondbeginselen toegelicht:

- Het belang van het kind gaat vóór andere belangen.
- Subsidiariteit (adoptie als ultimum remedium dus alleen als er geen mogelijkheden zijn om in eigen land in een gezin op te groeien).
- Verbod op ongeoorloofd financieel voordeel, ontvoering of verkoop van kinderen en kinderhandel.

Alle verdragslanden hebben een Centrale Autoriteit (onderdeel van de overheid). De Centrale Autoriteiten van beide landen dienen akkoord te zijn met een individuele adoptie om deze tot stand te kunnen brengen.¹⁷

Nationale wetgeving

Adoptie is als volgt in de Nederlandse wetten vastgelegd:

- In 1956 een adoptieregeling in het Burgerlijk Wetboek (binnenlandse adopties).
- In 1989 Wobp¹⁸ (procedures en criteria voor interlandelijke adopties).
- In 1998 (bij de inwerkingtreding van het Haagse adoptieverdrag) is de Wobp opgevolgd door de Wobka.¹⁹

In de Wobka zijn regelingen opgenomen over de procedure en bijvoorbeeld de leeftijdsgrenzen van kinderen en wensouders.

¹² *General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration, Committee on the Rights of Children, 2013, nr 61.*

¹³ *United Nations 2010, p 4.*

¹⁴ *Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie, in werking in Nederland op 1 oktober 1998, met uitvoeringswet van 14 mei 1998 (Stb. 1998, 302).*

¹⁵ *In 2016 hebben 96 landen het verdrag geratificeerd.*

¹⁶ *Er is ook nog een Europees Verdrag over de adoptie van kinderen ter aanvulling van het Haagse adoptieverdrag dat nauw aansluit bij reeds bestaande regelgeving.*

¹⁷ *Om verdragslanden te ondersteunen bij de uitvoering van het Haagse verdrag zijn er twee 'Guides to good practice' ontwikkeld (zie literatuurlijst).*

¹⁸ *Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen, laatstelijk gewijzigd 1 januari 1998.*

¹⁹ *Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie, in werking getreden 1 oktober 1998, laatstelijk gewijzigd 1 januari 2015.*

1.3 Het adoptieproces en de betrokken partijen

Het interlandelijke adoptieproces wordt toegelicht aan de hand van een aantal stappen. Eerst worden de belangrijkste (mogelijke) betrokken partijen geïntroduceerd:

Buitenland

- Kind.
- Biologische ouders, andere familie (broertjes, zusjes, tantes, ooms, grootouders etc.).
- Tussenpersonen tussen biologische ouders en kindertehuis.²⁰
- Kindertehuis.
- Tussenpersonen tussen kindertehuis en Nederlandse vergunninghouders.
- Centrale Autoriteit land van herkomst: overheidsorgaan met adoptietaak (in ieder land dat partij is bij het Haagse Adoptieverdrag lopen de adopties via deze Centrale Autoriteit).
- Rechter. In veel landen oordeelt de rechter over een eventuele adoptie.

Nederland

- Wensouders.
- Stichting adoptievoorzieningen (SAV). Deze Stichting verzorgt namens het Ministerie van Veiligheid en Justitie de aanmeldprocedure en de voorlichtingsbijeenkomsten.
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). De RvdK doet het gezinsonderzoek.
- Centrale Autoriteit Nederland: Nederlands overheidsorgaan met adoptietaak.
- Vergunninghouder: een adoptiebemiddelingsbureau.

Het interlandelijke adoptieproces wordt toegelicht aan de hand van de volgende stappen: aanmelding wensouders, matching, gezinsvorming en nazorg.

Aanmelding wensouders

De aanmelding van de wensouders loopt via de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV). Na inschrijving via een aanmeldformulier zijn wensouders verplicht deel te nemen aan voorlichtingsbijeenkomsten. Vervolgens voert de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) een gezinsonderzoek uit en brengt advies uit over de geschiktheid van de wensouders als opvoeders van een buitenlands adoptiekind. De Centrale Autoriteit (CA) oordeelt over de geschiktheid van de wensouders en verleent namens de Minister van Veiligheid en Justitie beginseltoestemming.

Matching

Met een verkregen beginseltoestemming²¹ kunnen de wensouders zich inschrijven bij een vergunninghouder. In Nederland zijn op dit moment vijf private vergunninghouders (zonder winst oogmerk) actief: Kind en Toekomst, Wereldkinderen, Nederlandse Adoptie Stichting, Meiling en A New Way. Er kan slechts bij één vergunninghouder ingeschreven worden. De

²⁰ Een kind kan vanuit verschillende verblijfsituaties komen, bijvoorbeeld rechtstreeks van de ouders, uit de pleegzorg bij familie of bekenden, uit de pleegzorg bij onbekenden of uit een kindertehuis. In het vervolg wordt in verband met de leesbaarheid alleen over een kindertehuis gesproken.

²¹ Bij afwijzing van de beginseltoestemming kunnen ouders in bezwaar komen. De afdeling rechtspraak van de RSJ adviseert de Minister in deze bezwaarprocedure.

vergunninghouder heeft contact met buitenlandse partnerorganisaties zoals tussenpersonen, kindertehuizen en social work organisaties. Tijdens de 'wachtperiode' kunnen er wijzigingen in de situatie zijn en kan de RvdK om aanvullend gezinsonderzoek worden gevraagd. Aanvullend onderzoek vindt ook geregeld plaats als er een kind met een specifieke *special need* in beeld komt die niet volledig aansluit bij het profiel van de wensouders (het type kinderen waarvoor hun geschiktheid onderzocht is).

Het matchingsproces verschilt per land. Er is een specifieke procedure voor verdragslanden.²² Een kind wordt ter adoptie aangeboden (soms al voorzien van een match met wensouders) via de vergunninghouder.²³ De vergunninghouder maakt of beoordeelt de match tussen ouder en kind en legt deze voor aan de CA. De CA beoordeelt deze match middels een integrale toetsing van het dossier en verleent bij akkoord toestemming voor de match. Vervolgens wordt de match door de vergunninghouder ter instemming voorgelegd aan de wensouders.

Gezinsvorming

De wensouders halen in de meeste gevallen het kind in het land van herkomst op. Ieder land heeft zijn eigen procedures over bijvoorbeeld de duur van het verplichte gezamenlijk verblijf in het land. Bij adoptie uit een verdragsland wordt de adoptie en het verkrijgen van het Nederlanderschap veelal van rechtswege erkend.²⁴ Indien dit niet het geval is, zijn er procedures om de adoptie (en het Nederlanderschap) te erkennen. Bij de laatste categorie adopties wordt een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aangevraagd via de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst (ambassades).

Nazorg adoptie

Nazorg is een breed begrip. Het behelst o.a. medisch onderzoek direct na aankomst, een huisbezoek, oudercursus, regiobijeenkomst met andere adoptieouders en gespecialiseerde psychologische hulp. De SAV biedt nazorg aan (zelf en via doorverwijzing) en daarnaast zijn allerlei anderen zoals de vergunninghouders, adoptieverenigingen, vrijgevestigde psychologen, Basic Trust of adoptieteams in bijvoorbeeld de Bascule, gespecialiseerd in nazorg bij adoptie. Sinds de invoering van de Jeugdwet valt alle jeugdhulp onder de gemeenten.

1.4 Profiel adoptiekinderen

De afgelopen tien jaar is het aantal adoptiekinderen dat naar Nederland is gekomen afgenomen en is het profiel van de kinderen veranderd. Ten eerste zijn de kinderen bij aankomst in Nederland gemiddeld ouder. Het percentage kinderen dat bij aankomst jonger is dan 12 maanden is veel kleiner dan in het verleden.²⁵ In de laatste jaren ligt dit

²² Landen die het Haagse adoptieverdrag geratificeerd hebben.

²³ De inschatting van de CA is dat in ongeveer 50% van de gevallen de vergunninghouder een match (kind en ouder) uit het buitenland krijgt aangeboden en dat in 50% van de gevallen een kind wordt aangeboden en de vergunninghouder de match maakt.

²⁴ Of in geval van een adoptie die voldoet aan Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek.

²⁵ Interview Juffer en zie tabel bijlage I over halvering percentage Chinese adoptiekinderen jonger dan 12 maanden in de periode 2000-2005.

percentage redelijk stabiel (rond 16 %).²⁶ Daarnaast is er in toenemende mate sprake van *special need*-kinderen. Dat wil zeggen kinderen die aanvullende zorg nodig hebben. In 2015 werd 85% van de geplaatste kinderen aangemerkt als *special need*-kinderen. In 2010 was dit een stuk lager, namelijk 66%. De bijbehorende tabellen zijn in bijlage I opgenomen.²⁷

Herkomst Nederlandse adoptiekinderen

In 2015 kwamen er kinderen uit 22 verschillende landen. Het aantal kinderen loopt uiteen van 1 tot 100 per land. China is het grootste land van herkomst voor Nederland. Uit de meeste landen komen minder dan 10 kinderen per jaar.²⁸

Grootste landen van herkomst

<i>Land</i>	<i>Aantal kinderen in 2015</i>	
China	100	(33 %)
Verenigde Staten	35	(12 %)
Zuid-Afrika	26	(9 %)
Nigeria	17	(5 %)
Congo	17	(5 %)
rest landen	109	(36 %)
<i>Totaal</i>	<i>304</i>	<i>(100%)</i>

Aantallen kinderen per land

<i>Aantal kinderen</i>	<i>Aantal landen</i>
50 - 100	1
20 - 50	2
10 - 20	6
< 10	13
<i>Totaal</i>	<i>22</i>

De meeste geadopteerde kinderen (77%) zijn afkomstig uit verdragslanden.²⁹

1.5 Toezicht op adoptieproces

In deze paragraaf wordt het toezicht op het interlandelijke adoptieproces toegelicht. Toezicht speelt zowel een rol in individuele adoptiezaken als op beleidsniveau. Er is toezicht door de autoriteiten in het land van herkomst, de vergunninghouders, de Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Centrale Autoriteit Nederland (CA) en de Nederlandse vertegenwoordiging in de landen van herkomst (ambassades).³⁰

Autoriteiten land herkomst

Bij verdragslanden is de Centrale Autoriteit in het land van herkomst verantwoordelijk erop

²⁶ Zie tabel in bijlage I.

²⁷ Sommige organisaties menen dat de trend van toegenomen *special need*-kinderen niet bestaat en wijten de cijfers aan betere documentatie, AEF 2016, p 65.

²⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

²⁹ Zie tabel in bijlage I.

³⁰ Deze laatste wordt verder buiten beschouwing gelaten.

toe te zien dat een individuele adoptie voldoet aan de in het Haagse verdrag gestelde eisen (zoals instemming van de ouders en het subsidiariteitsbeginsel).³¹ In niet-verdragslanden verschilt de adoptieprocedure per land en daarmee ook de wijze en mate van toezicht door autoriteiten op adopties.

Vergunninghouders

Vergunninghouders zijn primair verantwoordelijk voor de matching in alle individuele adoptiezaken. Daarnaast moeten de vergunninghouders toezicht houden op hun buitenlandse contacten en moeten ze een vermoeden van een misstand melden.³²

Inspectie Jeugdzorg (IJZ)

De IJZ houdt toezicht op de uitvoering van adopties door de vergunninghouders.³³ De IJZ heeft een toetsingskader opgesteld dat bestaat uit vijf onderdelen: controle van buitenlandse partnerorganisaties, verzamelen van gegevens over aspirant-adoptiefouders, verzamelen van kindgegevens, matching tussen kind en adoptiefouders en afronding van het bemiddelingsproces.³⁴ De IJZ maakt onderscheid in geprogrammeerd toezicht en niet-geprogrammeerd toezicht. Het toezicht in verband met verlening en verlenging van vergunningen is geprogrammeerd toezicht op verzoek van de CA. Bij niet-geprogrammeerd toezicht gaat het om toezicht naar aanleiding van calamiteiten of signalen.

Centrale Autoriteit Nederland

De Centrale Autoriteit houdt op verschillende manieren toezicht.

Toezicht CA in individuele zaken

Op grond van het Haagse adoptieverdrag dient een adoptie goedgekeurd te zijn door de centrale autoriteiten van beide landen.³⁵ In Nederland worden in de praktijk ook alle zaken van niet-verdragslanden aan de CA voorgelegd.³⁶ De CA doet een integrale toets van het dossier en beoordeelt het gehele matchingsvoorstel opnieuw.

Toezicht CA op controle buitenlandse contacten door vergunninghouders

De vergunninghouders hebben de taak om toezicht te houden op hun buitenlandse contacten.³⁷ Het toezicht op deze taak van de vergunninghouders is in 2015 opgenomen in het toetsingskader van de IJZ. De CA heeft in 2015 dit onderdeel van het toezicht uitgevoerd.

Toezicht CA op buitenlandse contacten

Deze taak staat niet in de wet, noch in enige andere regeling. In aanbevelingen uit adviesrapporten en naar aanleiding van misstanden is de CA regelmatig gevraagd dit toezicht op te pakken (zie paragraaf 3.6).

³¹ Art. 4 Haagse adoptieverdrag.

³² Kwaliteitskader 2013, p 30 (niet in de wet vastgelegd).

³³ Art. 25 Wobka.

³⁴ Toetsingskader vergunninghouder interlandelijke adoptie, juni 2015.

³⁵ Art. 17 Haagse adoptieverdrag.

³⁶ Dit is niet vastgelegd in de wet of in het kwaliteitskader.

³⁷ Deze taak is opgenomen in het Kwaliteitskader sinds 2008. Voor toelichting op de totstandkoming van het Kwaliteitskader zie paragraaf 2.4.

Financiële toezicht CA

Het jaarlijkse financiële toezicht op de vergunninghouders is sinds 2005 door IJZ overgedragen aan de CA.³⁸

1.6 Financiering

De kosten van adoptie zijn zowel voor de overheid als de wensouders aanzienlijk. In de beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie is een inschatting gemaakt van de kosten die de overheid maakt.³⁹ Op basis van informatie van de websites van de vergunninghouders is een grove indicatie van de kosten voor de wensouders gemaakt. De adoptiekosten lopen per land sterk uiteen. Zie bijlage I voor de cijfers.

1.7 Interlandelijke adoptie in andere ontvangende landen

Veel westerse landen faciliteren interlandelijke adoptie. De Verenigde Staten is het land dat de meeste adoptiekinderen ontvangt.⁴⁰ Het land kent een zeer sterke (evangelische) pro-adoptie-lobby.⁴¹ Binnen Europa is Zweden in het verleden het grootste adoptieland geweest. Inmiddels is dit niet meer zo. Nederland was in het verleden een land met een hoge adoptieratio (veel adopties ten opzichte van het aantal inwoners). Momenteel heeft Italië de hoogste adoptieratio in Europa.⁴²

Uit een onderzoek in 2007 in zeven Europese landen is gebleken dat er grote verschillen zijn tussen de werkwijzen in de westerse landen, bijvoorbeeld in het gebruik van 'private adoptions' (buiten vergunninghouders om) maar ook in het aantal vergunninghouders waarmee wordt gewerkt in een land (70 in Italië, 39 in Spanje en drie in Noorwegen).⁴³

Verder verschilt de rol van de overheid in het stelsel sterk. In Frankrijk is de overheid zelf actief op zoek naar nieuwe adoptiekinderen.⁴⁴ De Nederlandse overheid doet dat niet.

Voor een aantal landen⁴⁵ is onderzocht welke actuele thema's er spelen en of er plannen zijn om wijzigingen in het adoptiestelsel aan te brengen. De thema's die spelen in de andere landen richten zich in meer of mindere mate op de volgende onderwerpen: leeftijdsgrenzen, aantal vergunninghouders, mate van subsidiëring van de vergunninghouders, meer sturing door de overheid en nazorg. In Denemarken is onlangs een wijziging in het stelsel aangebracht⁴⁶ en in Noorwegen ligt een wetsvoorstel klaar (o.a. voor legalisering nazorg). In deze landen loopt op dit moment geen onderzoek naar de fundamentele vraag of interlandelijke adoptie het beste middel is om de kinderen uit de doelgroep te beschermen.

³⁸ Zie voetnoot 2 in het Toezichtarrangement interlandelijke adoptie 2006, p 2.

³⁹ Beleidsdoorlichting 2012.

⁴⁰ Selman 2016, p 2.

⁴¹ Post 2008, p 31.

⁴² Presentatie HCCH Work Conference on the adoption chain 2020, 20 maart 2014.

⁴³ Lammerant en Hofstetter 2007, p 21-47.

⁴⁴ De Franse regering riep in 2008 een 'vredeskorp' van studenten in het leven om buitenlandse adoptabele kinderen te zoeken voor Franse gezinnen, zie Post (2008), p 36 en Gap-year mission to find baby orphans for France, 29 juli 2008 (<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/europe/article2597508.ece>).

⁴⁵ Er is navraag gedaan in België, Denemarken, Noorwegen, IJsland en Malta.

⁴⁶ Sinds 1 januari 2015 heeft Denemarken één (gesubsidieerde) vergunninghouder (waren er twee) en is het toezicht geïntensiveerd. Er is vergaande samenwerking tussen de CA en de vergunninghouder (o.a. gezamenlijk bezoek aan land herkomst). De overheid bepaalt de landen waaruit geadopteerd mag worden (informatie toegezonden door Deense Centrale Autoriteit).

1.8 Conclusie

Uit deze schets van het huidige adoptiestelsel kunnen we een paar conclusies trekken:

- Het aantal kinderen dat in Nederland geadopteerd wordt uit andere landen is de laatste tien jaar sterk gedaald. Het profiel van deze kinderen is veranderd: steeds vaker zijn ze bij aankomst in Nederland ouder en behoren ze tot de categorie van de *special need*-kinderen. Dit zijn kinderen die (al dan niet blijvend) aanvullende zorg nodig hebben.
- Het adoptiestelsel in Nederland staat in een kader dat normen stelt, (rand)waarden benoemt en rechten voor betrokkenen formuleert die in dit stelsel geëerbiedigd moeten worden. Dit kader wordt gevormd door het IVRK, het Haagse verdrag en nationale wetgeving. Het belang van het kind staat in dit normatief kader voorop: 'continuïteit van opvoeding' en 'opgroeien in de eigen omgeving' zijn daarbij belangrijk voor het kind. Het normatief kader geeft de boodschap dat interlandelijke adoptie als 'ultimum remedium' beschouwd moet worden. Het komt pas in beeld als er geen minder ingrijpende en voor het kind betere alternatieven zijn.
- Bij het adoptieproces zijn verscheidene partijen betrokken. Wensouders zijn doorgaans de initiatiefnemers. Het vergt van hen een eigen financiële bijdrage om tot adoptie over te gaan. Ook voor de overheid zijn kosten verbonden aan interlandelijke adoptie.
- Op de kwaliteit van het adoptiestelsel en de zorgvuldigheid van het adoptieproces wordt toegezien door uiteenlopende instellingen. Toezicht speelt zowel een rol in individuele adoptiezaken als op beleidsniveau.
- Er zijn grote verschillen tussen stelsels van interlandelijke adoptie in de ontvangende landen.

Hoofdstuk 2 Positieve aspecten in huidige adoptiestelsel

Interlandelijke adoptie vindt in Nederland al meer dan vijftig jaar plaats. Veel onderzoek toont positieve aspecten en effecten ervan. Deze worden in dit hoofdstuk op een rij gezet. Het betreft feitelijke informatie, gebaseerd op diverse onderzoeken, waaraan de RSJ hier nog geen kwalificatie of oordeel verbindt.

2.1 Kind in gezin

Adoptie maakt het mogelijk kinderen te laten opgroeien in een gezinssituatie, terwijl ze anders zouden zijn aangewezen op een kindertehuis. Uit diverse onderzoeken naar verschillen tussen kinderen die in een gezin opgroeien en kinderen die in een instelling opgroeien, blijkt dat het opgroeien in een instelling voor kinderen nadelig uitpakt in vergelijking met opgroeien in een gezinssituatie.

Uit een onderzoek van Miller blijkt welke impact het op kinderen heeft om op te groeien in een tehuis:⁴⁷

- Elke drie tot vier maanden verblijf in een kindertehuis betekent voor jonge kinderen één maand groeiachterstand.
- Het IQ van tehuis kinderen is statistisch gezien significant lager dan van andere kinderen.
- 70% van de tehuis kinderen heeft ernstige gehechtheidsproblemen (vergeleken met 15% in de reguliere bevolking).

Deze fysieke, cognitieve, en sociaal-emotionele achterstanden verbonden aan het opgroeien in een instelling is ook beschreven in andere onderzoeken, zoals het onderzoek van The Leiden Conference⁴⁸ en IJzendoorn en Juffer.⁴⁹

2.2 Herstel ontwikkelingsachterstand

De achterstanden die een kind in een tehuis heeft opgelopen kunnen door opname in een gezinssituatie gedeeltelijk hersteld worden. Uit onderzoek blijkt dat adoptie een effectieve interventie kan zijn, die herstel van de kinderlijke ontwikkeling mogelijk kan maken. In een onderzoek van IJzendoorn en Juffer zijn de volgende ontwikkelingsgebieden onderzocht: fysieke groei, gehechtheid, cognitieve ontwikkeling en schoolprestaties, zelfwaardering en gedragsproblemen. Op de meeste ontwikkelingsgebieden leidt adoptie tot een inhaalslag. Bij adoptie op jonge leeftijd (onder de 12 maanden) is de mogelijkheid van zo'n inhaalslag op alle ontwikkelingsgebieden aangetoond. Bij adoptie op latere leeftijd (dus ouder dan 12 maanden) is er voor een inhaalslag op het gebied van groei, veilige gehechtheid en schoolprestaties minder ruimte. De inhaalslag is bij deze groep op sommige ontwikkelingsgebieden niet volledig, maar deze kinderen doen het veel beter dan hun achtergebleven leeftijdgenoten.⁵⁰

⁴⁷ Commissie Kalsbeek 2008, p 19-20 met o.a. verwijzing naar Miller 2005.

⁴⁸ The Leiden Conference 2012.

⁴⁹ IJzendoorn en Juffer 2008.

⁵⁰ IJzendoorn en Juffer 2008, p 31.

Ook Schoenmaker heeft de ontwikkeling van internationaal geadopteerde kinderen onderzocht. In haar proefschrift komt onder andere als hoofdvraag aan bod:

- Is adoptie een positieve interventie als we de ontwikkelingsuitkomsten van geadopteerde kinderen vergelijken met die van hun lotgenoten die achterbleven in het land van herkomst?

In de conclusie staat:⁵¹

- Het menselijk brein is in staat zich aan te passen aan veranderende omgevingsinvloeden. Dit aanpassingsvermogen blijkt niet onbeperkt te zijn: hoe langer kinderen worden blootgesteld aan vroege negatieve ervaringen, hoe moeilijker het wordt ze terug te leiden naar een normaal ontwikkelingstraject.
- Adoptie is een positieve interventie en bevestigt de stelling dat de gezinsomgeving er toe doet voor de ontwikkeling van kinderen (dit geldt voor de onderzoeksgroep van adoptiekinderen die deelnamen aan de 'Leiden Longitudinal Adoption Study'. Deze kinderen zijn allemaal geadopteerd op zeer jonge leeftijd).

Deze onderzoeksbevindingen laten zien dat kinderen die vanuit een tehuis zijn opgenomen in een gezinssituatie kunnen herstellen van opgelopen ontwikkelingsachterstanden. Dit geldt niet voor de uiteenlopende soorten achterstanden in dezelfde mate. Hoe eerder de adoptie plaatsvindt, des te beter en sneller het herstel kan verlopen.

2.3 Welzijn geadopteerden

Internationaal is er veel onderzoek gedaan naar het medisch, psychisch en sociaal welbevinden van geadopteerde kinderen. Veel onderzoek heeft betrekking op geadopteerden als *kind*. Over hoe geadopteerden uiteindelijk als volwassenen functioneren is minder bekend. Er zijn sinds eind jaren zestig ongeveer 40.000 geadopteerde kinderen naar Nederland gekomen.⁵² Het Adoptie Driehoek Onderzoeks Centrum (ADOC) heeft recent onderzoek uitgevoerd naar het welzijn van volwassen geadopteerden in Nederland. In dit onderzoek is gesteld dat het met de meeste van de volwassen geadopteerden goed gaat. Uit dit – overigens nog niet gepubliceerde - onderzoek blijkt dat de geadopteerden zeer tevreden zijn over het eigen leven, zelfs iets meer dan de 'gemiddelde Nederlander'.⁵³

2.4 Welvaart Nederland

Interlandelijke adoptie zorgt ervoor dat een kind kan opgroeien in een welvarend land als Nederland. Van alle landen ter wereld behoort Nederland tot de wereldtop als het aankomt op levenskwaliteit en welvaart.⁵⁴ De Nederlandse gezondheidszorg is uitgeroepen tot de beste van Europa.⁵⁵ Nederland presteert op het gebied van onderwijs goed in vergelijking met andere landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Oeso).⁵⁶ Het is als een positief aspect van adopteren naar Nederland te beschouwen dat het land van ontvangst een goed welvaartpeil heeft.

51 Schoenmaker 2014, p 113-117 met verwijzing naar Bos, Gunnar & Sonuga-Barke 2011.

52 <http://Statline.cbs.nl> (Adopties van 1957-2012) en Ministerie van Justitie 2016.

53 Presentatie resultaten onderzoek ADOC 'Tevredenheid van geadopteerden met hun adoptie' op het congres Euroadopt op 2 juni 2016.

54 <http://wetenschap.infonu.nl/economie/113005-rijkdom-en-welvaart-waarom-is-nederland-een-rijk-land.html>.

55 <http://nos.nl/artikel/2015662-nederlandse-gezondheidszorg-opnieuw-de-beste.html>.

56 <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4193825/2015/11/24/Oeso-onderwijs-in-Nederland-scoort-goed.dhtml>.

2.5 Wensouders

In Nederland is voorzien in een uitvoerige en zorgvuldige procedure om te bepalen of wensouders in aanmerking komen en geschikt zijn voor interlandelijke adoptie. In deze procedure wordt de motivatie en de draagkracht van de wensouders onderzocht. Daarnaast beoogt de procedure om wensouders zo goed mogelijk voor te bereiden op wat hun te wachten staat. Het is een positief aspect van het huidige adoptiestelsel dat dankzij deze procedure geschikte en toegewijde ouders worden gevonden. Wensouders zijn over het algemeen bereid en in staat om een grote inspanning te leveren in de veeleisende zorg van adoptiekinderen. Onderzoek heeft aangetoond dat zij zich inspinnen om geadopteerde kinderen de medische en psychologische zorg te (laten) bieden die deze wegens hun speciale behoeften nodig hebben.⁵⁷ Het is positief dat er wensouders zijn, die deze taak op zich willen nemen. Idealisme kan hierbij een drijfveer zijn.⁵⁸

Wensouders hebben in overgrote meerderheid een onvervulde kinderwens. Het is positief dat adoptie het mogelijk maakt dat deze kinderwens vervuld wordt. Sinds 2009 is het volgens de Nederlandse wet ook voor paren van gelijk geslacht mogelijk om kinderen uit het buitenland te adopteren.⁵⁹

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de positieve aspecten van interlandelijke adoptie toegelicht. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat kinderen die opgroeien in instellingen fysieke, cognitieve en sociaal-emotionele achterstanden oplopen. Adoptie is een instrument dat een kind de mogelijkheid biedt om in een gezin in plaats van een instelling op te groeien en zo te behoeden voor verdere en blijvende ontwikkelingsachterstanden. Uit onderzoek blijkt dat adoptie een effectieve interventie is omdat het een herstel van de kinderlijke ontwikkeling tot gevolg kan hebben (vooral bij kinderen die jong geadopteerd zijn). Verder zorgt interlandelijke adoptie ervoor dat een kind kan opgroeien in een welvarend land als Nederland. Tot slot voorziet adoptie in de onvervulde kinderwens van wensouders.

