

Beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave:

Voorwoord

Inleiding

Vraagstelling en daarop gegeven antwoorden

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?
Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?
Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen?
9. Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet?
Wat is hiervan de onderbouwing?

Bijlage I

Lijst van in de beleidsdoorlichting adoptie gebruikte afkortingen.

Bijlage II

Overzicht van geraadpleegde bronnen.

Bijlage III

Projectorganisatie

Bijlage IV

Prof. Dr. Mr. G.D. Minderman: Advies inzake bestuurlijke verhoudingen in de sector van inter-landelijke adoptie.

Bijlage V

Prof. Mr. P. Vlaardingerbroek: Interlandelijke adoptie, gezien vanuit het perspectief van het vertrouwensbeginsel.

Bijlage VI

Verslag werkconferentie interlandelijke adoptie, Koninklijke Schouwburg, Den Haag, 22 november 2011.

Beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie

Beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie

Voorwoord

Voor u ligt de beleidsdoorlichting "Interlandelijke adoptie", welke mede tot stand gekomen is door de bijdragen van personen en organisaties uit het adoptieveld en uit de wetenschap. Zij hebben deze bijdragen geleverd in de "Klankbordgroep" en tijdens een werkconferentie waar de belangrijkste thema's van de beleidsdoorlichting verder zijn uitgediept.

Interlandelijke adoptie kent vele gezichtspunten. Bij een beschouwing vanuit de verschillende gezichtspunten dienen zich evenzoveel visies, standpunten en oplossingen aan.

Daarom wordt in dit voorwoord aangegeven wat de scope is van deze beleidsdoorlichting, maar wordt ook een inkijkje gegeven in andere aspecten die bij dit onderwerp een rol spelen.

Formeel geeft een beleidsdoorlichting, op basis van het betreffende begrotingsartikel, inzicht in de wijze waarop geldbedragen zijn ingezet en of daarmee op een efficiënte en doelmatige wijze inhoud is gegeven aan het geformuleerde beleid. Hiermee wordt meteen een inperking van het onderwerp aangegeven. Het gaat om het beleid in Nederland en de beoordeling van de effectiviteit van de beleidsregels in de Nederlandse situatie.

Enkele onderwerpen die naar voren zijn gekomen in de contacten met de mensen uit het veld en die niet terug zullen worden gevonden in deze beleidsdoorlichting wil ik hier noemen, omdat ze voor velen een rol zullen spelen bij lezing van dit stuk. Deze onderwerpen komen op een later moment weer terug, als de herziening van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) aan de orde komt.

Zo wordt aandacht gevraagd voor de lange termijn gevolgen van adoptie. Daarbij kan worden gedacht aan naamgeving van de geadopteerde, herroeping van de adoptie en aan nazorg. Nazorg, waar tot ver in de volwassenheid behoefte aan kan zijn. Zoals er een tegemoetkoming in de kosten bestaat voor adoptiefouders, pleiten geadopteerden bijvoorbeeld voor een tegemoetkoming in de kosten van naamswijziging, dossierinzage en rootsreizen.

Ook voor internationale ontwikkelingen is aandacht gevraagd. Zo is er door onderzoekers op gewezen dat vanuit ontvangende landen druk wordt uitgeoefend op NGO's in zendende landen om adoptabele kinderen te 'produceren'. Er zijn zorgen geuit over de wijze waarop biologische ouders worden benaderd om hun kinderen af te staan. Tevens wordt aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheid van biologische ouders in landen van oorsprong, denk aan jonge vaak minderjarige alleenstaande moeders. Ook wordt een verschuiving gesignaleerd van de van oudsher zendende landen, naar landen in met name het Afrikaanse continent. Onderzoekers melden dat Afrikaanse landen minder ervaring hebben met interlandelijke adoptie, waardoor wet- en regelgeving en beleid op dit gebied vaak minder goed ontwikkeld zijn. Dat biedt NGO's ruimte om jonge en gezonde kinderen adoptabel te verklaren. Het aanbod van kinderen uit Afrikaanse landen zou daardoor beter afgestemd zijn op de behoefte van Nederlandse wensouders.

De conclusies die uit deze beleidsdoorlichting naar voren komen, worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Bij de verdere uitwerking blijft een zorgvuldige en zuivere adoptieprocedure, waarbij het belang van het kind voorop staat, het uitgangspunt.

Inleiding

De beleidsdoorlichtingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn geprogrammeerd voor de periode 2006-2012. Voor interlandelijke adoptie is die in de begroting van 2011 opgenomen onder het begrotingsartikel 14.1. Een beleidsdoorlichting vormt onderdeel van het streven van de overheid naar begrotingen en verantwoordingen die niet alleen inzicht geven in geldbedragen en bestemmingen maar ook in de doeltreffendheid van het overheidsbeleid (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Uitgangspunt is om vooraf te formuleren wat het doel van het beleid is, zowel financieel als niet-financieel en welke instrumenten daarvoor worden ingezet. Achteraf moet worden geëvalueerd hoe het beleid is uitgevoerd, wat daarvan de kosten en de baten waren.

Deze beleidsdoorlichting gaat specifiek in op het thema interlandelijke adoptie, vermeld onder de operationele doelstelling 14.1 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. In deze beleidsdoorlichting ligt het accent op het beleid in Nederland omdat het gaat om de beoordeling van de effecten van de beleidsregels in de Nederlandse situatie.

Operationele doelstelling 14.1 luidt:

'Een zorgvuldige uitvoering van en toezicht op interlandelijke adoptie en zaken van internationale kinderontvoering in het licht van de relevante verdragen en Europese verordeningen op dit terrein'.

Centrale vragen in de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting van een beleidsterrein is kwalitatief op niveau wanneer zij antwoorden geeft op de vragen die het Ministerie van Financiën aan beleidsdoorlichtingen stelt. Deze zijn:

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?). Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Omdat het instrument van de beleidsdoorlichting voor het eerst wordt toegepast op het beleidsgebied interlandelijke adoptie is, voor een compleet beeld en een gefundeerde beantwoording van de vragen, teruggegaan naar het moment waarop voor het eerst formeel een uitgangspunt voor het beleid ter zake van interlandelijke adoptie is geformuleerd. Dit betreft de Memorie van Toelichting bij de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen (Wobp) in het jaar 1987. Op basis hiervan is het beleid in de loop der jaren verder ontwikkeld tot wat het nu is.

De doorlichting is daarnaast zoveel mogelijk gebaseerd op bestaande onderzoeksuitkomsten.

Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te waarborgen is een onafhankelijke wetenschapper bij de beleidsdoorlichting betrokken.

Ter ondersteuning van dit proces is een klankbordgroep ingesteld met daarin een onafhankelijke wetenschapper en vertegenwoordigers uit het veld zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de vergunninghouders interlandelijke adoptie (een grote en een kleine organisatie c.q. de voorzitter van het vergunninghoudersoverleg) de Stichting adoptievoorzieningen (SAV), een belangenorganisatie van geadopteerden en een vereniging van adoptiefouders, een medewerker van het Ministerie van VWS, en medewerkers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Om naast de beschikbare documenten en de input van de klankbordgroep ook inbreng te krijgen van verschillende andere relevante partijen is er een conferentie georganiseerd over de beleidsdoorlichting. Aan de conferentie heeft een 60-tal personen deelgenomen die actief betrokken zijn in het veld van interlandelijke adoptie, zoals vertegenwoordigers van de vergunninghouders, ouders, geadopteerden, vertegenwoordigers van andere relevante departementen en vanuit de wetenschap.

Vraag 1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?

Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

Aanleiding voor het ontwikkelen van beleid op het terrein van interlandelijke adoptie was het feit dat deze adopties aanvankelijk ongecontroleerd plaatsvonden. Dat brengt het gevaar van kinderhandel met zich, wat tot het stellen van voorwaarden noopt. Tot de jaren zeventig van de vorige eeuw ging het vooral om adoptie van in Nederland geboren kinderen. In de jaren daarna nam nationale adoptie door verschillende oorzaken sterk af en gingen Nederlandse paren steeds vaker kinderen uit het buitenland adopteren.

Deze ontwikkeling ging gepaard met een drietal problemen:

Het ontbreken van wet- en regelgeving

In de jaren zeventig bood het toen geldende toelatings- en kinderbeschermingsbeleid onvoldoende waarborgen om het belang van het buitenlandse kind te beschermen. Specifieke voorwaarden voor opnemning van een buitenlands kind bleken noodzakelijk. Reden hiervoor is dat bij buitenlandse adoptiekinderen in geval van een oneigenlijke afstandsprocedure of mislukte plaatsing de mogelijkheid tot terugkeer naar het land van herkomst doorgaans uitgesloten is¹.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen² werd hierover destijds het volgende gezegd:

“.....Voor iedere adoptie geldt dat zij in het kennelijke belang van het kind moet zijn. Dit brengt met zich mee dat toelating van een buitenlands pleegkind met het oog op adoptie slechts mag worden overwogen indien een toekomstige adoptie in Nederland in het kennelijke belang van het kind moet worden geacht.....”

“.....Interlandelijke adoptie mag eerst dan worden overwogen indien iedere andere vorm van hulp aan het kind in zijn land van herkomst ontbreekt en ook niet gevonden kan worden. In het bijzonder dient vast te staan dat het kind niets meer van zijn ouders of familieleden heeft te verwachten.....”

Onvoldoende waarborgen in de uitvoering

Om te waarborgen dat interlandelijke adoptie op een zuivere en zorgvuldige wijze en in het belang van het kind kan plaatsvinden, zijn regels nodig.

Destijds was de situatie immers zo dat:

- een kind zo maar van het ene land naar het andere worden overgebracht voor plaatsing bij willekeurige volwassenen;
- onduidelijk was of een juiste en zorgvuldige procedure voor het afstand doen van het kind werd toegepast met inachtneming van de belangen van de biologische ouder(s) en het kind;
- er in het land van herkomst sprake was van willekeur bij toewijzing van een kind aan volwassenen en niet duidelijk was of wel grondig werd bezien of het kind daadwerkelijk vervangende ouders nodig had en met welk alternatief het kind het meeste gebaat was;
- er geen zicht was of aspirant-adoptiefouders voldeden aan de voorwaarden voor adoptie en voldoende waren voorbereid om te kunnen garanderen dat plaatsing van het kind bij deze ouders voor het kind de beste oplossing is;
- onduidelijk was of optimale matching kon worden gerealiseerd tussen kind en adoptiefouders; en

¹ Zie de Nota “Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding”, Kamerstukken II, 1979/80, 16 194, nrs. 1-2.

² Kamerstukken II, 1986/87, 20 046, nr. 3

- onduidelijk was of na plaatsing deze kinderen en hun adoptiefouders volledig konden participeren in de Nederlandse maatschappij.

Disbalans tussen 'vraag' en 'aanbod':

Vanwege eigen ongewenste kinderloosheid, en in mindere mate vanuit idealistische motieven, zijn er mensen bereid om een kind van een ander als een eigen kind op te voeden.

Door de jaren heen is er een disbalans ontstaan tussen de 'vraag' van kinderen naar vervangende ouders en het 'aanbod' van volwassenen die graag een kind willen adopteren. Deze disbalans is er zowel kwantitatief als kwalitatief. Aanvankelijk kozen potentiële adoptiefouders in Nederland er voor om vooral jonge en gezonde kinderen ter adoptie op te nemen. Thans kunnen jonge en gezonde kinderen, die niet bij hun eigen ouders of familie kunnen opgroeien, vaker in gezinnen in eigen land worden opgevangen. Tegelijkertijd groeit de laatste jaren (verhoudingsgewijs) het aantal voor adoptie in aanmerking komende kinderen met een bijzondere zorgbehoefte, ook wel de 'special needs kinderen' genoemd. Vanwege de gesignaleerde toename van het aanbod van deze kinderen vindt sinds 2009 een inventarisatie daarvan plaats. Het blijkt om ongeveer de helft van het aantal adoptiekinderen te gaan. Voor deze kinderen zijn niet altijd adoptiefouders te vinden die voldoende in die zorgbehoefte kunnen en willen voorzien. Opvallend is dat sinds 2010 de belangstelling voor adoptie van een buitenlands kind sterk is gedaald.

Overzicht betrekking hebbend op de procedure tot opneming van buitenlandse adoptiekinderen in Nederlandse gezinnen over de jaren 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aanvragen ter verkrijging van een Beginseltoestemming	3.197	2.491	1.861	1.770	1.602	1.185
Verstreckte beginseltoestemmingen	1.644	1.546	1.047	946	959	746
Ter adoptie opgenomen kinderen	816	782	767	682	705	529

Is het probleem nog actueel?

Ja. Ondanks dat er in de afgelopen jaren regels zijn opgesteld om het interlandelijke adoptieproces in goede banen te leiden en maatregelen zijn genomen om te waarborgen dat in de uitvoering de belangen van te adopteren kinderen en de wensen van potentiële adoptieouders met elkaar in evenwicht blijven, doen dergelijke problemen zich nog steeds voor.

Nog steeds komt het voor dat kinderen, zonder dat daar een echte noodzaak voor is of zonder dat de juiste procedure is gevolgd, bij hun ouders worden weggehaald om vervolgens beschikbaar te komen voor interlandelijke adoptie. Ook gebeurt het nog dat volwassenen zelf een kind uit het buitenland halen zonder dat de juiste procedure wordt gevolgd en zonder dat is vastgesteld of opname in een vervangend gezin in het belang van het kind is (dat blijkt ook uit wetenschappelijk onderzoek van onder meer P.Bos 2008; Bos, Reysoo & Werdmuller 2011; Lovelock 200; Mykytyn 2010; Rotabi 2011; Smolin 2006). Hierdoor is er geen toezicht en controle op de opneming van het kind en op de noodzaak van de opneming. Ook is er niet gekeken naar de geschiktheid van deze volwassenen om een buitenlands kind te verzorgen en op te voeden.

De werking van de regels is in 2005 geëvalueerd en daaruit zijn aanbevelingen voortgekomen. Enkele aanbevelingen, waarvoor geen of een kleine wetswijziging nodig was, zijn geïmplementeerd. Van andere aanbevelingen wordt de implementatie voorbereid. Een groot aantal aanbevelingen kan pas worden ingevuld na aanpassing van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka).

Ook de genoemde disbalans tussen de 'vraag' van kinderen naar nieuwe ouders en het 'aanbod' van aspirant-adoptiefouders in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin, is nog altijd aanwezig.

Vraag 2. Wat is de oorzaak van het probleem?

In eerste aanleg was dat het ontbreken van wet- en regelgeving rond de toelating tot Nederland van kinderen die uit het buitenland ter adoptie werden opgenomen en het ontbreken van regelgeving die de belangen van deze kinderen moet beschermen. Het werd dan ook noodzakelijk geacht voorwaarden voor de opnemings van een buitenlands adoptiekind in wetgeving vast te leggen, omdat juist bij buitenlandse adoptiekinderen de mogelijkheid tot terugkeer naar het land van herkomst bij een oneigenlijke afstandsprocedure of mislukte plaatsing doorgaans uitgesloten is. Daarnaast dient ongeoorloofde overkomst van kinderen, met als uiterste vorm kinderhandel, voorkomen te worden.

Het probleem was echter nog niet opgelost met louter wetgeving. Er bleken regels nodig om samenhang te krijgen in het interlandelijk adoptieverkeer en waarborgen te scheppen voor een zorgvuldige uitvoering van de procedure.

Ondanks alle maatregelen, internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving laat de praktijk zien dat zich rond interlandelijke adoptie nog steeds problemen voordoen op verschillende niveaus. Daaraan liggen de volgende oorzaken ten grondslag:

- De autoriteiten en instanties in het buitenland hechten niet altijd dezelfde betekenis aan de uitgangspunten van verdragen en aan de eisen van zorgvuldigheid van de adoptieprocedures;
- Er bestaan interpretatieverschillen tussen de autoriteiten van zendende en ontvangende landen waar het gaat om de afweging van het belang van het kind;
- De Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) kan (als gevolg van de toegenomen mondialisering) worden omzeild en de adoptiewetgeving in andere landen sluit niet (altijd) aan op die van Nederland;
- Er is onvoldoende controle in de landen van herkomst op de afstandsprocedure, de adoptabiliteit van de kinderen, het subsidiariteitsbeginsel en kinderhandel. Dit kan ook nu nog tot (mogelijke) misstanden leiden;
- Het interstatelijke vertrouwensbeginsel³ leidt ertoe dat de bemiddelende instanties, alsook het ministerie van Veiligheid en Justitie hun toezichhoudende taak op de instanties, organisaties en personen in het buitenland niet (of nauwelijks) kunnen uitoefenen. De bemiddelende instanties worden vaak ook niet als gelijkwaardige gesprekspartner beschouwd door de autoriteiten in het buitenland;
- Het toezicht op de zuiverheid en zorgvuldigheid van de procedure is niet (altijd) sluitend, waardoor het mogelijk is kinderen op te nemen zonder de vereiste procedure te volgen;
- De informatie uit het land van herkomst over het kind op grond waarvan moet worden vastgesteld dat adoptie in het belang van het kind is, is niet altijd volledig en betrouwbaar;
- Dit geldt ook m.b.t. de informatie die in Nederland beschikbaar komt, doordat aspirant-adoptiefouders soms informatie achterhouden;
- Er is (ongepand) sprake van enige concurrentie, zowel in landen van herkomst, tussen ontvangende landen, maar - in mindere mate - ook binnen ontvangende landen;
- Bemiddelende instanties zowel in het buitenland als in Nederland zijn soms financieel afhankelijk van het aantal adoptiebemiddelingen. Dit kan tot spanningen leiden tussen de doelstelling van de organisaties en de kwaliteit van de adoptieprocedures.

Aan de in het antwoord op vraag 1 gememoreerde disbalans tussen 'vraag' en 'aanbod' ligt een aantal oorzaken ten grondslag. Enerzijds de afname van het aantal in Nederland

³ Bij dit beginsel wordt er van uit gegaan dat de autoriteiten, organisaties en instellingen in de landen die zijn aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag, datgene doen wat op grond van het verdrag van hen verlangd wordt.

voor adoptie in aanmerking komende kinderen, anderzijds de toename van het aantal volwassenen in Nederland dat een kind wil adopteren. Hierdoor is de vraag ontstaan naar kinderen uit het buitenland. Aan deze 'vraag' kon door het 'aanbod' van voornamelijk jonge en gezonden kinderen in het buitenland tegemoet worden gekomen.

Vanwege economische en andere ontwikkelingen en de toegenomen welvaart in de met name Aziatische en Zuid-Amerikaanse landen van herkomst, alsmede de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in het Haags Adoptieverdrag worden jonge en gezonde kinderen steeds minder vaak afgestaan en worden jonge en gezonde afstandskinderen steeds meer in gezinnen in eigen land opgevangen. Hierdoor is het 'aanbod' van deze kinderen de laatste jaren afgenomen.

De bereidheid van volwassenen in de landen van herkomst om ook kinderen met een bijzondere zorgbehoefte in hun gezin op te nemen blijft achter bij het aantal kinderen dat daar behoefte aan heeft. Dit heeft tot gevolg dat de landen van herkomst deze kinderen steeds in aanmerking laten komen voor interlandelijke adoptie.

Vraag 3: **Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?**

Zoals al bij vraag 1 aangegeven was het ontbreken van regelgeving de aanleiding voor de overheid om een oplossing voor het probleem te ontwikkelen, Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om het algemeen belang te dienen en de positie van de zwakkeren te beschermen. Dit geldt voor zowel (minderjarige) ouders in het land van herkomst als voor kinderen die ter adoptie naar Nederland komen. Internationale verdragen, waaronder het in 1989 tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), bieden hiertoe handvatten. Het IVRK, dat door vrijwel alle landen ter wereld is geratificeerd, is in 1990 in werking getreden. Nederland is in 1995 partij geworden. De artikelen 20 en 21 zijn met name van belang ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de staat in het geval kinderen niet kunnen opgroeien in het gezin van herkomst. Artikel 20 regelt dat een kind, dat tijdelijk of blijvend niet in een gezin kan leven, recht heeft op bescherming van de staat. De staat waarborgt conform dit artikel de zorg voor het kind en kan dit onder meer doen door middel van plaatsing in een pleeggezin of door adoptie. Artikel 21 bepaalt dat de Staten die partij zijn bij het verdrag en die de methode van adoptie erkennen en/of toestaan, waarborgen dat het belang van het kind de voornaamste overweging is en dat de procedure met waarborgen wordt omkleed. Artikel 11 voorziet in een bescherming tegen internationale kinderontvoering, waarbij Staten maatregelen dienen te nemen tegen het ongeoorloofd overbrengen van kinderen. Zowel de artikelen 11 als 21 bevorderen het sluiten van bilaterale of multilaterale overeenkomsten om de doeleinden van deze artikelen te verwezenlijken. Tot slot moet worden genoemd dat Artikel 8 de eerbiediging van de identiteit van het kind waarborgt.