⁵⁷ Bramlett, Radel en Blumberg 2007, p S54.

⁵⁸ Vergunninghouders rapporteren dat 2-5 % van de wensouders kiest voor adoptie uit idealisme (zie Wereldkinderen en Kind en Toekomst in Commissie Kalsbeek 2008, p 75-76).

⁵⁹ Landen van herkomst bepalen zelf of hun kinderen al dan niet in een homogezin terecht komen. In de praktijk worden voornamelijk kinderen uit de V.S. geadopteerd door paren van gelijk geslacht.

Hoofdstuk 3 Knelpunten in huidige adoptiestelsel

Na de inventarisatie van positieve aspecten en effecten van interlandelijke adoptie volgt in dit hoofdstuk een overzicht van knelpunten in het adoptiestelsel. Het betreft feitelijke informatie, gebaseerd op diverse onderzoeken, waaraan de RSJ evenmin als aan de positieve punten in hoofdstuk 2, in dit stadium, een kwalificatie of oordeel verbindt.

3.1 Onduidelijk begrippenkader

Het eerste knelpunt betreft niet zozeer het adoptiestelsel zelf als wel de manier waarop er over het stelsel gesproken wordt. De discussie over het interlandelijke adoptiebeleid wordt bemoeilijkt door onduidelijkheid over de betekenis van het begrip 'belang van het kind' en het door elkaar lopen van niveaus waarop dit begrip een rol speelt.

Begrip 'belang van het kind'

De discussie over interlandelijke adoptie draait in essentie om de betekenis en de invulling van het begrip 'belang van het kind'. Het vormt een centrale waarde in het IVRK en het Haagse verdrag, verdragen die de interlandelijke adoptie bestrijken. Dit betekent dat 'het belang van het kind' voorgaat in een afweging ten opzichte van andere belangen (bijvoorbeeld die van wensouders en vergunninghouders). Het begrip 'belang van het kind' wordt echter verschillend uitgelegd en gebruikt. Dit resulteert erin dat men bij discussie over (het stelsel van) interlandelijke adoptie langs elkaar heen praat en elkaar niet begrijpt. Om een voorbeeld te geven: wie *de beste medische zorg* als een zwaarwegende factor beschouwt in het belang van het kind, zal oordelen dat iedere interlandelijke adoptie die kansen biedt op betere medische zorg in het belang van het kind is. Daartegenover zal iemand die *continuïteit van de culturele achtergrond* van het kind de belangrijkste factor vindt, weinig interlandelijke adopties in het belang van het kind achten.

In het *General Comment* wordt dit probleem onderkend en wordt aanbevolen het belang van het kind geïndividualiseerd te benaderen:

*'The concept of the child's best interest is complex and its content must be determined on a case-by-case basis.'*⁶⁰

Voor een zinvolle discussie is het essentieel het containerbegrip 'belang van het kind' altijd te concretiseren en aan te geven welke component uit dat 'belang' men op het oog heeft en het zwaarst laat wegen. Kalverboer en Zijlstra⁶¹ onderscheiden de verschillende componenten van het belang van het kind in hun 'model Belang van het kind (BvK)' naar ontwikkelingsvoorwaarden *in het gezin* (bv. adequate verzorging) en *in de samenleving* (bv. educatie). Deze componenten van 'het belang van het kind' komen terug in de context van interlandelijke adoptie. Unicef operationaliseert het belang van het kind bij interlandelijke adoptie in een checklist. Onderdelen van deze checklist zijn bijvoorbeeld het onderzoeken:

- van de mogelijkheden om het kind te herenigen met de ouders of andere familie.

⁶⁰ *General Comment No. 14, p 9.*

⁶¹ *Kalverboer en Zijlstra 2006, p 31-33. Zie bijlage II voor het volledige model.*

- van de gezondheid van het kind en de beschikbare medische zorg.
- in welke mate sprake kan zijn van continuïteit van de etniciteit, religie en culturele achtergrond van het kind.⁶²

Microniveau en macroniveau

Discussie over adoptie is eveneens onzuiver als niet duidelijk is of deze wordt benaderd op individueel niveau dan wel op stelselniveau. Wanneer we het over adoptie op het *microniveau* hebben, staat het individuele kind centraal. Het kind is onderdeel van de zogenaamde adoptiedriehoek die gevormd wordt door biologische ouders, kind en wensouders. Op *macroniveau* staat het adoptiesysteem centraal: het stelsel dat in het leven is geroepen om individuele adopties te faciliteren en de kwaliteit ervan te bewaken. Het begrip 'belang van het kind' speelt zowel op micro- als macroniveau. Op microniveau gaat het om het belang van *een* kind in een specifiek *situatie* (met specifieke wensouders en biologische ouders). Op macroniveau gaat het om het belang van *het* kind in het *stelsel*, dat wil zeggen *alle* kinderen die op één of andere wijze tot de mogelijke doelgroep van interlandelijke adoptie zouden kunnen (gaan) behoren omdat ze (het risico lopen) niet in een eigen gezin (te) kunnen opgroeien.

3.2 Welzijn geadopteerden in Nederland

Met adoptie zou het welzijn van het kind gediend moeten zijn. In een recent onderzoek is gesteld het met het merendeel van de geadopteerden in Nederland inderdaad goed gaat. Maar de kans bestaat dat adoptie het kind niet ten goede komt. Recente ontwikkelingen (oudere kinderen en toename van *special need*-kinderen) maken dit risico nog groter en leveren een knelpunt op. Hieronder volgt een toelichting.

Interlandelijke adoptie is zeer ingrijpend voor een kind. Een kind is het eigen gezin kwijtgeraakt, daarna in een of meer nieuwe situaties beland (bijvoorbeeld een kindertehuis) om vervolgens in een ander land terecht te komen - waar mensen er anders uitzien en een onbekende taal spreken. Kinderen kunnen daarnaast te maken hebben gekregen met bijvoorbeeld geweld, verwaarlozing, veel verschillende verzorgers, ondervoeding en gebrek aan aandacht. In publicaties over deze problematiek worden begrippen gebruikt als ontworteling,⁶³ 'primal wound'⁶⁴ en 'worsteling met het afgestaan zijn'.⁶⁵ Er is veel onderzoek gedaan naar veilige of onveilige gehechtheid en hechtingsstoornissen bij adoptiekinderen. Verschillende vormen van onveilige gehechtheid resulteren in verschillende soorten gedrag en problemen bij de geadopteerde.⁶⁶ Een verstoorde gehechtheid kan leiden tot gedragsproblemen, problemen met zelfwaardering en moeite met het aangaan van relaties.⁶⁷ Uit onderzoek blijkt dat bij adoptiekinderen die bij de adoptie ouder zijn dan twaalf maanden vaker sprake is van onveilige gehechtheid dan bij niet-adoptiekinderen

⁶² Unicef 2014, p 58-59.

⁶³ <https://fiom.nl/afstammingsvragen/geadopteerden/psychosociale-info/gevoel>.

⁶⁴ Verrier 1993.

⁶⁵ Hoksbergen 2007, p 9.

⁶⁶ *Onveilig gehechte jeugdigen ontlenuen geen of onvoldoende emotionele veiligheid aan de relatie met hun ouder(s). Problematische gehechtheidsrelaties kunnen een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van leven van het kind of de jongere, afhankelijk van de ernst van de gehechtheidsproblemen. Zie verder: <http://www.richtlijnenjeugdhulp.nl/problematische-gehechtheid/definitie/onveilige-gehechtheid/>.*

⁶⁷ Juffer 2010, p 8.

(onder de 12 maanden is dat niet zo).⁶⁸ Roberson haalt verscheidene onderzoeken aan waaruit blijkt dat geadopteerden een hoger risico hebben op onveilige gehechtheid.⁶⁹ Bij veel geadopteerden zien we een worsteling met hun identiteit, vooral tijdens de adolescentiefase en daarna⁷⁰. Zo blijken adoptiekinderen op een aantal vlakken meer problemen te ondervinden dan andere kinderen: een hoger risico op ernstige psychische klachten⁷¹, meer probleemgedrag,⁷² meer zelfmoord, vaker drugsverslaafd, vaker uithuisgeplaatst en vaker met justitie in aanraking.⁷³ Een minderheid van de geadopteerden heeft ernstige problemen. De media besteden veel aandacht aan dergelijke zaken.⁷⁴ Uit het eerder genoemde onderzoek van ADOC blijkt dat ongeveer 10% van de geadopteerden de adoptie zeer negatief ervaren heeft en aangeeft dat zij liever niet geadopteerd hadden willen worden.⁷⁵

Leeftijd

De leeftijd waarop adoptiekinderen naar Nederland komen is hoger dan in het verleden. Een kleine minderheid van zo'n 16% van de kinderen is bij aankomst jonger dan 12 maanden en 17% is ouder dan vijf jaar (zie paragraaf 1.4). Dit brengt, zoals juist beschreven, meer risico mee op een onveilige gehechtheid. Er spelen ook praktische nadelen, zoals het feit dat het leren van een nieuwe taal lastiger is voor wat oudere kinderen.⁷⁶

Special need

De toename van de *special need*-kinderen stelt extra eisen aan de wensouders. *Special need*-kinderen vragen een nog grotere draagkracht van wensouders. Er is meer risico dat de specifieke zorg die het kind nodig heeft, de draagkracht van de ouders te boven gaat en problemen in het gezin meebrengt. Goede nazorg kan hierbij helpen, maar dit is volgens velen nog onvoldoende geregeld.⁷⁷ Naar aanleiding van een rapport van de IJZ heeft VWS een verbeterplan voor de nazorg opgesteld.⁷⁸ Nazorg vormt geen verplichting voor adoptieouders, hier wordt wel voor gepleit.⁷⁹

Afstamming

Volgens schattingen gaat rond de helft van de geadopteerden op zoek naar hun biologische ouders.⁸⁰ In internationale verdragen (art. 8 EVRM en art. 7 en 8 IVRK) is het recht om te weten wie je ouders zijn en de eerbiediging van de identiteit vastgelegd. In het Haagse verdrag is bepaald dat bevoegde autoriteiten zorg dragen voor het bewaren van de in hun bezit zijnde gegevens, onder andere over de identiteit van de ouders.⁸¹ Deze

⁶⁸ Van den Dries et al 2009, p 19.

⁶⁹ Roberson 2005, p 736.

⁷⁰ Hoksbergen 2007, p 9.

⁷¹ Tieman, Ende & Verhulst 2005, p 592.

⁷² Tieman 2006, p 59.

⁷³ Hjern, Lindblad & Vinnerljung 2002, p 443.

⁷⁴ Bijvoorbeeld: 'Slachtoffers 'Bonnie en Clyde' doodsbang: Eerste zitting na gewelddadige rooftocht door Nederland'; Telegraaf 2 september 2014.

⁷⁵ Presentatie ADOC op congres Euradopt, 2 juni 2016.

⁷⁶ [Http://www.tvcn.nl/nl/blog/2015/8/5/talen-leren-hoe-jonger-hoe-beter/](http://www.tvcn.nl/nl/blog/2015/8/5/talen-leren-hoe-jonger-hoe-beter/).

⁷⁷ O.a. Interview Hoksbergen en <http://www.adoptie-nazorg.nl>.

⁷⁸ Van Duijn en Duijvestein 2015.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld Tweede kamer lid Van der Staaij (Kamerstukken II 2011-2012, 31 265, 42, p. 11).

⁸⁰ Tieman 2006, p 75 en in het interview met dhr. Hoksbergen wordt zelfs een percentage van 95% genoemd.

⁸¹ Art. 30 Haagse verdrag.

afstammingsinformatie kan adoptiekinderen helpen bij het vinden van hun eigen identiteit en daarmee hun welzijn verbeteren. In de praktijk blijkt het echter soms zeer lastig om afstammingsgegevens te achterhalen.

3.3 Tekortkomingen in het juridische kader

Het Haagse verdrag speelt een grote rol bij interlandelijke adoptie. Het merendeel (77% in 2015) van de adopties naar Nederland betreft namelijk adopties uit verdragslanden. Het Haagse verdrag stelt normen waaraan interlandelijke adoptie zou moeten voldoen. Er is, zo blijkt uit onderzoek, onvoldoende controle en toezicht op het naleven hiervan. Dit onderzoek wordt hieronder toegelicht.

Deelname aan het Haagse verdrag en het subsidiariteitsbeginsel

Op grond van het IVRK en het Haagse verdrag mag interlandelijke adoptie pas in beeld komen als alle andere mogelijkheden in het land van herkomst om het kind te beschermen falen. Bijvoorbeeld jeugdbeschermingsprogramma's die ouders ondersteunen om goed voor hun kind te kunnen zorgen. Het Haagse verdrag stelt ten aanzien van dit subsidiariteitsbeginsel geen verplichtende eisen aan deelnemende landen. Ieder land kan partij worden en blijven van het Haagse verdrag.⁸² Ook als het jeugdbeschermingssysteem en het systeem van alternatieve zorg in het land in zijn geheel niet op orde is en er dus in de praktijk geen invulling aan het subsidiariteitsbeginsel kan worden gegeven.

Vereisten van het Haagse verdrag

De Centrale Autoriteit in het land van herkomst heeft een verantwoordelijkheid voor controle op het naleven van de vereisten van het Haagse verdrag. Één van die eisen is dat Centrale Autoriteit verifieert of het kind 'geschikt voor adoptie' ('adoptabel') is.⁸³ Een kind is alleen adoptabel als in het adoptieproces aan een aantal criteria is voldaan. Dit zijn onder andere:

- Biologische ouders doen vrijwillig en goed geïnformeerd afstand van het kind.
- De procedure die de biologische ouders het ouderlijke gezag ontnemt, is zorgvuldig.
- Subsidiariteit (zie boven).
- Er is geen sprake van groot financieel gewin.

Wegens beperkte financiële middelen en (daardoor) gebrek aan voldoende geschoold personeel is het een grote opgave voor landen van herkomst om al deze stappen ter verificatie van de adoptabiliteit op een gestructureerde wijze en verifieerbaar te nemen.⁸⁴

Controle op vereisten van het Haagse verdrag

In het Haagse verdrag is het wederzijds vertrouwen tussen de verdragslanden het uitgangspunt. Dit betekent dat in Nederland ervan uit wordt gegaan dat de informatie uit het land van herkomst klopt en de CA aldaar terecht akkoord gaat met de

⁸² Andere landen kunnen bezwaar maken tegen de toetreding van een Staat (art. 44 lid 3 Haagse verdrag) en geen samenwerking aangaan. Nederland heeft momenteel een lopend bezwaar bij 3 landen: Guatemala en Cambodja (adopties waren al opgeschort voor hun toetreding tot Haagse verdrag) en Belize (geen CA aanwezig) (https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/005234_db.html).

⁸³ Art. 4 Haagse verdrag.

⁸⁴ Interviews Defence for Children, Terre des Hommes, Unicef, CA en Hoksbergen.

adoptie. De Nederlandse CA verricht een integrale toets op basis van de aangeleverde papieren. Deze toets richt zich met name op de kwaliteit van de match en niet op het subsidiariteitsbeginsel. In een aantal landen is het proces zo ingericht dat ook de papieren (bv. over afstandsverklaring en subsidiariteit) nog niet beschikbaar zijn op het moment dat de CA toetst.⁸⁵ Deze controle vindt achteraf niet alsnog plaats. Het toezicht is niet optimaal terwijl er soms sprake is van omstandigheden waardoor het risico van onjuist handelen toeneemt. Zo hebben overheden in de landen van herkomst ook financiële belangen bij adoptie (zie paragraaf 3.5) en is niet altijd sprake van integer bestuur (volgens de globale integriteitsindex).⁸⁶ Voor (quotes uit) kritische publicaties ten aanzien van een gebrek aan verantwoordelijkheid en toezicht wordt verwezen naar bijlage II.

Tegenstrijdigheid IVRK en het Haagse verdrag

Een ander knelpunt in het juridisch kader betreft het verschil tussen het IVRK en het Haagse verdrag op het gebied van de pleegzorg. In het IVRK⁸⁷ is vastgelegd dat opgroeien in een (pleeg)gezin in het land van herkomst de voorkeur heeft boven interlandelijke adoptie.⁸⁸ In het Haagse verdrag wordt interlandelijke adoptie als substituut gezien van binnenlandse adoptie en wordt pleegzorg in het land zelf niet als beter alternatief gezien. Een permanente oplossing krijgt volgens dit verdrag de voorkeur boven een tijdelijke oplossing (pleegzorg).⁸⁹ Dit betekent dat een staat met een beroep op het Haagse verdrag de voorkeur kan geven aan interlandelijke adoptie boven het organiseren van pleegzorg in het eigen land.⁹⁰

3.4 Kwaliteit uitvoering adoptieproces in Nederland

De Inspectie jeugdzorg (IJZ) houdt toezicht op de uitvoering van interlandelijke adopties door de vergunninghouders.⁹¹ De IJZ voert geprogrammeerde onderzoeken uit bij individuele vergunninghouders en wordt ook ingeschakeld bij calamiteiten en signalen. De resultaten van deze onderzoeken zijn overwegend kritisch en de IJZ heeft verschillende aanbevelingen gedaan ter verbetering. De IJZ heeft op verschillende momenten 'Signalementen' uitgebracht waarin grote zorg wordt uitgesproken over de kwaliteit van interlandelijke adopties in Nederland. Naar aanleiding van deze kritiek is in 2008 het kwaliteitskader tot stand gekomen. Dit kwaliteitskader is in 2008 door alle vergunninghouders ondertekend, waarbij werd afgesproken dat per 1 januari 2010 aan de kwaliteitseisen zou worden voldaan. In 2013 is een herziene versie van het kwaliteitskader vastgesteld. Ondanks de komst van dit kwaliteitskader heeft de IJZ in 2009 en 2015 opnieuw zorgen over de kwaliteit uitgesproken. Voor de toezichtresultaten wordt verwezen naar bijlage II.

⁸⁵ Ook de *conformity note* ('akkoord voor adoptie door CA in land herkomst') is geen verplicht onderdeel van het dossier op het moment dat de matching plaatsvindt (zie Kwaliteitskader 2013, p 25).

⁸⁶ <http://www.globalintegrity.org/research/reports/>.

⁸⁷ IVRK art. 21b.

⁸⁸ In de 'Guidelines for the alternative care of children' heeft de Verenigde Naties dit aspect verder uitgewerkt.

⁸⁹ HCCH 2008, p 28 en Parra-Aranguren 1994, nr. 43.

⁹⁰ Defence for Children vraagt tevens aandacht voor dit verschil in beide Verdragen (Nieuwsbrief 16 juli 2016) (<https://www.defencefor-children.nl/p/1/4784/mo233-m80/geen-eenduidig-beeld-over-totstandkoming-adoptie>).

⁹¹ Art. 25 Wobka.

Samenvattend richten de zorgen van de IJZ over de kwaliteit⁹² zich met name op:

- Matching.
- Volledigheid en betrouwbaarheid kindgegevens.
- Nazorg.
- Informatie over specifieke vaardigheden wensouders.

In het rapport van AEF zijn de volgende kwaliteitsrisico's bij vergunninghouders beschreven.⁹³

- Geen gedeeld normenkader bij vergunninghouders. Diversiteit in een deel van de (uitvoerings)normen uit het kwaliteitskader is groot, onder andere over de invulling van het subsidiariteitsbeginsel.
- Dalende aantallen adopties zorgen voor verdere financiële druk op de vergunninghouders en daarmee op de kwaliteit.
- Kleine aantallen adopties per vergunninghouder vormen een kwaliteitsrisico. Als er meer mensen in dienst zijn, houden die elkaar beter scherp, kan specialistische kennis worden opgebouwd en wordt tevens een bepaalde mate van routine behouden.

De RSJ interpreteert het bovenstaande risico 'geen gedeeld normenkader' als volgt. Verschillende vergunninghouders hanteren ieder hun eigen normen voor wat ze een goede adoptieprocedure vinden. Ze hebben ook allemaal hun eigen ideeën over wanneer voldoende aan het subsidiariteitsbeginsel voldaan is. Het gevolg is dat wat de ene vergunninghouder een adoptie onder de maat zou vinden, door een ander vergunninghouder goed gevonden kan worden.

De kwaliteit van het adoptiesysteem staat voorts onder druk door de volgende ontwikkelingen:

- De afname van het aantal adopties resulteert in minder adopties per vergunninghouder⁹⁴ en veelal zeer *kleine aantallen adopties per land*. Nederland adopteert uit veel verschillende landen en vergunninghouders onderhouden daarnaast contacten met potentiële nieuwe landen om uit te adopteren. Het spreiden van aandacht over veel verschillende landen vormt een risico voor de kwaliteit.
- De toename van het aantal *special need*-kinderen en de in dat verband benodigde specifieke competenties van wensouders compliceert de matching.
- De *special need* van een kind wordt in de landen van herkomst niet altijd voldoende in kaart gebracht. In sommige landen is het zeer lastig om goede of aanvullende informatie over het kind te verkrijgen (bijvoorbeeld in China).⁹⁵
- Discussie over de rol van de integrale toets door de CA. De CA heeft in 60 tot 70% van de zaken aanvullende vragen aan de vergunninghouder.⁹⁶ De vergunninghouders hebben kritiek op deze toets van de CA en vinden dit dubbele werk onnodig.⁹⁷

⁹² De kwaliteit van het deel van het adoptieproces dat zich afspeelt in het buitenland komt straks aan de orde aangezien IJZ dit aspect in haar onderzoeken niet heeft meegenomen.

⁹³ AEF 2016, p 35-37.

⁹⁴ Zie bijlage II met aantal adopties per vergunninghouder.

⁹⁵ Interview Centrale Autoriteit.

⁹⁶ Interview Centrale Autoriteit.

⁹⁷ Vergunninghouders adoptie 2014, p 7.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de afgelopen 15 jaar verscheidene adviezen⁹⁸ ontvangen ter verbetering van ook de kwaliteit van interlandelijke adoptie. De aanpak van de problematiek krijgt volgens sommigen onvoldoende prioriteit.⁹⁹

De afgelopen jaren is er een aantal trajecten in gang gezet om de kwaliteit te verbeteren. Naast het al genoemde kwaliteitskader (2008) is de nazorg met één jaar na plaatsing van het kind uitgebreid (in 2015). Niettemin blijkt uit de rapporten van IJZ dat de kwaliteit van het adoptieproces nog altijd als een knelpunt wordt beschouwd.

Momenteel loopt er op nog een intern project bij de RvdK om het gezinsonderzoek door de RvdK te optimaliseren en er loopt een pilot 'medische duiding' bij de CA om de *special need* van kinderen beter in kaart te brengen.

3.5 Financiële belangen en risico's op illegale en ongewenste praktijken

Unicef Nederland benadrukt dat geen enkel land van herkomst zelf het initiatief heeft genomen om kinderen aan te bieden.¹⁰⁰ De combinatie van een kindwens als drijvende kracht achter adoptie én het bestaan van uiteenlopende financiële belangen geeft interlandelijke adoptie kenmerken van een 'vraaggestuurde markt'. Vraag naar en aanbod van een zeer kwetsbaar product: een kind zonder gezin. Dit staat op gespannen voet met het beginsel dat 'het belang van het kind' voorgaat op andere belangen.

Financiële belangen

Bij interlandelijke adoptie zijn financiële belangen gemoeid. Dit levert de volgende risico's op:

- Biologische ouders doen (mede) afstand uit armoede (adoptie zorgt ervoor dat zij minder kosten hebben en soms zelfs inkomsten verwerven).
- Tussenpersonen hebben - ook bij redelijke inkomsten voor het werk - er belang bij dat er een adoptie tot stand komt.
- Directies van kindertehuizen hebben financieel belang bij adopties.
- Als kindertehuizen die inkomsten hebben uit interlandelijke adoptie hun medewerkers een beter salaris betalen (dan andere kindertehuizen), ontstaat er ook een financieel belang bij die medewerkers.
- De overheid in het land van herkomst profiteert van het adoptiestelsel (het zorgt voor werkgelegenheid en is daarmee goed voor de economie). Alternatieve oplossingen (ondersteuningsprogramma's ouders, pleegzorg, binnenlandse adoptie) en de medische zorg voor een kind kosten de overheid geld.
- Exploitatie en voortbestaan van een vergunninghouder wordt bedreigd als er te weinig adopties tot stand komen.

98 O.a. Evaluatie Wobka (2004), Rapport Cap Gemini (2005), Advies over conceptwetsvoorstel Wobka (2006), Commissie Kalsbeek rapport (2008), Advies over conceptwetsvoorstel Wobka (2012) en Beleidsdoorlichting (2012).

99 Toch is er nog NIETS veranderd: waar zijn al deze degelijke rapporten gebleven? Waar is de handelingsbereidheid? uit Vinke, (N)ooit genoeg advies... , 23 oktober 2015 (<http://adoptiepraktijk.blogspot.nl/2015/10/nooit-genoeg-advies.html>).

100 Interview Unicef Nederland en Nigel Cantwell in lezing aan de Universiteit van Leiden, 20 september 2016.

Projecthulp

Met projecthulp wordt zowel hulp aan het kindertehuis waaruit wordt geadopteerd bedoeld als projecten die niet aan de adoptielocatie gerelateerd zijn. In het adoptieveld bestaat veel discussie over projecthulp. In sommige landen (bijvoorbeeld Denemarken) mogen vergunninghouders alleen projecthulp verlenen in relatie tot adoptiebemiddeling.¹⁰¹ De verbinding van projecthulp met adoptiekanalen is niet onomstreden. De (hoogte van de) projecthulp kan, zo blijkt, een rol spelen bij het aantal adoptiekinderen dat aan een vergunninghouder wordt toegekend. Post signaleert: *'een opkomende trend: het geven van projecthulp c.q. ontwikkelingshulp combineren met adoptie. De praktijk leert dat landen die dit doen, meer kinderen voor adoptie ontvangen.'*¹⁰²

Illegale en ongewenste praktijken

Financiële prikkels vormen een factor in het adoptiestelsel en dit brengt risico's mee op illegale en ongewenste praktijken. Een aantal voorbeelden hiervan:

- Moeder die afstand doet is niet de eigen moeder.
- Moeder wordt onder druk gezet (bv. financieel) om kind af te staan (i.v.m. financieel voordeel voor tussenpersoon).
- Moeder verkeert in een kwetsbare positie (bv. arm, ongehuwd) en kan gevolgen voor haarzelf en het kind niet overzien.¹⁰³
- Moeder weet niet wat wordt bedoeld met sterke adoptie en voor haar is het onvoorstelbaar dat het tekenen van een papier het einde kan betekenen van haar ouderschap (en in veel landen is het niet ongebruikelijk om tijdelijk de zorg van een kind aan een ander over te dragen).¹⁰⁴
- Moeder ziet adoptie als investering voor later (de verwachting wordt gewekt dat het kind ooit terugkomt met geld).
- Moeder verwacht of wordt toegezegd dat ze in de toekomst geïnformeerd wordt over haar kind en komt erachter dat de biologische ouders geen recht hebben op informatie.
- Wensouders denken ten onrechte dat er vooral weeskinderen in kindertehuizen verblijven. De schatting is dat ongeveer 80% van de kinderen in kindertehuizen nog minstens één ouder heeft.¹⁰⁵

Ook het gebrek aan inspanning en het wervingsbeleid kunnen als ongewenst worden beschouwd:

- Onvoldoende inspanningen van instanties in het land van herkomst (social workers, kindertehuis, CA, overheid) om aan vereisten van subsidiariteit te voldoen. Volgens VN-richtlijnen mag armoede geen reden voor adoptie zijn,¹⁰⁶ terwijl dit als voornaamste

¹⁰¹ Informatie toegezonden door de Deense Centrale Autoriteit.

¹⁰² Post 2008, p 36.

¹⁰³ Uit onderzoek van o.a. O'Leary Wiley & Baden (2005) en Bos, Reysoo & Werdmuller (2011) blijkt dat sommige vrouwen later psychische problemen ontwikkelen die samenhangen met het afgestaan hebben van hun kind.

¹⁰⁴ David Smolin in lezing aan de Leidse Universiteit, 20 september 2016 en interview Hoksbergen.

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld <http://www.thinkchildsafe.org/thinkbeforedonating>.

¹⁰⁶ General Comment no 14, 2013.

oorzaak wordt genoemd voor het uit elkaar vallen van gezinnen.¹⁰⁷¹⁰⁸

- Onvoldoende inspanningen van de Nederlandse Centrale Autoriteit bij onderzoek naar subsidiariteit.
- Onvoldoende inspanningen van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bij het bieden van hulp bij de opbouw van een jeugdbeschermingssysteem in landen van herkomst.
- Sommige ontvangende landen voeren een actief beleid om nieuwe landen te werven voor adoptie (zie paragraaf 1.7). In Nederland gebeurt dit niet door de overheid, maar wel door sommige vergunninghouders.¹⁰⁹

Verskillende ontwikkelingen vergroten het risico op illegale praktijken. De daling van het aanbod van (jonge en gezonde) kinderen maakt westerse landen tot elkaars concurrenten bij 'de balie van het kindertehuis'. Deze concurrentie resulteert erin dat er meer kinderen naar de 'hoogst biedende' landen gaan (o.a. Spanje en de VS).¹¹⁰ Het effect van deze competitie zet het streven naar subsidiariteit onder druk:

*'Any competitive situation in the countries of origin creates a risk for the accredited bodies representatives (vergunninghouders) to be put under pressure in the sense of giving children for intercountry adoption, without taking sufficient account of the principle of subsidiarity.'*¹¹¹

Omvang van illegale en ongewenste praktijken

De omvang van illegale en ongewenste praktijken bij adoptie is moeilijk te schatten. Dat de Nederlandse overheid deze praktijken onderkent blijkt uit het feit dat de Minister van VenJ in de afgelopen jaren de interlandelijke adopties uit vijf landen heeft opgeschort: Democratische Republiek Congo (2016), Oeganda (2012), Haïti (2010, sinds 2011 weer open), Cambodja (2003) en Guatemala (2001).¹¹² Vergunninghouders zijn ook zelf gestopt met adopties uit bepaalde landen.¹¹³

Aanwijzingen voor illegale praktijken zijn mede afkomstig van Nederlandse geadopteerden die ontdekten dat hun adoptie illegaal is geweest.¹¹⁴ Dat het niet om een enkel incident gaat, blijkt onder andere uit de noodzaak die International Social Service (ISS)¹¹⁵ heeft gezien om recent een handboek uit te brengen over illegale adoptie. ISS schrijft hierin:

¹⁰⁷ '(...) poverty or financial hardship is the leading cause of family breakdown in many states (...) uit *Guide of good practice*, HCCH 2008, p 73.

¹⁰⁸ Zie ook recente uitspraak Europese Hof waar kinderen uit huis zijn geplaatst (met oog op adoptie) op grond van armoede (*Soares de Melo v. Portugal application No.72850/14*), ECtHR condemns the punishment of women living in poverty and the 'rescuing' of their children. States must fulfill their supportive role and provide material and other forms of assistance to make family life possible. (<https://strasbourgobservers.com/2016/03/17/ecthr-condemns-the-punishment-of-women-living-in-poverty-and-the-rescuing-of-their-children/#more-3185>).

¹⁰⁹ O.a. interview NAS en Wereldkinderen 2015, p 16.

¹¹⁰ Volkskrant 2 juli 2007, *Baby's te koop* (<http://www.volkskrant.nl/magazine/baby-s-te-koop-te-koop~a877398/>).

¹¹¹ Lammerant en Hofstetter 2007, p 47.

¹¹² Brieven TK 13-9-2016, 31265, 60; 11-06-2012, 31265, 43; 10-12-2010, 31265, 36 en 39; 17-9-2003, 28457,7 en brief dd 18 april 2001 inzake opschorting adoptie uit Guatemala (J 01-339), niet dossierstuk Tweede Kamer, <http://parlis.nl/pdf/nietdossierstukken/NDS3737.pdf>.

¹¹³ Zie bv. <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1167717/2009/09/19/Adoptie-uit-Ethiopie-stopgezet.dhtml>.

¹¹⁴ Zie bv. <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1110050/2010/06/10/Als-Rahul-blond-was-geweest-stonden-zijn-ouders-sterker.dhtml> en <http://www.bndestem.nl/algemeen/binnenland/nederlandse-wil-hulp-bij-zoeken-ouders-india-1.395756>.

¹¹⁵ Internationale non-gouvernementele organisatie die zich richt op jeugdbescherming.

'Unfortunately, tens of thousands of children have been adopted from contexts where it is reasonably well-established that a significant proportion of the adoptions involved serious misconduct, such as child laundering or the sale of a child (..)'¹¹⁶

Ook de Speciaal Rapporteur inzake kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie voor de Verenigde Naties (mevr. Maud de Boer-Buquicchio) ziet noodzaak tot een rapport over illegale adoptie.¹¹⁷ Naar verwachting wordt dit rapport in maart 2017 uitgebracht.¹¹⁸

In diverse publicaties en mediaberichten is aandacht besteed aan illegale en ongewenste adoptiepraktijken (zie bijlage II).

Specifieke knelpunten in de V.S. en EU landen

De V.S. is naast ontvangend ook land van herkomst. Het is ongeloofwaardig dat een rijk land als de V.S. niet in staat zou zijn om kinderen in het eigen land in een gezinsverband te laten opgroeien¹¹⁹. De V.S. voldoet daarmee onvoldoende aan het subsidiariteitsbeginsel. Ditzelfde geldt voor een aantal landen die lid zijn van de Europese Unie en die land van herkomst zijn (Hongarije, Bulgarije, Slowakije, Polen en Portugal).¹²⁰

In de toelichting op het Haagse verdrag is aangegeven dat het land van herkomst in eerste instantie bepaalt of de subsidiariteit naar behoren is onderzocht en benoemt expliciet de vrijheid van het ontvangende land om op grond van de subsidiariteit geen toestemming voor een adoptie te geven.¹²¹ De Nederlandse CA maakt hier momenteel geen gebruik van voor de adopties uit deze landen.

Daarnaast staat de praktijk in de V.S. om een andere reden op gespannen voet met de intentie van het Haagse verdrag. In de V.S. is vaak sprake van een 'open' adoptie, wat wil zeggen dat er contact is tussen het kind, de biologische ouders en de wensouders. Het is in de V.S. gebruikelijk dat de biologische moeder(of ouders) zelf de adoptieouders kiezen uit fotoboeken. De biologische ouders hebben hierbij de keuze om voor binnenlandse of interlandelijke adoptie te kiezen.

Er is bij een adoptie vanuit de V.S. veelal al voor de geboorte contact tussen de biologische ouders en de wensouders (bijvoorbeeld via skype).¹²² Dit staat op gespannen voet met de intentie van het Haagse verdrag dat de toestemming van de biologische ouder vrijelijk is gegeven (art 4 lid c2 Haagse verdrag). Contact met de wensouders voor de geboorte kan invloed hebben op het besluit van de moeder om na de geboorte al dan niet afstand te doen van haar kind.¹²³ Om de werkwijze in de Verenigde Staten juridisch mogelijk te maken is een bepaling opgenomen in het verdrag dat er geen voorafgaand contact mag

¹¹⁶ ISS 2016, p 198.

¹¹⁷ *Terre des Hommes werkt mee aan de totstandkoming van het rapport.*

¹¹⁸ *Lezing M de Boer- Buquicchio, N. Cantwell en D.M. Smolin aan de Universiteit van Leiden, 20 september 2016.*

¹¹⁹ *Zie o.a. Minister van Justie E.M.H. Hirsh Ballin: 'De verkenning heeft tot inzicht geleid dat zeer jonge kinderen zonder al te veel problemen geplaatst lijken te kunnen worden in Amerikaanse gezinnen' in brief aan Tweede kamer, dd 8 juni 2009, vergaderjaar 2008-2009, nr 31265, nr 13.*

¹²⁰ *Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016.*

¹²¹ *Parra-Aranguren 1994, nr 22 en art. 4a en 17c Haagse verdrag.*

¹²² *Interview Centrale Autoriteit.*

¹²³ *Ter vergelijking in Nederland heeft de moeder een bedenktijd na de geboorte, waarbij het kind wordt geplaatst in een 'tijdelijk neutraal terrein gezin' om te voorkomen dat de moeder de belangen van de aspirant adoptieouders meeweegt in haar besluitvormingsproces (Bos, Reysoo & Werdmuller, 2011, p 162).*

zijn, tenzij aan de daaraan door de bevoegde autoriteit van de Staat van herkomst gestelde voorwaarden is voldaan.¹²⁴ Deze werkwijze in de V.S. is uitzonderlijk en heeft invloed op de intentie van het verdrag dat de toestemming door de biologische moeder vrijelijk is gegeven.

Op grond van de Wobka (art 17a) is geen contact toegestaan voordat o.a. vaststaat dat het kind voor adoptie in aanmerking komt (dus voor de geboorte). Ook op de website van Stichting Adoptievoorzieningen staat vermeld dat er voorafgaand aan de matching geen contact mag zijn tussen wensouders en de biologische ouders.¹²⁵

3.6 Knelpunten in het toezicht op interlandelijke adoptie

Het toezicht op interlandelijke adoptie blijkt lastig uitvoerbaar en is daardoor volgens onderzoek soms ontoereikend. De volgende knelpunten worden in het toezicht geconstateerd.

Toezicht autoriteiten in landen van herkomst

Voor de knelpunten bij de autoriteiten in het land van herkomst wordt verwezen naar paragraaf 3.3 (tekortkomingen in het juridische kader). Onderzoeken die de buitenlandse autoriteiten toezeggen (China en India) naar aanleiding van misstanden komen zeer moeizaam beschikbaar.¹²⁶

Toezicht door vergunninghouders op hun buitenlandse contacten

De vergunninghouders hebben een toezichthoudende taak ten aanzien van hun buitenlandse contacten en moeten melding doen bij het Ministerie van VenJ bij een vermoeden van misstanden.¹²⁷ Dit is geen eenvoudige opgave. Voor details rond knelpunten hierbij wordt verwezen naar bijlage II.

Toezicht op vergunninghouders (algemeen)

Uit het reguliere toezicht door de IJZ blijken zorgen over de kwaliteit van het adoptieproces (zie 3.4). De IJZ constateert verder dat er geen eenduidigheid is over welke situaties aan moeten worden gemerkt als een misstand. Hierdoor is er ook onduidelijkheid over wanneer een situatie gemeld moet worden, bijvoorbeeld op het gebied van de subsidiariteit. Dit gebrek aan eenduidigheid speelt zowel tussen vergunninghouders onderling als tussen vergunninghouders en CA, beleidsdirectie en IJZ. Het gebrek aan eenduidigheid beperkt de toezichttaak van de IJZ.¹²⁸ Daarnaast is de IJZ nu niet opgenomen in het kwaliteitskader als instantie waar gemeld moet worden. Zie verder in bijlage II.

Toezicht op controle buitenlandse contacten door vergunninghouders

Het toezicht door de vergunninghouders op de buitenlandse contacten is gecontroleerd door verschillende partijen. In 2007 concludeerde de commissie Oosting naar aanleiding

¹²⁴ Art. 29 Haagse adoptieverdrag.

¹²⁵ [Http://www.adoptie.nl](http://www.adoptie.nl).

¹²⁶ De Tweede Kamer heeft meermalen gevraagd en jaren gewacht om de onderzoeken naar misstanden, zie bijvoorbeeld Verslag AO 19 april 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31265, nr 42, p 24 en 27.

¹²⁷ Kwaliteitskader 2013, p 30.

¹²⁸ Interview Inspectie Jeugdzorg.

van misstanden in India dat: '(..) *het toezicht in de jaren 1995-2002 onvoldoende was waardoor er geen aandacht is besteed aan buitenlandse betrekkingen van de vergunninghouders(..)*¹²⁹

In 2015 heeft de CA voor het eerst onderzoek gedaan naar het toezicht op de buitenlandse contacten door de vergunninghouders. Dit onderzoek is beperkt gebleven tot het kennis nemen van de processen en omvatte geen inhoudelijke controle of waarnemingen in landen van herkomst, zodat een cruciaal onderdeel van het proces aan het zicht van de Nederlandse overheid is onttrokken. Resultaten van het onderzoek zijn weergegeven in bijlage II.

Toezicht door CA op buitenlandse contacten

Naast het – bekritiseerde – toezicht door vergunninghouders houdt CA ook zelf toezicht op de buitenlandse contacten. In aanbevelingen uit adviesrapporten is regelmatig gevraagd dit toezicht op te pakken.¹³⁰ De Minister heeft een aantal maatregelen genomen. Ook dit toezicht kent beperkingen. Het Ministerie van VenJ concludeert in 2012 dat: '*De ervaringen van de afgelopen jaren en de diverse situaties waarin sprake was van mogelijke misstanden bij adoptie, hebben laten zien dat de mogelijkheden van toezicht en controle door zowel de vergunninghouder alsook de CA beperkt zijn.*¹³¹ Voor details wordt verwezen naar bijlage II.

Sturing door overheid

De Nederlandse overheid beschikt over weinig handhavinginstrumenten waarmee sturing kan worden gegeven aan het adoptieproces. Het opzeggen of niet verlengen van de vergunning is een zo vergaand instrument dat hier geen gebruik van wordt gemaakt (ook niet als een vergunninghouder niet goed presteert).¹³² Andere, 'mildere' instrumenten - zoals een aanwijzingsbevoegdheid voor de CA- zijn nog niet gerealiseerd. Ook het advies van de commissie Kalsbeek om het Kwaliteitskader in wet- en regelgeving te verankeren is (nog) niet overgenomen.¹³³

De overheid heeft een beperkte invloed op de keuze van vergunninghouders voor nieuwe landen waaruit wordt geadopteerd. De CA krijgt hierop pas zicht bij een voorstel van een vergunninghouder tot een individuele match vanuit een nieuw land. In België vindt wel onderzoek plaats voordat vergunninghouders in een nieuw land van start kunnen gaan.

Ten slotte moet worden vermeld dat het toezicht op interlandelijke adoptie lijdt onder versnippering en wordt bemoeilijkt doordat het zich over een groot aantal landen uitstrekt. Voor details hierover wordt verwezen naar bijlage II.

¹²⁹ Oosting 2007, p 6-7.

¹³⁰ Bijk. Persbericht IJZ 'Actievere rol Nederlandse overheid bij interlandelijke adoptie' 14 januari 2010 en 'Deze omstandigheden stellen bijzondere eisen aan het overheidstoezicht op dit terrein (...). Het gaat hier om een adequate inbedding van de betreffende taak in de departementale structuur. (...) Medewerkers van toezichthouder zullen enige kennis en inzicht moeten hebben van cultuur en landen in kwestie (...)' uit Oosting 2007, p 12-13.

¹³¹ Beleidsdoorlichting 2012, p 28.

¹³² Zie bijvoorbeeld 'Onderzoek naar de werkwijze bij matching door de stichting Flash bij interlandelijke adoptie', september 2005.

¹³³ Commissie Kalsbeek 2008, p 53.

3.7 Negatief effect adoptie op jeugdbeschermingssysteem land van herkomst

Onderzoek laat zien dat interlandelijke adoptie negatieve effecten heeft op de ontwikkeling van het jeugdbeschermingssysteem in landen van herkomst.

De volgende effecten worden gesignaleerd:

- Interlandelijk adoptie ondermijnt de bestaande jeugdbeschermingssystemen in landen van herkomst en de opbouw en professionalisering van deze systemen. Dit komt door de aanwas van kindertehuizen maar bijvoorbeeld ook doordat interlandelijke adoptie soms financieel aantrekkelijker is dan binnenlandse adoptie.
- Adoptie heeft een aanzuigende werking: in plaats van kindertehuizen leger te maken, worden ze juist voller.
- Het adoptiesysteem veroorzaakt druk bij moeders of andere familieleden om hun kind af te staan.
- Het stopzetten van interlandelijke adoptie in het ene land leidt tot verschuiving van de markt naar andere landen. Het knelpunt zit in het systeem en niet in een enkel land.

Voor details wordt verder verwezen naar bijlage II.

3.8 Focus betrokken partijen op adoptie

Bij adoptie betrokken partijen leggen, in het verlengde van hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden, hun focus op het tot stand brengen van adopties. Dit terwijl het subsidiariteitsbeginsel vraagt om het vinden van een gezinssituatie in eigen land en cultuur.

Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid heeft op verschillende momenten plannen gehad voor het steunen van het jeugdbeschermingssysteem in landen van herkomst. De staatssecretaris van Justitie informeert in december 2001 de vaste commissie van Justitie in het kader van interlandelijke adoptie:

'Voorts zal ik in overleg treden met de Minister van Ontwikkelingssamenwerking om te bezien in hoeverre door Nederland steun kan worden geboden bij de verbetering van jeugdbeschermingsvoorzieningen in de zendende landen (...)'¹³⁴

In 2008 is toegezegd dat: *'samen met de Minister van Ontwikkelingssamenwerking wordt bezien of er meer samenhang kan worden aangebracht tussen de projecten van ontwikkelingssamenwerking en de projecten van vergunninghouders'*.¹³⁵

Er is en wordt in vervolg hierop enige overheidssteun verleend en er is daarnaast sprake van initiatieven van hulporganisaties om te bevorderen dat kinderen in een gezin in hun eigen land kunnen opgroeien (zie voor details bijlage II). Een structurele verbetering van de jeugdbeschermingssystemen in de landen van herkomst heeft dit niet opgeleverd. Een aspect hierbij is dat de CA het realiseren van adopties faciliteert maar het vinden van alternatieven in het land van herkomst voor een individueel kind c.q. de opbouw van het jeugdbeschermingssysteem niet tot taak heeft.

¹³⁴ Brief 10 december 2001, just 001089.

¹³⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31265, nr. 10.

Vergunninghouders en buitenlandse partijen

Vergunninghouders hebben niet de verantwoordelijkheid om voor een ter adoptie aangeboden kind alternatieven in het land van herkomst te zoeken, bijvoorbeeld via organisaties als Unicef. Hetzelfde kan gelden voor kindertehuizen en tussenpersonen in landen van herkomst, die bij ontbreken van een jeugdbeschermingssysteem een coördinatiepunt missen voor het zoeken naar alternatieven voor adoptie.

3.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn knelpunten bij interlandelijke adoptie besproken. Samengevat:

- De discussie over interlandelijke adoptie wordt bemoeilijkt door onduidelijkheden in het begrippenkader.
- Met het merendeel van de geadopteerden gaat het goed. Het welzijn van adoptiekinderen kan echter te lijden hebben onder onveilige gehechtheid, worsteling met hun identiteit en andere problematiek, waarop recente ontwikkelingen (oudere kinderen en meer *special need*-kinderen) een versterkend effect hebben.
- Controle op het naleven van het Haagse adoptieverdrag is deels onmogelijk, deels gebrekkig.
- Toezichthouder IJZ is zeer kritisch over de kwaliteit van het adoptieproces (dat onder druk staat van dalende aantallen adopties en financiële druk op de vergunninghouders) en het toezicht daarop.
- Financiële belangen brengen risico's op illegale en ongewenste praktijken mee.
- De V.S. en EU landen van herkomst schenden de intentie van het verdrag ten aanzien van het beginsel van subsidiariteit.
- De V.S. schendt de intentie van het verdrag ten aanzien van het vrijelijk geven van toestemming (door contact voorafgaand aan de geboorte tussen afstand- en wensouders).
- Mogelijkheden voor toezicht op de interlandelijke adoptiepraktijk zijn beperkt tot afwezig.
- Interlandelijke adoptie heeft een negatief effect op het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst, respectievelijk ontmoedigt het opbouwen daarvan.
- Inherent aan het systeem is dat de focus van betrokken partijen ligt op het realiseren van adopties en niet op het vinden van alternatieven in het land van herkomst.

Hoofdstuk 4 Argumenten voor en tegen interlandelijke adoptie

In hoofdstuk 2 zijn positieve aspecten van (het huidige stelsel van) interlandelijke adoptie geïnterpreteerd. De inventarisatie in hoofdstuk 3 laat zien dat er daarnaast veel knelpunten zijn in het huidige adoptiestelsel. Dat laatste zou ons er toe kunnen brengen het fenomeen van interlandelijke adoptie als zodanig op de helling te zetten. Het kan er ons ook toe brengen dat niet te doen maar het stelsel te hervormen. In dit hoofdstuk concentreren we ons op de fundamentele vraag van dit advies: Hoe kunnen kinderen (van de doelgroep voor interlandelijke adoptie – zij die niet bij hun eigen gezin kunnen opgroeien) het beste beschermd worden? Sommige van deze positieve aspecten en knelpunten gaan nu functioneren als argumenten voor en tegen interlandelijke adoptie. Er zijn ook knelpunten die niet tot een tegenargument leiden. Het knelpunt van een onduidelijk begrippenkader vormt bijvoorbeeld geen tegenargument. De consequentie van dit knelpunt is dat de RSJ in het vervolg van dit advies, telkens wanneer in termen van 'het belang van het kind' geargumenteed wordt, verwijst naar de onderscheiden componenten van dit belang van het kind zoals die in het BvK-model¹³⁶ uiteengezet zijn. We vermijden dus zo veel mogelijk algemene verwijzingen naar 'het belang van het kind'. Verder worden de argumenten telkens onderscheiden in argumenten op microniveau (individueel) en op macroniveau (systeem).

We verzamelen argumenten vóór de positie dat interlandelijke adoptie het juiste middel is om deze kinderen te beschermen maar ook argumenten voor de positie dat interlandelijke adoptie niet het geëigende middel is om dat te doen. Het betreft een inventarisatie van argumenten zonder een oordeel over de kwaliteit en het gewicht van deze argumenten.

In hoofdstuk 5 maakt de RSJ een afweging van deze argumenten. Terwijl de geïnterpreteerde aspecten in hoofdstuk 2 en 3 voornamelijk feitelijk van aard waren, wordt er nu bij de argumentatie een positief of negatief waardeoordeel aan toegekend.

4.1 Argumenten voor interlandelijke adoptie

Op microniveau:

1. Pro: Het Gezinsvoordeel-argument

- a. Opgroeien in een gezin is voor een kind, over het geheel genomen, beter dan opgroeien in een kindertehuis (o.a. Miller, 2005).
- b.. De componenten van het belang van het kind¹³⁷ die een belangrijke rol spelen zijn adequate verzorging, affectief leefklimaat en adequaat voorbeeldgedrag ouder.
- c. Dit belang is in het IVRK opgenomen als een recht van een kind op een gezinsomgeving (preambule IVRK).
- d. Gesteld dat zo'n gezin in het land van herkomst niet beschikbaar is voor het kind, maar in Nederland wel.

¹³⁶ Zie bijlage II.

¹³⁷ Uit het BvK-model.

- e. Dan is adoptie in een Nederlands gezin een goed alternatief waarmee aan een belangrijk kinderrecht kan worden voldaan.

2. *Pro: Het Welvarend Nederland-argument*

- a. Ieder kind heeft recht op een toereikende levensstandaard (art 27), onderwijs (art 28 IVRK), de grootst mogelijke mate van gezondheid (art 24 IVRK), recht op deelname aan culturele en artistieke activiteiten (art 31 IVRK) en het recht dat zijn of haar ouders op een passende wijze bijstand wordt verleend bij het opvoeden (art 18 IVRK).
- b. Nederland is een welvarend land met goede scholing, gezondheidszorg, culturele activiteiten, opvoedings- en ontwikkelondersteuning en jeugdbescherming.
- c. Een kind dat in een gezin in Nederland opgroeit is beter af dan een kind dat opgroeit in een gezin in een minder welvarend of zelfs arm land van herkomst.
- d. Als een kind in een Nederlands gezin geadopteerd wordt, komt het beter tot 'zijn recht'. Aan belangrijke rechten die het kind heeft (IVRK) kan beter voldaan worden.

3. *Pro: Het Optimale zorg-argument*

- a. Een kind dat het risico loopt niet in een gezin in het land van herkomst op te kunnen groeien, is extra kwetsbaar. Het moet beschermd worden.
- b. Als dit kind ook nog extra zorg nodig heeft omdat het een *special need* heeft, maakt dat het kind nog kwetsbaarder.
- c. De specifieke component van het belang van het kind i.v.m. een *special need* is adequate verzorging.
- d. Een *special need* kan bestaan in mentale en fysieke beperkingen. Elk kind met een beperking heeft recht op aangepaste zorg, onderwijs en training (art 23 IVRK).
- e. Vaak is in het land van herkomst de benodigde specialistische zorg onvoldoende voorhanden.
- f. Wanneer zo'n kind geadopteerd wordt in Nederland is de kans groot dat het wel de benodigde zorg ontvangt.
- g. Adoptie leidt dan dus tot optimale zorg voor extra kwetsbare kinderen.

4. *Pro: Het Vervulde wens-argument*

- a. Potentiële adoptieouders hebben in overgrote meerderheid een diepe wens om kinderen te krijgen. Ze zijn wensouders.
- b. Door adoptie kan deze kinderwens in vervulling gaan.
- c. Adoptie is goed: het vervult een diepe wens van de wensouders.

5. *Pro: Het Voordeel voor individuele partijen-argument*

- a. Interlandelijke adoptie biedt individuele betrokkenen werk en financieel voordeel.
- b. Deze personen hebben er belang bij dit te continueren.
- c. Het is daarom voor de betrokken individuele partijen beter om het adoptiestelsel in één of andere vorm in stand te houden.