Als uitvloeisel van artikel 21 van het IVRK is in 1993 het Haags verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie (hierna: Haags Adoptieverdrag of HAV) tot stand gekomen. Op dit moment zijn 85 staten bij het Haags Adoptieverdrag aangesloten.

Dit verdrag heeft tot doel om interlandelijke adoptie te reguleren door:

- a. waarborgen vast te leggen om te verzekeren dat interlandelijke adopties op zodanige wijze plaatsvinden dat het hoogste belang van het kind daarmee is gediend en de grondrechten die hem volgens het internationale recht toekomen, worden geëerbiedigd;
- b. een samenwerkingsverband tussen de Verdragsluitende Staten in het leven te roepen teneinde te verzekeren dat deze waarborgen in acht worden genomen en ontvoering, verkoop of handel in kinderen aldus worden voorkomen.

Bij Wet van 14 mei 1998 tot uitvoering van het Haags Adoptieverdrag is het verdrag in Nederland van kracht geworden.

Het Haags Adoptieverdrag schrijft niet expliciet voor dat de taken en bevoegdheden van de Centrale autoriteit bij de overheid moeten worden belegd. Uit de aard van de aan de Centrale autoriteit toebedeelde taken en bevoegdheden, zoals het geven van opdrachten aan publieke autoriteiten, het nemen van besluiten over de toevertrouwing van een kind aan aspirant-adoptiefouders en het zorg dragen dat het kind tot het grondgebied van het land van opvang wordt toegelaten en er permanent mag verblijven, valt echter af te leiden dat deze taken en bevoegdheden op overheidsniveau liggen. Omdat bij de totstandkoming van wet- en regelgeving zowel het toelatingsbeleid van vreemdelingen als interlandelijke adoptie bij het ministerie van Justitie was belegd, is er destijds voor gekozen de Minister van (Veiligheid en) Justitie aan te wijzen als Centrale autoriteit (CA) en hem te belasten met de in het verdrag omschreven taken van de CA. Bovendien heeft adoptie familierechtelijke rechtsgevolgen, hetgeen eveneens op het terrein van de Minister van Veiligheid en Justitie ligt,

Vraag 4 **Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?**

Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal of EU-niveau ?

In het IVRK en het Haags Adoptieverdrag worden de verantwoordelijkheden belegd bij de individuele lidstaten. Conform artikel 6 van het Haags Adoptieverdrag heeft de Centrale autoriteit tot taak toe te zien op het nakomen door Nederland van de door het verdrag opgelegde verplichtingen.

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag drie, waren destijds bij de totstandkoming van wet- en regelgeving zowel het toelatingsbeleid van vreemdelingen als interlandelijke adoptie belegd bij de Minister van (Veiligheid en Justitie), evenals het personen- en familierecht. Daarom is er voor gekozen de Minister van (Veiligheid en) Justitie aan te wijzen als Centrale autoriteit, en hem te belasten met de in het verdrag omschreven taken van de Centrale autoriteit. Deze taken hebben vooral betrekking op onderlinge samenwerking tussen de Centrale autoriteiten, de bevordering van samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in de Staten teneinde kinderen die in een procedure voor interlandelijke adoptie komen te beschermen en de overige doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.

Bovendien kent het Haags Adoptieverdrag enkele verantwoordelijkheden toe aan de Centrale autoriteit die niet gedelegeerd kunnen worden naar een decentraal niveau, zoals het (doen) nemen van passende maatregelen om het ten onrechte genieten van financieel (of ander) voordeel in verband met de adoptie te voorkomen en alle praktijken die in strijd zijn met de doelstelling van het Verdrag te verhinderen (artikel 8).

Het beleggen van de verantwoordelijkheid op rijksniveau betekent dat overheidsmedewerkers of daartoe door de overheid aangewezen instanties en medewerkers, vanuit de zwaardmacht van de overheid, bevoegd zijn om burgers verplichtingen op te leggen. Ingrijpen in het gezinsleven en het uitlokken van kinderschermingsmaatregelen is voorbehouden aan de nationale overheid.

Op dit moment is er geen EU-regelgeving op het terrein van interlandelijke adoptie. Wel is binnen de Raad van Europa op 27 november 2008 het (herzien) Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen tot stand gekomen. Het verdrag, dat op 1 september 2011 in werking is getreden, beoogt de harmonisering van het materiële recht van de lidstaten betreffende de adoptie van kinderen. Nederland heeft dit verdrag op 30 november 2009 ondertekend.

Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Gezien de verantwoordelijkheid voor het toelatingsbeleid, zoals genoemd in het antwoord op vraag 3, de noodzaak om het belang van het kind te beschermen en de relatie die de opneming ter adoptie heeft tot het familierecht, is besloten interlandelijke adoptie te regelen in een 'lex specialis', die alle genoemde elementen in zich heeft.

Formeel is de Minister van (Veiligheid en) Justitie hierin aangewezen als Centrale autoriteit. Binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt aan de taken, die uit het verdrag voortvloeien door ambtenaren van de Directie Justitieel Jeugdbeleid inhoud gegeven aan totstandkoming van het beleid en aan het accounthouderschap van de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV) en de vergunninghouders. De Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische en Internationale zaken verzorgt de uitvoering in individuele zaken.

De SAV geeft, onder toezicht van de Minister, algemene voorlichting aan aspirant-adoptiefouders. De SAV is de opvolger van Bureau Voorlichting Interlandelijke Adoptie,

dat al vanaf de invoering van de Wet opnemingswet buitenlandse pleegkinderen (Wobp) veel kennis en ervaring heeft op het gebied van interlandelijke adoptie.

Voor onafhankelijk deskundig advies ten aanzien van geschiktheid tot verzorging en opvoeding van een buitenlands kind, is de uitvoering van het gezinsonderzoek opgedragen aan de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en valt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Minister.

De bemiddelingsactiviteiten zijn overgedragen aan de vergunninghouders. Dit zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die contacten onderhouden met autoriteiten, organisaties of instellingen in het buitenland. Zij mogen slechts bemiddelen met een vergunning. De Minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de verstrekking van deze vergunning en kan de vergunning intrekken als de vergunninghouder zich niet houdt aan de gestelde bepalingen in de wet- en regelgeving.

Om een zorgvuldige en zuivere uitvoering van de bemiddelingsactiviteiten te waarborgen houdt de Inspectie jeugdzorg toezicht op de werkzaamheden door de vergunninghouders. Daarnaast houdt de Inspectie jeugdzorg toezicht op de (kwaliteit van de) werkzaamheden van de Raad voor de Kinderbescherming. Het financiële toezicht op de vergunninghouders is belegd bij de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische en Internationale Zaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Vraag 5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Bij de beantwoording van de vragen 1 en 3 is naar voren gekomen dat interlandelijke adopties aanvankelijk ongecontroleerd plaatsvonden, wat het gevaar van kinderhandel met zich bracht. Het ontbrak destijds aan wet- en regelgeving met betrekking tot de toelating tot Nederland en de bescherming van de belangen van deze buitenlandse adoptiekinderen.

De doelstelling die is geformuleerd tot oplossing van het probleem is de totstandkoming van een zorgvuldige en zuivere procedure bij interlandelijke adoptie.

Uitgangspunt daarbij is dat het hoogste belang van het kind hiermee gediend moet zijn. Daarnaast dient op evenwichtige wijze invulling te worden gegeven aan de belangen van de biologische ouder(s) enerzijds en de wensen van potentiële adoptiefouders (inclusief potentiële adoptiefouders van gelijk geslacht) om een gezin te vormen anderzijds. Waar deze wensen en belangen met elkaar in strijd zijn, prevaleert altijd het belang van het kind. Om een zorgvuldige en zuivere interlandelijke adoptie te kunnen waarborgen, zijn regels opgesteld om de bijbehorende procedures in goede banen te leiden. Teneinde deze regels te handhaven is er een rol en verantwoordelijkheid ontstaan voor de overheid.

Door middel van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen (Wobp) is aan het hiervoor genoemde uitgangspunt in 1987 vorm gegeven.

Deze wet had een driedelig doel:

1. Het tot dan toe gevoerde beleid een wettelijke basis geven;
2. De bemiddeling inzake de opnemings van een buitenlands kind (voor het eerst) reguleren door een vergunningstelsel;
3. Voorzien in verschillende vormen van toezicht en controle.

Vervolgens zijn in 1996 in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Haags Adoptieverdrag⁴ de belangen en doelstellingen van het verdrag voor Nederland uiteen gezet.

Kort samengevat gaat het om het volgende:

- Met de adoptie moet het belang van het kind zijn gediend. Het gaat om het vinden van een gezin voor een kind dat dat nodig heeft en niet omgekeerd, een gezin van een kind te voorzien;
- Het subsidiariteitsbeginsel brengt mee dat in de eerste plaats dient te worden bezien of met passende maatregelen kan worden bereikt dat het kind - in volgorde van prioriteit - in zijn eigen gezin, familie, pleeg- of adoptiegezin in eigen land kan blijven;
- Tussenkomen bij interlandelijke adoptie dient te geschieden door gekwalificeerde bemiddelende instellingen. Het «zelf doen» is in de betrekkingen tussen landen die partij zijn bij het verdrag, niet langer toegestaan;
- Ongeoorloofd financieel voordeel, ontvoering of verkoop van kinderen en kinderhandel zijn verboden. Het verdrag voorkomt dergelijke praktijken niet rechtstreeks, maar indirect door het creëren van waarborgen en een samenwerkingsstructuur om de gestelde normen in acht te kunnen nemen.

⁴ Kamerstukken II, 1995/96, 24 810, nr. 3

Vraag 6: Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er overlap?

Welke instrumenten worden ingezet?

Om de in vraag 1 gesignaleerde problemen op te lossen zijn de hierna genoemde instrumenten ingezet. De instrumenten zijn in de afgelopen jaren geëvolueerd, als gevolg van de opgedane ervaringen.

De instrumenten zijn ingedeeld onder de kopjes: 'procedure', 'sturing en handhaving', 'toezicht en controle' en 'internationaal'. In het antwoord op de vraag naar de samenhang tussen de instrumenten, wordt de relatie gelegd met de knelpunten.

Procedure:

Om interlandelijke adoptie te reguleren en in goede banen te leiden, is in 1989 de Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen (Wobp) in werking getreden. Hierin is een aantal belangrijke instrumenten te onderscheiden:

- De bepaling dat de opnemning in Nederland van een buitenlands kind met het oog op adoptie uitsluitend is toegestaan indien voorafgaand aan de opnemning een beginseltoestemming is verkregen van de Minister van (Veiligheid en) Justitie.

- Het verplicht stellen van algemene voorlichting (bij de opnemning van een eerste buitenlands kind). Deze heeft tot doel de aspirant-adoptiefouder(s) op de hoogte te stellen van de gevolgen en risico's van het opnemen ter adoptie van een buitenlands kind. De voorlichting dient ertoe de aspirant-adoptiefouders in staat te stellen met de opgedane kennis een afweging te maken of adoptie echt dat is wat zij willen.

- Het in de wet vastleggen van het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouder(s) voor de opnemning ter adoptie van een buitenlands kind.

Dit gezinsonderzoek is er op gericht te beoordelen of aspirant-adoptiefouders geschikt en in staat zijn om een buitenlands kind te verzorgen en op te voeden en naar volwassenheid te begeleiden.

De Minister kan een beginseltoestemming intrekken indien blijkt dat aspirant-adoptiefouders niet langer geschikt zijn voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind.

- Het in de wet vastleggen dat aspirant-adoptiefouders op bevredigende wijze door middel van bescheiden dienen aan te tonen dat de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de opnemning door hen van het buitenlandse kind.

In 1998 trad het Haags Adoptieverdrag in werking. De Wobp werd bij die gelegenheid opgevolgd door de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka). Tot de wetten die mede werden gewijzigd behoort de Rijkswet op het Nederlanderschap, waarmee de adoptant van rechtswege de Nederlandse nationaliteit verwerft. Het Haags Adoptieverdrag kan als instrument op zich worden beschouwd, omdat het voorwaarden schept voor samenwerking en het uitwisselen van informatie en ervaringen. Daarnaast regelt het verdrag taken tussen de Centrale autoriteiten van de zendende en ontvangende landen. Met het oog op het verdrag kunnen in ieder geval als instrument worden genoemd:

- De erkenning van rechtswege van een in het buitenland uitgesproken sterke adoptie, c.q. de erkenning van rechtswege van een in het buitenland uitgesproken zwakke adoptie aan de hand van een verklaring van conformiteit van de bevoegde instantie in het land waar de adoptie is uitgesproken;

- De mogelijkheid tot omzetting van een zwakke adoptie in een sterke adoptie⁵;
- De verkrijging van de Nederlandse nationaliteit voor het kind op grond van de erkenning van rechtswege van de sterke adoptie, c.q. op grond van de omzetting van de zwakke adoptie in een sterke adoptie;
- Op 1 januari 2004 is de Wet conflictenrecht adoptie (Wcad) in werking is getreden. Deze wet regelt onder meer de erkenning naar Nederlands recht van in het buitenland uitgesproken adopties die niet vallen onder de scope van het Haags Adoptieverdrag.

In mei 2007 verschenen berichten over mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India in de periode 1995-2002⁶. Naar aanleiding hiervan is een onderzoek ingesteld, onder meer naar het handelen van de vergunninghouder Meiling alsmede naar het toezicht door het toenmalige Ministerie van Justitie op die vergunninghouder met betrekking tot adopties uit India. In het licht van de berichtgeving over mogelijke misstanden is als uitgangspunt en doelstelling geformuleerd dat de beginselen van het Haags Adoptieverdrag ook van toepassing zijn op niet-verdragslanden, zowel bij volledige bemiddeling als bij deelbemiddeling.

Sturing en Handhaving:

- Een stelsel van vergunningen om te bemiddelen inzake interlandelijke adoptie en het verbod om zonder een vergunning te bemiddelen. Aan de verlening van een vergunning zijn voorwaarden verbonden, die zien op doelstelling, inrichting en toerusting van de vergunninghouder. Deze voorwaarden hebben tot doel te bewerkstelligen dat de vergunninghouder zijn werkzaamheden kan uitvoeren conform de uitgangspunten van de wet en het Haags Adoptieverdrag. De Minister heeft de bevoegdheid een vergunning in te trekken.
- Het opnemen van strafbepalingen inzake:
 1. het handelen uit winstbejag,
 2. het opnemen van een buitenlands kind zonder beginseltoestemming, en
 3. het bemiddelen inzake de opnemings van een buitenlands kind zonder vergunning.
- De benoeming van de Minister van (Veiligheid en) Justitie tot Centrale autoriteit met toedeling van de taken en bevoegdheden die volgen uit het Haags Adoptieverdrag;
- De verklaring van instemming met een voorstel tot toewijzing van een kind aan aspirant-adoptiefouders;
- De verklaring om een vergunninghouder te machtigen in een verdragsstaat bemiddelende werkzaamheden uit te voeren;
- artikel 42 van het verdrag waarin is bepaald dat de Secretaris-Generaal van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht periodiek een Bijzondere Bijeenkomst bijeenroept, teneinde de praktische werking van het verdrag te toetsen. Daarmee wordt aan de samenwerking en het uitwisselen van informatie en ervaringen gestalte gegeven;
- In 2005 heeft Adviesbureau Van Montfoort een evaluatieonderzoek uitgevoerd van de Wobka. Een van de aanbevelingen daaruit was om sturing en controle vanuit het ministerie beter af te stemmen op het toezicht door de Inspectie jeugdzorg. Als

⁵ Van een zwakke adoptie is in juridische zin sprake wanneer de familieband met de geboortelouder in stand blijft; van een sterke adoptie is in juridische zin sprake wanneer deze familieband wordt verbroken en wordt vervangen door de familieband met de adoptielouder

⁶ Uitzendingen van EO Netwerk d.d. 22 en 23 mei 2007

uitvloeisel van deze aanbeveling is in 2006 het toezicht arrangement interlandelijke adoptie tot stand gekomen. Daarin zijn de taken en verantwoordelijkheden van de Inspectie jeugdzorg beschreven, alsook de reikwijdte van het toezicht. De Inspectie richt zich, vooruitlopend op de voorgenomen wijziging van de Wobka op dit punt, in hoofdzaak op het toezicht op de kwaliteit van de (werkzaamheden van de) vergunninghouders;

- Het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie⁷ dat, als gevolg van aanbevelingen uit de in 2007 ingestelde onderzoeken in verband met mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India in de periode 1995-2002 nog is aangescherpt, is op 1 januari 2010 in werking getreden. Het Kwaliteitskader moet in eerste instantie worden gezien als een toetsingskader voor de vergunninghouders ten behoeve van een eenduidige werkwijze en voor de bewaking van de eigen kwaliteit, waarbij het belang van het kind goed tot uiting komt. Daarnaast kan het document als handvat dienen voor de Inspectie jeugdzorg bij de uitoefening van haar toezichttaak.

Toezicht en Controle:

- De bepaling in artikel 8 onder c. Wobp (later Wobka) dat bij de binnenkomst in Nederland van een buitenlands kind onder meer moet worden aangetoond op welke wijze bij de opnemng van het kind gebruik is gemaakt van de bemiddeling van een vergunninghouders;

- Het in de Wobp in eerste instantie met het toezicht belasten van ambtenaren van het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie (op de artikelen 16 en 20 t/m 23) en van de secretarissen van de Raden voor de Kinderbescherming, respectievelijk ambtenaren die belast zijn met het toezicht op vreemdelingen en de grensbewaking (op de artikelen 2 en 8) en de overdracht in 1998 van het toezicht op de artikelen 16 en 20 t/m 23 van de Wobka aan de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (thans Inspectie jeugdzorg);

- Artikel 7a Wobp (later Wobka) waarin de procedure is vastgelegd voor aspirant-pleegouders die gebruik wensen te maken deelbemiddeling. De vergunninghouder dient in dat geval het contact van de aspirant-adoptiefouders te onderzoeken op zuiverheid en zorgvuldigheid van handelen, met als doel te voorkomen dat aspirant-adoptiefouders (bewust of onbewust) samenwerken met onbetrouwbare contacten met de kans betrokken te raken bij kinderhandel;

- Het Protocol inzake onderzoek naar buitenlandse contacten en deelbemiddeling bij interlandelijke adoptie⁸, dat ter uitwerking van artikel 7a van de Wobka is opgesteld en het besluit inzake het onderzoek naar buitenlandse contacten van aspirant-adoptiefouders;

- De instelling van de klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie, voor behandeling van klachten van (aspirant-)adoptiefouders en geadopteerden over gedragingen van de vergunninghouders.

Internationaal:

- Het brengen van werkbezoeken door ambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan autoriteiten, instellingen en instanties in de landen waarmee wordt samengewerkt in het kader van interlandelijke adoptie;

⁷ Kamerstukken II, 2007/08, 31 265, nr. 8

⁸ Circulaire van 25 september 1995/Nr. 516934/95/PJR

- In 2008 werd, als uitvloeisel van het in de brief van 7 november 2007 naar de Tweede Kamer⁹ uitgesproken voornemen tot intensivering van de contacten met buitenlandse autoriteiten, een adviseur internationale samenwerking benoemd;

- Tot slot kan worden verwezen naar de 'Guide to Good Practice', nr. 1, inzake de implementatie en uitvoering van het Haags Adoptieverdrag¹⁰, die in 2008 door het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal privaatrecht is uitgebracht. Doel van deze 'Guide' is staten (al of niet partij bij het verdrag) te ondersteunen bij de praktische implementatie van het verdrag.

Hoe is de samenhang tussen de instrumenten?

Procedure:

De in 1998 in werking getreden Wobka met de Goedkeurings- en Uitvoeringswet is de basis voor het realiseren van de uitgangspunten en waarborgen van het Haags Adoptieverdrag. Met de verplichte algemene voorlichting en het gezinsonderzoek wordt beoogd het belang van het kind te dienen door aspirant-adoptiefouders met een verkeerde motivatie of die ongeschikt zijn bevonden, ervan te weerhouden een kind te adopteren.

De beginseltoestemming en de verklaring van instemming met een voorstel tot toewijzing van een kind vormen de instrumenten voor de Centrale autoriteit om toezicht te houden bij individuele adopties. Het uitsluitend aan de vergunninghouders verstrekken van het gezinsrapport, ook in geval van deelbemiddeling, heeft de bedoeling toezicht uit te oefenen op de wegen die aspirant-adoptiefouders bewandelen om een kind uit het buitenland ter adoptie op te nemen. Bij het toezicht op de zuiverheid en zorgvuldigheid van de procedure zijn, naast Centrale autoriteit en vergunninghouders, ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) betrokken evenals het Ministerie van Buitenlandse Zaken via de posten in het buitenland.

Het verdrag, de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Wet conflictenrecht adoptie maken het mogelijk dat een in het buitenland uitgesproken adoptie wordt erkend, een zwakke adoptie wordt omgezet in een sterke adoptie¹¹ en dat door het geadopteerde kind de Nederlandse nationaliteit wordt verkregen.

Hiermee wordt invulling gegeven aan het vereiste van wet- en regelgeving.