De combinatie van deze vijf argumenten vormt een argumentatie voor de visie dat

interlandelijke adoptie een individueel kind dat het risico loopt zonder gezin op te groeien ten goede kan komen. Het levert een win-win-situatie op omdat zowel het kind als de wensouders en andere betrokkenen er voordeel bij hebben. Interlandelijke adoptie zou, op basis van deze argumenten, een goed middel zijn om deze kinderen, die extra kwetsbaar zijn, te beschermen.

Op macroniveau:

6. Pro: Het Succesvolle adoptie-argument

- a. Met de meeste geadopteerden in Nederland gaat het goed (o.a. ADOC, 2016).
- b. Als het met hen goed gaat, zal het waarschijnlijk ook goed gaan met toekomstige adoptiekinderen.
- c. Interlandelijke adoptie kan zorgen dat het goed gaat met kinderen die in de toekomst geadopteerd gaan worden.

7. Pro: Het Illegaliteit preventie-argument

- a. De wens van ouders om een kind te krijgen via adoptie is vaak sterk.
- b. Illegale adoptie gebeurt soms nu al in Nederland.
- c. Als interlandelijke adoptie niet langer wettelijk toegestaan zou zijn in Nederland, gaan (sommige) wensouders langs illegale weg een kind proberen te adopteren.
- d. Illegaal kinderen adopteren is met minder waarborgen omgeven dan legale adoptie.
- e. Om illegale adoptie te voorkomen is het daarom beter om legale adoptie in stand te houden.

8. Pro: Het Oplosbare knelpunten-argument

- a. Alleen als knelpunten in het huidige adoptiestelsel onoplosbaar zijn, moet het stelsel beëindigd worden.
- b. De meeste knelpunten in het huidige adoptiestelsel kunnen opgelost worden.
- c. De huidige knelpunten geven daarom geen aanleiding tot het opheffen van het huidige adoptiestelsel.

9. Pro: Het Voordeel voor de economie-argument

- a. Wanneer er kinderen uit een arm land van herkomst geadopteerd worden, ontvangen betrokken partijen in dat land daar inkomsten van.
- b. Extra inkomsten komen de betrokken partijen en daarmee de economie van het land van herkomst ten goede.
- c. Dus draagt interlandelijke adoptie bij aan de economie van het land van herkomst.

10. Pro: Het Thuisland jeugdbescherming-argument

- a. Gesteld: interlandelijke adoptie draagt bij aan de economie van het land van herkomst.
- b. Als de economische omstandigheden in het land van herkomst beter worden, kan dat de opbouw van een goed jeugdbeschermingssysteem in dat land bevorderen.
- c. Dus draagt interlandelijke adoptie bij aan de bevordering van een goed

jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst.

- d. Een goed jeugdbeschermingssysteem biedt een lange termijn oplossing voor kwetsbare kinderen die op dit moment nog het beste geadopteerd kunnen worden.

11. Pro: Het 'Dan toch maar blijven doorgaan'-argument

- a. Als Nederland eenzijdig stopt met interlandelijke adoptie, zullen wensouders in Nederland niet meer hun kinderwens kunnen vervullen via adoptie.
- b. Als Nederland eenzijdig stopt met interlandelijke adoptie, zullen andere landen door blijven gaan met interlandelijke adoptie.
- c. Kinderen die niet door wensouders uit Nederland geadopteerd worden, worden dan wel door wensouders uit andere landen geadopteerd.
- d. Eenzijdig stoppen van interlandelijke adoptie doet interlandelijke adoptie wereldwijd niet stoppen en frustreert wel de kinderwens van Nederlandse wensouders.
- e. Het is daarom beter, zolang andere landen niet ook met interlandelijke adoptie stoppen, om door te gaan met interlandelijke adoptie in Nederland. Daar worden Nederlandse wensouders ook gelukkiger van.

12. Pro: Het Internationale solidariteits-argument

- a. Het is goed dat Nederland, als rijk land, solidair is met arme landen.
- b. Interlandelijke adoptie is een vorm van internationale solidariteit. Landen helpen elkaar om zo goed mogelijk kinderen te beschermen die het risico lopen niet in een eigen gezin op te kunnen groeien
- c. Adoptie is goed omdat het een uiting is van internationale solidariteit.

Deze argumenten op macro (stelsel)niveau geven aanleiding om het huidige adoptiestelsel op één of andere wijze te continueren.

4.2 Argumenten tegen interlandelijke adoptie

Op microniveau:

1. Contra: Het Gehechtheidsprobleem-argument

- a. Een kind dat zich gehecht heeft aan biologische ouders wordt mogelijk geschaad in zijn gehechtheidsgedrag door een breuk met zijn biologische ouders.
- b. Een verstoorde gehechtheid kan leiden tot gedragsproblemen, problemen met zelfwaardering en moeite met het aangaan van relaties (o.a. Juffer, 2010).
- c. Interlandelijke adoptie kan door verstoring van de gehechtheid de relatie- en identiteitsontwikkeling van een persoon schaden.
- d. Daarom is interlandelijke adoptie niet goed voor een kind.

2 Contra: Het Gezin in eigen land-argument

- a. 'Continuïteit in opvoeding en verzorging' en 'Stabiliteit in levensomstandigheden' zijn twee componenten van het belang van het kind.¹³⁸

¹³⁸ zie BvK-model.

- b. Dit belang is op twee manieren uitgewerkt in het IVRK.
 - Interlandelijke adoptie kan slechts worden overwogen indien het kind op geen enkele passende wijze kan worden verzorgd in het land van zijn of haar herkomst (art 21b IVRK).
 - Bij het overwegen van oplossingen wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind (art 20 lid3 IVRK).
- c. Het is volgens het IVRK belangrijk dat de opvoeding in de eigen cultuur niet onderbroken wordt door de overstap naar opvoeding in een andere cultuur.
- d. Interlandelijke adoptie leidt tot onderbreking van de opvoeding in de eigen cultuur.
- e. Daarom is interlandelijke adoptie niet goed voor een kind.
- f. Een gezin in eigen land is beter voor een kind.

3 Contra: Het Druk om afstand te doen-argument

- a. Adoptie is slechts toegestaan indien aan een aantal voorwaarden voor het doen van afstand is voldaan (indien het kind nog ouders heeft). Deze voorwaarden zijn: ouders moeten volledig zijn ingelicht en hun toestemming geven (art 21a IVRK) en ouders moeten hun toestemming geven zonder dat er sprake is van betaling, ruil of enig andere tegenprestatie (art 4 lid c Haagse verdrag).
- b. Armoede is de belangrijkste oorzaak dat ouders niet langer voor hun kind kunnen zorgen (o.a. HCCH, 2008). Het afstaan van een kind in verband met armoede is in strijd met VN richtlijnen (*General Comment* no. 14, 2013).
- c. Biologische ouders ervaren druk om afstand te doen (o.a. Bos, 2007). Bijvoorbeeld door eigen armoede en het aanbod om een kind in welvaart op te laten groeien.
- d. Zonder het aanbod van adoptie zou het kind mogelijk niet zijn afgestaan.
- e. Interlandelijke adoptie zorgt ervoor dat biologische ouders sneller afstand doen van hun kind.
- f. Interlandelijke adoptie is niet goed omdat biologische ouders ertoe worden gebracht afstand te doen van hun kind.

4 Contra: Het Benadeelde biologische ouders-argument

- a. Biologische ouders die hun kind afstaan kunnen daar later psychische problemen door ontwikkelen (O'Leary, Wiley & Baden, 2005).
- b. De meeste kinderen die geadopteerd worden, zijn afgestaan door hun biologische ouders (ze zijn geen wees).
- c. Daarom is interlandelijke adoptie niet goed voor biologische ouders.

5 Contra: Het Discriminatie-argument

- a. Elk kind heeft het recht om niet gediscrimineerd te worden (art 2 IVRK).
- b. Een kind dat afwijkt van andere kinderen loopt het risico gediscrimineerd te worden.
- c. Adoptiekinderen hebben het uiterlijk van de mensen uit hun land van herkomst. Dit uiterlijk kan afwijken van dat van andere Nederlanders.
- d. Daarom lopen adoptiekinderen het risico in Nederland gediscrimineerd te worden.
- e. Door discriminatie komen kinderen niet tot 'hun recht'.

- f. Daarom is interlandelijke adoptie niet goed voor een kind.

Deze vijf argumenten op microniveau pleiten ervoor om te stoppen met interlandelijke adoptie.

Op macroniveau:

6 Contra: Het Vraag-creëert-aanbod-via-kindertehuizen-argument

- a. Het is beter voor kinderen om in een gezin op te groeien dan in een kindertehuis (o.a. Miller, 2005). Dit belang is in het IVRK opgenomen als een recht van een kind op een gezinsomgeving (preambule IVRK).
- b. Hoe minder kinderen er in kindertehuizen verblijven, des te beter het is. Hoe minder kindertehuizen er nodig zijn, des te beter is het.
- c. Interlandelijke adoptie beoogt kinderen uit kindertehuizen (uit land van herkomst) op te nemen in adoptiegezinnen.
- d. Interlandelijke adoptie creëert daarmee echter een vraag naar 'kindertehuis'-kinderen.
- e. De vraag naar 'kindertehuis'-kinderen stimuleert aanbod van kinderen die verblijven in kindertehuizen.
- f. Om in dit aanbod te kunnen voorzien is het wenselijk dat er kindertehuizen in het land van herkomst zijn met te adopteren kinderen.
- g. Interlandelijke adoptie leidt daardoor, paradoxaal genoeg, tot instandhouding of zelfs aanwas van kindertehuizen terwijl adoptie (naar gezinnen) juist kindertehuizen leger en liefst overbodig zou moeten maken (o.a. Chou en Browne, 2008).

7 Contra: Het Jeugdbeschermingssysteem-ondermijnings-argument

- a. Elk kind heeft recht om op een passende wijze in het eigen land verzorgd te worden. Slechts indien dit op geen enkele passende wijze mogelijk is kan interlandelijke adoptie worden overwogen (art 21b IVRK).
- b. Het is in het belang van kinderen (component van continuïteit in opvoeding en stabiliteit in levensomstandigheden) om in het eigen land van herkomst op te groeien en niet in een ander land.
- c. In landen van herkomst zijn (meer of minder uitgewerkte) systemen voor jeugdbescherming die de doelgroep van kinderen zouden moeten beschermen in hun eigen land.
- d. Door interlandelijke adoptie vindt een vorm van 'outsourcing' van de jeugdbescherming plaats. De jeugdbescherming van kinderen uit de doelgroep wordt, via interlandelijke adoptie, uitbesteed aan (wensouders in) andere landen.
- e. Hierdoor neemt de noodzaak om goede (professionele) jeugdbeschermingssystemen in landen van herkomst in stand te houden af.
- f. Dit ondermijnt vorming en instandhouding van goede jeugdbeschermingssystemen in landen van herkomst (o.a. Cheney en Rotabi, 2015).

8 Contra: Het Binnen beter dan buiten ook al is dat duurder-argument

- a. Elk kind heeft recht om op een passende wijze in het eigen land verzorgd te worden. Slechts indien dit op geen enkele passende wijze mogelijk is, kan interlandelijke adoptie worden overwogen (art 21b IVRK).
- b. Het is in het belang van kinderen (component van continuïteit in opvoeding en stabiliteit in levensomstandigheden) om in het eigen land op te groeien en niet in een ander land.
- c. Jeugdbeschermingssystemen die kinderen binnen hun eigen land beschermen verdienen de voorkeur boven systemen die er toe leiden dat kinderen buiten hun land beschermd worden.
- d. Adoptie in eigen land is daarom, in principe, beter dan adoptie in een buitenland.
- e. Het in stand houden van jeugdbeschermingssystemen in landen van herkomst is echter kostbaar voor die landen, terwijl interlandelijke adoptie deze (vaak arme) landen juist financieel voordeel oplevert.
- f. Zo geeft interlandelijke adoptie een financiële prikkel tot opvang van kinderen in het buitenland ten koste van opvang in het land van herkomst.

9 Contra: Het Illegale praktijken-argument

- a. De financiële belangen van bij interlandelijke adoptie betrokken partijen zorgen voor reële risico's op illegale en ongewenste praktijken.
- b. Er zijn twee aannemelijke oplossingen voor dit probleem te onderscheiden:
 - te stoppen met interlandelijke adoptie in een land waar dit risico speelt. Deze oplossing werkt onvoldoende omdat daarmee het probleem verschuift naar andere landen (o.a. Cheney en Rotabi, 2015).
 - het verbeteren van het toezicht en de controle op het adoptieproces. Deze oplossing lijkt in de praktijk niet goed uitvoerbaar (zie paragraaf 3.6).
- c. Er lijken geen goed uitvoerbare oplossingen voorhanden om de risico's te verminderen.
- d. De risico's op illegale praktijken zijn te groot om interlandelijke adoptie in stand te houden.
- e. Interlandelijke adoptie moet stoppen.

10 Contra: Het Subsidiariteitsbeginsel-argument

- a. Adoptie is volgens het subsidiariteitsbeginsel uit het IVRK (art 21b) en het Haagse verdrag (art 4 lid b) een ultimum remedium: het kan slechts worden overwogen indien het kind op geen enkele andere passende wijze kan worden verzorgd in het land van zijn of haar herkomst.
- b. Het onderzoek naar de subsidiariteit is een onderdeel van het bepalen of een kind in aanmerking komt om geadopteerd te worden.
- c. In praktijk is er veelal geen gestructureerde en verifieerbare aanpak in het land van herkomst om uitvoering te geven aan dit onderzoek naar de subsidiariteit en de uitvoering daarvan (aanbieden van alternatieven).
- d. In landen van herkomst en ontvangende landen is onvoldoende controle op het subsidiariteitsbeginsel.
- e. Of een kind terecht in aanmerking komt voor adoptie is dan niet goed te bepalen.

- f. Als adoptabiliteit niet goed te bepalen is, dan is niet voldaan aan het genoemde recht van kinderen (IVRK) en aan de internationale eisen van interlandelijke adoptie (Haagse verdrag).
- g. Het interlandelijke adoptiesysteem kan niet gecontinueerd worden, omdat in praktijk niet kan worden voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

11 Contra: Het Kleine aantallen-argument

- a. Uit de meeste landen adopteert Nederland heel kleine aantallen kinderen.
- b. Voor deze kleine aantallen kinderen is het goed mogelijk om een individuele oplossing – een gezin in het land van herkomst – te vinden.
- c. Interlandelijke adoptie is niet nodig om deze kinderen aan een gezin te helpen.
- d. Een gezin in het land van herkomst is beter dan een gezin in Nederland (art 21 IVRK).
- e. Interlandelijke adoptie is niet de beste oplossing voor deze kinderen.

12 Contra: Het Meer kinderen helpen-argument

- a. Gesteld: Nederland stopt met interlandelijke adoptie en concentreert zich op de opbouw van het lokale jeugdbeschermingssysteem in landen van herkomst.
- b. Doordat er geen aanzuigende werking van adoptie is zullen minder kinderen in een kindertehuis verblijven (zie argument 6-contra macro).
- c. De groep toekomstige kinderen die dan in een gezin in het land van herkomst kan opgroeien is veel groter dan de kleine aantallen kinderen die mogelijk in een kindertehuis opgroeien doordat ze niet geadopteerd worden.
- d. Gerichte individuele hulp aan kinderen die anders geadopteerd waren om een gezin te vinden versterkt het effect dat meer kinderen beschermd worden.
- e. Interlandelijke adoptie geeft minder kinderen een gezin dan de lokale opbouw van het jeugdbeschermingssysteem.

13 Contra: Het Beter alternatief-argument

- a. Elk kind heeft recht om op een passende wijze in het eigen land verzorgd te worden. Slechts indien dit op geen enkele passende wijze mogelijk is kan interlandelijke adoptie worden overwogen (art 21b IVRK).
- b. Het is in het belang van kinderen (component van continuïteit in opvoeding en stabiliteit in levensomstandigheden) om in het eigen land op te groeien en niet in een ander land.
- c. Interlandelijke adoptie is complex georganiseerd en kost veel geld voor ouders en overheid.
- d. Als het geld (van de Nederlandse overheid) in het land van herkomst besteed wordt aan de opbouw van het jeugdbeschermingssysteem dan kunnen er veel meer kinderen in een gezin in het land van herkomst opgroeien.
- e. Kinderen zijn beter beschermd door het geld in het land van herkomst te besteden dan door interlandelijke adoptie.

14 *Contra: Het Verdrag biedt onvoldoende waarborg-argument*

- a. Het Haagse verdrag heeft tot doel het proces van interlandelijke adoptie zorgvuldig te doen verlopen.
- b. In Het Haagse verdrag zijn eisen opgenomen waar een adoptie aan moet voldoen.
- c. Deze eisen worden onvoldoende gecontroleerd door de Centrale Autoriteit in het land van herkomst.
- d. Deze eisen worden ook onvoldoende gecontroleerd door de Centrale Autoriteit in Nederland.
- e. Zonder controle op de uitgangspunten van het verdrag kan het verdrag dienen als dekmantel voor illegale praktijken.
- f. Het Haagse verdrag 'biedt onvoldoende waarborg tegen gelegaliseerde kinderhandel' (o.a. Post, 2008).

15 *Contra: Het Stigmatiserings-argument*

- a. Uit het grootste land van herkomst (China) worden alleen *special need*-kinderen geadopteerd.
- b. In China worden *special need*-kinderen gestigmatiseerd.
- c. Het motief om deze kinderen af te staan is discriminatoir.
- d. Het uitzenden van deze kinderen naar een ander land stigmatiseert ze nog meer.
- e. Doordat Nederland deze kinderen adopteert, wordt de stigmatiseringspraktijk in het land van herkomst gerechtvaardigd.
- f. Stoppen met interlandelijke adoptie van deze kinderen maakt dat niet langer wordt meegewerkt aan stigmatisering van deze kinderen in het land van herkomst.

16 *Contra: Het Inconsequentie-argument*

- a. Nederland kent een strikt migratiebeleid met voor kinderen een restrictief kinderpardon.
- b. Interlandelijke adoptie zorgt voor extra nieuwe Nederlanders.
- c. Interlandelijke adoptie past niet bij een strikt migratiebeleid.

Deze argumenten op macroniveau onderbouwen de stellingname dat het huidige adoptiesysteem niet gecontinueerd kan worden.

4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is een inventarisatie gemaakt van de argumenten vóór interlandelijke adoptie als middel om de doelgroep te beschermen en argumenten tégen interlandelijke adoptie ter bescherming van de doelgroep.

De argumenten zijn onderscheiden in argumenten op microniveau (individueel) en macroniveau (systeem). Een aantal voorbeelden van genoemde argumenten zijn het *Gezinsvoordeel argument* (pro-micro), het *Succesvolle adoptie argument* (pro-macro), het *Gehechtheidsprobleem argument* (contra-micro) en het *Vraag creëert aanbod via kindertehuizen argument* (contra-macro).

Hoofdstuk 5 Afweging van argumenten

In het voorgaande hoofdstuk zijn argumenten gepresenteerd vóór en tégen interlandelijke adoptie als middel om kinderen te beschermen die het risico lopen niet bij hun gezin op te kunnen opgroeien. In dit hoofdstuk beoordeelt de RSJ deze argumenten en weegt ze tegen elkaar af.

De afweging die de RSJ maakt, wordt bepaald door de taak die de RSJ heeft op het gebied van de jeugdbescherming. Dit betekent dat interlandelijke adoptie primair beoordeeld wordt op haar merites als middel tot jeugdbescherming. Een goed middel tot jeugdbescherming moet voldoen aan een aantal normatieve uitgangspunten. Het behoort in overeenstemming te zijn met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en het wordt uitgevoerd overeenkomstig het Haagse verdrag. Verder zal het middel de componenten van het belang van het kind moeten dienen zoals die onderscheiden kunnen worden volgens het BvK-model.¹³⁹

Bij de afweging van de argumenten zijn twee algemene 'wegingsregels' gehanteerd:

1. Argumenten die primair naar een belang of een recht van een kind verwijzen wegen zwaarder dan argumenten die (met name) gericht zijn op de belangen van andere partijen.
2. Argumenten waarvan de premissen door (wetenschappelijk) onderzoek ondersteund (kunnen) worden, wegen zwaarder dan argumenten die rusten op uitspraken die niet of minder onderbouwd zijn door onderzoek.

In dit hoofdstuk oordeelt de RSJ over de argumenten vóór en tégen interlandelijke adoptie als (beste) middel om kinderen te beschermen. De indruk zou kunnen ontstaan dat een dergelijke benadering ook een oordeel inhoudt over interlandelijke adoptie tot nu toe en dat de RSJ een opvatting heeft over de vraag of het wel of niet goed is geweest dat in het verleden geadopteerde kinderen naar ons land zijn gekomen. Dat is niet het geval. In het verleden is een afweging gemaakt ten aanzien van interlandelijke adoptie, bezien op basis alle informatie die in dat tijdgewricht beschikbaar was. De RSJ adviseert om deze afweging opnieuw te maken in het licht van de huidige ontwikkelingen en op basis van de ervaringen en onderzoeken die momenteel beschikbaar zijn. Het is een afweging met het oog op de kinderen van de toekomst en deze behelst geen oordeel over de situatie van kinderen en volwassenen die in het verleden geadopteerd zijn of over de ouders die hen adopteerden.

5.1 Waardering argumenten

Uit de argumenten die in het vorige hoofdstuk gepresenteerd zijn, wordt in deze paragraaf een selectie gemaakt van argumenten die volgens RSJ de meeste overtuigingskracht hebben. Van de geselecteerde argumenten wordt naast het benoemen van de kracht van het argument ook aangegeven welke kritische kanttekening er bij te maken is, en wat de RSJ daarover opmerkt.

¹³⁹ Zie paragraaf 3.1 en bijlage I.

Pro-microniveau

Op het niveau van het individuele kind is het *Gezinsvoordeel-argument* naar de mening van de RSJ een zeer sterk argument voor interlandelijke adoptie. Een individueel kind waarvoor in het land van herkomst geen gezin beschikbaar is, kan door middel van interlandelijke adoptie wel in een gezin opgroeien.

Een kritische kanttekening die de RSJ bij dit argument maakt is dat volgens het IVRK (art 21) een gezin in het eigen land een beter alternatief voor het kind is dan een gezin in een ander land en dat er in het huidige adoptiesysteem onvoldoende wordt gedaan om een gezin in het land van herkomst te vinden.

De RSJ meent dat het *Welvarend Nederland-argument*¹⁴⁰ en het *Optimale-zorgargument* minder sterke argumenten zijn. De RSJ komt tot dit oordeel vanuit een weging tussen de verschillende componenten waaruit het 'belang van het kind' is opgebouwd. In het BvK-model zijn adequate verzorging (o.a. gezondheidszorg) en affectief klimaat (opgroeien in een gezin) als zulke componenten gedefinieerd. Het IVRK stelt dat ieder kind recht heeft op het genot van een zo goed mogelijke gezondheid en bijbehorende voorzieningen (art 24 IVRK). Het *Welvarend Nederland-argument* en het *Optimale zorg-argument* richten zich niet primair op *adequate* verzorging, maar meer op *optimale* verzorging. De voorkeur van de RSJ gaat uit naar 'opvang van kinderen in een gezin in het land van herkomst met *adequate* verzorging' boven 'opvang van kinderen in een gezin van buitenlandse adoptieouders met *optimale* verzorging'. Dit betekent dat het *Gezinsvoordeel-argument* zwaar weegt en dat aan het *Welvarend Nederland-argument* en het *Optimale zorg-argument* relatief minder zwaar gewicht worden toegekend in onze afweging. Zeker als we het *Gezin in eigen land-argument* serieus nemen.

In het licht van VN-richtlijnen¹⁴¹ is bovendien, meent de RSJ, nog een kritische kanttekening te plaatsen bij het *Welvarend Nederland-argument* en het *Optimale zorg-argument*. Volgens de VN-richtlijnen mag armoede geen reden zijn voor interlandelijke adoptie en hiermee zou welvaart dus geen argument voor interlandelijke adoptie mogen zijn. De RSJ sluit zich bij deze uitleg van de VN-richtlijn aan.¹⁴²

Pro-macroniveau

Het *Succesvolle adoptie-argument* is een sterk argument voor interlandelijke adoptie. In Nederland gaat het met veel geadopteerde volwassenen goed en hierdoor is het te verwachten dat het ook goed zal gaan met kinderen die in de toekomst geadopteerd gaan worden.

De RSJ heeft wel een kritische overweging bij dit argument. De verwachting van succesvolle adopties in de toekomst is gebaseerd op adopties uit het verleden. Inmiddels zijn de omstandigheden waaronder adoptie plaatsvindt gewijzigd door het groeiende aanbod van oudere en *special need*-kinderen. Hierdoor verwacht de RSJ dat het risico op onsuccesvolle

¹⁴⁰ Sommigen zullen het 'Welvarend Nederland-argument' als een vorm van westerse arrogantie zien. Alsof het slechts mogelijk is om kinderen goed op te voeden in een rijk en welvarend land als Nederland.

¹⁴¹ General Comment no 14, 2013 en Guidelines for the alternative care of children, 2010.

¹⁴² Zie ook uitspraak Europese Hof in voetnoot 108.

adopties zal toenemen.

Een ander sterk argument dat ervoor pleit om adoptie als systeem (op macroniveau) in stand te houden is het *Illegaliteit preventie-argument*. Het grotere risico op illegale adoptie¹⁴³ indien er geen legale mogelijkheid tot adoptie beschikbaar is, acht de RSJ reëel. Toch heeft de RSJ bedenkingen bij dit argument. De juiste reactie op 'interlandelijke adoptie is niet goed' maar 'illegale interlandelijke adoptie is nog erger' is dat in plaats van interlandelijke adoptie iets goeds ontwikkeld moet worden terwijl ondertussen illegale adoptie met kracht voorkomen moet worden. De RSJ meent dat illegale adoptie sowieso aangepakt moet worden. Dit sluit aan bij de aanbevelingen die het VN Comité inzake de Rechten van het Kind heeft gedaan aan Nederland in 2009.¹⁴⁴

Tot slot vormt het *Oplosbare knelpunten-argument* een belangrijk argument, naar het oordeel van de RSJ. De knelpunten in het huidige systeem worden bij dit argument grotendeels als oplosbaar beschouwd en vormen geen belemmering om het systeem te handhaven.

Een overweging bij dit argument is dat er veel discussie is over de mate waarin knelpunten opgelost kunnen worden. Er wordt al jaren gewerkt aan het verbeteren van de knelpunten, waarbij het beoogde resultaat nog niet gerealiseerd is (zie bijvoorbeeld de signaleringen van IJZ in paragraaf 3.3). De RSJ is met name kritisch over het knelpunt van het falende toezicht en de beperkte mogelijkheden om dit op te lossen (zoals geconcludeerd door het Ministerie van VenJ).

Contra-micro

De RSJ beschouwt het *Gehechtheids-argument* als een sterk argument tegen interlandelijke adoptie. Het risico op gehechtheidsproblemen of een hechtingsstoornis is reëel en neemt toe door de adoptie van meer oudere en *special need*-kinderen. Tegen dit argument zou in te brengen zijn dat het goed gaat met de meeste geadopteerden en dat de gehechtheidsproblemen dus over het geheel genomen beperkt van omvang zijn. Een andere kritische kanttekening hierbij is dat gehechtheidsproblemen zouden worden veroorzaakt door de breuk met de biologische ouders en niet door de adoptie op zichzelf. Bij deze redenering wordt ervan uitgegaan dat de adoptie zelf geen factor is in de gehechtheidsproblemen. De RSJ overweegt dat die invloed er wel is. Bovendien heeft de *vraag* naar adoptie volgens de RSJ invloed op de mate waarin kinderen worden afgestaan door hun biologische ouders.

¹⁴³ Definitie illegale adoptie HCCH: 'illegal adoption means an adoption resulting from abuses, such as abduction, the sale of, traffic in, and other illegal or illicit activities' (HCCH 2008, p 16). Ook adopties die via de juiste procedures tot stand zijn gekomen maar waarbij zich ergens in het proces ongewenste praktijken hebben voorgedaan vallen hiermee onder illegale adoptie. Illegale adoptie is in Nederland niet toegestaan maar het is niet strafbaar als mensenhandel omdat het oogmerk van uitbuiting ontbreekt (art 273f WvSr). Er is veel discussie over de verjaringstermijn en lichte straffen (lage geldboetes) bij illegale adoptie (zie bv. <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@26520/nederlandse/>). In de inleiding adviseert de RSJ al om separaat aandacht te besteden aan de aanpak en strafbaarstelling van illegale adoptie.

¹⁴⁴ '(...) alle maatregelen te treffen die nodig zijn om illegale adoptie te voorkomen (...) en 'dat de Verdragsstaat (Nederland) alle nodige maatregelen neemt om te zorgen dat nationale wetgeving voldoet aan de artikelen 2 en 3 van het Facultatief Protocol, en in het bijzonder de omschrijving van verkoop en het onrechtmatig verkrijgen van toestemming bij adoptie' (art 2a en art3 lid 1 a ii Facultatief Protocol) uit Overzicht van internationale aanbevelingen op het gebied van mensenrechten, juli 2015 en zie ook Committee on the rights of the child, 2009.

De RSJ hecht ook grote waarde aan het *Gezin in eigen land-argument*. In dit argument speelt het kinderrecht op een gezin in eigen land (preambule en art 21b IVRK) een hoofdrol. Dit kinderrecht en de onderliggende componenten van het belang van een kind ('continuïteit van opvoeding' en 'stabiliteit in levensomstandigheden') dienen naar het oordeel van de RSJ zwaar mee te wegen in de afweging.

Tegen dit argument is in te brengen dat in de praktijk soms geen gezin gevonden wordt in eigen land en dat interlandelijke adoptie wel dit gezin zou kunnen bieden. De RSJ meent dat dit juist mede te wijten is aan het bestaan van interlandelijke adoptie en de focus in de keten op adoptie als oplossing. Doordat er de 'uitweg' van interlandelijke adoptie is, hoeft men minder aandacht te besteden het zoeken naar een oplossing in het land van herkomst.

Contra-macro

Het *Vraag-creëert-aanbod-via-kindertehuizen-argument* acht de RSJ een zeer sterk argument tegen interlandelijke adoptie. Dit geldt tevens voor het *Jeugdbeschermingssysteem-ondermijnings-argument*. In verschillende onderzoeken is de juistheid van de claims uit deze argumenten tegen interlandelijke adoptie overtuigend aangetoond naar het oordeel van de RSJ. De RSJ meent bovendien dat de knelpunten waarop deze argumenten zien, geen knelpunten zijn die alleen te maken hebben met specifieke landen. Het zijn eerder knelpunten van het adoptiesysteem als zodanig. Er is kritiek mogelijk op deze argumenten. Men kan twijfelen aan de omvang en de wijze van onderzoek over de aanzuigende werking van kindertehuizen. Men kan twijfelen of het jeugdbeschermingssysteem werkelijk ondermijnd wordt, of dat dit niet in alle landen het geval is. Men kan aannemen dat de meeste kinderen wel degelijk terecht in een kindertehuis belanden. De RSJ acht deze twijfels van minder gewicht dan de onderbouwing van beide argumenten.

Het *Illegale praktijken-argument* is naar het oordeel van de RSJ tevens een belangrijk argument. Het wijst op het reële risico op illegale en ongewenste praktijken als gevolg van de sterke financiële belangen die betrokken partijen bij interlandelijke adoptie hebben. De RSJ realiseert zich dat ook bij dit argument kanttekeningen te plaatsen zijn. Weliswaar ziet de RSJ (daarin bevestigd door anderen)¹⁴⁵ een reëel risico op illegale praktijken maar anderen argumenteren dat er geen wetenschappelijk onderzoek bekend is naar de frequentie en aard van de onregelmatigheden en misstanden.¹⁴⁶ Ze menen dat het uitsluiten van risico's een utopie is. De RSJ meent dat het neutraliseren van de financiële prikkel het risico op illegale en ongewenste praktijken wel degelijk zou verkleinen.

Tot slot hecht de RSJ grote waarde aan het subsidiariteitsbeginsel: alleen als geen andere oplossing beschikbaar is mag men overgaan tot interlandelijke adoptie van een kind. Zo worden belangrijke elementen van 'het belang van het kind': affectief klimaat, continuïteit in opvoeding en stabiliteit in levensomstandigheden het beste gewaarborgd. Deze belangen zijn eerder vertaald in het '*Gezin in eigen land-argument*' en komen terug in het '*Subsidiariteitsbeginsel-argument*'.

¹⁴⁵ Bijvoorbeeld Post 2008, p 34.

¹⁴⁶ Bijvoorbeeld Commissie Kalsbeek 2008, p 22.

Dit argument zal niet veel overtuigingskracht hebben voor wie meent dat de huidige naleving van het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk wel voldoende is gewaarborgd en voor wie de huidige uitvoering van het beginsel als het maximaal haalbare wordt beschouwd. Maar in de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat de vergunninghouders nog altijd geen gedeeld normenkader hebben ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel.¹⁴⁷ De vergunninghouders denken nog altijd verschillend over wanneer voldoende aan het subsidiariteitsbeginsel voldaan is. De RSJ meent dat in de praktijk niet goed is vast te stellen of het subsidiariteitsbeginsel voldoende is nageleefd. Dit maakt het *subsidiariteitsbeginsel-argument* voor de RSJ een steekhoudend argument tegen interlandelijke adoptie.

De RSJ meent dat een aantal argumenten, uit de verzameling pro en contra argumenten, minder gewicht in de schaal leggen bij een afweging, indien we onze twee weegregels toepassen. Daarbij denkt de RSJ vooral aan het '*Discriminatie-argument*' en het '*Inconsequentie-argument*'. Het laatste argument heeft minder gewicht vanwege de eerste weegregel. Die regel stelt dat argumenten die het belang van anderen dan kinderen betreffen minder gewicht hebben. Het '*Discriminatie-argument*' is volgens de RSJ onvoldoende onderbouwd door onderzoek (toepassing tweede weegregel). Er is de RSJ weinig onderzoek bekend waarin de impact van discriminatie op kinderen, naast de impact van andere aspecten van interlandelijke adoptie, specifiek is onderzocht. Verder is de RSJ ervan overtuigd dat in de Nederlandse multiculturele samenleving geadopteerden met een ander uiterlijk geen grote uitzondering vormen.

5.2 Onderlinge afweging argumenten

Velen hebben de overtuiging dat er in een ideale wereld geen interlandelijke adoptie nodig zou zijn. In de landen van waaruit nu geadopteerd wordt, zou idealiter voldoende zorg en ondersteuning bestaan, zodat kinderen geen honger hebben, hun ouders ondersteund worden om het gezin bij elkaar te houden en als dit niet langer kan, of als een gezin ontbreekt, dat er een vervangend gezin kan worden gevonden in het eigen land.

Het vraagstuk van de interlandelijke adoptie is een lastig dilemma. Er zijn op microniveau sterke argumenten *voor* interlandelijke adoptie. Daar staan volgens de RSJ op macroniveau sterke argumenten *tegen* interlandelijke adoptie tegenover.

Zij die het huidige stelsel van interlandelijke adoptie willen laten continueren en interlandelijke adoptie vooral als een 'goede zaak' beschouwen, concentreren zich met name op de micro-argumenten. Verder lijken zij bepaalde componenten van het 'belang van het kind', namelijk de mate van 'adequate verzorging', het zwaarst te laten wegen. De RSJ meent echter dat aan andere componenten, zoals 'continuïteit in opvoeding en verzorging' en 'stabiliteit in levensomstandigheden', daarmee te weinig gewicht toegekend wordt. De RSJ oordeelt verder dat een focus op de microniveau-argumenten weliswaar het belang van het individuele kind benadrukt, maar onvoldoende recht doet aan de (sterke) argumenten op macroniveau. De RSJ adviseert de overheid en de overheid is niet alleen verantwoordelijk voor de rechten en het welzijn van individuele kinderen maar ook voor het stelsel van interlandelijke adoptie op macroniveau dat de rechten en het welzijn van 'alle'

¹⁴⁷ AEF 2016, p 36 en zie ook paragraaf 3.4.

kinderen betreft die tot de doelgroep behoren. Alles afwegende, weegt de RSJ daarom de contra-argumenten op macroniveau zwaarder.

De RSJ maakt ten aanzien van de besproken argumenten de volgende afweging. Ondanks de voordelen op het niveau van het individuele kind (microniveau) is het adoptiesysteem volgens de RSJ niet de beste oplossing om kinderen behorend tot de doelgroep in het algemeen (macroniveau) te beschermen. In deze afweging speelt met name mee dat, gelet op de taak van de overheid, een zwaarder gewicht wordt toegekend aan de argumenten op het macroniveau (systeem) dan aan de argumenten op het microniveau. De RSJ meent overigens dat in de denkrichting die dadelijk geadviseerd wordt ook recht kan worden gedaan aan de argumenten op microniveau.¹⁴⁸

De argumenten tegen interlandelijke adoptie op macroniveau worden door de RSJ als gezegd zwaar gewogen. In verschillende wetenschappelijke onderzoeken is de aanzuigende werking van adoptie aangetoond. Interlandelijke adoptie creëert een aanbod van kinderen in kindertehuizen. Daarnaast ondermijnt interlandelijke adoptie de volgens het IVRK beste oplossing (opvang in een gezin in de eigen cultuur en het eigen land). Interlandelijke adoptie belemmert de opbouw en uitbouw van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst. Deze argumenten wegen volgens de RSJ zwaarder dan argumenten met betrekking tot individuele kinderen die baat hebben bij een interlandelijke adoptie. Het feit dat de meeste geadopteerden in Nederland het goed maken, neemt niet weg dat het volgens het IVRK (art 20) beter is als deze kinderen (en meer kinderen) het goed zouden maken in hun eigen land.

Een belangrijke overtuiging onder de argumentatie vóór interlandelijke adoptie is dat het onvermogen van een land van herkomst om een kind in het eigen of een ander gezin te laten opgroeien, niet kan worden afgewenteld op een individueel kind dat hierdoor zonder gezin zal opgroeien. Zo bezien zouden interlandelijke adoptie en hulp bij de ondersteuning van een jeugdbeschermingssysteem in landen van herkomst naast elkaar kunnen bestaan. De overtuiging van de RSJ is echter dat interlandelijke adoptie en hulp bij de opbouw van het jeugdbeschermingssysteem niet goed naast elkaar kunnen bestaan. De mogelijkheid tot interlandelijke adoptie vormt namelijk zelf een belemmering om het jeugdbeschermingssysteem uit te bouwen. Het is van belang dat de focus gaat verschuiven naar de opbouw van dit jeugdbeschermingssysteem.

Het wijzigen van het huidige interlandelijke adoptiesysteem impliceert niet dat kinderen aan hun lot worden overgelaten in een kindertehuis. Het betekent dat veel meer kinderen, toekomstige kinderen, kunnen opgroeien in een gezin in het land van herkomst.

5.3 Nieuwe denkrichting

Interlandelijke adoptie wordt niet als het beste instrument gezien om de kinderen uit de doelgroep te beschermen.

¹⁴⁸ Omdat het veelal kleine aantallen kinderen per land betreft, verwacht de RSJ dat individuele oplossingen voor kinderen kunnen worden gevonden.

De RSJ adviseert daarom toekomstige generaties kinderen een betere bescherming te bieden door het op- en uitbouwen van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst. Hiermee worden niet alleen (procedures voor) uithuisplaatsing en dergelijke bedoeld maar nadrukkelijk ook de preventieve aspecten van jeugdbescherming, waaronder programma's ter ondersteuning van ouders.

De RSJ roept de Ministers van VenJ en van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op om in gezamenlijkheid en samen met de bij interlandelijke adoptie en ontwikkelingshulp betrokken organisaties deze richting uit te werken. Om het voorstel concreter te maken doet de RSJ de volgende suggesties:

Inhoud

- Verleg de focus van meewerken aan interlandelijke adoptie naar het op- en uitbouwen van het jeugdbeschermingssysteem.
- Ga ten aanzien van een huidig land van herkomst van een toezichhoudende rol naar een samenwerkingsverband.
- Ga samenwerken met een zeer beperkt aantal landen (<5).
- Voor een afgebakende, langere periode.
- Deel kennis (bijvoorbeeld door het detacheren van professionals van de RvdK).
- Ondersteun financieel op specifieke doelen (bijvoorbeeld scholing van lokale medewerkers).
- Maak gebruik van lopende hulpprogramma's in de landen van herkomst (bijvoorbeeld Unicef en Terre des Hommes).
- Start klein (deel van een land) en breidt later uit.
- Biedt andere Europese landen (in een opbouw) aan om ook de alternatieve zorg voor 'hun' adoptiekinderen in het land van herkomst te organiseren.

Proces

- Voer de fundamentele discussie over adoptie met de Tweede Kamer en niet alleen de discussie over sturingsmodellen en uitvoering.¹⁴⁹
- Maak spoedig een beleidskeuze voor de toekomst.
- Neem de tijd om het nieuwe scenario uit te werken (bv. welke landen) en het huidige adoptieveld te laten omschakelen.
- Op het moment dat het nieuwe scenario van start gaat in een aantal landen, wordt de adoptievraag uit Nederland voor alle landen gestopt.
- Zorg voor een zorgvuldige afwikkeling van de lopende procedures.
- Inspireer andere Europese landen om andere landen van herkomst op een vergelijkbare wijze te ondersteunen.

Transitie-periode

- Beëindig per direct, en los van de scenario keuze die de Minister maakt ten aanzien van de toekomst, de samenwerking met landen waarin grote specifieke knelpunten spelen.

¹⁴⁹ Zie ook AEF 2016, p 35 'Het is wenselijk om, (ook) los van incidenten, een open debat te voeren over adoptie. Dit geeft meer kaders (waar wil Nederland naartoe met interlandelijke adoptie) om een vruchtbare discussie te voeren.'

Het gaat om China (toezicht door CA en vergunninghouders niet mogelijk), de VS¹⁵⁰ (schendt intentie van verdrag i.v.m. subsidiariteitsbeginsel en vrijelijke toestemming) en EU-landen van herkomst (subsidiariteitsbeginsel).

Deze denkrichting sluit goed aan bij het IVRK, waarin staten zich verplichten tot het steunen van andere staten. Welvarende landen hebben een plicht om andere landen te helpen bij het realiseren van kinderrechten in hun eigen land.¹⁵¹

5.4 'Gezin in land van herkomst' naast de scenario's van AEF

De nieuwe denkrichting beschouwt de RSJ als het ideale scenario voor het beschermen van kinderen die buiten een gezinssituatie dreigen op te groeien. In dit ideale scenario, dat de RSJ betitelt als 'Gezin in land van herkomst', wordt interlandelijke adoptie beëindigd teneinde toekomstige kinderen optimaal te kunnen beschermen door hen in eigen land in een gezin te laten opgroeien.

De Minister van VenJ heeft de RSJ gevraagd te adviseren over door AEF ontwikkelde scenario's. Op deze adviesvraag wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan. Het RSJ-scenario 'Gezin in land van herkomst' is van een andere orde dan de AEF-scenario's, die sturingsmodellen behelzen, gebaseerd op het uitgangspunt dat interlandelijke adoptie het juiste middel is om de doelgroep te beschermen. Het 'Gezin in land van herkomst' scenario berust daarentegen op afwijzing van interlandelijke adoptie als beste vorm van jeugdbescherming. Alhoewel de RSJ meent dat voor een ander en beter scenario moet worden gekozen, zal in het volgende hoofdstuk een advies worden geformuleerd, uitgaande van de gegeven randvoorwaarde van het continueren van interlandelijke adoptie.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de tweede hoofdvraag van dit advies beantwoord: hoe kunnen kinderen (van de doelgroep voor interlandelijke adoptie – zij die niet bij hun eigen gezin kunnen opgroeien) het beste beschermd worden?

Het 'belang van het kind' is te onderscheiden in verschillende componenten die tot afzonderlijke argumenten voor en tegen adoptie leiden. In de afweging van de argumenten gaat de voorkeur van de RSJ uit naar 'opvang van kinderen in een gezin in het land van herkomst met adequate verzorging' boven 'opvang van kinderen in een gezin van buitenlandse adoptieouders met optimale verzorging.' Dit betekent dat het '*Gezin in eigen land-argument*' zwaar weegt en dat aan het '*Welvarend Nederland-argument*' en het '*Optimale zorg-argument*' een relatief minder zwaar gewicht wordt toegekend in onze afweging.

¹⁵⁰ De RSJ realiseert zich dat dit advies drie partijen direct raakt, namelijk de homoseksuele wensouders, de vergunninghouder die zich exclusief op de V.S. focust (a New Way) en de Amerikaanse biologische moeder die de wens heeft dat haar kind in het buitenland opgroeit. De RSJ meent, op grond van het IVRK, dat het belang van het kind om in de eigen cultuur op te groeien zwaarder moet wegen dan het belang van de homoseksuele wensouders en het belang van de biologische moeder.

¹⁵¹ Zie paragraaf 1.2

Er zijn op microniveau sterke argumenten *voor* interlandelijke adoptie. Daar staan volgens de RSJ op macroniveau sterke argumenten *tegen* interlandelijke adoptie tegenover. De RSJ adviseert de overheid, die verantwoordelijk is voor het stelsel van interlandelijke adoptie op macroniveau, dat de rechten en het welzijn van 'alle' kinderen betreft die tot de doelgroep behoren. Alles afwegende, weegt de RSJ de contra-argumenten op macroniveau zwaarder dan pro-argumenten op microniveau.

De RSJ meent dat interlandelijke adoptie niet het beste middel is om deze kinderen te beschermen en doet een beroep op de Nederlandse overheid om de focus te verleggen en deze kinderen te beschermen door het ondersteunen van de opbouw en uitbouw van het jeugdbeschermingsstelsel in het land van herkomst. Dit ideale scenario noemt de RSJ 'Gezin in land van herkomst'.

De RSJ roept de Minister op de fundamentele discussie over adoptie met de Tweede Kamer te voeren en niet alleen de discussie over sturingsmodellen en uitvoering. Bij alle gevoeligheden die de discussie over interlandelijke adoptie kenmerken benadrukt de RSJ dat deze discussie op basis van argumenten gevoerd moet worden. Dit advies beoogt daaraan bij te dragen.

Hoofdstuk 6 Scenario's met sturingsmodellen

In dit hoofdstuk adviseert de RSJ over de toekomstscenario's die zijn ontwikkeld door Andersson Elffers Felix (AEF).

6.1 De adviesvraag

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de RSJ gevraagd te adviseren over toekomstscenario's voor een toekomstbestendig interlandelijke adoptiestelsel. Voorafgaand hieraan heeft het ministerie het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) opdracht gegeven om deze toekomstscenario's te ontwikkelen. Deze scenario's behelzen met name de organisatie en het sturingsmodel van het systeem van interlandelijke adoptie.

De Minister van VenJ heeft het AEF rapport 'De toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie' op 22 juni 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden. In de aanbiedingsbrief wordt de vervolgpcedure als volgt beschreven: `

'(...) Het rapport bevat geen advies over de keuze voor een scenario. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is namelijk gevraagd om hierover advies uit te brengen. De RSJ is voornemens dit advies te baseren op een eigen fundamentele beschouwing van het fenomeen interlandelijke adoptie. Het advies van de RSJ wordt in het najaar van 2016 verwacht. De Minister van VenJ zal kort daarna zijn beleidsreactie aan u toesturen. Komende maanden zullen worden benut om met de betrokken partijen in de adoptieketen nader in gesprek te gaan over de bevindingen uit het onderzoek van AEF. (...)'¹⁵²

De Minister vraagt de RSJ welk van de door AEF geschetste toekomstscenario's van interlandelijke adoptie is te prefereren. Het past bij de taak van de RSJ om adoptie in de eerste plaats te benaderen als een middel voor jeugdbescherming. Het antwoord op de gestelde vraag zal daarom zijn: dat scenario dat het beste aansluit bij het ideaal van bescherming van kinderen die buiten een gezinssituatie dreigen op te groeien. Om dat ideaal in beeld te krijgen heeft de RSJ in de voorgaande hoofdstukken verschillende aspecten van interlandelijke adoptie nader verkend. Op basis van wetenschappelijk onderzoek, publicaties en interviews zijn positieve aspecten en knelpunten gesignaleerd. Deze zijn vervolgens verwerkt in argumenten voor en tegen interlandelijke adoptie. Deze argumenten zijn gegroepeerd volgens de tweedeling micro- (individueel) en macroniveau (stelsel). Tot slot zijn de argumenten tegen elkaar afgewogen. Dit heeft de RSJ tot de conclusie gebracht dat de Nederlandse overheid de focus beter kan verleggen naar het ondersteunen van de opbouw en uitbouw van het jeugdbeschermingssysteem in (huidige) landen van herkomst. Interlandelijke adoptie is volgens de RSJ niet het beste middel om (deze) kinderen te beschermen. De RSJ noemt deze nieuwe denkrichting 'Gezin in land van herkomst'.

De Minister van VenJ heeft de RSJ gevraagd om een advies uit te brengen over de vier gepresenteerde toekomstscenario's die allen uitgaan van continuering van interlandelijke

¹⁵² Brief Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Veiligheid en Justitie 23 juni 2016, Kamerstukken II 2015/2016, 31 839, 524, p. 16.

adoptie. In het ideale scenario (naar mening van de RSJ) kiest de Minister voor een beter alternatief dan interlandelijke adoptie. Dit maakt alle door AEF gepresenteerde scenario's suboptimaal. Maar om de vraag van de Minister te beantwoorden zal de RSJ, binnen het gegeven kader van de toekomstscenario's, adviseren over het scenario dat het beste in staat is de geïnventariseerde knelpunten weg te nemen.

6.2 De scenario's van AEF

Ten behoeve van het rapport heeft AEF een ruime verkenning uitgevoerd, waarbij veel materiaal is verwerkt en de opvattingen van een groot aantal partijen en personen zijn geïnventariseerd, onder meer in bijeenkomsten waar over verschillende denkrichtingen is gediscussieerd. Een naar het inzicht van de RSJ belangrijke constatering van AEF is de wenselijkheid van een open debat over adoptie ook 'los van incidenten'. AEF presenteert vier scenario's, die als volgt worden omschreven:¹⁵³

Scenario 1: 'Optimaliseren huidige model'

Dit scenario blijft zo dicht mogelijk bij de huidige situatie. Het is letterlijk de 'minimale' variant, waarbinnen alle rollen intact blijven, en de rollen bij dezelfde spelers belegd blijven. De kern van dit scenario is gedragsverandering op eigen initiatief bij de verschillende spelers. Het scenario beschrijft de manier waarop spelers hun rol zouden moeten oppakken om te komen tot het optimaal functioneren van de keten in zijn huidige vorm.

Scenario 2: 'Overheid stuurt op het systeem'

Dit scenario is gericht op het creëren van meer eenduidigheid in de rollen van de overheid en de vergunninghouders, binnen de huidige opzet van het stelsel. Het stelsel wordt niet fundamenteel hervormd. De huidige partijen blijven bestaan, en zij dragen dezelfde verantwoordelijkheden. De invulling van de verantwoordelijkheden verandert in dit scenario wel. Om dit mogelijk te maken krijgt de overheid meer bevoegdheden en zijn er extra waarborgen omtrent de kwaliteit van de match. Voor dit scenario zijn aanpassingen van de wet nodig.

Scenario 3: 'Minder spelers'

Het derde scenario is opgebouwd langs twee lijnen:

- Het bundelen van het toezicht en de vergunningverlening.
- Het stellen van een minimum aantal matches per vergunninghouder, met als gevolg.
- Minder vergunninghouders bij een dalend aantal matches.

De overheidstaken die in dit scenario gebundeld worden, zijn:

- Het toezicht op de uitvoering (dat nu bij de IJZ ligt).
- Het financiële toezicht op de vergunninghouders (dat uitgevoerd wordt door de CA).
- De vergunningverlening (door de CA).

Al deze taken zouden door één organisatie uitgevoerd worden, waardoor beslissingen (over vergunningverlening, maar ook over beleid en risicobeheersing) in samenhang genomen kunnen worden.

¹⁵³ AEF 2016, p 39 e.v.

Scenario 4: 'Een publieke dienst'

In dit scenario wordt interlandelijke adoptie een publieke aangelegenheid: de gehele keten wordt door de overheid in beheer genomen. Er is voor gekozen om dit scenario uit te werken omdat dit een duurzaam systeem oplevert bij een verder afname van het aantal adopties: als de hele keten in één dienst gevat is, kan die dienst met de minste risico's voor het belang van het kind mee-krimpen.

<p>Scenario 1 'Optimaliseren huidige model'</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Gaat uit van het huidige stelsel▪ Substantieel meer samenwerking, bottom-up georganiseerd▪ Toezichthouders identificeren risico's en houden daarop toezicht	<p>Scenario 2 'Overheid stuurt op systeem'</p> <ul style="list-style-type: none">• CA toetst match niet inhoudelijk maar procedureel• CA machtiging per land en aanwijzingsbevoegdheid• Onafhankelijke commissie per vergunninghouder toetst match• Samenwerken tussen toezichthouders
<p>Scenario 3 'Minder spelers'</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Minimum aantal matches stellen▪ Bundeling van de drie toezichtsrollen (vergunningverlening, uitvoeringstoezicht en financieel toezicht)	<p>Scenario 4 'Een publieke dienst'</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Alle taken in handen van de overheid▪ Eén dienst (bestaande of nieuwe organisatie, denk aan RvdK of ZBO)▪ Uitvoering en beleid in één hand; toezicht door Tweede Kamer.