Sturing en handhaving:

De samenhang in de sturing en handhaving is gewaarborgd door het periodiek overleg tussen de partners in de adoptieketen, met als doel de voortgang in de uitvoering van de procedure en eventuele problemen te bespreken. Het overleg dient tevens om de doorstroming in de keten te monitoren en de verhouding tussen het aantal aanvragen voor een beginseltoestemming en het aantal kinderen dat voor adoptie naar Nederland wordt aangeboden, in balans te houden.

De verklaring waarmee een vergunninghouder wordt gemachtigd in een verdragsstaat bemiddelende werkzaamheden uit te voeren, heeft tot doel zicht te houden op de werkgebieden van de vergunninghouders.

Toezicht en controle:

Het vorenstaande sluit aan op het toezicht van de Inspectie jeugdzorg op de (kwaliteit van de) werkzaamheden van de vergunninghouders. In het toezicht arrangement tussen

⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 265, nr. 1

¹⁰ Family Law and HCCCH (2008), Guide to Good Practice on the implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, No. 1, Bristol: Jordan Publishing Limited.

¹¹ Zie voetnoot 9

Inspectie en het Ministerie zijn de taken en verantwoordelijkheden van de Inspectie jeugdzorg beschreven, alsook de reikwijdte van het toezicht. Voor de uitoefening van haar taak maakt de Inspectie gebruik van de beschrijving in de Wobka van de werkzaamheden van de vergunninghouders (artikelen 17a t/m 17f) en het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie.

Daarnaast is de Inspectie jeugdzorg ook belast met het toezicht op de (kwaliteit van de) werkzaamheden van de Raad voor de Kinderbescherming.

Het instellen van de Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie heeft tot doel aspirant-adoptiefouders en geadopteerden in de gelegenheid te stellen klachten in te dienen over gedragingen van de vergunninghouders.

Met sturing en handhaving en toezicht en controle wordt de gewenste samenwerking geborgd. Met name door sturing kan worden getracht invloed uit te oefenen op de samenhang tussen 'vraag' en 'aanbod'

Internationaal:

Interlandelijke adoptie impliceert dat in iedere procedure tot opnemning van een buitenlands kind tenminste twee landen betrokken zijn. Op de autoriteiten, organisaties en instanties in het land van herkomst berust de verantwoordelijkheid te toetsen of een kind met interlandelijke adoptie het meest gebaat is. Daaraan vooraf gaat de beoordeling of, met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, een oplossing voor het kind in eigen land mogelijk is, waar aan Nederlandse zijde de verantwoordelijkheid berust de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders te onderzoeken en te beoordelen. Dit hangt samen met de voorwaarden die het Haags Adoptieverdrag schept voor samenwerking en het uitwisselen van informatie en ervaringen. Als instrument is in dit verband genoemd de Bijzondere Bijeenkomst die de Secretaris-Generaal van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht periodiek bijeen roept om de praktische werking van het verdrag te toetsen. Uit het in 2007 uitgevoerde onderzoek naar mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India in de periode 1995-2002, is als aandachtspunt naar voren gekomen het gebrek aan toezicht op de bestemming en besteding van gelden in het buitenland. Mede naar aanleiding hiervan zijn in het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie criteria opgenomen voor controle op de bestemming en besteding van gelden in het buitenland. In hetzelfde onderzoek werd de noodzaak geconstateerd van het intensiveren van de internationale contacten. Daar is ook vorm aan gegeven door het aantrekken bij de Centrale autoriteit van een adviseur internationale samenwerking.

In het in mei 2008 uitgebrachte rapport 'Alles van waarde is weerloos' heeft de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie de aanbeveling gedaan interlandelijke adoptie in Europees verband aan de orde te stellen met als doel, waar mogelijk, te komen tot een gemeenschappelijke visie.

Hiermee wordt beoogd de internationale samenwerking gestalte te geven en te waarborgen. Tevens kan in internationaal verband meer invloed worden uitgeoefend op de disbalans tussen 'vraag' en 'aanbod' en gezamenlijk gezocht worden naar een oplossing.

Naar aanleiding van eerdere mogelijke misstanden in herkomstlanden worden voor adopties uit niet-verdragslanden ook de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag toegepast.

Is er overlap?

Er lijkt geen sprake te zijn van overlap. De hiervoor genoemde instrumenten kunnen elkaar versterken. De doelstelling kan met de huidige instrumenten niet ten volle bereikt worden. Daarom is in 2005 een proces gestart om de Wobka te wijzigen. Onder meer op basis van de rapporten en adviezen van Cap Gemini, Adviesbureau Van Montfoort en de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie worden aanbevolen maatregelen betrokken. Met dit proces kan tegelijkertijd de oorspronkelijke samenhang

in de Wobka worden hersteld, welke als gevolg van achtereenvolgende wetswijzigingen is verdwenen.

Vraag 7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Inleiding

Bij het antwoord op deze vraag dienen we onderscheid te maken tussen de verschillende beleids- en uitvoeringsaspecten en de daarbij betrokken uitvoeringsorganisaties. Voor de continuïteit is bij de beantwoording dezelfde volgorde aangehouden als bij vraag 6.

Het beleid wordt bepaald aan de hand van de internationale verdragen en de wet- en regelgeving. Daarnaast zijn ook de ontwikkelingen in het veld van adoptie bepalend geweest voor de vorming van aanvullend beleid, c.q. de aanpassing van bestaand beleid.

Het beleid wordt uitgevoerd door verschillende organisaties in de adoptieketen. Enkele daarvan hebben een directe relatie met en zijn zelfs onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, een andere heeft enkel een subsidierelatie. Weer anderen zijn volledig private organisaties. Deze diversiteit van organisaties en hun onderlinge relaties zijn van invloed op de uitvoering en de doelmatigheid van de organisaties in de adoptieketen en op de sturingsrelatie.

Wat is bekend over de uitvoering van het beleid?

Voor zover mogelijk zijn enkele van de aanbevelingen van Adviesbureau Van Montfoort en de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, waarvoor geen of een kleine wetswijziging nodig was, geïmplementeerd. Van andere aanbevelingen wordt de implementatie voorbereid. Aan een aantal aanbevelingen kan echter pas invulling worden gegeven na aanpassing van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka).

Procedure:

Voorlichting en gezinsonderzoek sluiten goed op elkaar aan. Er vindt frequent afstemming plaats tussen de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV) en de Raad voor de Kinderbescherming.

De omstandigheid dat in toenemende mate kinderen met een bijzondere zorgbehoefte voor adoptie in aanmerking komen, vraagt extra aandacht van zowel Raad voor de Kinderbescherming als vergunninghouders. De Raad dient er voor te zorgen dat aspirant-adoptiefouders, die bereid zijn deze kinderen ter adoptie op te nemen, worden beoordeeld op hun geschiktheid en capaciteit daartoe. Op de vergunninghouders rust de plicht de kindvoorstellen te beoordelen aan de hand van het advies van de Raad en daarbij de aspirant-adoptiefouders goed op hun taak voor te bereiden en hen voor, tijdens en na de opneming te begeleiden.

Sturing en handhaving:

In een viermaandelijks overleg tussen alle partijen in de adoptieketen worden 'vraag' en 'aanbod' gemonitord en vindt afstemming plaats over instroom in de procedure en doorlooptijden.

Dit overleg voorziet in de behoefte om de voortgang in de uitvoering van de procedure en eventuele problemen te bespreken.

Het op 1 januari 2010 inwerking getreden Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie wordt thans, na er ruim een jaar ervaring mee te hebben opgedaan, geëvalueerd. In de evaluatie speelt onder meer het geconstateerde spanningsveld tussen de controletaak die in het kwaliteitskader bij de vergunninghouders is neergelegd, en het interstatelijk vertrouwensbeginsel een rol.

Het feit dat de Wobka geen mogelijkheden biedt om vergunninghouders aanwijzingen te geven en er ook verder geen relatie bestaat op basis waarvan aanwijzingen kunnen worden gegeven, is het voor de Minister moeilijk sturing te geven aan de vergunninghouders.

Niettemin draagt hij politieke verantwoordelijkheid, zoals bij diverse incidenten met adopties uit India en China is gebleken.

Toezicht en controle:

De Inspectie jeugdzorg houdt zich bezig met het toezicht op de kwaliteit van de werkzaamheden van vergunninghouders en Raad voor de Kinderbescherming en rapporteert over haar bevindingen. De Centrale autoriteit oefent toezicht uit in individuele zaken, door middel van beoordeling van verzoeken om een uitzondering toe te staan op wettelijke regels, beoordeling van adviezen van vergunninghouders inzake deelbemiddeling en beoordeling van matchingsvoorstellen uit landen die zijn aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag. De omstandigheid dat de aanbeveling voor het invoeren van een instemmingsverklaring bij matchingsvoorstellen uit landen die niet zijn aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag, nog niet is gerealiseerd, beperkt de Centrale autoriteit in de volledige uitoefening van haar toezichhoudende taak.

Dat is eveneens het geval met de aanbeveling voor het invoeren van een machtiging om te bemiddelen in landen die niet bij het verdrag zijn aangesloten.

Met betrekking tot deelbemiddeling is uit een onderzoek van de Departementale Auditdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in 2011 naar de kostprijs naar voren gekomen dat de vergunninghouders deelbemiddeling afwijzen, Zij menen dat deelbemiddeling vol risico's zit, onder meer vanwege het niet kunnen verifiëren van het contact in het buitenland, het ontbreken van een (Centrale) autoriteit en van kinderwetgeving, alsmede het niet op orde zijn van de organisatie rondom adoptie in het land van herkomst.

De Centrale autoriteit (afdeling Control) oefent toezicht uit op de financiën van de vergunninghouders. Dat doet zij op basis van de jaarrekeningen die, voorzien van een accountantsrapport, worden aangeleverd.

In de Wobka zijn de Raad voor de Kinderbescherming en de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) belast met het toezicht op de feitelijke opnemings van het buitenlandse kind. In het bijzonder gaat het om de controle op aanwezigheid van een beginseltoestemming, het toetsen of aan de voorwaarden van de beginseltoestemming wordt voldaan en het bij binnenkomst in Nederland kunnen overleggen van de in de beginseltoestemming vereiste documenten. Deze controle is op last van de IND met het oog op het verstrekken van een inreisvisum neergelegd bij de posten in het buitenland van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de definitieve beslissing inzake afgifte van het visum bij de IND ligt.

Internationaal:

Aan het intensiveren van de contacten met buitenlandse autoriteiten is invulling gegeven door benoeming van een adviseur internationale samenwerking. Met enkele Europese landen is een pilotgroep gevormd die werkt aan de ontwikkeling van een Europese visie alsmede aan een structurele uitwisseling van informatie op het terrein van interlandelijke adoptie.

Wat is bekend over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Voor de beantwoording van deze vraag is gekeken of het functioneren van de partijen in de keten in overeenstemming is met het doel waarvoor zij werkzaam zijn. Daarbij dient de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de diverse partners afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang te worden gezien in het licht van de gedane aanbevelingen en de stand van zaken van de implementatie daarvan.

Stichting Adoptievoorzieningen (SAV)

De SAV heeft als primaire doel voorlichting te verstrekken aan aspirant-adoptiefouders. De overheveling van een aantal administratieve taken van de Centrale autoriteit (CA),

die ook al ten dele door de SAV werden verricht, heeft tot gevolg dat geen dubbeling van taken meer voorkomt. De SAV voert thans de van de CA overgenomen administratieve taken uit ten behoeve van interlandelijke adoptie vanaf het moment van indiening van een aanvraag voor het verlenen van een beginseltoestemming tot het moment dat de Raad voor de Kinderbescherming verzocht wordt onderzoek te doen. Stroomlijning van deze procedure heeft tot doel voorlichting en gezinsonderzoek beter op elkaar te laten aansluiten. De voorlichting wordt bekostigd uit de bijdragen van aspirant-adoptiefouders. De hoogte van de bijdrage is vastgelegd in artikel 6 lid 2 van het Besluit opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Bobka) en bedraagt sinds 2004 € 900. Met ingang van 1 januari 2012 is de eigen bijdrage verhoogd tot € 1595 en is daarmee kostendekkend. De toename van het aantal ter adoptie aangeboden kinderen met een bijzondere zorgbehoefte (special needs), maar ook andere ontwikkelingen geven aanleiding voor de SAV om extra informatiebijeenkomsten te houden, gericht op specifieke thema's. Deze bijeenkomsten vallen buiten de reguliere voorlichting en worden bekostigd uit separate bijdragen van de deelnemers.

Aansturing van de SAV geschiedt door middel van subsidiëring vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor uitvoering van de administratieve taken namens de CA, ten dele voor verstrekking van de voorlichting en ten behoeve van algemene informatieverstrekking.

Een andere taak van de SAV is het bieden van nazorg. Dit gebeurt in de vorm van telefonische adviezen, het opstellen en verstrekken van informatiebrochures, het geven van de cursus 'Goede Start' en video-interactiebegeleiding. Voor het verlenen van nazorg ontvangt de SAV subsidie van het Ministerie van VWS.

Door werkzaamheden voor zowel de verstrekking van de voorlichting als voor de nazorg bijeen te brengen in een centraal bureau wordt verhoging van de doelmatigheid beoogd.

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) heeft tot taak gezinsonderzoek in te stellen voor de beoordeling van de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind. De Raad heeft speciale medewerkers die getraind zijn in het afnemen van deze onderzoeken. Deze medewerkers opereren in zgn. ASAA-teams (Afstand, Screening, Adoptie en Afstammingsvragen), welke geconcentreerd zijn in 7 locaties van de Raad verdeeld over het land¹². Met de concentratie van kennis en expertise in ASAA-teams wordt de doelmatigheid van werken bevorderd.

De Raad zoekt in het onderzoek naar eventueel aanwezige risicofactoren en weegt deze af tegen aanwezige beschermende factoren. Op basis van de uitkomsten geeft de Raad een advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie over het al dan niet verlenen van een beginseltoestemming of over verlenging van de geldigheidsduur van de beginseltoestemming. Thans wordt bij het onderzoek tevens meegenomen de beoordeling van de draagkracht en draaglast voor de verzorging van twee of meer kinderen tegelijk en/of een kind met een bijzondere zorgbehoefte (special need). Het rapport van de Raad wordt zo opgesteld dat het tevens benut kan worden voor de matching van een kind met de meest passende aspirant-adoptiefouders. Daartoe sturen de vergunninghouders interlandelijke adoptie het rapport naar de (Centrale) autoriteiten, organisaties of instellingen in het buitenland. De Raad verricht ook onderzoek bij melding van een mogelijke illegale opnemings buitenlandse kinderen met het oog op adoptie. Ansturing van de Raad geschiedt op basis van bekostiging van de activiteiten van de Raad op basis van jaarplancycli.

Centrale autoriteit

Op basis van het advies van de Raad beoordeelt de CA of de Minister van Veiligheid en Justitie aan de ouders een beginseltoestemming kan verlenen of de geldigheid ervan kan

¹² Een ASAA-team bestaat uit raadsonderzoekers, een juridisch deskundige, een gedragsdeskundige en een teamleider.

verlengen. Moet er een uitzondering op de wettelijk bepaalde leeftijdsregels worden verleend, dan wordt een matchingsvoorstel ter besluitvorming aan de CA voorgelegd. Ook in geval van een voorgenomen adoptie van een kind uit een land dat is aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag, wordt het matchingsvoorstel aan de CA voorgelegd met het oog op de verstrekking van een instemmingsverklaring. Daarnaast wordt bij deelbemiddeling het advies van de vergunninghouder over de betrouwbaarheid van een contact beoordeeld en een besluit genomen over het gebruik van het contact. De CA is voorts belast met besluitvorming op verzoeken tot verlening van een vergunning om te bemiddelen inzake interlandelijke adoptie, of verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning. In een protocol zijn criteria opgenomen aan de hand waarvan verzoeken tot verlening of verlenging van de geldigheidsduur van een vergunning, worden beoordeeld.¹³ Daarnaast rust op de CA de verantwoordelijkheid om sturing te geven aan vergunninghouders.

Tot slot biedt het Haags Adoptieverdrag aan de Centrale autoriteiten van de zendende en ontvangende landen de mogelijkheid om vergunninghouders te machtigen om in een Staat bemiddelende werkzaamheden te verrichten.

Vergunninghouders interlandelijke adoptie

Aspirant-adoptiefouders die over een geldige beginseltoestemming beschikken kunnen zich wenden tot een van de vergunninghouders interlandelijke adoptie met het verzoek om voor hen te bemiddelen voor een adoptiekind. Zij kunnen slechts bij één vergunninghouder worden ingeschreven. De keuze voor een vergunninghouder houdt vaak verband met een voorkeur voor een land van waaruit men een kind wil adopteren of de voorwaarden die het land van herkomst stelt aan aspirant-adoptiefouders.

De meeste vergunninghouders werken met beroepskrachten en vrijwilligers, een enkele vergunninghouder functioneert uitsluitend op basis van de inzet van vrijwilligers. De vergunninghouder dient zijn interne werkprocessen te hebben beschreven in een kwaliteitshandboek en dient daar ook naar te handelen. Op basis hiervan dient de vergunninghouder een ISO-certificering te hebben behaald en deze te behouden. Bemiddeling en het tot stand brengen van een goede match tussen kind en adoptiefouders vragen om deskundigheid binnen de organisatie. Om deze reden worden in het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie eisen gesteld aan het opleidings- en deskundigheidsniveau van degenen die binnen de organisaties zgn. kernfuncties vervullen. (kernfuncties zijn: vaststellen bemiddelbaarheid van aspirant-adoptiefouders, matching c.q. beoordelen van matchingsvoorstellen, toetsen en controleren van buitenlandse bemiddelingscontacten en begeleiding na plaatsing). De taak van het begeleiden van de (aspirant-)adoptiefouders na de plaatsing (nazorg) is in de Wobka niet nader omschreven. Doordat zich, naast de SAV, ook nog andere aanbieders op dit terrein begeven is niet duidelijk wat op dit gebied van de vergunninghouder wordt verwacht.

Andere taken van de vergunninghouder zijn het toezien op de compleetheid van het dossier over het kind en ervoor te zorgen dat er geen oneigenlijke betalingen plaatsvinden, zoals onevenredig hoge kosten voor diensten van buitenlandse organisaties. Aspirant-adoptiefouders dienen aan de vergunninghouder mededeling te doen van alle kosten die zij in het buitenland moeten maken.

De vergunninghouders worden voor hun activiteiten bekostigd uit de bemiddelingsbijdragen van de aspirant-adoptiefouders. Deze kosten en de opbouw ervan zijn voor het Ministerie en de aspirant-adoptiefouders vaak ondoorzichtig, mede doordat indirecte kosten, zoals loonkosten, bureaunkosten en kosten voor het in stand houden van een contact, moeilijk te herleiden zijn naar de kosten voor een individuele bemiddeling. Aangezien er geen subsidierelatie bestaat tussen de CA en de vergunninghouders en ook de Wobka geen handvatten daartoe bevat, is de mogelijkheid van aansturing van de vergunninghouders marginaal.

¹³ Protocol Werkwijze bij de verlening van een vergunning om te bemiddelen inzake interlandelijke adoptie of verlenging van de geldigheidsduur van die vergunning, herziene versie d.d. 25-2-2010.

Inspectie jeugdzorg

Conform artikel 25 van de Wobka is de Inspectie jeugdzorg (Ijz) belast met het toezicht op de naleving door de vergunninghouders van de voor hen geldende voorschriften, gesteld in de artikelen 16 en 20 t/m 23 Wobka. In het Toezicht arrangement interlandelijke adoptie, dat in 2006 in samenspraak tussen het toenmalige Ministerie van Justitie en de Ijz tot stand is gekomen, is opgenomen dat onder het toezicht van de Inspectie ook valt het toezicht op artikel 17a t/m 17f van de Wobka. Naast de naleving van de wettelijke bepalingen en toepasselijke verdragen kan de Ijz bij de uitoefening van het toezicht ook uitvoeringsregels, convenanten, protocollen en kwaliteitskaders als toetsingskader hanteren, zoals het Kwaliteitskader vergunninghouders. De Ijz maakt hier in de uitoefening van het toezicht ook gebruik van. Vooruitlopend op de wijziging van de Wobka waarin ook het toezichtbereik van de Ijz zal worden aangepast, oefent de Inspectie thans feitelijk het toezicht uit op de kwaliteit van de werkzaamheden van de vergunninghouders. Omdat de Ijz heeft aangegeven dat zij onvoldoende geëquipeerd is om financieel toezicht uit te oefenen op de vergunninghouders, is in het toezicht arrangement opgenomen dat het financieel toezicht, hoewel formeel bij de Ijz belegd, vooruitlopend op de voorgenomen wijziging van de Wobka, sinds het boekjaar 2005 wordt uitgevoerd door de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken (CBJ) van het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie.

Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het Haags Adoptieverdrag is in de Wobka een bepaling opgenomen waarmee de Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie werd ingesteld. Deze commissie is belast met de behandeling van klachten van (aspirant-)adoptiefouders en geadopteerden over de bejegening door vergunninghouders.