Voor de verdere uitwerking en toelichting van de scenario's wordt verwezen naar het AEF-rapport. Scenario's 1 en 4 vormen uitersten, die als *bottom-up en top-down* kunnen worden gekenschetst. Deze twee scenario's gaan uit van tegengestelde visies op (toedeling van) taken en verantwoordelijkheden van overheid, particulier initiatief en toezicht. Aan de ene kant van het spectrum (*bottom-up*): het systeem laten zoals het is en verbetering realiseren door gedragsverandering op eigen initiatief. Aan de andere kant (*top-down*): het adoptiestelsel én de uitvoering ervan geheel in handen van de overheid leggen. Deze beide scenario's zijn onverenigbaar. De twee 'tussenliggende' scenario's bevatten elementen die in meer of mindere mate elkaar aanvullen of kunnen worden gecombineerd tot verschillende varianten. Geen van de scenario's biedt een complete uitwerking op alle aspecten van adoptie en in die zin zijn het – zoals de benaming scenario's ook aangeeft – eerder

denkrichtingen dan blauwdrukken. Aangezien de scenario's zijn toegespitst op de taken, verantwoordelijkheden en sturing van betrokken partijen in Nederland, wordt minder of niet ingegaan op problemen rond adoptie die hun oorzaak vinden in landen van herkomst.

6.3 Overwegingen ten aanzien van de scenario's

Zoals gezegd gaan de scenario's van AEF uit van continuering van interlandelijke adoptie. In het ideale scenario (naar mening van de RSJ) kiest de Minister voor een ander scenario en beter alternatief dan interlandelijke adoptie. Dit maakt alle door AEF gepresenteerde scenario's suboptimaal. Om toch de adviesvraag van de Minister te beantwoorden stelt de RSJ de vraag welk van de vier scenario's het best in staat is om eerder, door de RSJ in hoofdstuk 3, geïnventariseerde knelpunten weg te nemen. In deze paragraaf worden de scenario's bezien in het licht van deze knelpunten.

Het eerste knelpunt *onduidelijk begrippenkader* (3.1) blijft daarbij buiten beschouwing. De RSJ constateerde dat er veel onduidelijkheid is over het begrip 'belang van het kind' en het door elkaar lopen van macro- en microniveau. Dit bemoeilijkt weliswaar de discussie over interlandelijke adoptie maar is geen knelpunt waar één van de toekomstscenario's een oplossing in kan bieden.

De scenario's in het licht van de knelpunten

De scenario's worden besproken in het licht van de overige knelpunten.

Het tweede knelpunt (3.2) betreft het risico *dat adoptie (het welzijn van) het kind niet ten goede komt*. Hierbij spelen de aspecten van (onveilige) gehechtheid, leeftijd, *special need* en afstamming een rol. Met name het aspect van de *special need* krijgt in het AEF-rapport aandacht. Het verbeteren van de nazorg kan hierbij helpen. In elk van de scenario's is daaraan op een of andere manier aandacht te besteden. De RSJ concludeert ook ten aanzien van het bestrijden van dit knelpunt dat het niet uitmaakt welk van de AEF-scenario's wordt gekozen.

Ook knelpunt 3.3, *tekortkomingen in het juridisch kader*, valt uiteen in verschillende aspecten, waarvan het feit dat het Haagse verdrag niet kan garanderen dat aan het subsidiariteitsbeginsel en andere eisen wordt voldaan volgens de RSJ het belangrijkste is. Knelpunt 3.6 is dat, in het verlengde hiervan, *toezicht* en controle door en op verschillende partijen in het proces onvoldoende zijn. In de AEF-scenario's wordt ruim aandacht geschonken aan sturing, toezicht en controle. Geen van de scenario's leidt tot het verminderen van de tekortkomingen in het juridische kader. Immers, deze scenario's leiden niet tot aanpassing van verdragen omtrent interlandelijke adoptie. Wel lijken enkele scenario's te voorzien in verbetering van controle en toezicht. Een sterkere rol voor de Centrale Autoriteit, zowel ten aanzien van buitenlandse relaties als ten aanzien van vergunninghouders, kan dit knelpunt verminderen. De RSJ meent dat een sluitende controle op bijvoorbeeld het subsidiariteitsbeginsel niet mogelijk is maar ziet kansen voor verbetering door middel van sterkere en minder versnipperde (overheids)controle. Scenario 3 en 4 kunnen het meeste aan de bezwaren van deze aard tegemoet komen.

Knelpunt 3.4 betreft de *kwaliteit van het adoptieproces in Nederland*. AEF geeft dit knelpunt een prominente plaats. Elk van de scenario's bevat voorstellen voor manieren om de kwaliteit te bevorderen. De RSJ meent dat de kwaliteit van het proces vooral wordt

verbeterd door een gedeeld normenkader van de vergunninghouders en blijvend voldoende deskundigheid. De RSJ concludeert dat een kleiner aantal spelers een grotere garantie biedt op gedeelde waarden en normen en op voldoende deskundigheid. Scenario's 3 en vooral 4 bieden hier zicht op.

Knelpunt 3.5 is het bestaan van *financiële belangen en daaruit voortvloeiende risico's*. Het zijn financiële belangen die interlandelijke adoptie tot een 'markt' maken waarin het belang van het kind niet altijd op de juiste plaats komt. Het kan ook onwenselijke praktijken in de hand werken. In scenario 4 zouden financiële belangen een iets minder grote rol kunnen spelen omdat de Nederlandse overheid immers zelf geen (financieel) belang heeft bij een bepaald aantal adopties. De financiële belangen vormen ook een risico voor de uitvoering van het subsidiariteitsbeginsel. De RSJ meent er kansen zijn om er voor te zorgen dat beter recht gedaan wordt aan het subsidiariteitsbeginsel. Om aan dit beginsel te voldoen worden op dit moment, door de vergunninghouders verschillende normen gehanteerd.¹⁵⁴ Dat helpt niet om de uitvoering van het subsidiariteitsbeginsel te verbeteren. De RSJ geeft er daarom de voorkeur aan de uitvoering van het beginsel bij één partij neer te leggen. Centrale overheden in landen van herkomst zien vergunninghouders niet altijd als volwaardige partner.¹⁵⁵ Met de keuze van scenario 4 zou dit opgelost worden. In dat scenario kan de overheid als volwaardige partner de CA's uit landen van herkomst aanspreken op de uitvoering van het subsidiariteitsbeginsel.

Knelpunt 3.7 *negatief effect op jeugdbeschermingssysteem* is niet op te lossen met één van de vier scenario's die uitgaan van continuering van interlandelijke adoptie. Het is één van de redenen waarom de RSJ op een ander 'ideaal scenario' uitkomt.

Knelpunt 3.8 *focus betrokken partijen op adoptie* houdt in dat partijen te veel focussen op interlandelijke adoptie en daarmee te weinig oog hebben voor alternatieven voor adoptie. Dit sluit aan bij het knelpunt dat onvoldoende gestreefd wordt om recht te doen aan het subsidiariteitsbeginsel. De RSJ meent dat de aandacht voor alternatieven van adoptie het beste versterkt kan worden in scenario 4, omdat het veranderen van een focus makkelijker met één partij is te realiseren.

Concluderend

Een aantal door de RSJ geïnterpreteerde knelpunten kan niet opgelost worden door de gepresenteerde scenario's. Dat komt doordat ze zodanig van aard zijn dat ze niet zijn op te lossen door een andere inrichting of sturing van het stelsel van interlandelijke adoptie. Bij enkele knelpunten kunnen de AEF-scenario's wel tot verbetering leiden. Uit de bovenstaande analyse blijkt dat scenario 3 en 4 volgens de RSJ de beste (maar beperkte) mogelijkheden bieden.

De RSJ hanteert het subsidiariteitsbeginsel als voornaamste ijkpunt bij de afweging welk scenario de voorkeur verdient. Subsidiariteit is primair een in het land van herkomst te realiseren beginsel. Het is vooral dáár ter plaatse dat werkelijk zicht bestaat op de beste opvangmogelijkheid van het kind. Vanuit Nederland valt subsidiariteit niet goed te controleren, laat staan te garanderen, welk model van (binnenlandse) sturing ook wordt

¹⁵⁴ Zie AEF 2016, p 35.

¹⁵⁵ Zie Bijlage II p 79.

gekozen. Toch is er met het juiste scenario, hoe beperkt ook, wel iets te doen van de kant van het 'land van ontvangst'. Zo zou de CA bijvoorbeeld bij ieder voorstel tot adoptie aan de organisatie in het land van herkomst die zich richt op 'alternative care' (zoals Unicef en Terre des Hommes) een verzoek kunnen doen om een gezin voor het kind te vinden in het betreffende land.¹⁵⁶

De belangrijkste te maken keuze is die tussen de uitersten van het spectrum: verbeteren van het bestaande stelsel dan wel ingrijpend omvormen tot één (overheids)dienst. De RSJ meent op basis van de bovenstaande afweging dat omvormen tot één overheidsdienst – scenario 4 dus - de beste (maar suboptimale) optie is om de zorgen rond het beginsel van subsidiariteit (voor zover dat mogelijk is) te verminderen.

Toelichting bij scenario 4 van AEF

Meer in detail voert AEF de volgende positieve punten en risico's aan bij het scenario 'Een publieke dienst'. Genoemd worden onder andere de volgende positieve aspecten:¹⁵⁷

- Omdat alle activiteiten binnen één organisatie uitgevoerd worden, draagt dit scenario relatief het meest bij aan het ontstaan van een meer gedeeld normenkader.
- De kwaliteit van de match zou kunnen toenemen als gevolg van het ontbreken van een direct financieel belang. Er is geen direct financieel belang als de organisatie gefinancierd wordt vanuit Rijksbudget.
- De bundeling van alle expertise bij één organisatie kan de kwaliteit van de match bevorderen.
- In dit scenario is er maar één lijst van aspirant-adoptiefouders. Dit is in het belang van het kind, omdat de keuze uit geschikte ouders groter is (al geldt voor sommige landen dat zij over een lijst van 'eigen' aspirant-adoptiefouders willen beschikken).
- Er is laagdrempelig nauwere samenwerking mogelijk met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades en consulaten.
- De publieke organisatie gaat waarschijnlijk niet actief op zoek naar 'nieuwe' landen.

Daarnaast signaleert AEF als risico's van scenario 4:¹⁵⁸

- Financiering uit een budget in plaats van door de aspirant-adoptiefouders kan kwetsbaar zijn. Als het budget dat beschikbaar is voor de organisatie slinkt vanwege een reallocatie van middelen of vanwege een tekort bij het Rijk, kan op een onopvallende manier de kwaliteit van de procedure onder druk komen te staan.
- Indien er slechts één organisatie is (en mag zijn) dan is er geen manier om de kwaliteit van deze organisatie aan die van collega-organisaties te spiegelen. Kwaliteitsbevordering zal in dit scenario dus intern georganiseerd moeten worden.
- In het geval van het slecht functioneren van de publieke organisatie is er geen toezicht dat kan corrigeren, buiten dat van de Tweede Kamer op de Minister. Het 'dichtbij' plaatsen van de adoptieketen is een risico voor de Minister.

156 Op grond van het Haagse verdrag heeft de Nederlandse overheid een plicht om passende maatregelen te nemen om informatie te verzamelen over de situatie van het kind, voor zults noodzakelijk is om de adoptie tot stand te brengen (art 9a Haagse verdrag). Deze plicht kan op een andere wijze worden ingevuld dan momenteel wordt gedaan. Het vertrouwensbeginsel uit het Haagse verdrag staat niet in de weg dat ieder land van herkomst zijn eigen procedures hanteert om noodzakelijke informatie te verzamelen.

157 AEF 2016, p 52-56.

158 AEF 2016, p 52-54.

- Adoptie is een politiek gevoelig dossier. In dit scenario is de Minister direct verantwoordelijk. AEF stelt daarom als alternatief voor om de taken te beleggen bij een ZBO.
- Er is weinig draagvlak voor dit scenario in het veld. Dit komt voort uit een beperkt vertrouwen in de overheid en de angst dat dit scenario zou leiden tot een verlies van kennis.

Kanttekening RSJ

Naar aanleiding van de positieve punten en risico's die AEF beschrijft van scenario 4 ('Een publieke dienst') merkt de RSJ nog het volgende op.

- De RSJ realiseert zich dat dit scenario weinig draagvlak heeft bij de vergunninghouders.¹⁵⁹ Hoewel de verwachting is dat draagvlak de implementatie van een toekomstscenario ten goede komt, heeft dit aspect in de afweging van de RSJ geen rol gespeeld. De RSJ meent dat de bescherming van de rechten van het kind leidend moet zijn in het advies. Ook als dit onbedoeld nadelig is voor specifieke andere partijen in het adoptieveld.
- De RSJ ziet een mogelijkheid om een ander risico, het verlies aan kennis, op te vangen door het toevoegen van een toetsingscommissie (uit scenario 2) die extra deskundigheid inbrengt.

6.4 Conclusie

In het rapport van AEF worden vier scenario's gepresenteerd.

- Scenario 1: 'Optimaliseren huidige model'
- Scenario 2: 'Overheid stuurt op het systeem'
- Scenario 3: 'Minder spelers'
- Scenario 4: 'Een publieke dienst'.

Deze scenario's kunnen volgens de RSJ onvoldoende de gesignaleerde knelpunten verbeteren. Verschillende knelpunten kunnen niet opgelost worden omdat deze zodanig van aard zijn dat ze niet zijn op te lossen door een andere inrichting of sturing van het stelsel van interlandelijke adoptie. Dit heeft ertoe geleid dat de RSJ in hoofdstuk 5 een ander toekomstscenario heeft geadviseerd.

Om de vraag van de Minister te beantwoorden stelt de RSJ de vraag welk van de vier scenario's het best in staat is om de geïnventariseerde knelpunten te verminderen. Hiertoe heeft de RSJ de toekomstscenario's beoordeeld in het licht van de gesignaleerde knelpunten. Bij enkele knelpunten kunnen AEF scenario's wel tot verbetering leiden. De RSJ hanteert het subsidiariteitsbeginsel als voornaamste ijkpunt bij de afweging welk scenario de voorkeur verdient. Kansen en risico's afwegend komt de RSJ tot het oordeel dat 'Een publieke dienst' het scenario is dat de zorgen rond het beginsel van subsidiariteit (voor zover dat mogelijk is) het beste kan verminderen.

Uitgaande van de vier gepresenteerde toekomstscenario's adviseert de RSJ scenario 4 ('Een publieke dienst') aan de Minister.

¹⁵⁹ AEF 2016, p 56.

Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusie

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de RSJ gevraagd om te adviseren over een aantal mogelijke toekomstscenario's voor het interlandelijke adoptiestelsel. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft de opdracht gekregen om deze toekomstscenario's te ontwikkelen. Deze scenario's gaan uit van het huidige interlandelijke adoptiestelsel en hebben betrekking op de aansturing en controle ervan.

De Minister vraagt de RSJ:

Welk van de door AEF geschetste toekomstscenario's van interlandelijke adoptie is te prefereren?

Om de Minister te kunnen adviseren over de sturing in het adoptiestelsel (de verschillende scenario's) meent de RSJ eerst een meer fundamentele vraag te moeten beantwoorden.

Hoe kunnen kinderen van de doelgroep voor interlandelijke adoptie, zij die niet bij hun eigen gezin kunnen opgroeien, het beste beschermd worden?

Het past bij de adviestaak van de RSJ om ook deze fundamentele vraag te stellen. De RSJ heeft een onafhankelijk adviserende taak aan de overheid op het gebied van de jeugdbescherming.

Dit advies bestaat uit twee delen. Een advies over de fundamentele vraag over interlandelijke adoptie en een advies over de keuze van de gepresenteerde toekomstscenario's.

7.1 Advies over fundamentele vraag over interlandelijke adoptie

Ontwikkelingen interlandelijke adoptie

Het aantal kinderen dat in Nederland geadopteerd wordt uit het buitenland is de laatste tien jaar sterk gedaald. Het profiel van deze kinderen is ook veranderd: steeds vaker zijn ze bij aankomst in Nederland ouder en behoren ze tot de categorie van de *special need*-kinderen. Dit zijn kinderen die aanvullende zorg nodig hebben ten opzichte van andere adoptiekinderen.

Positieve aspecten en knelpunten

Uit wetenschappelijke onderzoeken, publicaties en interviews met deskundigen blijkt dat het huidige adoptiestelsel uiteenlopende positieve aspecten maar ook knelpunten heeft.

Positieve aspecten

Het blijkt dat kinderen die opgroeien in instellingen fysieke, cognitieve en sociaal-emotionele achterstanden oplopen. Adoptie biedt een kind de kans om in een gezin in plaats van een instelling op te groeien. Daarmee wordt een kind behoed voor verdere en blijvende

ontwikkelingsachterstanden. Uit onderzoek blijkt dat adoptie dikwijls een effectieve interventie is, omdat het een herstel van de ontwikkeling tot gevolg kan hebben (vooral bij hen die jong geadopteerd worden). Verder zorgt interlandelijke adoptie naar Nederland ervoor dat een kind kan opgroeien in een welvarend land. Het voorziet ook in de onvervulde kinderwens van wensouders.

Knelpunten

- In het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en het Haagse adoptieverdrag staat voorop dat de rechten en belangen van een kind het beste beschermd worden door opvang van het kind in een gezin in het eigen land. Het vergt een jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst om alternatieven voor interlandelijke adoptie te kunnen vinden. Vaak is dat systeem zwak.
- Uit onderzoek blijkt ook dat interlandelijke adoptie een negatief effect heeft op de opbouw van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst. Onbedoeld zorgt interlandelijke adoptie ervoor dat kinderen lokaal minder goede jeugdbescherming ontvangen dan mogelijk zou zijn zonder interlandelijke adoptie.
- Verder staan er financiële belangen op het spel bij interlandelijke adoptie. Deze brengen risico's op illegale en ongewenste praktijken met zich mee.
- Deze risico's maken de noodzaak tot toezicht groter. Het toezicht op het adoptieproces en de controle op het Haagse verdrag is echter zeer beperkt.
- In een aantal landen spelen specifieke knelpunten (China, de V.S en EU-landen).
- Er is veel kritiek op de kwaliteit van het adoptieproces.
- Het welzijn van adoptiekinderen kan te lijden hebben onder onveilige gehechtheid.

Argumenten en afweging

Positieve aspecten en knelpunten vormen op zichzelf genomen geen argument voor of tegen adoptie. De knelpunten zouden tot de conclusie kunnen leiden het fenomeen van interlandelijke adoptie als zodanig op de helling te zetten. Het kan er ook toe leiden dat niet te doen maar het stelsel te hervormen. Sommige van de positieve aspecten en knelpunten gaan functioneren als argumenten voor en tegen interlandelijke adoptie. De argumenten worden onderscheiden in argumenten op microniveau (gerelateerd aan het individuele kind) en op macroniveau (gericht op het stelsel van interlandelijke adoptie). De RSJ weegt de argumenten vervolgens tegen elkaar af.

Het '*belang van het kind*' is te onderscheiden in verschillende componenten die tot afzonderlijke argumenten voor -en tegen adoptie leiden. In de afweging van de argumenten gaat de voorkeur van de RSJ uit naar '*opvang van kinderen in een gezin in het land van herkomst met adequate verzorging*' boven '*opvang van kinderen in een gezin van buitenlandse adoptieouders met optimale verzorging*'. Dit betekent dat het *Gezin in eigen land*-argument zwaar weegt en dat aan het *Welvarend Nederland*-argument en het *Optimale zorg*-argument een relatief minder zwaar gewicht wordt toegekend in onze afweging.¹⁶⁰

Het vraagstuk van interlandelijke adoptie is een complex dilemma. Er zijn op microniveau

¹⁶⁰ Zie Hoofdstuk 5 voor definiëring van de verschillende argumenten.

sterke argumenten voor interlandelijke adoptie. Daar staan volgens de RSJ op macroniveau sterke argumenten tegen interlandelijke adoptie tegenover.

De RSJ maakt ten aanzien van de besproken argumenten de volgende afweging. Ondanks de voordelen op het niveau van het individuele kind (microniveau) is het adoptiestelsel volgens de RSJ niet de beste oplossing om kinderen behorend tot de doelgroep in het algemeen (macroniveau) te beschermen. In deze afweging speelt met name mee dat, gelet op de taak van de overheid, een zwaarder gewicht wordt toegekend aan de argumenten op het macroniveau (systeem) dan aan de argumenten op het microniveau.

Een aantal argumenten tegen interlandelijke adoptie op macroniveau geven voor de RSJ uiteindelijk de doorslag. In verschillende wetenschappelijke onderzoeken is de aanzuigende werking van adoptie aangetoond. Interlandelijke adoptie creëert een aanbod van kinderen in kindertehuizen. Daarnaast ondermijnt interlandelijke adoptie de volgens het IVRK beste oplossing (een gezin in de eigen cultuur en het eigen land). Interlandelijke adoptie belemmert de opbouw en uitbouw van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst. Deze argumenten wegen volgens de RSJ zwaarder dan argumenten met betrekking tot individuele kinderen die baat hebben bij een interlandelijke adoptie. Het feit dat de meeste geadopteerden in Nederland het goed maken, neemt niet weg dat het volgens het IVRK (art 20) beter is als deze kinderen (en meer kinderen) het goed maken in hun eigen land. Tot slot hecht de RSJ grote waarde aan het subsidiariteitsbeginsel: alleen als geen andere oplossing beschikbaar is mag men overgaan tot adoptie van een kind. De RSJ meent dat de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk niet goed kan worden uitgevoerd en dit maakt het *Subsidiariteitsbeginsel-argument* voor de RSJ een steekhoudend argument tegen interlandelijke adoptie.

Naar het oordeel van de RSJ kunnen interlandelijke adoptie en hulp bij de opbouw van het jeugdbeschermingssysteem niet goed naast elkaar bestaan. De mogelijkheid tot adoptie vormt namelijk zelf een belemmering om het jeugdbeschermingssysteem uit te bouwen. Het is van belang dat de focus gaat verschuiven naar de opbouw van dit jeugdbeschermingssysteem. De RSJ noemt dit scenario 'Gezin in land van herkomst'.

7.2 Advies over scenario's met sturingsmodellen

Na het advies over de fundamentele vraag over interlandelijke adoptie wordt een advies gegeven over de door AEF gepresenteerde toekomstscenario's.

Scenario's

In het rapport van AEF worden vier scenario's gepresenteerd.

- Scenario 1: 'Optimaliseren huidige model'

Dit scenario blijft zo dicht mogelijk bij de huidige situatie. De huidige partijen blijven bestaan en alle rollen blijven intact. De kern van dit scenario is gedragsverandering op eigen initiatief bij de verschillende spelers.

- Scenario 2: 'Overheid stuurt op het systeem'

Het stelsel wordt niet fundamenteel hervormd. De huidige partijen blijven bestaan, en zij dragen dezelfde verantwoordelijkheden. De invulling van de verantwoordelijkheden

verandert in dit scenario wel. De overheid stelt meer kaders, maar neemt ook meer afstand van de uitvoering.

- Scenario 3: 'Minder spelers'

In dit scenario zullen er minder vergunninghouders komen (via bv. minimum aantal matches) en zal het toezicht door de overheid gebundeld worden.

- Scenario 4: 'Een publieke dienst'

In dit scenario wordt interlandelijke adoptie een publieke aangelegenheid: de gehele keten wordt door de overheid in beheer genomen.

Conclusie over scenario's

Deze scenario's kunnen volgens de RSJ onvoldoende de gesignaleerde knelpunten verbeteren. Verschillende knelpunten kunnen niet opgelost omdat deze zodanig van aard zijn dat ze niet zijn op te lossen door een andere inrichting of sturing van het stelsel van interlandelijke adoptie. Dit heeft ertoe geleid dat de RSJ een ander toekomstscenario ('Gezin in land van herkomst') heeft geadviseerd.

Om de vraag van de Minister te beantwoorden stelt de RSJ de vraag welk van de vier scenario's het best in staat is om de geïdentificeerde knelpunten te verminderen. Hiertoe heeft de RSJ de toekomstscenario's beoordeeld in het licht van de gesignaleerde knelpunten. Bij enkele knelpunten kunnen AEF scenario's wel tot verbetering leiden. De RSJ hanteert het subsidiariteitsbeginsel als voornaamste ijkpunt bij de afweging welk scenario de voorkeur verdient. Kansen en risico's afwegend komt de RSJ tot het oordeel dat 'Een publieke dienst' het scenario is dat de zorgen rond het beginsel van subsidiariteit (voor zover dat mogelijk is) het beste kan verminderen.

7.3 Conclusie

In dit advies staan twee hoofdvragen centraal. De fundamentele vraag '*Hoe kunnen kinderen van de doelgroep voor interlandelijke adoptie, zij die niet bij hun eigen gezin kunnen opgroeien, het beste beschermd worden?*' beantwoordt de RSJ als volgt.

De RSJ meent dat interlandelijke adoptie niet het beste middel is om deze kinderen te beschermen en doet een beroep op de Nederlandse overheid om de focus te verleggen en deze kinderen te beschermen door het ondersteunen van de opbouw en uitbouw van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst. Dit ideale scenario noemt de RSJ 'Gezin in land van herkomst'.

Op de vraag '*Welk van de door AEF geschetste toekomstscenario's van interlandelijke adoptie is te prefereren?*' adviseert de RSJ om geen van de vier door AEF gepresenteerde scenario's te kiezen, maar het zojuist beschreven scenario 'Gezin in land van herkomst'. Uitgaande van de vier gepresenteerde toekomstscenario's adviseert de RSJ scenario 4 ('Een publieke dienst') aan de Minister. Dit scenario kan de zorgen rond het beginsel van subsidiariteit (voor zover dat mogelijk is) het beste verminderen.

Naast een advies over de fundamentele vraag over interlandelijke adoptie en een advies over de door AEF gepresenteerde toekomstscenario's doet de RSJ de volgende aanbevelingen.

Los van de vijf besproken scenario's en de keuze van de Minister voor de toekomst, adviseert de RSJ om de samenwerking met landen waarin grote specifieke knelpunten spelen direct te beëindigen. Het gaat om China (toezicht door CA en vergunninghouders niet mogelijk), de VS (schendt intentie van verdragsbepaling m.b.t. het subsidiariteitsbeginsel en de vrijelijk gegeven toestemming) en EU-landen van herkomst (subsidiariteitsbeginsel).

De RSJ roept de Minister op de fundamentele discussie over adoptie met de Tweede Kamer te voeren en niet alleen de discussie over sturingsmodellen en uitvoering. Bij alle gevoeligheden die de discussie over interlandelijke adoptie kenmerken benadrukt de RSJ dat deze discussie op basis van argumenten gevoerd moet worden. Dit advies beoogt daaraan bij te dragen.

Interlandelijke adoptie is een complex onderwerp waarbij naast het belang van het kind ook andere belangen een rol spelen, zoals het belang van de wensouders. De verschillende belangen maken het onderwerp politiek ingewikkeld. De RSJ doet een beroep op de Minister om de belangen van de kinderen in het buitenland die bescherming nodig hebben voorop te stellen (ook al, of juist omdat zij zich niet zelf kunnen laten horen). De RSJ hoopt dat de Minister op korte termijn bereid is om een beleidskeuze te maken die de rechten van deze kinderen (uit het IVRK) en daarmee die kinderen zelf beter beschermd.