In aansluiting op de afspraken daarover in het Kwaliteitskader vergunninghouders, kunnen klagers zich met ingang van 1 juli 2008 rechtstreeks wenden tot de Klachtencommissie.

Ketenoverleg

Het ketenoverleg heeft als doelstelling de voortgang in de uitvoering van de procedure en eventuele problemen te bespreken. Aan het Ketenoverleg wordt deelgenomen door de Centrale autoriteit, de SAV, de Raad voor de Kinderbescherming en een vertegenwoordiging van de vergunninghouders. Het overleg monitort 'vraag en aanbod' om de procedure gestroomlijnd te houden. Daartoe vindt afstemming plaats over de instroom in de procedure van voorlichting en gezinsonderzoek en de doorlooptijden in de keten.

Overleg met vergunninghouders

Eens in de drie maanden vond overleg plaats tussen de Centrale autoriteit en de vergunninghouders. Dit overleg is met ingang van 2012 opgegaan in het Ketenoverleg.

Vraag 8 Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen?

Voor beantwoording van deze vraag zijn de voornaamste instrumenten op een rij gezet en wordt per instrument gememoreerd wat de beleidsdoelstelling is en wordt het effect beschreven.

- Invoering van de beginseltoestemming, het vastleggen in de wet van het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming, reguleren dat het gezinsrapport uitsluitend kan worden verstrekt aan een vergunninghouder:

Met de inwerkingtreding van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen (Wobp) was als doelstelling geformuleerd dat adoptie uitsluitend plaats mag vinden wanneer dit in het belang van het kind kan worden geacht en iedere andere vorm van hulp aan het kind ontbreekt.

Om dit te bereiken was een wettelijke regulering noodzakelijk. Door middel van het gezinsonderzoek wordt de geschiktheid beoordeeld van aspirant-adoptiefouders voor de opnemings ter adoptie van een buitenlands kind. Om er voor te zorgen dat alleen die aspirant-adoptiefouders adopteren die in het bezit zijn van een beginseltoestemming en dat het gezinsrapport alleen kan worden verstrekt aan een vergunninghouder, is toezicht nodig op de reguliere wegen die aspirant-adoptiefouders bewandelen om een kind uit het buitenland in hun gezin op te nemen. Desondanks komt het nog steeds voor dat er volwassenen zijn die uit het buitenland kinderen in hun gezin opnemen zonder dat ze de vereiste procedure hebben gevolgd.

- Verplichte algemene voorlichting:

Vóór de inwerkingtreding van de Wobp hield het tot dan toe gevoerde beleid in dat de Raad voor de Kinderbescherming het gezinsonderzoek combineerde met een voorlichtende taak. Daarnaast verzorgde ook een van de bemiddelende instanties op vrijwillige basis voorlichting. Gezien de ervaringen in de voorafgaande jaren met aspirant-adoptiefouders die, ondanks alle inspanningen onvoldoende voorbereid bleken op adoptie, werd besloten de voorlichting aan aspirant-adoptiefouders verplicht op te leggen. Het effect daarvan is dat aspirant-adoptiefouders voldoende informatie ontvangen om een afweging te kunnen maken of interlandelijke adoptie beantwoordt aan hun verwachtingen. Gedurende de afgelopen jaren is merkbaar geworden dat aspirant-adoptiefouders zich vooraf meer zijn gaan verdiepen in wat het opnemen van een buitenlands adoptiefkind met zich meebrengt. Met de voorlichting wordt bereikt dat aspirant-adoptiefouders zich bewust worden van de zwaarte van de taak die zij op zich nemen en de risico's die verbonden zijn aan opnemings van een buitenlands kind. Dit is temeer van belang nu verhoudingsgewijs vaker kinderen met een bijzondere zorgbehoefte voor interlandelijke adoptie worden aangeboden.

- Invoering van een vergunningstelsel:

Met het verplicht stellen van een vergunning voor het verrichten van bemiddelingsactiviteiten, vond een eerste regulering plaats. Deze regulering moest orde scheppen in de tot dan toe bestaande situatie, waarin vele organisaties en personen zich met adoptiebemiddeling bezig hielden, zonder dat daar enig (toe-)zicht op was. De regulering maakte het mogelijk aan de verlening van de vergunning voorwaarden te verbinden die zien op doelstelling, inrichting en toerusting van de vergunninghouder, zodat deze zijn werkzaamheden naar behoren kan uitvoeren. Deze werkzaamheden zien niet alleen op de bemiddeling, maar ook op het toezien op een correcte afstandsprocedure en de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in het land van

herkomst. Invoering van het stelsel van vergunningen maakt het ook mogelijk toezicht op het functioneren van de vergunninghouders (in Nederland) uit te oefenen. Probleem blijft echter het ontbreken van de mogelijkheid om bemiddeling in een land op te schorten bij misstanden, dan wel een vergunning partieel in te trekken.

- Wettelijke regulering deelbemiddeling en protocol inzake onderzoek naar buitenlandse contacten en deelbemiddeling bij interlandelijke adoptie:

De introductie in 1995 van artikel 7a in de Wobp was er op gericht het toenmalige Ministerie van Justitie een handvat te geven om grip te krijgen op deelbemiddeling en die te reguleren. Op verzoek van de Tweede Kamer werd een protocol opgesteld. Doel daarvan was alle betrokken partijen (aspirant-adoptiefouders, vergunninghouders en het Ministerie van Justitie) meer duidelijkheid te bieden over ieders rechten en plichten bij deelbemiddeling. Met artikel 7a en het protocol werd daadwerkelijk bereikt dat meer inzicht kwam in het proces van deelbemiddeling. De verwachting dat ook meer grip op deelbemiddeling kon worden verkregen, bleek niet reëel. Probleem blijft om alle informatie op tafel te krijgen om een contact in het buitenland te kunnen controleren op zuiverheid en zorgvuldigheid van handelen alsook het vaak ontbreken van een (Centrale) autoriteit, kindervetgeving en het niet op orde zijn van de procedures rondom adoptie in het land van herkomst.

- Toezicht en handhaving door ambtenaren van het toenmalige Ministerie van Justitie

Met het toezicht op de (werkzaamheden van de) vergunninghouders werden ambtenaren van het toenmalige Ministerie van Justitie belast. Het effect hiervan was dat voor het eerst een beeld werd verkregen van de activiteiten van de vergunninghouders in Nederland en in het buitenland (Zie hierna: Toezicht door de Inspectie jeugdzorg). Met het toezicht op het hebben van een beginseltoestemming alsmede op het voldoen aan de bepalingen voor binnenkomst in Nederland van het kind werden (en zijn nog altijd) de Raad voor de Kinderbescherming en de IND belast. Het betreft hier echter een toezicht achteraf.

- Implementatie instrumenten van het Haags Adoptieverdrag:

Met de inwerkingtreding van het Haags Adoptieverdrag, de Wet tot goedkeuring en de Wet tot uitvoering van het verdrag werden de instrumenten van het verdrag geïmplementeerd. Met de benoeming van de Centrale autoriteit werd inhoud gegeven aan de behoefte van een overheidsinstantie die aanspreekbaar is en de procedure tot opnemings ter adoptie van een buitenlands kind kan vergemakkelijken, kan volgen en kan bespoedigen. Met de verklaring van instemming van beide Centrale autoriteiten, van het zendende en het ontvangende land, met een voorstel tot toewijzing van een kind (zgn. approval) en de vastlegging van de verantwoordelijkheden van de beide Centrale autoriteiten, werd inhoud gegeven aan de gegroeide behoefte aan heldere procedures die vooraf gaan aan de beslissing van adoptie. De machtiging voor een vergunninghouder om in een land bemiddelende werkzaamheden te verrichten droeg bij aan de behoefte de bemiddeling meer te structureren. Tegelijkertijd bracht dit instrument, dat uitsluitend van toepassing is in de relatie met andere verdragslanden, de behoefte aan het licht van een soortgelijk instrument in de relatie tot landen die (nog) niet zijn aangesloten bij het verdrag.

Tot slot kan het effect worden genoemd van de erkenning van rechtswege van in het buitenland uitgesproken sterke adopties en de koppeling daaraan van de verkrijging van het Nederlanderschap voor de geadopteerde. Tezamen met de in 2004 in werking getreden Wet conflictenrecht adoptie (Wcad), die erkenning mogelijk maakt van adopties

die niet onder het Haags Adoptieverdrag vallen, versterken deze instrumenten de positie van de geadopteerde.

- Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie:

Op basis van de opgedane ervaringen en de vergaarde kennis tijdens de onderhandelingen bij de totstandkoming van het Haags Adoptieverdrag werd de gelegenheid te baat genomen om ook andere wenselijke wijzigingen door te voeren. Op aanwijzing van de Tweede Kamer, die meende dat aspirant-adoptiefouders en geadopteerden te afhankelijk waren van vergunninghouders, werd de Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie (KVIA) geïntroduceerd. Het effect hiervan is dat (aspirant-) adoptiefouders en geadopteerden met hun klachten over vergunninghouders terecht kunnen bij een onafhankelijke instantie. Hoewel de klacht aanvankelijk bij de vergunninghouder moest worden ingediend, tegen wie de klacht was gericht, is de toegang tot de Klachtencommissie in 2008 vergemakkelijkt. Thans kan de klacht rechtstreeks bij de KVIA worden ingediend.

- Toezicht door de Inspectie jeugdzorg:

Vanwege de wens om uitvoering en toezicht van elkaar te scheiden werd het toezicht op de vergunninghouders bij wijziging van Wobp in de Wobka, overgedragen aan de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (thans: Inspectie jeugdzorg). Met het in 2006 tot stand gekomen toezicht arrangement zijn de taken en verantwoordelijkheden van de Inspectie jeugdzorg (Ijz) beschreven alsmede de reikwijdte van het toezicht. Met dit toezicht arrangement is bereikt dat voor zowel de Ijz als het Ministerie helder is waar de sturings- en controletaak van het ministerie ligt en hoe deze zich verhoudt tot de toezichttaak van de Inspectie.

- Bijzondere Commissie:

Het partij worden bij het Haags Adoptieverdrag bood en biedt de mogelijkheid om tijdens door de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht bijeengeroepen Bijzondere Bijeenkomsten de werking van het verdrag te evalueren. Bij die gelegenheden kunnen partijen elkaar ook aanspreken op handelen dat afwijkt van het verdrag en afspraken maken over onderlinge samenwerking. Tijdens de Bijzondere Bijeenkomst in 2000 kwam aan het licht dat bij adopties uit Guatemala sprake zou zijn van onregelmatigheden. Dit vormde de aanleiding om de aanbeveling aan te nemen om de uitgangspunten en waarborgen van het verdrag ook toe te passen in relatie tot landen die geen partij zijn bij het verdrag. Deze aanbeveling heeft Nederland overgenomen en past die nog altijd toe in zijn relatie met niet-verdragslanden.

Daarnaast wordt kennis en ervaring gedeeld in specifieke themabijeenkomsten die worden georganiseerd door het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie. Een dergelijke bijeenkomst heeft met inbreng van Nederlandse zijde geleid tot het opstellen van de Guide to Good Practice¹⁴.

- Evaluatie van wet- en regelgeving, uitvoeringspraktijk en vereenvoudiging van de adoptieprocedure:

¹⁴ Family Law and HCCH (2008), Guide to Good Practice on the Implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention NO 1, Bristol: Jordan Publishing Limited.

Aan de hand van het in 2005 uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk inzake interlandelijke adoptie, alsmede het in 2006 uitgevoerde onderzoek naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van de adoptieprocedure werd enerzijds als doelstelling geformuleerd het faciliteren van adoptie en het efficiënter inrichten van de procedure. Vanwege het ontbreken van mogelijkheden om vergunninghouders aan te sturen, werd anderzijds als doelstelling geformuleerd het verbeteren van toezicht door middel van het stellen van regels en reguleren en monitoren van procedures met het oog op de naleving van de beginselen van het Haags Adoptieverdrag. Daartoe werd tevens als doelstelling geformuleerd het vastleggen van beleid, werkwijze en kwaliteitseisen van de vergunninghouders.

Voor het stellen van regels, zoals een beoogde invoering van een akkoordverklaring voor matchingsvoorstellen uit landen die niet zijn aangesloten bij het verdrag en het invoeren van een machtiging om te bemiddelen in niet-verdragslanden, is wijziging van de Wobka noodzakelijk. Dat is tot op heden niet gebeurd.

Aan de doelstelling om adoptie te faciliteren en de procedure efficiënter in te richten is gevolg gegeven door de procedure ter verkrijging van een beginseltoestemming meer te stroomlijnen en een aantal taken van de Centrale autoriteit over te hevelen naar de SAV. Er werd een nauwere samenwerking bewerkstelligd tussen de SAV en de Raad voor de Kinderbescherming en er is een viermaandelijks 'Ketenoverleg' ingevoerd waaraan alle partijen in de adoptieketen deelnemen. Het effect van deze instrumenten is een efficiëntere werkwijze en het gebruik van het Ketenoverleg als sturingsinstrument om de doorlooptijden in de keten te managen en 'vraag en aanbod' beter op elkaar af te stemmen middels een fasering in het aantal te verlenen beginseltoestemmingen.

- Intensiveren contacten met buitenlandse autoriteiten:

Aan de doelstelling om de contacten met buitenlandse autoriteiten te intensiveren is invulling gegeven door benoeming van een adviseur internationale samenwerking. De vervulling van deze functie heeft al de nodige vruchten afgeworpen. Er wordt actief gewerkt aan het verbeteren van de informatie-uitwisseling op overheidsniveau tussen landen en van de transparantie bij het invulling geven aan de beginselen van het Haags Adoptieverdrag. Nederland geeft ook invulling aan de internationale samenwerking door deel te nemen aan jaarlijkse informele overleggen met Centrale autoriteiten van Europese landen, door deel te nemen aan internationale conferenties en door bezoeken te brengen aan landen waaruit wordt geadopteerd.

- Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie

In samenspraak tussen Ministerie en vergunninghouders is in 2008 het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie tot stand gekomen. Om aan de daarin gestelde kwaliteitseisen te voldoen hebben de vergunninghouders in korte tijd de nodige stappen moeten zetten. Die betroffen onder meer het concretiseren van informatie-eisen vanuit de optiek van het belang van het kind, het als gevolg daarvan opnieuw inrichten van procedures en administratie en het uitwerken van eisen van kwaliteit en deskundigheid van hun medewerkers.

In het Kwaliteitskader is bij de vergunninghouders de verantwoordelijkheid neergelegd om een zo compleet en betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van ieder kind dat voor adoptie wordt voorgesteld en vast te stellen of van het kind op de voorgeschreven wijze afstand is gedaan en of het subsidiariteitsbeginsel daarbij in acht is genomen. Daarnaast dient de vergunninghouder bij voortdurende toezicht te houden op de prestatiegegevens van de buitenlandse partnerorganisaties, in het bijzonder met betrekking tot de geldstromen en de bestemming en besteding van gelden.

Op basis van in 2009 verricht onderzoek heeft de Inspectie jeugdzorg geconstateerd dat de vergunninghouders naar vermogen, voldoende inspanningen verrichten en zorgvuldig te werk gaan om een zo compleet en betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van elk kind.

Zij kunnen echter niet altijd de betrouwbaarheid van uit de landen van herkomst verkregen gegevens adequaat controleren. De Inspectie constateert dat vergunninghouders met deze verantwoordelijkheden in de knel komen omdat het vertrouwensbeginsel in het Haags Adoptieverdrag beperkingen in de controle mogelijkheden met zich meebrengt. De Inspectie meent dat in een dergelijke situatie sprake is van onaanvaardbare risico's voor het te adopteren kind en legt de verantwoordelijkheid bij de Centrale autoriteit om passende maatregelen te nemen. Het vertrouwensbeginsel brengt echter ook voor de Centrale autoriteit beperkingen mee. Zoals al eerder is aangegeven wordt er inmiddels actief gewerkt aan het verbeteren van de informatie-uitwisseling op overheidsniveau tussen de betreffende landen en de transparantie ten aanzien van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de beginselen van het Haags Adoptieverdrag.

- Het effect van de instrumenten op het bereiken van de doelstelling:

Gebleken is dat het aanvankelijke idee van het simpelweg wettelijk reguleren van de procedure en de bemiddeling in een vergunningstelsel niet alle gestelde doelen kan realiseren. Het roept nieuwe vragen op over de waarborgen in de samenwerking, zoals het verantwoord kunnen uitvoeren van de bemiddeling, het kunnen beschikken over alle relevante gegevens om te komen tot een verantwoorde matching, c.q. het kunnen beoordelen van een verantwoord matchingsvoorstel. Deze vragen hebben ook betrekking op het kunnen controleren van de betrouwbaarheid van de gegevens over de achtergrond van het kind en de buitenlandse partnerorganisatie. De inwerkingtreding van het Haags Adoptieverdrag bracht weliswaar een verdere structurering van de bemiddeling met zich, maar heeft dit controleprobleem niet kunnen oplossen.

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. Het onderzoek van de Inspectie jeugdzorg in 2009 heeft aangetoond dat er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de bij de vergunninghouders neergelegde verantwoordelijkheid voor de controle op de betrouwbaarheid van de gegevens en op de buitenlandse partnerorganisaties en anderzijds het internationaalrechtelijk vertrouwensbeginsel waarop het verdrag is gebaseerd. Probleem bij dit vertrouwensbeginsel is echter dat de vergunninghouders door de (Centrale) autoriteiten in het buitenland niet altijd als gelijkwaardige partner worden erkend, waardoor zij niet met deze autoriteiten op gelijkwaardig niveau kunnen communiceren. Dat beperkt de vergunninghouders in hun mogelijkheden de benodigde relevante informatie te verkrijgen voor het uitoefenen van de aan hen opgelegde controle en toezichttaak. Maar ook voor de Nederlandse Centrale autoriteit is het niet altijd mogelijk om voldoende informatie te verkrijgen over de betrouwbaarheid van de gegevens en de buitenlandse partnerorganisaties van de vergunninghouders.

De ervaringen van de afgelopen jaren en de diverse situaties waarin sprake was van mogelijke misstanden bij adoptie, hebben laten zien dat de CA wordt aangesproken op het handelen door de vergunninghouders en daarin beleidsverantwoordelijkheid draagt. Wet- en regelgeving voorzien echter onvoldoende in een mogelijkheid tot aansturing door de CA van de vergunninghouders. In het kader van de middelen die de CA heeft voor controle op het handelen van de vergunninghouders constateert de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie in haar rapport 'Alles van waarde is weerloos', dat deze middelen ofwel een 'macro'-karakter hebben, ofwel een individueel karakter. De Commissie mist in dit stelsel een middenweg.

Voorts hebben twee vergunninghouders in de afgelopen periode besloten te stoppen met hun bemiddelingsactiviteiten. Een andere vergunninghouder heeft de buitenlandse contacten alsmede de cliënten van één van de vergunninghouders die de activiteiten beëindigd heeft overgenomen. Bij de afwikkeling van dit proces zijn twee knelpunten aan het licht gekomen. Dit betreft:

- het ontbreken in de Wobka van een (rest-)bepaling waarin duidelijk is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor (een onderdeel van) het adoptieproces indien de wet hier niet nadrukkelijk in voorziet; en
- het ontbreken van een draaiboek voor de situatie dat een vergunninghouder, al dan niet uit eigen beweging, haar werkzaamheden neerlegt.

Het eerst genoemde knelpunt zal worden meegenomen bij wijziging van de Wobka. Aan het tweede knelpunt wordt thans gewerkt.

Vraag 9: Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

In het antwoord op deze vraag wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsterreinen die binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie vallen en beleidsterreinen van andere ministeries.

Binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie:

Kinderen met een bijzondere zorgbehoefte

Hoewel de opnemings ter adoptie van kinderen met een bijzondere zorgbehoefte (ook wel special needs genoemd) impliciet tot het beleidsterrein interlandelijke adoptie behoort, wordt dit onderwerp hier separaat behandeld vanwege de raakvlakken met de medische wereld, met het fenomeen nazorg dat onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS valt, alsook met het Nederlandse toelatingsbeleid. Zoals in het antwoord op voorgaande vragen al is gememoreerd, is er in de afgelopen jaren (verhoudingsgewijs) een groot aantal voor adoptie in aanmerking komende kinderen met een bijzondere zorgbehoefte naar Nederland gekomen. Om meer inzicht te verkrijgen wordt door de SAV sinds 2009 een aparte registratie van de aantallen van deze kinderen met een bijzondere zorgbehoefte bijgehouden. Daarbij is een onderverdeling naar categorie van specifieke zorgbehoefte(n) gemaakt (zie het overzicht hieronder met de procentuele verdeling).

Inventarisatie kinderen met bijzondere zorgbehoefte

jaar	Verhoogd medisch risico	< 4 operaties	Operaties + therapie	Blijvende aandoening	Belaste sociaal-emotionele achtergrond	Gezond	Onbekend
2009	7%	7%	15%	13%	11%	46%	1%
2010	10%	9%	13%	18%	10%	34%	6%
2011	9%	10%	10%	14%	7%	42%	8%

Sinds de telling in 2009 blijkt dat onder de kinderen die ter adoptie zijn opgenomen, meer dan de helft kinderen zijn met een bijzondere zorgbehoefte.

In verband met deze ontwikkeling heeft de Inspectie jeugdzorg (Ijz) in 2011 een vooronderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop Raad voor de Kinderbescherming en vergunninghouders invulling geven aan hun werkzaamheden ten aanzien van kinderen met een bijzondere zorgbehoefte. De Ijz heeft naar aanleiding van dit vooronderzoek aanbevelingen gedaan op het gebied van medische consultatie na de matching, medische screening na aankomst van het kind in Nederland en nazorg¹⁵.

Voorts is in maart 2011 over dit onderwerp een expertmeeting gehouden.

De aandacht die het onderwerp nu krijgt vanuit medisch, psychologisch en juridisch perspectief als gevolg van genoemde expertmeeting, en de aandacht die volgt uit het genoemde vooronderzoek van de Ijz, kan als positief neveneffect worden beschouwd in het licht van de gesignaleerde knelpunten in het antwoord op vraag 1.

Draagmoederschap

Door de toegenomen medische mogelijkheden, de opkomst van internet en de mondialisering staat draagmoederschap volop in de belangstelling. Het gaat dan met name om hoogtechnologisch draagmoederschap, waarbij bijvoorbeeld met het semen van (een van) de wensvader(s) en een eicel van een donor (niet zijnde de echtgenote van de wensvader) een embryo ontstaat dat wordt geplaatst in de baarmoeder van een draagmoeder. In Nederland is dit niet toegestaan. In Nederland is hoogtechnologisch

¹⁵ Brief van de Inspectie jeugdzorg aan het ministerie van Veiligheid en Justitie d.d. 3-11-2011 inzake interlandelijke adoptie, kenmerk IJZ/3090288-LK/11-02p

draagmoederschap uitsluitend mogelijk via het VUmc met genmateriaal van beide wensouders onder strikte voorwaarden, zoals geen betaling aan de draagmoeder. In een aantal landen (India, Oekraïne, Verenigde Staten, Griekenland) gaat men gemakkelijker met draagmoederschap om. Voor veel Nederlandse (echt)paren is draagmoederschap in het buitenland in vergelijking met adoptie een aantrekkelijke optie, omdat het kind geheel of deels genetische verwant is met een van hen. Niettemin geldt dat de komst van het kind naar Nederland in het algemeen vreemdelingenrechtelijke en internationaal privaatrechtelijke drempels kan opwerpen.

In een brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2009¹⁶ is aangegeven dat het onderwerp draagmoederschap door de genoemde toegenomen medische mogelijkheden, de opkomst van internet en de mondialisering een nadere oriëntatie behoeft. In verband met deze constatering is door de toenmalige Minister van Justitie aan het Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) gevraagd onderzoek te doen naar de aard en omvang van commercieel draagmoederschap en illegale opnemings van een (buitenlands) kind. Bij brief van 1 maart 2011¹⁷ is het rapport van UCERF, getiteld 'Draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen' aan de Tweede Kamer gezonden. Op grond van dit onderzoek wordt in deze brief geconcludeerd dat het bij draagmoederschap gaat om een in omvang beperkt onderwerp, maar dat gezien de internationale en technische ontwikkelingen, het aantal kinderen dat zal worden geboren uit een draagmoeder de komende jaren vermoedelijk zal stijgen.

Om deze reden is de Tweede Kamer bij brief van 16 december 2011¹⁸ geïnformeerd over de richting die de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ten aanzien van nieuw beleid rondom draagmoederschap wil inslaan. De brief gaat in op de huidige praktijk ter zake van draagmoederschap in Nederland en in het buitenland, daar waar dit consequenties heeft voor Nederland, en benoemt knelpunten die daarbij naar voren zijn gekomen. Voorts wordt op hoofdlijnen een aantal maatregelen voorgesteld die verschillende knelpunten kunnen oplossen.

Ook internationaal vraagt dit onderwerp de aandacht.

Tijdens een in 2010 gehouden Bijzondere Bijeenkomst van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, waarin de werking van het Haags Adoptieverdrag onderwerp van bespreking was, werd ten aanzien van internationaal draagmoederschap geconcludeerd dat de toepassing van dit verdrag bij gevallen van internationaal draagmoederschap als niet opportuun wordt beschouwd.

Aanbevolen werd dat de Haagse Conferentie het juridische (in het bijzonder internationaal privaatrechtelijke) vraagstuk dat internationaal draagmoederschap omvat verder bestudeert. In dat licht zal in april 2012 in het kader van de Haagse Conferentie worden gesproken over de mogelijkheid en wenselijkheid van een mondiaal verdrag op het terrein van draagmoederschap.

Beleidssterreinen van andere ministeries:

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport:

Jeugdzorg/Nazorg

Onder het Ministerie van VWS ressorteert het beleidssterrein Jeugdzorg. De Directie Jeugd van dit ministerie is verantwoordelijk voor het beleid op het terrein van nazorg bij adoptie. Het beantwoorden van hulpvragen en het bieden van begeleiding aan adoptiegezinnen en geadopteerden, de coördinatie van de nazorg en doorverwijzing naar de geïndiceerde jeugdzorg wordt met subsidie van dit Ministerie verricht door de SAV. Gedurende de regeerperiode van het Kabinet Balkenende IV (van februari 2007 tot oktober 2010) was het jeugdbeleid ondergebracht bij het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin.

¹⁶ Kamerstukken II, 2009/10, 32 123 XVI, nr. 30

¹⁷ Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VI, nr. 83

¹⁸ Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VI, nr. 69

Sinds deze kabinetsperiode is gewerkt aan de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin in alle gemeenten in Nederland. Deze centra bieden onder meer preventieve opvoed- en opgroei-ondersteuning. Ze ondersteunen, gezien hun functie, ook adoptiegezinnen.

IVF

Alvorens (echt)paren het besluit nemen tot interlandelijke adoptie over te gaan, hebben zij vaak langdurig getracht langs natuurlijke weg kinderen te krijgen. Wanneer dat niet lukt proberen veel van deze (echt)paren met behulp van vruchtbaarheidsbehandelingen alsnog eigen kinderen te krijgen. Gemiddeld lukt dit in 28,3% van de gevallen via IVF (Invitro Fertilisatie) of in 33,2% van de gevallen via ICSI (Intra Cytoplasmatische Sperma-Injectie, een bijzondere vorm van IVF).

Een behandeling bestaat maximaal uit drie (uit de basisverzekering vergoede) behandelingen.

Teneinde de kostenstijging in te dammen, is in het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte opgenomen dat alleen de eerste behandeling collectief wordt vergoed¹⁹. Deze ontwikkeling kan tot gevolg hebben dat (echt)paren andere wegen gaan zoeken om tot gezinsvorming te komen, waaronder draagmoederschap of interlandelijke adoptie.

Zorgverzekering

Vóór 2009 kon voor een kind dat in het buitenland was geadopteerd of ter adoptie was opgenomen door echt)paren of een persoon met gewoon verblijf in Nederland, pas een zorgverzekering worden afgesloten nadat het kind naar Nederland was overgebracht en, waar nodig, een vergunning tot verblijf was verkregen.

Per 1 januari 2009 is echter de Wet houdende wijziging van de Zorgverzekeringswet in verband met de verstrekking van bijdragen aan zorgaanbieders die inkomsten derven ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan bepaalde groepen vreemdelingen en van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten met het oog op verzekering van bepaalde groepen minderjarige vreemdelingen, in werking getreden (Stb. 2008, 526). Door deze wijziging gaat de zorgverzekering van adoptiefkinderen in:

- vanaf het moment van adoptie naar het recht van het land waar het kind zijn gewone verblijf heeft, of
- vanaf het moment van de gezagsoverdracht van het kind met het oog op adoptie aan een echtpaar of een persoon die zijn gewone verblijf in Nederland heeft en die de procedure van opnemings ter adoptie van een kind ingevolge de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie heeft gevolgd²⁰

Deze wijziging heeft tot gevolg dat adoptiefkinderen al in de zorgverzekering zijn opgenomen voordat zij (met adoptiefouders) naar Nederland overkomen. Deze ontwikkeling kan daarom als positief worden beschouwd voor de rechtszekerheid van het adoptiefkind en zijn adoptiefouders.

Ministerie van Buitenlandse Zaken:

Ontwikkelingssamenwerking

De Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie heeft in het rapport 'Alles van waarde is weerloos'²¹ op het terrein van ontwikkelingssamenwerking de aanbeveling gedaan dat de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking ervoor gaat zorgen dat er hulp komt voor landen van herkomst om de (sociaal-financiële) situatie van de biologische ouder(s) en hun omgeving alsmede de jeugdhulpverlening structureel te verbeteren. Deze hulp mag echter niet ten koste gaan van de integriteit van het adoptieproces of een financiële afhankelijkheid van interlandelijke adoptie creëren.'

¹⁹ Bron: Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, I Cure, pagina 17.

²⁰ Bron: Notitie Vreemdelingen en sociale ziektekostenverzekeringen in Nederland. Ministerie van VWS, Directie Zorgverzekeringen, Afdeling Verzekeringen en Verdragen, maart 2009

²¹ Rapport interlandelijke adoptie 'Alles van waarde is weerloos', Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, 29 mei 2008.

In reactie op deze aanbeveling is in de brief aan de Tweede Kamer van 28 oktober 2008²² toegezegd dat samen met de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal worden bezien of er meer samenhang kan worden aangebracht tussen de projecten van ontwikkelingssamenwerking en de projecten van de vergunninghouders, die gericht zijn op verbetering van de sociaal-financiële situatie van ouders en kinderen in de herkomstlanden.

Ten aanzien van deze toezegging kan gesteld worden dat er verschillende medefinancieringsorganisaties (waaronder de Vereniging Wereldkinderen) zijn die zich inzetten voor de verbetering van de sociaal-economische positie van kinderen en de bescherming van kinderen in ontwikkelingslanden. Daarnaast zet Nederland zich langs multilaterale weg in, onder meer door een financiële bijdrage aan Unicef voor verbetering van de levensomstandigheden van kinderen. Ook maakt Nederland zich in internationale fora hard voor de naleving van kinderrechten.

De Vereniging Wereldkinderen heeft over de periode 2007-2010 subsidie ontvangen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor structurele opvangmogelijkheden in de directe omgeving van kinderen die getroffen zijn door de gevolgen van HIV/AIDS. De verkregen subsidie is besteed aan de opvang van weeskinderen in een gezinsvervangende omgeving en aan het versterken van lokale organisaties om de opvang op structurele wijze te kunnen organiseren. In de periode 2011-2015 zal Wereldkinderen zich binnen een alliantie van ontwikkelingsorganisaties inzetten voor armoedebestrijding en het welzijn van kinderen en jongeren in ontwikkelingslanden. Het versterken van kinderbeschermingsystemen en het bevorderen van goed ouderschap maken hier deel van uit.

Daarnaast zet Nederland zich in voor de versterking van bevolkingsregistratiesystemen. Bijvoorbeeld in Mozambique waar in samenwerking met Unicef een succesvol project loopt voor de registratie van kinderen bij de geboorte.

Buitenlands beleid

In de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer van 28 oktober 2008 wordt ook aandacht besteed aan internationaal toezicht. Hierover heeft de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie de aanbeveling gedaan om interlandelijke adoptie in Europees verband aan de orde te stellen. Doel hiervan is om, waar mogelijk, te komen tot een gemeenschappelijke visie daarop. De Commissie meent dat pas nadat een gemeenschappelijke Europese visie is bereikt, bezien kan worden of en in welke vorm internationaal toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag aan de orde kan komen.

De Commissie heeft voorts aanbevolen dat de Minister van Buitenlandse Zaken bewerkstelligt dat de Nederlandse vertegenwoordigingen in de landen van herkomst steeds alert zijn op de situatie in dat land rond interlandelijke adoptie, ook in een periode waarin geen incidenten aan de orde zijn. De Commissie acht het van belang dat misstanden aangaande interlandelijke adoptie of andere relevante informatie uit het land van herkomst steeds door de vertegenwoordigingen worden gemeld aan de Centrale autoriteit, niet alleen desgevraagd, maar ook ambtshalve.

Daarnaast is aanbevolen in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht de contacten met andere (zendende en ontvangende) landen te intensiveren.

Vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt ingezet op een meerjarenaanpak internationale samenwerking en wordt de mogelijkheid voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke Europese visie verkend en waar mogelijk bevorderd. Hiertoe is sinds 1 september 2008 een speciale adviseur bij de Centrale autoriteit aangesteld die onder meer zorg draagt voor verbetering van de informatiepositie bij het waarborgen van de regels van het Haags Adoptieverdrag.

Een tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2008 ingediend motie over een internationale autoriteit die toeziet op de naleving van het Haags Adoptieverdrag²³ maakt

²² Kamerstukken II, 2008/09, 31265, nr. 10

²³ Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VI, nr. 81

deel uit van de verdere verkenning van de meerjarenaanpak internationale samenwerking.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werkt in het kader van de aansturing van haar consulaten en consulaire afdelingen op de ambassade in de landen van herkomst aan de invulling van de aanbeveling om steeds alert te zijn met betrekking tot de situatie rond interlandelijke adoptie in dat land. Het Ministerie heeft de consulaten en consulaire afdelingen extra aangespoord om over (verontrustende) zaken op het gebied van adoptie te rapporteren.

Daarnaast is in contacten tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken het voorstel gedaan in majeure landen van herkomst frequent consulaire overleg te organiseren met de ambassades van andere ontvangende landen, teneinde informatie over en ervaringen met adoptie met elkaar te delen.

Ook worden bezoeken van medewerkers van de Nederlandse Centrale autoriteit aan (Centrale) autoriteiten van de landen van herkomst door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in die landen georganiseerd, dan wel gefaciliteerd. Dit draagt bij aan de opbouw van de relatie met de (Centrale) autoriteiten van die landen, wat de uitwisseling van informatie ten goede komt.

Ministerie van Financiën/Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Afschaffing aftrek bijzondere kosten

Met aanpassing van de Wet inkomstenbelasting 2001 is de mogelijkheid van aftrek voor uitgaven wegens adoptie met ingang van 1 januari 2009 komen te vervallen. Ter compensatie hiervan is, op basis van een motie van het lid Van der Vlies c.s.²⁴ en conform het advies van de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, aan de Minister van (Veiligheid en) Justitie een bedrag van € 4 miljoen ter beschikking gesteld om adoptiefouders van een buitenlands kind een tegemoetkoming in de kosten van adoptie te verstrekken. De Tweede Kamer is per brief van 24 november 2008²⁵ geïnformeerd over de vormgeving van de regeling die de aftrekmogelijkheid van buitengewone uitgaven wegens adoptie vervangt.

De wettelijke grondslag voor de regeling is neergelegd in de Wet van 6 juli 2011 tot wijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie in verband met het invoeren van een regeling op grond waarvan adoptiefouders een tegemoetkoming kan worden verleend in de gemaakte kosten met betrekking tot interlandelijke adoptie (Stb. 2011, 370).

De wet is op 1 januari 2012 in werking getreden. De uitvoering van de regeling is opgedragen aan het Agentschap SZW. De regeling is uitsluitend van toepassing op kinderen die tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2013 zijn geadopteerd. Tijdens het debat met de Tweede Kamer is het verzoek gedaan te onderzoeken of het mogelijk is om adoptiefouders ook in de toekomst op enigerlei wijze financieel tegemoet te komen in de kosten van interlandelijke adoptie.

De regeling kan worden beschouwd als een positief neveneffect voor de adoptieouders, aangezien deze voorziet in een tegemoetkoming in de gemaakte kosten van adoptie.

²⁴ Kamerstukken II, 2007/08, 31 200, nr. 50

²⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 29 689 en 31 265, nr. 231

Vraag 10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De hoogte van de budgetten voor interlandelijke adoptie is bepaald aan de hand van de doelen die met de gelden bereikt dienen te worden en aan de hand van de beschikbare middelen.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Op grond van het Haags Adoptieverdrag dient de Centrale autoriteit passende maatregelen te nemen om aanspreekbaar te zijn en de procedure tot opnemings ter adoptie van een buitenlands kind te vergemakkelijken, te volgen en te bespoedigen. De taken ter uitvoering van het Haags Adoptieverdrag zijn binnen het Ministerie belegd bij de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken (CBJ) en de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ). Binnen CBJ houdt de Centrale autoriteit als onderdeel van de afdeling Juridische en Internationale Zaken zich bezig met de uitvoeringstaken in individuele adoptiezaken (6,9 Fte) en de afdeling Control (0,2 Fte) met het toezicht op de financiën van de vergunninghouders. Bij DJJ (afdeling Jeugdbescherming) is het beleid, inclusief de adviseur internationale samenwerking, ondergebracht alsmede het accounthouderschap van de SAV en de vergunninghouders (2,8 Fte). Het gezamenlijke personeelsbudget bedraagt jaarlijks € 900.000,-

Voor het intensiveren van de contacten met het buitenland is geen separaat budget beschikbaar. Dit wordt bekostigd uit het budget van DJJ.

Stichting Adoptievoorzieningen (SAV)

Een deel van de administratieve werkzaamheden van de Centrale autoriteit (o.a. inschrijving van aspirant-adoptiefouders) is in 2007 overgedragen aan de SAV. Deze overdracht van werkzaamheden heeft plaats gehad op basis van aanbevelingen uit het in 2006 ingestelde onderzoek door Capgemini naar het efficiënter inrichten van de procedure en het beter op elkaar te laten aansluiten van voorlichting en gezinsonderzoek. Voor overdracht van de administratieve werkzaamheden is gekozen uit oogpunt van efficiency omdat deze aansluiten bij de administratie die de SAV al voerde met het oog op de aan aspirant-adoptiefouders te verstrekken algemene voorlichting. Voor de uitvoering van de administratieve werkzaamheden is formatie berekend waarvoor subsidie wordt verstrekt (zie onderstaand overzicht.)

De verzorging van de verplichte algemene voorlichting aan aspirant-adoptiefouders werd voor het grootste deel bekostigd uit eigen bijdragen van de aspirant-adoptiefouders (t/m 2011 € 900,-). Vanwege het feit dat deze eigen bijdrage niet geheel kostendekkend was, werd het verschil tussen opbrengst en feitelijke kosten door middel van subsidie aangevuld door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Met ingang van 1 januari 2012 is de eigen bijdrage verhoogd naar het niveau van kostendekkendheid (€ 1.595).

De SAV verstrekt voorts informatie aan personen die geïnteresseerd zijn in het onderwerp interlandelijke adoptie en verzorgt de redactie van het Adoptietijdschrift. De SAV ontvangt hiervoor eveneens subsidie op basis van berekende formatie (zie onderstaand overzicht).

De Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie wordt bekostigd vanuit de begroting van de SAV. Voor deze bekostiging ontvangt de SAV subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (zie onderstaand overzicht).

De SAV verzorgt ook werkzaamheden op het terrein van video interactiebegeleiding en (de coördinatie van de) nazorg aan adoptiefouders. Deze werkzaamheden worden deels bekostigd uit eigen bijdragen van de adoptiefouders en deels uit subsidie van het Ministerie van VWS. Deze kosten zijn derhalve niet in het overzicht opgenomen.

Overzicht subsidieverstrekking aan de Stichting Adoptievoorzieningen vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie over de periode 2006 t/m 2010:

N.B. Als gevolg van het verloop van de aanmelding van aspirant-adoptiefouders is er een daling in de inkomsten ontstaan bij SAV voor de informatiebijeenkomsten. Dit betekent dus een stijging van kosten voor het ministerie van VenJ om dit aspect financieel sluitend te krijgen, zoals is verplicht conform artikel 8 van het Besluit opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Bobka). Er moest een hogere subsidie aan de SAV worden verstrekt. Om deze reden is er ook gewerkt aan het kostendekkend maken van de bijdrage die aspirant-adoptiefouders moeten betalen voor de verplichte informatiebijeenkomsten. Dit is zichtbaar in onderstaande tabel en verklaart waarom in de afgelopen jaren de subsidiebijdrage steeds op is gelopen.