Bijlage I: Cijfers en aanvullende informatie hoofdstuk 1

Bij paragraaf 1.1 Historie

Aantal adopties van buitenlandse kinderen en aanvragen beginseltoestemming¹⁶¹

aantal/jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
geplaatste kinderen	1185	816	782	767	682	705	528	488	401	354	304
verschil met voorgaand jaar, in procenten		-31%	-4%	-2%	-11%	+3% ¹⁶²	-25%	-8%	-17%	-11%	-17%
aanvragen beginseltoestemming	3135	3197	2478	1861	1.770	1.602	1.216	842	688	722	631

Bij paragraaf 1.4 Profiel adoptiekinderen

Leeftijden Chinese adoptiekinderen 2000 – 2005 (in procenten)¹⁶³

leeftijd/jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – 1 jaar	53%	28%	26%	23%	18%	22%
1 - 2	26%	49%	45%	46%	57%	56%
2 – 3	13%	16%	20%	22%	17%	16%
3 – 5	9%	7%	7%	8%	8%	6%
>5 jaar	0%	1%	2%	1%	-	-
Totaal % (aantal kinderen)	101% (457)	101% (445)	100% (510)	100% (567)	100% (800)	100% (666)

Leeftijden van geplaatste kinderen 2010 – 2015 (in procenten)¹⁶⁴

leeftijd/jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0 – 1 jaar	13%	19%	16%	16%	12%	16%
1 - 2	29%	19%	25%	17%	19%	22%
2 – 3	23%	24%	22%	25%	28%	22%
3 – 5	26%	27%	24%	26%	25%	22%
>5 jaar	10%	11%	14%	15%	16%	17%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	99%

¹⁶¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2010, 2015 en 2016.

¹⁶² Toename ivm luchtbrug na ramp in Haïti. Er is veel kritiek geweest op deze luchtbrug zie intern verslag werkbezoek Haïti 2011.

¹⁶³ Zie <http://www.adoptionhoksbergen.com/index.php/nl/online-artikelen/31-identiteit-en-ontwikkeling-van-adoptiekinderen>.

¹⁶⁴ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

*Special need (in procenten)*¹⁶⁵

aandoening/jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015
gezond	34%	42%	37%	39%	25%	15%
verhoogd medisch risico	10%	9%	12%	13%	15%	22%
< 4 operaties	9%	10%	15%	8%	7%	23%
operaties + therapie	13%	10%	7%	12%	14%	14%
blijvende aandoening	18%	14%	19%	13%	21%	20%
belaste sociaal-emotionele achtergrond	10%	7%	5%	15%	18%	23%
onbekend	6%	8%	5%			2%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

*Aantal Kinderen uit wel/niet-verdragslanden, 2015*¹⁶⁶

Wel/niet-verdragsland	aantal	%
aantal kinderen uit land dat heeft geratificeerd	239	77%
aantal kinderen uit niet-verdragsland	65	23%
Totaal	304	100%

Bij paragraaf 1.6 Financiën

*Kosten adoptiesysteem overheid in 2010*¹⁶⁷

Soort kosten	Kosten in het jaar 2010
Ministerie VenJ	€ 900.000
Stichting adoptievoorziening (SAV) ¹⁶⁸	€ 800.000
Raad voor de Kinderbescherming	€ 3.600.000
Vergunninghouders	Geen subsidie (in verleden eenmalige bijdrage voor invoer kwaliteitskader)
Bijdrage International Social Service	€ 33.000
Opslag van bemiddelingsdossiers	€ 10.000
Kosten aan HCCH	niet bekend (€ 150.000 in 2011 voor Haïti) ¹⁶⁹
Inspectie jeugdzorg	niet bekend (via rijksbegroting)
Jaarlijkse financiële toezicht	niet bekend
Auditdienst Rijk (in 2015 ikv vergunning)	niet bekend
Kosten gezondheidszorg en justitie (extra kosten boven gemiddeld)	niet bekend
Indicatie totale kosten	€ 5,5 miljoen per jaar

¹⁶⁵ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

¹⁶⁶ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016 en <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/005234#Partijen>.

¹⁶⁷ Beleidsdoorlichting 2012, p. 35-38. In deze tijd waren er fors meer adopties en dus hogere kosten. Er zijn geen recentere cijfers beschikbaar.

¹⁶⁸ Financiering deels door Ministerie VenJ en deel door VWS (nazorg).

¹⁶⁹ Verslag AO 30 mei 2012, TK 31 265, 42, p 23.

Kosten wensouders¹⁷⁰

Soort kosten	Kosten wensouders
Aanvragen beginseltoestemming (o.a. voorlichting)	€ 1.595
Inschrijven vergunninghouder	€ 350 - 750 euro
Lidmaatschap of donateurschap vergunninghouder	bv. €50 per jaar (NAS)
Bureaукosten en vaste kosten bemiddeling	
Procedurekosten Nederland	bv € 1.800 (Colombia Wereldkinderen)
Procedurekosten land herkomst	
Reis- en verblijfkosten land herkomst	
Betaling aan tehuis	bv € 4.000 (China)
Kosten voor documenten en legalisaties	
Facilitation payments in land herkomst	
'Vrijwillige' projecthulp ouders	
Kosten nazorg	p.m.
Extra zorgkosten	p.m.
Indicatie totale kosten	€ 15.000 – 80.000

In de tabel wordt inzicht gegeven in de verschillende kostensoorten. De tabel is niet volledig ingevuld omdat de specificatie van de kosten per vergunninghouder verschilt en omdat de kosten per land sterk uiteenlopen. Er is een aantal voorbeelden gegeven. Op basis van de informatie die beschikbaar is op de websites van de vergunninghouders is wel een indicatie van het totaal bedrag te maken. Een grove indicatie is dat de kosten tussen de 15.000 en 80.000 euro bedragen.

¹⁷⁰ Het gaat om een grove indicatie van de kosten op basis van informatie van de websites van de vergunninghouders.

Bijlage II: Toelichting en achtergrond hoofdstuk 3

Bij paragraaf 3.1 Onduidelijk begrippenkader

BvK-model: Belang van het Kind-model (Kalverboer en Zijlstra 2006)

Gezin	
Fysiek welzijn	Adequate verzorging
	Veilige fysieke directe omgeving
Opvoeding	Affectief klimaat
	Een ondersteunende flexibele opvoedingsstructuur
	Adequaate voorbeeldgedrag ouder
	Interesse
Toekomst en verleden	Continuïteit in opvoeding en verzorging, toekomstperspectief
Samenleving	
Actuele situatie	Veilige fysieke bredere omgeving
	Respect
	Sociaal netwerk
	Educatie
	Omgang met leeftijdgenoten
	Adequaate voorbeeldgedrag samenleving
Toekomst en verleden	Stabiliteit in levensomstandigheden, toekomstperspectief

Bij paragraaf 3.3 Tekortkomingen in het juridische kader

Publicaties over gebrek aan verantwoordelijkheid en toezicht ontvangende landen

- *'Hoe en waarom kinderen in tehuizen belanden is door de ontvangende landen zo goed als niet te beoordelen, omdat het formele adoptieproces de achterliggende kinderhandel maskeert'*¹⁷¹
- *'Zulke kinderen konden onder adoptiewetgeving conform het Haagse verdrag worden witgewassen door legale interlandelijke adoptie'*¹⁷²
- *'De perverse effecten van het Haagse Adoptieverdrag (...) Het ratificeren van het Haagse verdrag (...) zal dan ook niet zozeer leiden tot een vermindering van misstanden, maar deze slechts door legalisatie maskeren (...)'*¹⁷³
- *'All known examples of irregularities in international adoptions in Ecuador show that formalisation is a crucial and necessary mechanism in this sense. Regulations and laws introduced to combat irregular practice are hence created from a mistaken perspective (...)'*¹⁷⁴
- *'(...) the primary effect of the proposed regulations (Hague Convention) is to free United States agencies from any accountability for the actions of those foreign partners (...). One of the convention's limitations is precisely the discretion it leaves states to regulate their own adoption networks; home country control does little to curb the corruption that is endemic in some places (...)'*¹⁷⁵

¹⁷¹ Post 2008, p 34 verwijst naar Leifsen, 2008.

¹⁷² Post 2008, p 34 verwijst naar Smolin 2006.

¹⁷³ Post 2008, p 34.

¹⁷⁴ Leifsen 2008, p 221.

¹⁷⁵ Smolin 2005, p 198 met citaat van Ethan Kapstein.

- '(..) the Chinese government is able to use the Hague Adoption Convention to avoid scrutiny of abusive adoption practices (..)¹⁷⁶

In verschillende publicaties wordt betoogd dat de verificatie van de adoptabiliteit geen primaire verantwoordelijkheid is van het land van herkomst maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de twee betrokken landen. Ontvangende landen nemen deze gezamenlijke verantwoordelijkheid onvoldoende serieus:

- '(..) many criticisms have been leveled at the countries of origin. Terre des Hommes wishes to highlight the co-responsibility of the receiving countries with regard to existing bad practices and child trafficking'
- '(..) the authorities of receiving countries do not systematically exercise their responsibilities (..)¹⁷⁷

Bij paragraaf 3.4 Kwaliteit uitvoering adoptieproces in Nederland

Resultaten van geprogrammeerde onderzoeken IJZ¹⁷⁸

- 2015: Vier vergunninghouders onderzocht. Conclusie: het primaire proces (matching) wordt bij meesten als matig beoordeeld. Meiling scoort goed doordat matching wordt voorgelegd aan multidisciplinair team.
- 2013: A new way (na eerste 10 plaatsingen). Conclusie: het primaire proces (matching) scoort goed. Controle buitenlandse partners scoort matig.
- 2009: Alle vergunninghouders onderzocht. Conclusie: voldoende aantoonbare inspanningen maar kindgegevens niet altijd volledig en betrouwbaar.

Resultaten onderzoek IJZ bij calamiteiten en signalen

- China 2013 (binnen 3 weken naar ander gezin). Conclusie: Kwaliteit bemiddeling onvoldoende en het ontbreken van een gestructureerde vorm van nazorg heeft ertoe geleid dat problemen niet tijdig zijn onderkend.¹⁷⁹
- China 2009 (7 mogelijk illegale adopties). Conclusie: De vergunninghouders zijn niet in staat om te beoordelen of de adopties voldoen aan de eisen en daarmee is hun niks te verwijten.¹⁸⁰
- India 2007 (Meiling en mogelijke illegale adopties uit India in periode 1995-2002). Conclusie: Kans aanwezig dat Meiling onbedoeld betrokken is geraakt bij interlandelijke adopties die niet voldoen aan de uitgangspunten van het Haagse adoptieverdrag. IJZ heeft minister van Justitie aanbeveling gedaan om wet- en regelgeving aan te vullen.¹⁸¹

IJZ en algemene kwaliteit adoptieprocedure

De IJZ heeft in het kader van het toezicht herhaaldelijk zorgen uitgesproken over de kwaliteit van interlandelijke adopties in Nederland. In 2005 heeft de IJZ geconstateerd:

¹⁷⁶ Stuy 2014, p 356.

¹⁷⁷ Lammerant Hofstetter 2007, p 3 en p 33.

¹⁷⁸ Zie alle uitgebrachte rapporten door IJZ in de literatuurlijst.

¹⁷⁹ Inspectie Jeugdzorg 2013a, p 1.

¹⁸⁰ Inspectie Jeugdzorg 2009h, p 15.

¹⁸¹ Inspectie Jeugdzorg 2007, p 4.

'Er is een gebrek aan duidelijke kaders en criteria vanuit het Ministerie waarnaar de vergunninghouders zich kunnen richten' ¹⁸²

In 2009 heeft de IJZ het signalement 'Interlandelijke adoptie, knelpunten in het stelsel' aangeboden aan de Minister van VenJ:

'Voor vergunninghouders interlandelijk adoptie is het in het buitenland soms onmogelijk betrouwbare informatie te krijgen over kinderen. Hierdoor kunnen onaanvaardbare risico's ontstaan voor het kind (...)' ¹⁸³

In 2015 heeft de IJZ het signalement 'Interlandelijke adoptie: herijking nodig' uitgebracht:

'Landen van herkomst nemen steeds beter hun verantwoordelijkheid om goede adoptieouders te vinden voor hun adoptiekinderen maar blijken niet altijd over voldoende informatie te beschikken over specifieke vaardigheden van aspirant adoptieouders. Bij de controle van Nederlandse vergunninghouders van deze matching wordt onvoldoende afgewogen of een juiste inschatting is gemaakt. Hetgeen van een vergunninghouder wordt verwacht op grond van het kwaliteitskader wordt in de praktijk niet waargemaakt. Het advies is om ieders rol, verantwoordelijkheden en de bijbehorende kwaliteitsnormen te herijken.' ¹⁸⁴

Aantallen bemiddelingen per vergunninghouder ¹⁸⁵

naam/jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vereniging Wereldkinderen	226	133	123	121	105	110
Stichting Kind en Toekomst	247	204	190	122	110	70
Stichting Meiling	78	65	59	55	44	44
Nederlandse Adoptie Stichting	94	34	35	45	46	37
Stichting A New Way			17	20	25	34
Stichting Afrika	28	47	38	33	23	8
Overige (tijdelijke bemiddelingen)	25	31	8	0	0	1
CA	7	14	18	5	1	0
totaal	705	528	488	401	354	304

Bij paragraaf 3.5 Financiële belangen en risico's op illegale en ongewenste praktijken

Publicaties over illegale en ongewenste praktijken

In verschillende publicaties wordt aandacht besteed aan illegale praktijken. Een paar voorbeelden.

- In een onderzoek van Terre des Hommes is het risico op illegale praktijken bij adoptie als volgt geformuleerd:

'The pressure on countries of origin to obtain children is huge, in particular by private adopters. The risks of abuse are high: the authorities in the countries of origin are often badly equipped and distant from the local level where the children are situated (...).' ¹⁸⁶

¹⁸² Kwaliteitskader 2013, p 4.

¹⁸³ Inspectie Jeugdzorg 2009a, p 11.

¹⁸⁴ Inspectie Jeugdzorg 2015a.

¹⁸⁵ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

¹⁸⁶ Lammerant en Hofstetter 2007, p 33.

- In een onderzoek van de Amerikaanse onderzoeker Brian Stuy staat:
 - '(This article) is a devastating documentation and analysis of seriously abusive practises in China's intercountry adoption system. The article describes three major kinds of abuses: baby-buying programs at Chinese orphanages, confiscation of children by population control officials and education programs to falsify ages and family situation of teenagers in order to make them paper-eligible for intercountry adoption.'
 - 'China's prominent economical and geopolitical position in the contemporary world presumably makes other nations reluctant to challenge China (...) on issues as murky and seemingly insignificant as intercountry adoption.'
 - 'Chinese orphanages now have a financial incentive to obtain children for intercountry adoption, and to violate the subsidiarity principle under which domestic adoptions should be preferred over intercountry adoptions.'¹⁸⁷
- In 2009 concludeert Unicef:

'Kinderhandel, om maar kinderen voor interlandelijke adoptie beschikbaar te krijgen komt voor in zeggende landen'¹⁸⁸(..)
- Smolin concludeert:

'The intercountry adoption system has become infected with a substantial degree of child laundering'¹⁸⁹

'There is an inherent naivety about international adoption that it does an absolute good, but it is inherently a high-risk venture. To not face that in the face of the evidence is almost criminal'¹⁹⁰
- Uit een onderzoek van Chou en Browne bij interlandelijke adoptie organisaties op internet in de V.S. blijkt:

' (...) and 38 percent of agencies do not operate in the best interest of the child, as they are in breach of articles of the UNCRC (...)'¹⁹¹

Mediaberichten

Ter illustratie een aantal voorbeelden van mediaberichten over illegale en ongewenste praktijken:

- Ethiopië. Mercy Mercy, reportage VPRO 2doc, 20 mei 2016 (gedurende 4 jaar zijn kinderen, biologische ouders en wensouders gevolgd).
- Bulgarije. De Bulgaarse adoptie-industrie, reportage TV Reporter 18 oktober 2015.¹⁹²
- Haïti, India en China. Adoptiemarkt is ontspoord, kinderhandel in de praktijk, Ina Hut (directeur Wereldkinderen 2003-2009), Trouw 21 november 2014.
- Sri Lanka. Illegaal geadopteerd uit Sri Lanka, 5 juli 2013.¹⁹³
- Oeganda. Adoptie uit Oeganda blijft opgeschort, ANP 4 oktober 2012.
- Columbia. Adoptie blijkt kinderroof, Telegraaf 19-4-2012.
- Ethiopië. Reportage KRO Brandpunt, 9 januari 2011 (misstanden in Ethiopië).
- China. Massale Chinese actie tegen kinderhandel, Volkskrant 8 december 2011, Minstens 70.000 Chinese kinderen per jaar verkocht of gestolen, Trouw 8 oktober 2007.
- India. Adoptiekinderen uit India vaak gestolen, Eenvandaag 11 mei 2009, Reportage Netwerk 22 en 23 mei 2007 (kinderhandel in Chennai).
- Nederland. Justitie onderzoekt mogelijke kinderhandel bij baby Jayden, Volkskrant 26 november 2008.

¹⁸⁷ Stuy 2014.

¹⁸⁸ Unicef 2009, p 28.

¹⁸⁹ Smolin 2005, p 200.

¹⁹⁰ Smolin in Voigt and Brown 2013.

¹⁹¹ Chou en Browne 2008, p 46 verwijzen naar Chou, Browne en Kirkaldy, 2007.

¹⁹² De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede kamer geïnformeerd dat na onderzoek is gebleken dat de vermeende misstanden niet worden herkend (brief TK 4 februari 2016, 31265, 58).

¹⁹³ <http://adoptie.startpagina.nl/forum/topic/88315/illegaal-geadopteerd-uit-sri-lanka/>.

Bij paragraaf 3.6 Knelpunten in het toezicht op interlandelijke adoptie

Toezicht vergunninghouders op hun buitenlandse contacten

- De vergunninghouders houden toezicht op een buitenlandse partner waarvan ze zelf afhankelijk zijn. Dit betekent dat er kans is op belangen verstrengeling.
- Vergunninghouders hebben of krijgen in veel landen van herkomst (al dan niet verdragslanden) geen mogelijkheden om de betrouwbaarheid van de gegevens te controleren.¹⁹⁴
- In het land waar de meeste adoptiekinderen vandaan komen (China) bestaat geen controlemogelijkheid op naleving van de beginselen van het Haagse verdrag. De vergunninghouders is door de Chinese autoriteiten verboden om contact op te nemen met kindertehuizen.¹⁹⁵
- Op signalen van vergunninghouders aan de CA over mogelijk onbetrouwbare gegevens of partnerorganisaties wordt gereageerd in lijn met intentie van het Haagse verdrag, namelijk dat wederzijds vertrouwen het uitgangspunt is.¹⁹⁶
- De vergunninghouder wordt door de buitenlandse partners niet altijd als gelijkwaardige partner erkend.¹⁹⁷

Toezicht op vergunninghouders (algemeen)

- De IJZ constateert uit dossieronderzoek dat door vergunninghouders verschillend wordt omgegaan met het begrip misstanden. Het ontbreekt aan duidelijke afspraken tussen vergunninghouders onderling en tussen de vergunninghouders en IJZ, CA en beleidsdirectie over wanneer sprake is van misstanden en wanneer die gemeld moeten worden. Daarnaast is de IJZ als toezichthouder, niet de instantie waar de misstanden volgens het kwaliteitskader (mede) gemeld moeten worden. Dit beperkt de toezichttaak van IJZ.¹⁹⁸
- De IJZ is van mening dat het soort zaken waarvan vergunninghouders melding moeten doen aan de IJZ zou moet worden uitgebreid. Op die manier kan de kwaliteit van de match onderzocht en verbeterd worden. Het gaat o.a. om het afketsen van de adoptie als ouders al in het land van herkomst zijn en om situaties dat het kind heel snel na aankomst in Nederland wordt overgeplaatst of uithuisgeplaatst.¹⁹⁹

Toezicht op controle buitenlandse contacten door vergunninghouders

Het toezicht op de vergunninghouders werd tot 1998 door het Ministerie van Justitie gedaan en daarna door de Inspectie Jeugdzorg.

- De toezichthouder heeft in de periode 1995-2002 niet de gegevens opgevraagd over betrekkingen met instanties in het buitenland (verplichting uit Wobka).
- De IJZ heeft in de periode 1998-2002 geen inhoudelijke aandacht geschonken aan de buitenlandse betrekkingen van de afzonderlijke vergunninghouders.²⁰⁰

¹⁹⁴ Inspectie Jeugdzorg 2009a, p 10.

¹⁹⁵ Interview Wereldkinderen en IJZ 2009, p 15.

¹⁹⁶ Inspectie Jeugdzorg 2009a, p 10.

¹⁹⁷ Interview Centrale Autoriteit en Wereldkinderen.

¹⁹⁸ Interview Inspectie Jeugdzorg.

¹⁹⁹ Interview Inspectie Jeugdzorg.

²⁰⁰ Oosting 2007, p 6-7.

*Resultaten onderzoek CA naar controle buitenlandse partnerorganisaties*²⁰¹

Van de vier onderzochte vergunninghouders zijn er drie opnieuw benaderd omdat de informatie onvoldoende was. De vragen die de CA gesteld had, waren procesmatig van aard. De door de vergunninghouders aangeleverde informatie is dus ook procesmatig van aard.²⁰²

- De focus ligt op de aanwezigheid van procesbeschrijvingen. Er is geen inhoudelijke toets.
- Er is bij geen enkele partnerorganisatie onderzocht of de beschreven processen gevolgd zijn. Ook niet via een steekproef.
- De meest risicovolle processtappen (afstandsprocedure, subsidiariteitsbeginsel en geldstromen) zijn voor geen enkel kind en bij geen enkel buitenlands contact onderzocht. Op deze onderdelen is ook de aanwezigheid van procesbeschrijvingen niet onderzocht.

*Toezicht door CA op buitenlandse partijen*²⁰³

- De capaciteit om het contact met de CA's in landen van herkomst te intensiveren is tijdelijk vergroot met een internationale functionaris 'die zorg zal dragen voor internationale samenwerking en verbetering van de informatiepositie bij het waarborgen van de regels van het Haags Adoptieverdrag'.²⁰⁴ Deze extra capaciteit was beschikbaar van 2008 tot 2015.
- De CA heeft de afgelopen jaren verschillende landen van herkomst bezocht. Dit zijn zowel reguliere werkbezoeken als *fact-finding*-missies. China (de grootste aanbieder) wordt regelmatig bezocht.
- *Fact-finding*-missies naar aanleiding van signalen zijn er recentelijk geweest naar Bulgarije (2015) en Nigeria (2013).
- Werkbezoeken hebben vaak een diplomatieke dan wel praktische inslag (bv. in verband met irritatie in China na een kritische tv-rapportage in Nederland (2006) of het feit dat kinderen in Kenia in een lopende adoptieprocedure niet naar Nederland mogen komen (2015)).
- De CA geeft aan dat tijdens de werkbezoeken ook wordt geprobeerd een indruk te krijgen van de naleving van de drie grondbeginselen van het Haagse verdrag. Het is geen toezicht. Dossieronderzoek gericht op naleving van de grondbeginselen van het verdrag is geen onderdeel van de werkbezoeken.
- In het land waar de meeste adoptiekinderen vandaan komen (China) bestaat geen enkele controlemogelijkheid op naleving van de beginselen van het Haagse verdrag (en daarmee op het belang van het kind). China staat de Nederlandse CA niet toe om (kritische) vragen te stellen.
- Bij de diplomatieke betrekkingen met andere landen spelen allerlei belangen (waaronder handelsbelangen) een rol.²⁰⁵
- Naast landen van herkomst zijn Europese landen (meermalen) bezocht in het kader van informatie-uitwisseling over landen van herkomst en het opzetten van een Europees netwerk.

Versnippering toezicht

AEF constateert dat sprake is van "een complex adoptiesysteem voor slechts enkele honderden adopties".²⁰⁶ Dit geldt zeker voor het toezicht, dat versnipperd is over vele partijen. De IJZ

²⁰¹ Gebaseerd op de inhoud van de coorespondentie aan de CA (zie literatuurlijst).

²⁰² In 2007 waarschuwde de IJZ het departement voor het risico dat er alleen getoetst wordt op de aanwezigheid van documenten en niet op de inhoud. Er zijn diverse aanbevelingen gedaan om concreetheid, inhoudelijkheid en regelmaat van controle e.d. te verbeteren. Zie brief IJZ aan ministerie van VenJ d.d. 14 september 2007 en rapport 'Meiling en adoptie uit India' p. 35-37.

²⁰³ Interview Centrale Autoriteit en beleidsdirectie.

²⁰⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 265, nr. 10.

²⁰⁵ Zie bijvoorbeeld Stuy 2014 in voetnoot 78.

²⁰⁶ AEF, 2016, p 36.

houdt toezicht op de uitvoering van adopties door de vergunninghouders.²⁰⁷ De IJZ heeft een toetsingskader²⁰⁸ opgesteld waarvan een deel (controle van vergunninghouders op buitenlandse partnerorganisaties) is uitgevoerd door de CA. IJZ heeft het financiële toezicht in 2005 door IJZ overgedragen aan de CA. Het Ministerie van VenJ is verantwoordelijk voor een andere vorm van toezicht, het verlenen en verlengen van de vergunningen. In 2015 heeft de AuditDienstRijk van het Ministerie van Financiën op verzoek van de CA de vergunninghouders op administratief en organisatorisch vlak doorgelicht.

Volume aantal landen en toezicht

Het toezicht op de procedures in de landen van herkomst wordt bemoeilijkt door de omvang van het aantal landen waar contact mee wordt onderhouden. Naast de 22 landen van waaruit in 2015 is geadopteerd hebben de vergunninghouders met meer landen contact. Vergunninghouders voeren een actief wervingsbeleid naar nieuwe landen.²⁰⁹

Bij paragraaf 3.7 Negatief effect adoptie op jeugdbeschermingssysteem land van herkomst

In de zeer recente publicatie 'Addicted to orphans' wordt betoogd dat:

- *'The practices of orphan rescue is jeopardizing child protection and even driving the 'production' of orphans as objects'.*
- *'The promotion of institutionalization and intercountry adoption is not only damaging children, families, and communities but can have a profoundly negative effect on attempts to professionalize a child welfare system that promotes family support and preservation.'*²¹⁰

Voor dit artikel is de situatie in Guatemala en Oeganda onderzocht. De volgende bevindingen zijn beschreven:

- De meeste wezen in de weeshuizen zijn geen wees (in de zin van beide ouders verloren).
- Het jeugdbeschermingssysteem in Oeganda dat er was (pleegzorg niet in instituties) is deels teniet gedaan door de enorme groei van door evangelische westerlingen opgerichte 'wees'-huizen.
- Het stopzetten van interlandelijke adoptie in het ene land (Guatemala) leidt tot verschuiving van de markt naar andere landen zoals Ethiopië, Congo en Kenia.²¹¹

Dit negatieve effect op het jeugdbeschermingssysteem blijkt ook uit onderzoek in verscheidene andere landen. Onderzoek naar (zendende) Europese landen wijst er niet op dat interlandelijke adoptie heeft geleid tot een daling van de kinderen in kindertehuizen. De conclusie luidt:

*'(..) survey data suggests that it may contribute to the continuation of institutional care and the resulting harm to children (..)'*²¹²

²⁰⁷ Art. 25 Wobka.

²⁰⁸ Toetsingskader vergunninghouder interlandelijke adoptie, juni 2015.