Jaar:	2006	2007	2008	2009	2010
Doel:					
Algemene voorlichting	€ 6.208	€ 20.065	€180.936	€202.070	€ 267.798
Extra informatiebijeenkomsten	n.v.t.	n.v.t.	€ 96.315	€ 95.017	€ 24.000
Informatieverstrekking + Adoptietijdschrift	€104.920	€147.857	€111.721	€143.289	€171.672
Administratieve werkzaamheden	€246.423	€228.798	€245.747	€278.852	€316.685
Klachtencommissie	€ 10.666	€ 13.204	€ 13.977	€ 13.978	€ 14.827

Raad voor de Kinderbescherming

Op grond van de in artikel 5 van de Wobka aan de Raad voor de Kinderbescherming toebedeelde taak, beoordeelt de Raad of aspirant-adoptiefouders aan de voorwaarden van interlandelijke adoptie voldoen en daartoe geschikt zijn. De Raad adviseert de Centrale autoriteit op basis van het onderzoek over de verstrekking van een beginseltoestemming of over verlenging van de geldigheidsduur van de beginseltoestemming. Daarnaast geeft de Raad aanvullend advies aan de Centrale autoriteit in geval van voorstellen voor toewijzing van een kind aan aspirant-adoptiefouders. Zeven vestigingen van de Raad, verdeeld over Nederland hebben een zogenaamd ASAA-team, dat deze onderzoeken verzorgt.

De hiervoor benodigde formatie wordt bekostigd uit het budget dat de Raad ontvangt van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Overzicht van het budget dat bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt ingezet voor de ASAA-teams over de periode 2006 t/m 2010²⁶:

Budgetten adoptie totaal en screening BKA	2006	2007	2008	2009	2010
Productie aantallen AASA totaal	2556	2547	2812	3077	2798
	€	€	€	€	€
Kosten AASA totaal	4.697.108	4.636.061	5.356.726	5.975.811	5.649.136
Productie aantallen screening BKA	2142	1978	1961	2180	1908

²⁶ De productie aantallen ASAA totaal hebben betrekking op alle adoptiegerelateerde activiteiten van de Raad voor zowel buitenlandse als Nederlandse adoptiefkinderen. De daaraan gerelateerde bedragen zijn berekend op basis van uit onderzoek vastgestelde integrale kostprijzen.

De productie aantallen screening BKA hebben betrekking op de onderzoeken voor verlening en verlenging van een beginseltoestemming. De daaraan gerelateerde bedragen zijn eveneens berekend op basis van dezelfde integrale kostprijzen

	€	€	€	€	€
Kosten screening BKA	3.684.784	3.358.763	3.434.071	3.896.891	3.558.282

Vergunninghouders

Aan de vergunninghouders interlandelijke adoptie wordt van de zijde van het Ministerie geen structurele subsidie verleend. Zij bekostigen hun werkzaamheden uit de bijdragen die zij voor de uitvoering van de bemiddelende werkzaamheden ontvangen van de aspirant-adoptiefouders. Aan de vergunninghouders is een eenmalige financiële bijdrage verstrekt voor de invoering van het Kwaliteitskader.

Inspectie jeugdzorg

De Inspectie jeugdzorg oefent toezicht uit op de Raad voor de Kinderbescherming en de vergunninghouders interlandelijke adoptie. De Inspectie stelt jaarlijks een plan op voor te verrichten onderzoek in het kader van de aan haar opgedragen taak van het houden van toezicht bij interlandelijke adoptie.

De Inspectie wordt bekostigd vanuit de Rijksbegroting.

Regeling tegemoetkoming adoptiekosten

Ter uitvoering van de motie Van der Vlies c.s.²⁷ en de toezegging aan de Tweede Kamer van 24 november 2008²⁸ is een regeling ontworpen die de fiscale aftrekmogelijkheid inzake adoptiekosten vervangt. Vanaf 2009 is de uitvoering van deze Regeling tegemoetkoming adoptiekosten voorbereid. Voor uitvoering van de regeling en voor het uitkeren aan adoptiefouders van een vergoeding stelt het Ministerie van Financiën vanaf 2009 jaarlijks een bedrag ad € 4 miljoen beschikbaar. De hoogte van de uitkering is bepaald aan de hand van het door het Ministerie van Financiën beschikbaar gestelde bedrag minus de uitvoeringskosten. De regeling is uitsluitend van toepassing op kinderen die tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2013 zijn geadopteerd. De uitvoering van de regeling wordt verzorgd door het Agentschap SZW. Ter voorbereiding van de uitvoering van de regeling zijn vanaf het jaar 2009 de volgende kosten gemaakt:

Overzicht van gemaakte kosten ter voorbereiding van de uitvoering van de Regeling tegemoetkoming adoptiekosten:

Jaar:	2009	2010	2011
gemaakte kosten	€ 42.871	€119.452	€342.519

Overige subsidierelaties

Uit de begroting van DJJ wordt sedert juli 2010 de opslag van bemiddelingsdossiers, die zijn overgenomen van de voormalige Stichting FLASH bekostigd, op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Het Ministerie heeft de bekostiging van de opslag van de dossiers op zich genomen in verband met de wettelijke bewaartermijn van de dossiers gedurende ten minste 30 jaar en de inzage die voor belanghebbenden van de dossiers mogelijk moet blijven gedurende de bewaartermijn. De Stichting FLASH heeft met ingang van 1 januari 2010 haar bemiddelingswerkzaamheden beëindigd en is met ingang van 13 september 2010 geliquideerd. De dossiers zijn ondergebracht bij Koninklijke SAAN Archiefbeheer B.V. te Utrecht. Voor de opslag van de dossiers is in 2010 over dat jaar een bedrag ad € 9.257 in rekening gebracht. De inzage in de bemiddelingsdossiers wordt tegen kostprijs verzorgd door de Stichting Ambulante FIOM te 's-Hertogenbosch.

²⁷ Kamerstukken II, 2007/08, 31 205 en 31 206, nr. 53

²⁸ Kamerstukken II, 2008/09, 29 689 en 31 265, nr. 231

Sinds 2005 wordt vanuit de begroting van DJJ voorts jaarlijks een financiële bijdrage geleverd aan de NGO International Social Services (ISS) te Genève. Net als de Centrale autoriteiten van vele andere landen levert het Ministerie hiermee een bijdrage voor de opbouw en het onderhoud van een International Reference Centre. Dit Centre heeft een driedelig doel:

- het verzamelen en verspreiden van informatie en documentatie op het terrein van de bescherming van kinderen die gescheiden zijn van hun familie;
- het beheer en de uitbreiding van een database met informatie per land op het terrein van interlandelijke adoptie;
- het ondersteunen en uitvoeren van missies in landen van herkomst inzake het geven van steun bij herziening van wet- en regelgeving en het trainen van professionals.

De informatie en documentatie zijn toegankelijk voor de autoriteiten, organisaties en instellingen in landen die een bijdrage leveren, alsook voor de autoriteiten, organisaties en instellingen in de herkomstlanden, die weinig tot geen middelen voor dit doel beschikbaar hebben. De Centrale autoriteit van Nederland gebruikt de informatie en documentatie bij de uitvoering werkzaamheden in het kader van het Haags Adoptieverdrag en als ondersteuning voor het vormen van beleid op het terrein van interlandelijke adoptie.

De jaarlijkse bijdrage bedraagt 44.000 Zwitserse Francs (€ 33.000,-). De hoogte van deze bijdrage is een door ISS vastgesteld contributiebedrag.

Bijlage I:

Lijst van in de
beleidsdoorlichting adoptie
gebruikte afkortingen

Bijlage 1: Lijst van in de beleidsdoorlichting adoptie gebruikte afkortingen

ASAA	Afstand, Screening, Adoptie en Afstammingsvragen
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Bobka	Besluit opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie
CA	Centrale autoriteit
CBJ	Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische en Internationale Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DJJ	Directie Justitiele Jeugdbeleid
EU	Europese Unie
FAS	Feutaal Alcohol Syndroom
FIOM	Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder en haar Kind
Fte	Full time eenheid
Haags Adoptieverdrag of HAV	Haags Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie
ICSI	Intra Cytoplasmatische Sperma-Injectie
Ijz	Inspectie jeugdzorg
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISS	International Social Services
IVF	Invitro Fertilisatie
ISO	International Organization for Standardization
IVRK	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
KVIA	Klachtencommissie Vergunninghouders Interlandelijke Adoptie
SAV	Stichting Adoptievoorzieningen
Stb.	Staatsblad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UCERF	Utrecht Centre for European Research into Family Law
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten van Amerika
VUmc	het medisch centrum van de Vrije Universiteit te Amsterdam
VWS	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport
Wcad	Wet conflictenrecht adoptie
Wobka	Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie
Wobp	Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

Bijlage II:

Overzicht van geraadpleegde bronnen

Bijlage II: Overzicht van geraadpleegde bronnen

Nota "Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding", Kamerstukken II, 1979/80, 16 194, nrs. 1-2

Memorie van Toelichting bij de Wet opnemng buitenlands pleegkinderen, Kamerstukken II, 1986/87, 20 046, nr. 3

Wet van 8 december 1988, houdende regelen inzake de opnemng in Nederland van buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie (Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen), Stb. 1988, 566.

Haags Verdrag van 29 mei 1993 inzake de beschermng van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie, Traktatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1996, Nr. 94.

Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel tot goedkeuring van het Haags Verdrag van 29 mei 1993 inzake de beschermng van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie, Kamerstukken II, 1995/96, 24 810, nr. 3

Wet van 8 december 1998 houdende regelen inzake de opnemng van buitenlandse kinderen met het oog op adoptie, zoals deze wet is gewijzigd bij wet van 14 mei 1998 (Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie), Stb. 1998, 302.

Protocol inzake onderzoek naar buitenlandse contacten en deelbemiddeling bij interlandelijke adoptie, Circulaire van 25 september 1995, Nr. 516934/95/PJR.

Rapport van het Evaluatieonderzoek Wobka, een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie, Adviesbureau Van Montfoort, juli 2004

Rapport van het onderzoek Vereenvoudiging Adoptieprocedure, Capgemini Nederland B.V., januari 2005

Brief aan de Tweede Kamer van 21 februari 2005 inzake adoptie door homoparen, Kamerstukken II, 2004/05, 28 457, nr. 20

Toezicht arrangement interlandelijke adoptie, februari 2006.

A.P. van der Linden, "Adoptierecht" (2006), Sdu Uitgevers.

Brief van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbeschermng d.d. 23 februari 2007, Kamerstukken 2006/07, 30 551, nr. 8

Uitzending EO-Netwerk, d.d. 22 en 23 mei 2007 met berichtgeving over mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India in de periode 1995-2002.

Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de Stichting Meiling in verband met mogelijke misstanden bij adopties uit India in de periode 1995-2002, Oosting, september 2007.

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, rapport van de Inspectie jeugdzorg, september 2007.

Brief aan de Tweede Kamer van 7 november 2007 over onder meer misstanden bij adopties uit India, Kamerstukken II, 2007/08, 31 265, nr. 1.

Motie van het lid Van der Staaij c.s. waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of breed draagvlak kan worden verworven voor een internationale autoriteit die toeziet op de naleving van het Haags Adoptieverdrag, Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VI, nr. 81.

Rapport van de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie 'Alles van waarde is weerloos', 29 mei 2008.

Brief aan de Tweede Kamer van 15 juli 2008 inzake aanbieding van het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie, Kamerstukken II, 2007/08, 31 265, nr. 8

Brief aan de Tweede Kamer van 28 oktober 2008 met reactie op het Rapport interlandelijke adoptie 'Alles van waarde is weerloos', Kamerstukken II, 2008/09, 31 265, nr. 10

Rapporten 'Aandacht voor de matching', Inspectie jeugdzorg, september 2009

Rapport 'Achtergrond onbekend', Inspectie jeugdzorg, november 2009

Notitie 'Interlandelijke adoptie, knelpunten in het stelsel', Inspectie jeugdzorg, december 2009

Brief aan de Tweede Kamer van 13 januari 2010 inzake Notitie en rapporten van de Inspectie jeugdzorg inzake interlandelijke adoptie, Kamerstukken II, 2009/10, 31 265, nr. 29.

Family Law and HCCH (2008), Guide to Good Practice on the implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, No. 1, Bristol: Jordan Publishing Limited.

Protocol Werkwijze bij de verlening van een vergunning om te bemiddelen inzake interlandelijke adoptie of verlenging van de geldigheidsduur van die vergunning, herziene versie d.d. 25 februari 2010.

Brief van de Inspectie jeugdzorg aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie d.d. 3-11-2011 inzake interlandelijke adoptie, kenmerk IJZ/3090288-LK/11-02p.

Brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2009 inzake commercieel draagmoederschap en illegale opnemings van (buitenlandse) kinderen, Kamerstukken II, 2009/10, 32 123 XVI, nr. 30.

Brief aan de Tweede Kamer van 1 maart 2011 inzake draagmoederschap, Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VI, nr. 83.

Rapport 'Draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen', 2011 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Brief aan de Tweede Kamer van 16 december 2011 inzake draagmoederschap, Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VI, nr. 69.

Conclusions and Recommendations, adopted by the Special Commission on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption (17-25 June 2010).

Rapport 'In-vitrofertilisatiebehandelingen, een verkenning' College van Zorgverzekeringen, afdeling zorg advies, publicatienummer 29119945, 2 april 2010.

Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, I Cure, pagina 17.

Motie van het lid Van der Vlies c.s. om fiscale aftrekmogelijkheden voor adoptiekosten te handhaven of een gelijkwaardig alternatief te ontwikkelen, Kamerstukken II, 2007/08, 31 200, nr. 50.

Bos, Pien 2008 'Once a mother. Relinquishment and adoption from the perspective of unmarried mothers in South-India', Radboud Universiteit Nijmegen: dissertatie

Lovelock 2000, Intercountry adoption as a migration process. *International Migration Review* (IMR) Vol 34. No. 3. Autumn 2000, p. 907-949.

Does the Hague Convention on Intercountry Adoption Adequately Protect Orphaned and Vulnerable Children and Their Families?

Karen Smith Rotabi • Judith L. Gibbons 2011

Mykytyn Olha, 2010. *Mothers like no other. Social exclusion, marginality and child institutionalization in Ukraine*. Geneva: The Graduate Institute of International and Development Studies, PhD Thesis

Reysoo, Fenneke & Bos, Pien. 2011. N'est pas mère qui veut. Le paradoxe de l'adoption internationale. *Nouvelles Questions Féministes*, 30(1), 28-41

David M. Smolin. "Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practices of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing Children" *ExpressO; Wayne Law Review* 52.No. 1 (2006): 113-200.

Bos Pien, Reysoo Fenneke, Astrid Werdmuller, 2011. *At once a mother, and yet not. Demographic and socio-economic characteristics and motivations of birthmothers who relinquished a child for adoption in the Netherlands (1998-2007)*. Den Bosch: FIOM

Reysoo, Fenneke & Bos, Pien. 2011. N'est pas mère qui veut. Le paradoxe de l'adoption internationale. *Nouvelles Questions Féministes*, 30(1), 28-41

Brief aan de Tweede Kamer van 24 november 2008 inzake nieuwe regeling financiële tegemoetkoming adoptiekosten, Kamerstukken II, 2008/09, 29 689 en 31 265, nr. 231.

Scriptie 'De vierde dimensie van de adoptiedriehoek, een onderzoek naar het stelsel van Interlandelijke Adoptie vanuit bestuurskundig perspectief', H.A.T. Verleg, 29 maart 2010

Groenboek van de Europese Commissie: "Minder administratieve formaliteiten voor burgers." De bevordering van het vrije verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand. COM(2010) 747 def. d.d. 14 december 2010

Nederlandse reactie op het Groenboek: "Minder administratieve formaliteiten voor burgers." De bevordering van het vrije verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand. Maart 2010.

Wet van 6 juli 2011 tot wijziging van de Wet opnemingsbuitenlandse kinderen ter adoptie in verband met het invoeren van een regeling op grond waarvan adoptiefouders een tegemoetkoming kan worden verleend in de gemaakte kosten met betrekking tot interlandelijke adoptie, Stb. 2011, 370.

R.A.C. Hoksbergen, 'Kinderen die niet konden blijven; Zestig jaar adoptie in beeld',
(2011) Uitgeverij ASPEKT

Bijlage III:

Projectorganisatie

Bijlage III Projectorganisatie

Opdrachtgever en
eindverantwoordelijkheid:

mr. drs. R.R. ter Kuile
Directeur Justitieel Jeugdbeleid

Schrijversgroep:

Drs. A.H.A. Schoorl
Senior Beleidsadviseur, Directie Justitieel
Jeugdbeleid

Drs. J.D. van Andel
Beleidscoördinator interlandelijke
adoptie/Adviseur internationale
samenwerking, Directie Justitieel
Jeugdbeleid

H.A.T. Verleg, Msc.
Senior Beleidsmedewerker, Directie
Justitieel Jeugdbeleid

J.A.Th. Vroomans
Beleidsmedewerker, Directie Justitieel
Jeugdbeleid

Klankbordgroep(departementaal):

Mr. B.J.Th. ter Heerdt
Hoofd afdeling Juridische en
Internationale Zaken, Directie Control
Bedrijfsvoering en Juridische Zaken

Ir. P.J.E. van Bree
Beleidscoördinator afdeling Control,
Directie Control Bedrijfsvoering en
Juridische Zaken

C.E. Steven
Medewerkster, Directie Financieel
Economische Zaken

Mr. E.C.C. Punselie
Wetgevingsjurist Sector Privaatrecht
Directie Wetgeving

Klankbordgroep (ketenpartners):

Dr. P. Bos
Cultureel Antropologe
Universiteit Utrecht, Faculteit voor de
Humanistiek

P.P. Crombeen, BC
Beleidsmedewerker, Ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

J. Polders-Reinders
Beleidsadviseur Landelijk Bureau
Raad voor de Kinderbescherming

Drs. P. Benders
Directeur Stichting Adoptievoorzieningen

K. van Doorn/E. Niels
Medewerkster/Directeur
Stichting Afrika

M. Tijhuis/M. Miedema
Directeur/Hoofd afdeling Adoptie en
Roots, Vereniging Wereldkinderen

H.W.S. Westra
Managing Director United Adoptees
International

G.W. Willemsen
Voorzitter Landelijke Vereniging van
Adoptieouders

Bijlage IV:

Advies inzake bestuurlijke
verhoudingen in de sector
van interlandelijke adoptie;
Prof. Dr. Mr. G.D. Minderman

Advies bestuurlijke verhoudingen in de sector van inter-landelijke adoptie

29 december 2011 – Goos Minderman¹

Samenvatting vooraf

Indien men het kind en diens bescherming als uitgangspunt neemt van het interlandelijke adoptiebeleid, is dit ook in theorie een criterium van een doelmatig proces van interlandelijke adoptie. Essentieel is dus dat er zich voor het kind geen (of minimaal) problemen voordoen. Een dergelijk succesvol proces, waarbij de rol van de overheid gedefinieerd wordt, wordt in deze notitie gezien als een doelmatig proces. De consequenties van dit uitgangspunt worden verder hieronder uitgewerkt. Om dit doelmatige adoptieproces verder vorm te geven zal de bestuurlijke relatie tussen minister en vergunninghouder moeten worden gewijzigd in die zin dat de minister stuurt op professionalisering en een versterking van onafhankelijk intern toezicht bij de vergunninghouders. De implementatie daarvan ligt echter bij de sector zelf. Bij wijze van achtervang heeft de minister – tezamen met de Inspectie jeugdzorg (IJZ) – een nieuwe aanwijzingsbevoegdheid nodig die deze professionalisering en het beoogde interne toezicht positioneren en versterken. Een dergelijke structuur past in het huidige regeringsbeleid ten aanzien van grote delen van het middenveld.

1. Inleiding en vraagstelling

Tijdens de werkconferentie interlandelijke adoptie, gehouden op 22 november 2011 te Den Haag, hebben organisaties en deskundigen hun visie kunnen geven over de werking van het huidige stelsel van interlandelijke adoptie en de daarbij gevoelde knelpunten. De werkconferentie vormde een belangrijk moment in de oriëntatie op de toekomstige vormgeving van het adoptiestelsel dat al geruime tijd in discussie is.² Het voert te ver alle standpunten en visies hieromtrent aan te geven. Dit advies richt zich op de relatie tussen rijksoverheid en vergunninghouders en meer specifiek hoopt het

¹ Prof.dr.mr. G.D. Minderman is voorzitter van het Zijlstra Center for Public Control and Public GOovernance aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, alsmede hoogleraar Public Governance aan hetzelfde instituut. Hij is tevens hoogleraar Good Governance aan de School of Public Leadership van de University of Stellenbosch en boardmember aan het Center for Executive leadership in Government van de Rutgers University in Newark (New Jersey, USA). Deze bijdrage is een uitgebreidere versie van zijn uitgesproken bijdrage op de werkconferentie van 22 november 2011.

² Zie Rapport Vereenvoudiging Adoptieprocedure van Cap Gemini in 2005, de ontwikkeling van het kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie uit juni 2008, Het rapport 'Alles van waarde is weerloos' van de commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie uit 2008, Evaluatieonderzoek Wobka van adviesbureau van Montfoort uit 2004 en de notitie van de inspectie Jeugdzorg, Knelpunten in het stelsel van december 2009.

een bijdrage te zijn in de vragen die gesteld worden in het kader van de beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting is een door het ministerie van Financiën geïnstigeerde beleidsevaluatie welke de voortdurende druk op de doelmatigheid van beleidsonderwerpen tot doel heeft. De bestuurlijke en bestuursinstrumentele vormgeving is daarvan een belangrijk onderdeel. Op dat onderdeel beoogt deze notitie een bijdrage te leveren.

De beperking van de vraagstelling betekent ook dat niet wordt ingegaan op vragen als ‘waarom de overheid dit beleidsterrein tot haar taken rekent’. Evenmin wordt ingegaan op de buitengewoon gecompliceerde uitvoering van een ethisch juiste en overigens rechtmatige adoptieprocedure waarbij gevaren van kinderhandel op de loer liggen. Dit zijn essentiële achtergrondfactoren die hier als risico’s worden gezien maar waarop elders een antwoord moet worden gegeven.

De notitie gaat ervan uit dat een volledige ministeriële verantwoordelijkheid van het adoptieproces niet gewenst is. Dit zou immers betekenen dat de vergunninghouders alle activiteiten verrichten als opdrachtnemer van de overheid en zich als zelfstandige organisaties met bevoegdheden feitelijk opheffen. Deze benadering zou tevens leiden tot een verscherping van het toezicht op het proces, tot het daadwerkelijk overnemen van probleemdossiers en dus tot een uitbreiding van de uitvoerende directie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat lijkt haaks te staan op de inzet van de beleidsdoorlichting.

Zero tolerance is een onbereikbare doelmatigheidseis. Indien er zich geen enkele incidenten voordoen, kan de betrokkenheid van het ministerie tot een minimum worden teruggebracht. Gelet op de inzet van het ministerie is men dat niveau wellicht weliswaar nabij maar er doen zich toch incidenten voor waardoor elders in de publieke dienst (inspectie, jeugdhulp, opvang, psychologische of medische begeleiding, rechterlijke macht etc.) wel belastingen voordoen. Om *zero-tolerance* te bereiken of in ieder geval te benaderen, is een uitgewerkt stelsel van *checks and balances* nodig dat niet begint bij de minister maar bij het niveau van het incident: het individuele adoptiekind. Er zijn bij de schrijver van deze notitie geen exacte individuele cases bekend van incidenten, alleen globale noties van situaties die ‘zich kunnen voordoen’.

Zero-tolerance betekent bovendien een belangrijk ingebouwd dilemma. Niet de meerderheid der processen waar het goed gaat is leidend (daar is de doelmatigheid intrinsiek als het ware aangetoond: een voor het rijk goedkoop proces dat zonder incidenten of problemen verloopt), maar de incidenten vormen de leidende gedachte achter de zoektocht naar doelmatigheid van het proces. Anders gezegd: de ‘foute minderheid’ dicteert door het zero-tolerancebeleid de procedure voor de ‘goede meerderheid’.

De vraag van dit advies is de volgende: **wat is een doelmatige bestuurlijke verhouding tussen minister en de vergunningshouders?** Hierbij zijn de volgende criteria of omstandigheden essentieel:

- Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de individuele *matching* bij de vergunninghouder ligt en niet bij de minister (ministeriele verantwoordelijkheid);
- De uitvoering moet voldoen aan hoge eisen van professionaliteit: dat is primair de verantwoordelijkheid van de uitvoerende sector zelf, maar vergt ook streng toezicht van de Inspectie jeugdzorg en de Centrale Autoriteit (CA) ;
- Het bestuurlijke arrangement moet niet leiden tot extra uitgaven op de rijksbegroting;
- Het arrangement moet passen in het regeringsbeleid;
- En het geheel moet zoveel mogelijk tegemoet komen aan de politieke *zero-tolerance-norm*: incidenten met adoptie van kleine kinderen zijn niet acceptabel.

In de uiteenzetting hierna komen de volgende elementen aan de orde. In de eerste plaats wordt nader ingegaan op de *governance* die relevant is in de directe kring van het adoptiekind, de zogenaamde *micro-governance*. Incidentenbestrijding begint immers in de directe kring van het kind en bepaalt in de gekozen redenering mede de doelmatigheid van het proces. Daarna wordt kort stil gestaan bij de dilemma's en criteria in de bestuurlijke verhouding tussen overheid en vergunninghouders, waarna dieper in wordt gegaan op de rol van de rijksoverheid in een systeem met sterke decentrale verantwoordelijkheden bij professionele organisaties. Tot slot wordt de rol van het intern toezicht behandeld, waarna de lijnen worden samengevat.

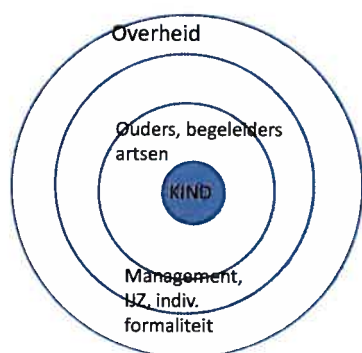
2. De mechanismen rond het adoptiekind (micro-governance)

Incidenten doen zich altijd voor. Indien zij zich voordoen geschiedt dat zelden op het niveau van de instituties, maar juist op het niveau van en in de directe nabijheid van het kind. Dat betekent dat moet worden gekeken naar de bescherming van het kind in de directe kring van betrokkenen: dáár vinden de handelingen plaats die mogelijk kunnen leiden tot incidenten (kind blijkt geroofd, ouders geen vrijwillig afstand, er zijn geldbedragen gewisseld, enz. enz.). Op dit micro-niveau is het voor de overheid ondoenlijk om ieder geval te blijven controleren. Daar waar dit wel gebeurt, zoals in Vlaanderen, heeft de controle een hoog administratief gehalte en omvat de ministeriële verantwoordelijkheid feitelijk het gehele proces van de adoptie, hetgeen in de Nederlandse context als ongewenst wordt beschouwd.

Indien men naar de *governance*verhoudingen rond om het kind kijkt, kan men een model van een concentrische vorm ontwikkelen, waarbij het kind centraal staat en de *inner circle* wordt gevormd door personen waarmee dat kind regelmatig in contact staat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bemiddelaars, de medici, de voor- en nazorgcoördinatoren en wellicht intake-verantwoordelijken en bijvoorbeeld pedagogen. Daaromheen bevindt zich de cirkel van wat hier gemakshalve het *middle-management* wordt genoemd: de direct leidinggevenden van de personen in de *inner circle*. Zijn er

geen leidinggevend van personen in de *inner circle* aanwezig, dan ontstaat direct de vraag naar de verantwoording: aan wie verantwoordt een persoon in de *inner circle* zich indien er geen logische verhouding met een meerdere bestaat? Als derde cirkel staan de managers op een hoger niveau, waarbij het bijvoorbeeld de vraag is of ook de Inspectie jeugdzorg op dit niveau opereert of dat zij zich dichterbij dan wel verder van het kind af heeft gepositioneerd. Op een nóg grotere afstand staan de mensen die posities in de instituties bezetten op een organisatieoverstijgend niveau: het ministerie, de centrale autoriteit en bijvoorbeeld de leiding van de inspectie.

Figuur 1. Governancekringen van het adoptiekind



Het concentrische model maakt een paar zaken inzichtelijk:

a. de incidenten doen zich veelal voor in de directe kring: dáár zitten mensen die een inschatting maken omtrent de mate van vrijwillige afstand van kinderen, dáár zitten de mensen die met kindertehuizen afspraken maken omtrent de geschiktheid (en gezondheid) van het kind en dáár zitten ook de mensen die de match maken met eventuele ouders. Als deze personen hun werk professioneel verrichten loopt de procedure goed.³

b. De ringen om de *inner circle* heen hebben als taak om de professionaliteit van de *inner circle* te versterken. Zij zijn derhalve primair voorwaardenscheppend. Zij zien ook toe. In een ideale situatie zien zij toe op de samenwerking van alle professionals in de *inner circle*: hoe is de afstemming tussen de verschillende actoren en professionals, hoe informeert men elkaar, hoe bespreekt men twijfelgevallen, hoe spreekt men elkaar aan in geval van twijfel, hoe evalueert men? Waar dit wellicht binnen de contactfunctionarissen van een vergunninghouder mogelijk plaatsvindt, is het uiteraard de

³ Deze situatie kan worden vergeleken met de zorg voor kinderen in de jeugdinrichtingen of in de sfeer van pleegzorg. Seksueel misbruik van die kinderen en slachtoffer van geweldsmisdrijven vindt in de meeste gevallen plaats door personen uit de *inner circle*. Men vergelijkte in deze het recent gepubliceerde rapport van de Commissie Deetman en de berichten van de Commissie Samson.

bedoeling dat men ook een dergelijk mechanisme ontwikkelt met artsen, begeleiders van kinderen in weeshuizen overzee en anderen.

b. De overheid staat op veel te grote afstand van het kind om daadwerkelijk te kunnen inschatten of het allemaal individueel goed gaat. Wellicht dat de Inspectie hier een rol in zou kunnen spelen maar die rol speelt de IJZ thans niet. De overheid heeft als basishouding dat men vertrouwen heeft in de professionaliteit van de vergunninghouders, hetgeen ten principale in strijd is met de *zero-tolerance-norm* die de overheid wil bereiken. De overheid kan niet treden in iedere beoordeling van een professional in individuele gevallen, zeker niet in het buitenland. Een vraag of – gelet op de verklaringen en stukken – het kind daadwerkelijk geschikt is voor inter-landelijke adoptie blijft een beoordeling van de professional, hoeveel regels de overheid daar ook omheen formuleert. De consequentie is dat voor doelmatige uitvoering de rijksoverheid niet zo zeer kan sturen op professionals, wel op de professionaliteit. Professionaliteit wordt hier dan gedefinieerd in goede intervisie, goede onderlinge verantwoording, goede verplichte bijscholing, goede reflectie & evaluatie en goede externe verantwoording. Het is aan de tussengelegen ringen om te zorgen dat dit daadwerkelijk wordt vormgegeven en serieus gebeurt.

3. Dilemma's en criteria in de verhouding tussen overheid en het middenveld

Met het ringenmodel is ook aangegeven welke rol de overheid feitelijk heeft in een stelsel. Deze schets sluit aan bij de algemene ontwikkelingen in de verhouding tussen de Nederlandse rijksoverheid en het middenveld (onderwijs, zorg, welzijn, volkshuisvesting en andere sectoren). Daarmee wordt een typisch Nederlandse situatie aangeroerd. Nederland heeft de grootste non-profitsector ter wereld: bijna 19% van onze beroepsbevolking is werkzaam bij verenigingen en stichtingen die allerlei min of meer publieke en private taken uitvoeren.⁴ Sinds het begin van de jaren tachtig in de vorige eeuw heeft de rijksoverheid sterk aan deze sectoren gedecentraliseerd, hetgeen sterk afwijkt van andere landen.⁵ De decentralisatie van taken heeft in vrijwel alle landen (met een vorm van sociale verzorgingsstaat) plaatsgevonden, maar deze wijken allen af van de Nederlandse route.⁶ In Nederland hebben niet (alleen) de gemeenten en provincies, maar juist de scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties belangrijke bevoegdheden gedecentraliseerd gekregen om zelf vorm te geven aan de maatschappelijke

⁴ Lester Salomon, Helmut K. Anheier, Regina List, S. Wojciech Sokolowski and associates, *Global civil society: dimensions of the non-profitsector*. Baltimore MD, John Hopkins Center for Civil Society Studies. Zie ook: A. Burger en P. Dekker (SCP), *Noch markt noch staat, de Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, SCP Den Haag 2001.

⁵ G.D. Minderman, *Legitimatie en verankering, uitdagingen voor de maatschappelijke onderneming*, VU university Press, 2008.

⁶ Zie o.a. E. Kamarck, *The end of government as we know it. Making public policy work*. London, England: Lynn Rieder, 2003.

verantwoordelijkheid. Het vierde kabinet Balkenende heeft in het regeerakkoord de maatschappelijke taakverdeling duidelijk in deze richting geschreven. Tegelijkertijd is de laatste jaren het besef doorgedrongen dat de instellingen in het middenveld nog niet voldoende krachtig zijn om de toegenomen verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk te dragen. Incidenten als met de corporaties Rochdale en SGBB, de deconfitures van de IJsselmeerziekenhuizen of de Zonnehuizen, de problemen rond de Hogeschool Inholland en de daaraan voorafgaande situatie die werd aangeduid met de ‘hbo-fraude’ zijn spaanders van de decentralisatie maar geven aan dat men de verantwoordelijkheid decentraal nog moet organiseren. Een daartoe strekkend wetsvoorstel, de wet op de maatschappelijke onderneming, heeft het serieuze debat met de Tweede Kamer niet gehaald en is ingetrokken: het probleem van de besturing van het maatschappelijke veld resteert echter.⁷

Het dilemma van de overheid in de sturing van het maatschappelijk veld is zeer divers. Aan de ene kant erkent de overheid dat zij niet geschikt is om het maatwerk van een sterk geïndividualiseerde samenleving te kunnen bieden.⁸ De samenleving leidt aan massa-individualisatie.⁹ Aan de andere kant accepteert de samenleving geen grote verschillen in dienstverlening: de zorg en het onderwijs moeten in Drenthe op het zelfde niveau worden aangeboden als in de Randstad. Decentralisatie gaat nu eenmaal gepaard met verschillen, en leidt derhalve altijd tot diversiteit in de dienstverlening.¹⁰ Deze spanning komt ook in bestuurlijke en politieke termen tot uiting: de minister wil niet voor ieder individueel geval naar de Tweede Kamer worden geroepen en wil dus een bevoegdheden scala waardoor hij de individuele verantwoordelijkheid niet heeft, maar via stelselbevoegdheden wel dusdanige ingrepen kan plegen dat hij het goed functioneren van het stelsel kan garanderen. Het derde dilemma is in de afgelopen jaren evident geworden: met de decentralisatie zijn met name op het terrein van de bedrijfsvoering van de instellingen veel bevoegdheden gedecentraliseerd, maar deze vrijheid leidt soms tot deconfitures of andere problemen waardoor de minister weer moet ingrijpen. Tot slot bestaat er de financiële klem: kwaliteitsborging kost middelen die dienen om incidenten te voorkomen: zonder incidenten lijkt het nodeloos uitgegeven geld, indien zich incidenten voordoen bleek de inzet van middelen evenmin effectief.

Aan de andere zijde van de relatie bestaan er ook dilemma's. Vergunninghouders willen graag hun werk verrichten op de hoogst mogelijke standaard, doch deze standaard is nog maar recent

⁷ Wet op de maatschappelijke onderneming, Kamerstukken II 2008/2009, 323003, nr. 1 e.v.

⁸ K. Putters, P.L. Meurs en J.M. Schulz, *Van government naar governance in hybride sectoren*, in: G.D. Minderman (ed.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?* (p. 97-117), Den Haag, SDU Uitgevers 2007.

⁹ J.P. Balkenende, *De maatschappelijke onderneming*, in: J.P. Balkenende, M. Kaptein, E. Kimman en J.P. van der Toren (Eds), *Onderneming & maatschappij, op zoek naar vertrouwen* (pp. 255 e.v.), Assen, Van Gorcum 2003.

¹⁰ Zie o.a. G.S. Cheema & D.A. Rondinelli (eds), *Decentralizing government, emerging concepts and practices*, Washington DC, Brookings Institutional Press, 2007.

geformuleerd en nog lang niet alle (vrijwillige) medewerkers kunnen op dat niveau functioneren. Men wil vrijheid van de overheid maar is voor de adoptierechtelijke en verdragsrechtelijke aspecten van het adoptieproces van diezelfde overheid afhankelijk. Bovendien is een goed contact met de overheid (ook in het buitenland) van groot belang en dus ontstaat er een haat-liefde verhouding. Een bijzondere situatie bij de vergunninghouders is dat de organisatie in zichzelf een belangenparadox kent: opgericht vanuit belangenbehartiging van en door ouders, richt men zich naar eigen zeggen op de belangen van het kind. De belangen van ouders en kinderen lopen door elkaar heen, zowel in de doelstelling als in de praktijk. Het is juist deze, sterk aan de privésituatie gerelateerde spanning, die een scherp toezicht van de overheid noodzakelijk maakt (die echter juist zo ver mogelijk bij de privésituatie weg zou moeten en willen blijven).

Kortom, de verhouding tussen rijksoverheid en vergunninghouders is een gecompliceerde. Deze verhouding vormt echter de ruggengraat van een zorgvuldig adoptieproces waarbij de belangen van het kind centraal staan. De overheid staat op grote afstand en zoekt wegen om haar voorwaardenscheppende en toetsende rol inhoud te geven. De vergunninghouders trachten door middel van professionalisering en door een weg te vinden in de belangverstremgeling adoptie in de praktijk vorm te geven.

Dilemma's als deze kunnen deels worden opgelost door een bestuurlijk arrangement dat aan een aantal criteria voldoet:

- Er is sprake van een duidelijke rol van de overheid: bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten van de overheid en de vergunninghouders en de contextuele infrastructuur zijn helder beschreven en goed op elkaar aansluiten;
- Het arrangement moet het adoptieproces ondersteunen op de meest doelmatige wijze: het voorkomen van incidenten.
- Het arrangement moet voorzien in een werkbaar stelsel van *checks and balances* waardoor er niet te veel bevoegdheden aan één actor of orgaan wordt opgedragen. Er wordt gezocht naar een constructieve verdeling van bevoegdheden van organen waarbij in onderlinge afhankelijkheid een verplichting tot samenwerking en verantwoording ontstaat.
- In dit stelsel van constructieve bevoegdheidsverdeling dient voldoende ruimte te ontstaan voor professionele ontwikkeling, die niet te veel beperkt moet worden door formele structuren (aldus de WRR).¹¹

4. Verdieping: de rol van de centrale overheid

¹¹ Zie rapport van de WRR: Bewijzen van goede dienstverlening, Den Haag Academic Press, 2005.

In termen van wat tegenwoordig wordt aangeduid met de term *governance*, is er een behoefte om de rol van de rijksoverheid duidelijk te definiëren. Deze rol wordt in andere sectoren feitelijk ingevuld aan de hand van vier aspecten:

- Normsteller
- Toezichthouder
- Netwerker
- Financier

De laatste rol is hier niet relevant in het huidige systeem: de kosten van het adoptieproces worden in Nederland nagenoeg volledig door de aspirant-ouders betaald. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Vlaanderen worden de vergunninghouders niet gesubsidieerd door de overheid. Ook de rol van de overheid als netwerker is van belang maar voert te ver om in dit verband uit te werken. Deze rollen laat ik verder onbesproken, voor een nadere toelichting van de overheid als financier verwijs ik naar de literatuur.¹²

Normering van kwaliteit en bestuur

Het staat de politiek en de overheid vrij om zaken te agenderen. Het verdient daarbij – zoals onder meer betoogd door de commissie-Dijsselbloem ten aanzien van het voortgezet onderwijs – aanbeveling als de overheid zich daarbij concentreert op doelstellingen en eindtermen. In die context mag van een overheid ook verwacht worden dat zij normerend optreedt ten aanzien van de kwaliteitsstandaarden van de uiteindelijke dienstverlening. De overheid mag de kwaliteit van de eindexamens, de zorgkwaliteit en de kwaliteit van woningen en woonomgeving normeren, zolang de weg ernaartoe (de zogenaamde ‘hoe-vraag’) maar wordt overgelaten aan de professionele uitvoerders. Het proces zelf, de daarbij benodigde prioriteiten en samenwerkingsverbanden, zijn geen zaak voor de overheid. De overheidsnormering zou kunnen plaatsvinden met vage termen (in het onderwijs getracht met de term ‘zorgplicht’) of met heel concrete maatregelen (het programma ter verbetering van het rekenen en taalonderwijs). De overheid doet er natuurlijk verstandig aan om daarbij de juiste afstand te

¹² G.D. Minderman, *De rol van de minister van OCW in tijden van goed onderwijsbestuur*, in F.J.G. Janssen en C.W. Noorlander, *Goed onderwijsbestuur, opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*. Den Haag, Boom/Lemma 2010, p. 85-100. En: G.D. Minderman, *Waar is de raad van toezicht?*, Boom/Lemma Den Haag 2012.

bewaren¹³ en hoeft ook niet alles met algemene regelgeving te realiseren, maar zou individuele afspraken kunnen maken met (groepen van) instellingen.¹⁴

Naast de genoemde normering van kwaliteit van dienstverlening strekt de overheid zich ook uit op het terrein van normering van de inrichting van de organisaties: de normering van wat goed bestuur wordt geacht te zijn. In deze zin is de versterking van de positie van patiënten in de nieuwe Beginselenwet zorg helemaal niet zo vreemd. Wetgeving is noodzakelijk, aangezien het creëren van tegenmacht in een stichtingsvorm niet vanzelf ontstaat, laat staan op een enigszins uniforme wijze in de sector. Het raakt daarmee dus de werking van het zorgstelsel. Versterking van de positie van gebruikers is al enige tijd een thema waar op wordt gehamerd.¹⁵ Het aspect van gebruikersbevoegdheden ontbrak overigens in het wetsontwerp Maatschappelijke Onderneming die de groep van stakeholders veel breder interpreteerde. Met wetgeving als het wetsontwerp Maatschappelijke Onderneming kan de overheid echter wel een norm geven van maatschappelijk bestuur en maatschappelijke verankering. Anders gezegd: het lijkt goed verdedigbaar dat de overheid aan de organisaties en de bestuursarrangementen van gedecentraliseerde organisaties eisen stelt.