²⁰⁹ Zie paragraaf 3.5.

²¹⁰ Cheney en Rotabi 2015, p. 2 en 13.

²¹¹ Cheney en Rotabi 2015, p. 8.

²¹² Chou en Browne 2008, p 47.

De volgende oorzaken worden genoemd:²¹³

- Interlandelijke adoptie is een bron van inkomsten voor allerlei sectoren in het land van herkomst.
- Childcare-professionals zien interlandelijke adoptie als gelijk aan (of beter dan) alternatieven (zoals hulpverlening aan ouders).
- Individuele financiële voordelen voor ouders en childcare-professionals.
- Hoop van ouders dat kind een beter leven heeft in het westen.

In een Zweeds rapport is het als volgt verwoord:

*'As fast as the costs of adoption are forced up in the competition between different receiving states, there is also a risk (...) that a dependency is created on the income deriving from intercountry adoption (...) it may be that it is financially more advantageous to mediate children for intercountry adoption than for national adoption or placement in foster homes. In such cases intercountry adoption can prevent positive local development, which is unacceptable.'*²¹⁴

In een TED-talk van mei 2016 bespreekt Tara Winkler, Directeur van de Cambodian Children's Trust (CCT) de enorme impact die de scheiding van kinderen en ouders en plaatsing in een kindertehuis op kinderen kan hebben. Ze spreekt zich uit tegen het doneren aan en ondersteunen van kindertehuizen. Dit, en vrijwilligerswerk in kindertehuizen, draagt bij aan de toename van het aantal kindertehuizen in landen als Cambodja en dus aan het onnodig scheiden van ouders en kinderen.²¹⁵

Er zijn diverse onderzoeken naar de situatie in Roemenië gedaan met onder andere de volgende bevindingen:

- *Het interlandelijk adoptiesysteem in Roemenië ontmoedigt de adoptie door Roemeense gezinnen zelf.*²¹⁶
- *Internationale adoptie heeft negatieve effecten op de integriteit en onafhankelijkheid van de lokale jeugdbescherming in Roemenië.*²¹⁷

Post belicht het effect van de ratificatie van het Haagse verdrag op de lokale jeugdbescherming als volgt:

*'De effecten die dit (ratificatie van het Haagse verdrag en het reguleren van interlandelijke adoptie) heeft op de lokale jeugdbescherming, moeten, gezien de grote invloed van buitenlandse adoptiebureaus op het financieren en/of opzetten van kindertehuizen en pleegzorg, grote zorgen baren. Onder het Haagse verdrag wordt zulke zorg (pleegzorg) immers niet als een acceptabele vorm van zorg geaccepteerd.'*²¹⁸

Over sommige landen zijn positieve berichten verschenen over de totstandkoming van een systeem van binnenlandse adoptie. India is daar een voorbeeld van.²¹⁹ Maar ook in deze landen bestaan ernstige zorgen omdat interlandelijke adoptie financieel aantrekkelijker is dan binnenlandse

²¹³ Chou en Browne 2008, p 46.

²¹⁴ Cederblad 2003, p. 14.

²¹⁵ <https://tedxsydney.com/talk/we-need-to-end-the-era-of-orphanages-tara-winkler/>.

²¹⁶ Ambrose en Coburn 2001.

²¹⁷ Post 2008, p 30.

²¹⁸ Post 2008, p 35.

²¹⁹ Hoksbergen 2012, p 250.

adoptie²²⁰ en daar bovenop heeft adoptie als interventie een aanzuigende werking. De Nederlandse onderzoekster Pien Bos concludeert:

*'Mijn onderzoek toont echter aan dat adoptie als interventie om kinderen uit tehuizen te halen een aanzuigende werking heeft. De moeders die meewerkten lieten zien hoe het hedendaagse legale adoptiesysteem druk veroorzaakte op hun besluit om hun kind af te staan.'*²²¹

Bij paragraaf 3.8 Focus betrokken partijen op adoptie ipv op verbeteren jeugdbescherming

Steun aan jeugdbescherming in landen herkomst door Nederlandse overheid

In de afgelopen 15 jaar is op het gebied van verbetering van de jeugdbeschermingsvoorzieningen de volgende inspanning geleverd:²²²

- De Nederlandse overheid subsidieert verschillende organisaties (zoals Unicef, Terre des Hommes) die zich richten op het verbeteren van de situatie in landen van herkomst.
- In het verleden heeft Wereldkinderen in twee periodes van vijf jaar subsidie ontvangen van het Ministerie van Buitenlandse zaken voor projecten gericht op de opvang van kinderen in het land van herkomst, bewustwording en kinderbeschermingsprogramma's. In de meest recente subsidieronde is geen subsidie toegekend.
- De Raad voor de Kinderbescherming heeft rond 2005 en 2007 naar aanleiding van het stopzetten van adopties in Roemenië hulp geboden bij het opzetten van het jeugdbeschermingssysteem in Roemenië in verband met toetreding tot de EU.²²³

Er zijn geen projecten vanuit het Ministerie van van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking geweest die gericht waren op de opbouw van een jeugdbeschermingssysteem (en voorkoming van adoptie) in andere landen. Dit is geen speerpunt van het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Steun aan jeugdbescherming in landen herkomst door particulier initiatief, voorbeelden

- *Better care network*²²⁴ heeft in 2015 bevindingen gerapporteerd over de aanpak van alternatieve zorg in vijf landen.²²⁵
- Together4Change project (2011-2015). Een gezamenlijk project met SOS kinderdorpen, Wilde ganzen, ICS en Wereldkinderen. Wereldkinderen heeft binnen de alliantie vorm gegeven aan duurzame jeugdbeschermingssystemen, programma's voor gezinsversterking en kinderrechten en opvang in alternatieve gezinnen in Afrika.²²⁶
- Unicef en de Wereldbank hebben in 2000 een conferentie georganiseerd met 26 landen om aan een oplossing in hun eigen land te werken voor de vele kinderen in kindertehuizen in Centraal en Oost-Europa.²²⁷

²²⁰ Bos 2007, p 274.

²²¹ Bos 2007, p 275.

²²² Gebaseerd op beleidsdoorlichting 2012, p 33 en interviews met Unicef Nederland, Terre des Hommes en Wereldkinderen..

²²³ Interview Raad voor de Kinderbescherming.

²²⁴ Het doel van het Better Care Network is om via samenwerking de hulp aan kinderen zonder adequate ouderlijke zorg te verbeteren door goede ervaringen, geleerde lessen en methodieken - opgedaan in een land of regio - met anderen te delen en zo de toepassing in andere landen en regio's te bevorderen. In Nederland zijn o.a. Unicef en Defence for Children deelnemende organisaties..

²²⁵ Better Care Network, 2015.

²²⁶ Wereldkinderen 2015, p 10.

²²⁷ Unicef 2000.

Bijlage III: Lijst met geïnterviewden

A. van den Berghe, Vlaams adoptieambtenaar Kind en gezin (Centrale Autoriteit België/Vlaanderen)

P.P. Crombeen, beleidsmedewerker Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

drs J. van Haaren, senior programme adviser Unicef Nederland

N. Hansen, executive officer Adoption Board, Ministry for the Family & Social Solidarity (Centrale Autoriteit Malta)

B. Hernandez Garcia-Brak, bestuurslid Stichting Interlandelijke Geadopteerden

mr. H.A. Hulscher, beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming

M. Hupkes, directeur Internationale contacten Nederlandse Adoptie Stichting

prof.dr. R.A.C. Hoksbergen, emeritus hoogleraar adoptie Universiteit Utrecht

K. Ingvarsson, executive director Icelandic Adoption Society

V. Jarnæss, Senior Adviser Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Ministry of Children and Equality (Centrale Autoriteit Norway)

prof.dr. F. Juffer, hoogleraar studie van Adoptie aan de Universiteit van Leiden

drs M. Kaandorp, pleitbezorger Kinderrechten Unicef Nederland

A. Kaper, secretaris United Adoptees International

mr. A.W.M. Kouwenhoven, hoofd Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden Ministerie Veiligheid en Justitie

drs. M.L. Kroon, senior beleidsmedewerker Ministerie Veiligheid en Justitie

prof.dr. T. Liefwaard, hoogleraar Kinderrechten Universiteit Leiden

L. Martinex-Mora, principal legal officer Hague Conference on Private International Law

M. Miedema, projectmanager Wereldkinderen

mr. J. Polders-Reinders, beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming

S. Raven, politiek woordvoerder United Adoptees International

A. van Rhee, adviseur Centrale Autoriteit Ministerie Veiligheid en Justitie

A.J. van Santbrink, algemeen directeur Terre des Hommes Nederland

mr. M. Scharloo, senior inspecteur Inspectie Jeugdzorg

A. Schouten, algemeen directeur Nederlandse Adoptie Stichting

C. Seppenwoolde, programma manager United Adoptees International

J. Sinkbæk Juuel, Head of Section National Social Appeals Board (Centrale Autoriteit Denemarken)

drs. L.H.G. Soons, adviseur bij Andersson Elffers Felix

ir. J. Tack, voorzitter Stichting Interlandelijke Geadopteerden

I. Teurlings, lid Stichting Interlandelijke Geadopteerden

Mr. H. de Vries, juridisch adviseur Raad voor de Kinderbescherming

J.A.T. Vroomans, senior beleidsmedewerker Ministerie Veiligheid en Justitie

H. Westra, voorzitter United Adoptees International

I. de Witte, projectmedewerker kinderrechten en seksuele uitbuiting Defence for Children

Bijlage IV: Gebruikte afkortingen

ADOC	Adoptie Driehoek Onderzoeks Centrum
AEF	Andersson Elffers Felix
BvK	Belang van het kind
CA	Centrale autoriteit Nederland
CAJK	College van advies voor de justitiële kindbescherming
CCT	Cambodian children's trust
EU	Europese Unie
EVRM	Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HCCH	Haagse conferentie voor internationaal privaatrecht
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
ISS	International social service
IVRK	Internationale verdrag inzake de rechten van het kind
MVV	Machtiging voorlopig verblijf
Oeso	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SAV	Stichting adoptievoorzieningen
UNCRC	United Nations Convention on the Rights of the Child
V&J	Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wobka	Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie
Wobp	Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen
WvSr	Wetboek van strafrecht
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage V: Geraadpleegde literatuur

Ambrose & Coburn 2001

Michael W. Ambrose and Anna Mary, *Coburn Report on Intercountry Adoption In Romania*, US Agency for International Development in Romania, 2001

AEF 2016

Andersson Elffers Felix, *De toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie*, Andersson Elffers Felix 2016

Beleidsdoorlichting 2012

Beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012

Better care network 2015

Better Care network, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, New York, Better care network & Unicef, 2015

Bos 2007

Pien Bos, *Once a mother, relinquishment and adoption from the perspective of unmarried mothers in south India*, proefschr. Nijmegen, 2007

Bos, Reysoo & Werdmuller 2011

P. Bos, F. Reysoo & A. Werdmuller, *In een klap moeder, en ook weer niet : Onderzoek naar demografische en sociaal-economische kenmerken en motieven van vrouwen die tussen 1998-2007 in Nederland hun kind ter adoptie hebben afgestaan*, 2011.

Bramlett, Radel & Blumberg 2007

MD Bramlett, L.F. Radel & S.J. Blumberg, *The health and well-being of adopted children*, *Pediatrics*, 2007 Feb;119 Suppl 1:S54-60.

Capgemini 2005

Capgemini, *Rapport onderzoek vereenvoudiging adoptieprocedure*, 2005

Cederblad 2003

M. Cederblad, *Adoption – but at what price?, Summary of the report of the enquiry into intercountry adoption and a compilation of adoption research*, Stockholm, p. 2003, :http://www.childtrafficking.com/Docs/cederblad__adoption_but_at_.pdf

Cheney & Rotabi 2015

K.E. Cheney en Rotabi, K.S. Addicted to Orphans: how the orphan industrial complex jeopardizes child protection. In K. Horschelmann & C. Harker (Eds.), *Geographies of Children and Young People*. Springer, http://dx.doi.org/DOI 10.1007/978-981-4585-98-9_3-1

Chou & Browne 2008

S. Chou and K. Browne, The relationship between institutional care and the international adoption of children in Europe, *Adoption & Fostering* 32 (2008) 1, p. 41 – 48

Chou, Browne & Kirkaldy 2007

S. Chou, K. Browne, M. Kirkaldy, *Intercountry adoption on the internet*, *Adoption & Fostering* July 31(2007) 2, p. 22-31

Commissie Kalsbeek 2008

Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie [voorz. N.A. Kalsbeek], *Rapport interlandelijke adoptie "Alles van waarde is weerloos"* 2008

Committee on the rights of the child 2009

Committee on the rights of the child, *Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention, concluding observations: Netherlands*, UN CRC, 2009, CRC/C/NLD/CO/3

Committee on the rights of the children 2013

Committee on the rights of the children, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, Committee on the Rights of Children, 2013, CRC/C/GC/14

Dickens 2002

J. Dickens, The paradox of inter-country adoption: analysing Romania's experience as a sending country, *International journal of social welfare*, 2002, 11, p. 76-83

Dries et al 2009

L. van den Dries, F. Juffer, M.H. van IJzendoorn & M.J. Bakermans-Kranenburg, Fostering security? A met-analysis of attachment in adopted children, *Children and youth services review* 2009, 31, p. 410 - 421

Van Duijn & Duijvestein 2015

B. van Duijn en P. van Duijvestijn, *Meer zicht op geadopteerden, adoptiezorg: uitdagingen, verantwoordelijkheden, rollen en taken in beeld*, Amsterdam, DSP-groep, 2015

HCCH 2008

The implementation and operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice, Guide No 1, HCCH 2008, <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies>

HCCH 2013

Accreditation and Adoption Accredited Bodies: General Principles and Guide to Good Practice, Guide No 2 under the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, HCCH 2013, <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies>

Hjern, Lindblad & Vinnerljung 2002

A. Hjern, F. Lindblad, Bo Vinnerljung, Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study, *Lancet* 2002, 360, 443-448

Hoksbergen 2007

R. Hoksbergen, Identiteit van geadopteerde, *Lavacontact* 2007, 2, p. 8-16

Hoksbergen 2012

R. Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven : zestig jaar adoptie in beeld*, Soesterberg: Aspekt, 2e dr. 2012

Inspectie Jeugdzorg 2005

Inspectie Jeugdzorg, *Onderzoek naar de werkwijze bij matching door de stichting Flash bij interlandelijke adoptie*, 2005

Inspectie Jeugdzorg 2005

Inspectie Jeugdzorg, *Onderzoek naar de werkwijze bij matching door de stichting Hogar bij interlandelijke adoptie*, 2005

Inspectie Jeugdzorg 2007

Inspectie Jeugdzorg, *Meiling en adoptie uit India, onderzoek naar het handelen van vergunninghouder interlandelijke adoptie Meiling in de periode 1995 t/m 2002 naar aanleiding van signalen over mogelijke misstanden in India*, Inspectie Jeugdzorg, 2007

Inspectie Jeugdzorg 2009a

Inspectie Jeugdzorg, *Interlandelijke adoptie, knelpunten in het stelsel*, signalement, Inspectie Jeugdzorg, 2009

Inspectie Jeugdzorg 2009b

Inspectie Jeugdzorg, *Aandacht voor matching, Bemiddeling door Hogar, vergunninghouder interlandelijke adoptie*, Inspectie Jeugdzorg, 2009

Inspectie Jeugdzorg 2009c

Inspectie Jeugdzorg, *Aandacht voor matching, Bemiddeling door Stichting Afrika, vergunninghouder interlandelijke adoptie*, Inspectie Jeugdzorg, 2009

Inspectie Jeugdzorg 2009d

Inspectie Jeugdzorg, *Aandacht voor matching, Bemiddeling door Flash, vergunninghouder interlandelijke adoptie*, Inspectie Jeugdzorg, 2009

Inspectie Jeugdzorg 2009e

Inspectie Jeugdzorg, *Aandacht voor matching, Bemiddeling door Stichting Kind en Toekomst, vergunninghouder interlandelijke adoptie*, Inspectie Jeugdzorg, 2009

Inspectie Jeugdzorg 2009f

Inspectie Jeugdzorg, *Aandacht voor matching, Bemiddeling door Stichting Meiling, vergunninghouder interlandelijke adoptie*, Inspectie Jeugdzorg, 2009

Inspectie Jeugdzorg 2009g

Inspectie Jeugdzorg, *Aandacht voor matching, Bemiddeling door Wereldkinderen, vergunninghouder interlandelijke adoptie*, Inspectie Jeugdzorg, 2009

Inspectie jeugdzorg 2009h

Inspectie Jeugdzorg, *Achtergrond onbekend? Onderzoek naar het handelen van twee vergunninghouders bij de interlandelijke adoptie van zeven Chinese kinderen*, Inspectie Jeugdzorg, 2009

Inspectie Jeugdzorg 2010

Inspectie Jeugdzorg, *Persbericht Actievere rol Nederlandse overheid bij interlandelijke adoptie*, 14 januari 2010

Inspectie Jeugdzorg 2013a

Inspectie Jeugdzorg, *Casusonderzoek interlandelijke adoptie, onderzoek naar aanleiding van een mislukte adoptie*, Inspectie Jeugdzorg, 2013

Inspectie Jeugdzorg 2013b

Inspectie Jeugdzorg, *Vergunninghouder interlandelijke adoptie A New Way, de kwaliteit van het bemiddelingsproces*, Inspectie Jeugdzorg, 2013

Inspectie Jeugdzorg 2015a

Inspectie Jeugdzorg, *Interlandelijke adoptie: herijking nodig, signalement*, Inspectie Jeugdzorg, 2015

Inspectie Jeugdzorg 2015b

Inspectie Jeugdzorg, *De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie Stichting Meiling*, Inspectie Jeugdzorg, 2015

Inspectie Jeugdzorg 2015c

Inspectie Jeugdzorg, *De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie Nederlandse Adoptie Stichting*, Inspectie Jeugdzorg, 2015

Inspectie Jeugdzorg 2015d

Inspectie Jeugdzorg, *De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie Stichting Kind en Toekomst*, Inspectie Jeugdzorg, 2015

Inspectie Jeugdzorg 2015e

Inspectie Jeugdzorg, *De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie Vereniging Wereldkinderen*, Inspectie Jeugdzorg, 2015

Inspectie Jeugdzorg 2015f

Inspectie Jeugdzorg, *Toetsingskader vergunninghouder interlandelijke adoptie*, Inspectie Jeugdzorg, 2015

ISS 2016

ISS Responding to illegal adoptions: a professional handbook, Geneva, ISS, 2016, <https://www.crin.org/en/library/publications/adoption-responding-illegal-adoptions-professional-handbook>

Juffer en IJzendoorn 2008

F. Juffer, M.H. van IJzendoorn, *Adoptie als interventie (2)*, *Kind en Adolescent*, 29(2008), februari, p. 31-49

Kalverboer en Zijlstra 2006

M.E. Kalverboer en A.E. Zijlstra, *Het belang van het kind in het Nederlands recht; voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief*, SWP, 2006

Kwaliteitskader 2008

Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie (Bijlage bij Tweede Kamer 2007/2008, 31 265, 8)

Kwaliteitskader 2013

Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie, 2e herziene versie, Gezamenlijke vergunninghouders interlandelijke adoptie 27 mei 2013

Lammerant en Hofstetter 2007

I. Lammerant, M. Hofstetter, *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, Terre des Hommes, 2007

The Leiden conference 2012

The Leiden conference on the development and care of children without permanent parents, The development and care of institutionally reared children, *Child Development Perspectives*, 6, 2 (june 2012), p. 174-180, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1750-8606.2011.00231.x>

Leifsen 2008

E. Leifsen, *Child Trafficking and Formalisation: The case of international adoption from Ecuador*, *Children & society* 22 (2008) p. 212-222

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2010

Adoptie trends en analyse : statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2005 tot en met 2009, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015

Adoptie trends en analyse : statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2010 tot en met 2014, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016

Adoptie Trends en Analyse : statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2011 tot en met 2015, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016

Miller 2005

Laurie C. Miller, *Medicine: A guide for physicians, parents, and providers*, Oxford university press, 2005

Nelson et al. 2011

C.A. Nelson et al. The neurobiological toll of early human deprivation, *Monographs of the society for research in child development* 76(2011), 4, p. 127 – 146

O'Leary Wiley & Baden 2005

M. O'Leary Wiley, A. L. Baden Birth parents in adoption: research, practice and counseling psychology, *The counseling psychologist* 33(2005), 1, p. 13-50

Oosting 2007

M. Oosting, *Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de Stichting Meiling in verband met mogelijke misstanden met betrekking tot adoptie uit India in de periode 1995 – 2002*, Den Haag, 2007

Parra-Aranguren 1994

G. Parra-Aranguren, *Explanatory report on the convention on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption*, HCCH, 1994

Post 2008

R. Post, De perverse effecten van het Haags Adoptieverdrag, *Justitiële verkenningen* 2008, nr. 7, p. 25 – 37

Roberson 2005

K.C. Roberson, Attachment and caregiving behavioral systems in intercountry adoption: a literature review, *Children and Youth Services Review* 28 (2006), 7, July, p. 727–740

Schoenmaker 2014

C. Schoenmaker *From infancy to young adulthood : The Leiden longitudinal adoption study*, Leiden University, 2014

Selman 2016

P. Selman *Global Statistics for Intercountry Adoption: Receiving States and States of origin 2004-2015*, Newcastle University, 2016

<https://assets.hcch.net/docs/3bead31e-6234-44ae-9f4e-2352b190ca21.pdf>

Smolin 2005

D.M. Smolin, The two faces of intercountry adoption: the significance of the Indian adoption scandals, *Seton Hall law review* 35, p. 403 - 493

Smolin 2006

D.M. Smolin, Child laundering : how the intercountry adoption system legitimizes and incentivizes the practices of buying, trafficking, kidnapping, and stealing children, *Wayne law review*, vol. 52, nr. 1, 2006, p. 113 - 200

Stuy 2014

Brian H. Stuy, Open secret: cash and coercion in China's international adoption program, *Cumberland law review* 44(2014), 3, p. 355 - 416, 2014

Tieman 2006

Tieman W., Mental health in young adult intercountry adoptees : psychische gezondheid van jongvolwassen interlandelijk geadopteerden, Rotterdam, Erasmusuniversiteit, 2006, Proefschr.

Tieman, Ende & Verhulst 2005

W. Tieman, J. Van der Ende, F. C. Verhulst, Psychiatric disorders in young adult intercountry adoptees: *An epidemiological study*, *American Journal of Psychiatry* 2005, 162, 592-598

Toezichtarrangement 2006

Toezichtarrangement interlandelijke adoptie, 2006

Unicef 2000

Unicef *Report on the regional conference on Children deprived of parental care: rights and realities*, Budapest, Hungary, october 22-24, 2000

Unicef 2004

Unicef High level group for Romanian children, *De-institutionalisation of children's services in Romania, a good practice guide*, Unicef, Government of Romania, 2004

Unicef 2009

Unicef *Guidance Note on Intercountry Adoption in the CEE/CIS (Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States)*, Geneva, Unicef, 2009

Unicef 2014

Unicef *The best interests of the child in intercountry adoption*, Florence, Unicef, 2014

United Nations 2000

United Nations Economic and Social Council Commission on human rights, *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Ms. Ofelia Calcetas-Santos Addendum Report on the mission to Guatemala*, United nations, 2000, E/CN.4/2000/73/Add.2

United Nations 2010

UN Guidelines for the Alternative Care of Children, UN GA A/RES/64/142 2010

US department of State Bureau of consular affairs

US department of State Bureau of consular affairs, *Fiscal Year 2015 Annual Report on Intercountry Adoption*, <https://travel.state.gov/content/adoptionsabroad/en/about-us/publications.html>

Van Montfoort 2004

Van Montfoort *Evaluatieonderzoek Wobka, een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie*, Bureau van Montfoort 2004

Verrier 1993

N.A. Verrier, *The primal wound: understanding the adopted child* Baltimore, Gateway Press, 1993

Vergunninghouders adoptie 2014

Vergunninghouders adoptie, *De adoptieketen in 2020*. Advies van de samenwerkende vergunninghouders adoptie, 2014

Wereldkinderen 2015

Wereldkinderen. *Jaarverslag wereldkinderen 2014, 2015*

Correspondentie ten behoeve van toezicht op buitenlandse contacten door vergunninghouders

Brief Stichting Kind en Toekomst aan Ministerie van Veiligheid en Justitie, 14 juli 2015 inzake vergunningverlening

Checklist toetsingsnormen buitenlandse partnerorganisaties, Wereldkinderen, 2014

Brief Nederlandse Adoptie Stichting aan Ministerie van Veiligheid en Justitie, 17 augustus 2015 inzake vergunningverlening met 2 bijlagen

Brief Stichting Meiling aan Ministerie van Veiligheid en Justitie, 18 augustus 2015 inzake vergunningverlening

Kamerstukken

Kamerstukken II 2015-2016, 31 839, 524, *Brief staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Veiligheid en Justitie, 23 juni 2016*

Kamerstukken II 2015-2016, 31 265, 50, *Brief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 13 september 2016*

Kamerstukken II 2014-2015, 33 826, nr. 11 Bijlage, *Overzicht van internationale aanbevelingen op het gebied van mensenrechten*, juli 2015

Kamerstukken II 2011-2012, 31 265, 43, *Brief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 11 juni 2012*

Kamerstukken II 2011-2012, 31 265, 42, p. 11 en 23, *Verslag AO 19 april 2012*

Kamerstukken II 2011-2012, 31 265, 39, *Brief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 26 september 2011*

Kamerstukken II 2010-2011, 31 265, 36, *Brief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 10 december 2010*

Kamerstukken II 2008-2009, 31 265, 13, *Brief minister van Justitie 8 juni 2009*

Kamerstukken II 2008-2009, 31 265, 10, *Brief minister van Justitie 28 oktober 2008*

Kamerstukken II 2003-2004, 28 457, 7, *Verslag schriftelijk overleg vastgesteld 17 september 2003*

Niet dossierstuk Tweede Kamer, just 000339, *Brief staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter vaste commissie van Justitie 18 april 2001*, <http://parlis.nl/pdf/nietdossierstukken/NDS3737.pdf>

Niet dossierstuk Tweede Kamer, just 001089, *Brief staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter vaste commissie voor Justitie 10 december 2001*, <http://parlis.nl/pdf/nietdossierstukken/NDS5925.pdf>

Adviezen RSJ en College van advies voor de justitiële kindbescherming

RSJ 2012

RSJ, *Conceptwetsvoorstel wijziging Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie*, 2012

RSJ 2006

RSJ, *Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie*, 2006

RSJ 2005

RSJ, *Evaluatie Wobka*, 2005

RSJ 2004

RSJ, *Sterke of zwakke adoptie*, 2004

RSJ 2002

RSJ, *IBO-project*, 2002

CAJK 1995

College van advies voor de justitiële kindbescherming, *Notitie leefvormen in het familierecht*, 1995

CAJK 1995

College van advies voor de justitiële kindbescherming, m.b.t. *de goedkeuring en uitvoering van Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie* (Trb. 1993,197), 1995