Toezicht en inspectie

Toezicht betreft de drieslag van 'het samenstel van bevoegdheden tot het verzamelen van informatie, tot het beoordelen daarvan en eventueel tot het interveniëren van het toezichthoudende orgaan bij een andere min of meer zelfstandige instelling'.¹⁶ Wie houdt er toezicht op de kwaliteit van de publieke taak? Als we uitgaan van een normerende overheid, wil dat niet automatisch zeggen dat de overheid alle toezicht uitoefent; ook branchegeorganiseerde visitaties of andere kwaliteitsinstrumenten lijken heel goed inpasbaar. Het in de literatuur beschreven toezicht van stakeholders wordt eveneens alom gezien als een belangrijke bijdrage aan de innovatie en de kwaliteit. Strikwerda vraagt zich voor de sector onderwijs terecht af of de externe toezichthouder wel de centrale overheid moet zijn.¹⁷ Immers, het middenveld dient het algemeen belang en niet primair het overheidsbelang (res communis en geen

¹³ *Tijd voor onderwijs*, eindrapport van de parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 6.

¹⁴ D.J. Wolfson, *Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang en beleid en uitvoering*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

¹⁵ Zie onder andere Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Stem geven aan verankering*, Den Haag: RMO, 2009.

¹⁶ Commissie Holtslag, *Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, 1998, www.minjus.nl.

¹⁷ J. Strikwerda, Policy governance: bestuur en toezicht voor instellingen voor hoger onderwijs, *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management*, 2004, 11(3), p. 15-21. J. Strikwerda, [Goed bestuur van onderwijs: Principes voor educational governance](#), in: F.H.J.G. Brekelmans, P.W.A. Huisman & J.M.M. van de Ven (red.), *Educational Governance. Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2004*, Den Haag: Sdu, 2005, p. 17-34.

res publica). Zijn vraag is dus niet of er een extern orgaan moet zijn met interventiemogelijkheden, maar of dat de overheid moet zijn. De vraag is of voor interventies in het daaraan voorafgaande traject – men vergelijk de interventieladders in het onderwijs¹⁸ – ook steeds de overheid de toezichthoudende macht zou moeten zijn.

De internationale verdragen inzake interlandelijke adoptie maken dat de vragen van Strikwerda in deze sector slechts ten dele relevant zijn. Immers de Centrale Autoriteit krijgt belangrijke bevoegdheden toebedeeld die niet aan die autoriteit ontvreemdbaar zijn. Het ligt daarbij voor de hand dat de overheid in deze rol treedt, al hoewel dat niet altijd in dezelfde vorm wordt vormgegeven (zie wederom het Vlaamse voorbeeld).

De verdeling van de interventiebevoegdheden in het kader van het toezicht zou kunnen samenhangen met de ernst van de verwaarlozing: bepaalde interventies kunnen heel goed buiten de overheid worden belegd, maar waar sprake is van ernstige taakverwaarlozing hebben die mechanismen blijkbaar gefaald en is de overheid aan zet. Het overheidstoezicht bestaat minimaal uit een hele reeks van ingrijpende toezichtsinstrumenten voor de ernstige situaties waarbij de inspectie als *ultimum remedium* kan ingrijpen.

Hiermee komen we op het onderwerp van het gedifferentieerde toezicht op de samenhangende constructieve bevoegdheidsverdeling. De toezichtstaken worden in een verder ontwikkeld stelsel, in verschillende gradaties als volgt over verschillende actoren verdeeld:

- Ouders, (oudere) kinderen, medewerkers, bestuur en raad van toezicht houden toezicht op elkaar. Het is de basale vorm van interne discussie over de normen, afspraken en het naleven daarvan.
- Professionele stakeholders (ketenpartners, scholen, maatschappelijk werk, sport verenigingen, IJZ) vormen een tweede groep die, direct en nauw betrokken bij het primaire proces, adviezen geeft, samenwerkt en bijdraagt aan de disciplinerende door middel van dialoog en evaluatie.
- Andere organisaties in de branche of vanuit een specifiek specialisme kunnen toezicht uitoefenen op de vergunninghouder, hetgeen gebeurt op basis van overeenkomsten en deskundigheid.
- De overheid houdt toezicht op het adequaat en scherp functioneren van de bovenstaande drie vormen van (intern) toezicht en heeft verregaande interventiebevoegdheden als het desondanks niet goed gaat, als er sprake is van taakverwaarlozing. In die situatie moet mijns inziens de wetgeving voorzien in veel verder gaande overheidsinterventies dan thans mogelijk is. Bij de zelfstandigheid van de sector hoort een duidelijk interventiepalet: de mogelijkheid waarbij de overheid (de inspectie) aanwijzingen kan geven, personen hun bemiddelende taken

¹⁸ Onderwijsraad, *Doortastend onderwijstoezicht*, Den Haag, 2006.

kan ontnemen, besturen kan ontslaan alsmede raden van toezicht en belanghebbendenvertegenwoordiging naar huis kan sturen.

Toezicht moet kunnen bijten: de inspectie of de rijksoverheid moeten op resultaat kunnen handhaven en beschikken over interventiebevoegdheden. Uiteindelijk zal een interventieladder ontwikkeld worden op het proces en de kwaliteit ervan. De ultieme sanctie betreft de intrekking van de vergunning. Naar mate de zelfstandigheid van de vergunninghouders groter is en de interne toezichtsvormen primair dominant zijn, is de interventieladder korter en komt de intrekking van de vergunning dichterbij.

Nieuw: de aanwijzingsbevoegdheid

De discussie over de besturingsrelatie tussen rijksoverheid en middenveld heeft in de afgelopen jaren geleid tot een wetsontwerp Maatschappelijke onderneming, dat door de huidige regering begin 2011 is teruggenomen. Een nieuwe ontwikkeling is de aanwijzingsbevoegdheid. De ministerraad heeft in december 2008 ingestemd met het wetsontwerp 'Goed onderwijs en goed bestuur'. In het wetsontwerp is een bevoegdheid opgenomen van de minister om een individuele school, indien er sprake is van wanbeheer, een aantal maatregelen of besluiten op te dragen of op te leggen. De minister van Wonen, Wijken en Integratie heeft in 2010 bij een aantal corporaties met problemen het toezichtsregime van het BBSH uit de kast gehaald: hij gaf dwingende aanwijzingen waardoor hij in feite de bestuursbesluiten neemt, stelde toezichthouders aan van rijkswege waarmee bestuur en raad van commissarissen overeenstemming moet zien te bereiken. Hij kan zelfs een bewindvoerder aanstellen die alle bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden overneemt, maar daarvan heeft hij afgezien. De staatssecretaris van Onderwijs heeft in 2011 besloten een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen ten aanzien van raden van toezicht in het hoger beroepsonderwijs. In geval van incidenten kan hij daarmee direct besluiten binnen de hogeschool afdwingen.

Deze bevoegdheid is immers nauwelijks geclausuleerd: er is niet aangegeven in welke gevallen de overheid bevoegd is deze aanwijzingsbevoegdheid te gebruiken. Deze bevoegdheid had gekoppeld kunnen zijn aan voorwaarden ontleend aan het dienen van algemeen belang of als reactie op mogelijke schendingen van het recht of het wettelijk stelsel (vergelijk dergelijke formuleringen ten aanzien van het toezicht op lokale overheden). De aanwijzingsbevoegdheid moet worden onderscheiden van de verwaarlozingsclausule: de voorziening voor ernstige taakverwaarlozing. Dat betekent dat de aanwijzingsbevoegdheid volstrekt open is qua inhoud: het kan daarbij dus ook gaan om direct ingrijpen in het proces van de non-profitorganisaties, inclusief de bedrijfsvoering. Kortom: om de 'hoe-vraag'. Uiteraard is dit afhankelijk van de inhoud van de aanwijzing en de situatie van het geval.

Immers, de ingrijpende interne besluiten van de staatssecretaris van Onderwijs met betrekking tot de hogeschool Inholland zijn ingegeven door de zorgwekkende situatie waarin hij de organisatie aantrof. Dit voorbeeld doet echter vermoeden dat de aanwijzingsbevoegdheid feitelijk toch als een verwaarlozingclausule moet worden geïnterpreteerd, waarbij er geen onderscheid wordt gemaakt tussen onderwijsinhoudelijke en organisatorische aspecten. Dezelfde bevoegdheid gebruikte de minister van WWI in de kwesties van de ontsporende corporaties: een aanwijzing in combinatie met externe toezichthouders (conform het BBSH). Samenvattend lijkt de aanwijzingsbevoegdheid vooral een verwaarlozingsclausule. In vrijwel alle recente gevallen is die alleen maar gebruikt in het kader van ernstige problemen bij organisaties. Dat de overheid daar ingrijpt, zo is eerder betoogd in dit bestek, is haar taak in haar toezichthoudende rol.

De beperking in de bevoegdheid en dus ook in de (ministeriële) verantwoordelijkheid is gelegen in het feit dat men niet het bestuur van de instelling als geadresseerde opvoert maar de raad van toezicht. Daarmee is verzekerd dat de aanwijzingsbevoegdheid zich alleen richt op zaken waartoe de rvt bevoegd is. Dat omvat de strategie, de kwaliteitstoetsing, het bestuur, het stakeholdersbeleid en de integriteit van de organisatie. In een uitgebreidere uiteenzetting – waarnaar korthedshalve wordt verwezen – heeft de rvt een drietal kernwaarden of hoofdtaken:

- Regie van het toezicht (intern, extern en horizontaal). De schakel tussen intern en extern (verticaal en horizontaal) toezicht is de raad van toezicht. De rol van de raad van toezicht is dan ook de verschillende toezichtsvormen pro-actief te combineren, te construeren tot een inspirerend, ruimtegevend en constructief geheel. Als regisseur van het brede toezicht neemt de raad van toezicht het voortouw om de criteria ontleend aan de eigen toezichtsvisie, die van de externe toezichthouders en de criteria en dynamiek van horizontale toezichtpartners te combineren in een samenhangende toezichtsvisie.
- Invullen van zelfverantwoordelijkheid. De raad van toezicht is vrij in haar vormgeving omdat er nauwelijks toezicht op de raad van toezicht bestaat. De raad van toezicht trekt zichzelf uit het moeras door zelfreflectie, zelfontwikkeling en zelfverantwoording. Deze begrippen en de noodzakelijke onafhankelijkheid van de raad van toezicht, de veelvoudige informatiebehoefte van de raad van toezicht leiden tot een positie van de raad van toezicht waarbij er een doorslaggevende rol voor de raad van toezicht ontstaat waardoor zij het laatste escalatieniveau kan zijn waarop belangentegenstellingen en systeembotsingen kunnen worden beslecht. Daarvoor is het op orde hebben van de eigen waarden en een goed systeem van constructieve bevoegdheidsverdeling essentieel.
- Integer leiderschap. Leiderschap lijkt haaks te staan op de beperkte functie en inzet van toezichthouders en toch kan in deze rol leiderschap worden gevonden. Ik ga voorbij aan de uitgebreide literatuur omtrent leiderschap. In dit verband wordt onder leiderschap verstaan het

vervullen van een kritische, ethische, agenderende en (pro-)actieve rol van de raad van toezicht.

De drie waarden zijn niet strikt van elkaar te scheiden: het zijn overlappende waarden vanuit drie verschillende invalshoeken of accenten. Het goed organiseren van het toezicht is voor een deel het jezelf en de eigen organisatie moeilijk maken. Dat vergt een zeker ethisch handelen ten aanzien van eigen handelen en het formuleren van de normen op dat handelen. Ethisch juist handelen in een non-profitorganisatie is altijd verweven met een maatschappelijk belang, dat goed moet worden georganiseerd.

5. Wat leert ons deze beschouwing?

De overheid moet sterk normatief optreden ten aanzien van de professionalisering van de sector. Dat betekent niet dat de overheid alle normen zelf moet ontwikkelen: dat lijkt de taak van de sector zelf, zie bijvoorbeeld het handelingskader dat al een belangrijke aanzet is. De sector moet zijn eigen professionele standaard vormgeven die de minister vervolgens door de IJZ en de CA moet handhaven.¹⁹ De handhaving zou idealiter moeten geschieden aan de hand van een door de sector ontwikkeld verantwoordingssysteem. Wie zich niet verantwoordt, niet samenwerkt en geen zelfreflectie, intervisie en permanente educatie toestaat, is geen professional en heeft in een straal van 50 meter van een adoptiekind niets te zoeken. Uiteraard zal een inspectie toezicht moeten houden op de professionele dynamiek en de kwaliteit van de processen. De inspectie moet – gelet op de zelfstandigheid van de instellingen – wel echt kunnen bijten.

De gewenste ministeriële verantwoordelijkheid (geen verantwoordelijkheid of bevoegdheid ten aanzien individuele gevallen, wel ten aanzien van het beleid of het stelsel) vergt een benadering van een interventieladder ten aanzien van de vergunninghouders en andere professionals. In dat kader kan een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de vergunninghouder heel nuttig zijn. Om te voorkomen dat deze aanwijzingsbevoegdheid te veelomvattend wordt (en dus de ministeriële verantwoordelijkheid doet herleven) is er door de regering op andere terreinen gekozen voor de variant dat de geadresseerde van de aanwijzingsbevoegdheid de raad van toezicht is. De rvt is immers beperkt bevoegd en alleen ten aanzien van hoofdlijnen of van ethische aspecten.

De logische gevolgtrekking hiervan is om het decentrale toezicht te versterken en dus een duidelijke rol te geven aan een verplichte raad van toezicht. Daarmee is in de instellingen zelf een doelmatigheidstoetsing vormgegeven alsmede een nadere toetsing op bedrijfsvoering, processen en integriteitkwesties. De rvt dient uiteraard wel sterk genoeg te zijn.

¹⁹ Men zou het professionaliseringskader ‘algemeen verbindend’ kunnen laten verklaren om het publieke belang van naleving te onderstrepen.

Bijlage V:

Interlandelijke adoptie,
bezien vanuit het
perspectief van het
vertrouwensbeginsel;

Prof. Mr. P. Vlaardingerbroek

Interlandelijke adoptie, gezien vanuit het perspectief van het vertrouwensbeginsel

Prof. Mr. Paul Vlaardingerbroek

1. Inleiding

De beleidsdoorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het onderdeel interlandelijke adoptie is geprogrammeerd in het jaar 2011. Voor interlandelijke adoptie is die in de begroting van 2011 opgenomen onder het begrotingsartikel 14.1 (zie hierna).

In het kader van deze beleidsdoorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna ook MvV&J) heeft men mij verzocht om advies uit te brengen over de vraag hoe moet worden omgegaan met het vertrouwensbeginsel in het kader van interlandelijke adoptie en de rol van het ministerie. In dat kader daarbij heb ik onderstaande notitie geschreven. Alvorens in te gaan op de betekenis van het vertrouwensbeginsel in het kader van de interlandelijke adoptie ga ik – voor een beter begrip van het fenomeen interlandelijke adoptie - eerst kort in op het ontstaan en het doel van de (interlandelijke) adoptie, alsmede plaats ik enkele kritische kanttekeningen bij de huidige werkwijze inzake interlandelijke adoptie en geef ik aanbevelingen hoe het vertrouwensbeginsel in het internationaal adoptierecht beter tot zijn recht kan komen. Ik doe dit vanuit een enigszins kritische houding ten opzichte interlandelijke adoptie.

2. De beleidsdoorlichting. Werkwijze

De beleidsdoorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is geprogrammeerd voor de periode 2006-2012. Voor interlandelijke adoptie is die in de begroting van 2011 opgenomen onder het begrotingsartikel 14.1. Een beleidsdoorlichting vormt onderdeel van het streven van de overheid naar begrotingen en verantwoordingen die niet alleen inzicht geven in geldbedragen en bestemmingen maar ook in de doeltreffendheid van het overheidsbeleid (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Uitgangspunt is om vooraf te formuleren wat het doel van het beleid is, zowel financieel als niet-financieel en welke instrumenten daarvoor worden ingezet. Achteraf moet worden geëvalueerd hoe het beleid is uitgevoerd, wat daarvan de kosten en de baten waren. Deze beleidsdoorlichting gaat specifiek in op het thema interlandelijke adoptie, vermeld onder de operationele doelstelling 14.1. van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Operationele doelstelling 14.1 luidt:

‘Een zorgvuldige uitvoering van en toezicht op interlandelijke adoptie en zaken van internationale kinderontvoering in het licht van de relevante verdragen en Europese verordeningen op dit terrein’.

Omdat het instrument van de beleidsdoorlichting voor het eerst wordt toegepast op het beleidsgebied interlandelijke adoptie is, voor een compleet beeld en een gefundeerde beantwoording van de vragen, teruggegaan naar het moment waarop voor het eerst formeel een uitgangspunt voor het beleid ter zake van interlandelijke adoptie is geformuleerd. Dit betreft de Memorie van Toelichting bij de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen in het jaar 1987. Op basis hiervan is het beleid in de loop der jaren verder ontwikkeld tot wat het nu is. Ik kom hier verderop op terug. Ter waarborging van de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting zijn onafhankelijke wetenschappers bij de beleidsdoorlichting betrokken.

Mede ter ondersteuning van dit proces werd bovendien een klankbordgroep ingesteld met daarin een onafhankelijke wetenschapper en vertegenwoordigers uit het veld zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de vergunninghouders interlandelijke adoptie (een grote en een kleine organisatie c.q. de voorzitter van het vergunninghoudersoverleg) de Stichting adoptievoorzieningen (SAV), een vereniging van geadopteerden en een vereniging van adoptiefouders, een medewerker van het Ministerie van VWS, en medewerkers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Teneinde tevens inbreng van verschillende andere partijen te verkrijgen werd - naast de beschikbare documenten en de input van de klankbordgroep - een conferentie georganiseerd over de beleidsdoorlichting. Aan deze - op 22 november 2011 in Den Haag gehouden - conferentie heeft een 60-tal personen deelgenomen die actief betrokken zijn in het veld van interlandelijke adoptie, zoals vertegenwoordigers van de vergunninghouders, ouders, geadopteerden, vertegenwoordigers van andere relevante departementen en vanuit de wetenschap.

Vervolgens hebben de bij de beleidsdoorlichting betrokken ambtenaren van het ministerie collega Minderman en mij gevraagd om een notitie te schrijven voor deze beleidsdoorlichting inzake interlandelijke adoptie.

3. Interlandelijke adoptie in de begroting van het Ministerie 2012 inzake Interlandelijke adoptie

In de begroting van het Ministerie van V&J voor 2012 wordt in §14 Jeugd gesproken over de algemene doelstelling t.a.v. jeugd. Deze doelstelling luidt: “het beschermen van jeugdigen tegen aantasting van een goede opvoedings- en leefsituatie en het bestrijden van jeugdcriminaliteit”, waarbij voor interlandelijke adoptie als meerjarenperspectief wordt gezien: “Op het terrein van interlandelijke adoptie worden beleid en wetgeving in 2012 nader bezien in verband met de druk op het adoptieproces door verschillende factoren. Zo wordt

03/02/2012

09:38

21

voor de komende jaren een verdere afname voorzien van het aantal kinderen dat voor interlandelijke adoptie in aanmerking komt.

Daar staat tegenover dat het aandeel oudere kinderen en kinderen met een handicap (de zgn. ‘special needs’) steeds verder toeneemt. Naar verwachting zal ook de illegale opname van kinderen toenemen, mede als gevolg van de globalisering.”

Uit de in deze begroting genoemde cijfers van het ministerie blijkt dat in 2008 1.861 verzoeken om beginseltoestemming zijn ingediend, 1.047 verleend en 767 kinderen opgenomen. In 2009 zijn 1.770 verzoeken om beginseltoestemming ingediend, 946 verleend en 682 kinderen opgenomen. In 2010 zijn 1.620 verzoeken ingediend, 959 verleend en 705 kinderen opgenomen.¹ Uit deze cijfers blijkt dat er een dalende trend is in zowel het aantal adoptieverzoeken om een 1^e als 2^e adoptiekind.

Verder vermeldt de rijksbegroting dat “Op de doorlooptijden van de adoptieprocedure kan worden gestuurd tot het moment dat het dossier naar de vergunninghouder gaat. Daarna bepaalt de keuze voor een land het vervolg van de procedure en wachttijden. In het belang van de aspirant-adoptiefouders duurt de doorlooptijd vanaf het starten van de voorlichting tot aan het krijgen van de beginseltoestemming niet langer dan noodzakelijk. De doorlooptijd bestaat uit de voorlichtingsperiode van twaalf tot veertien weken die in een aantal jaarlijkse cycli plaatsvindt, gevolgd door het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming dat, conform de normen van de Raad, binnen 90 dagen na aanvang ervan dient te zijn afgerond. (De Raad streeft er vanaf 2010 naar om 75% van de onderzoeken binnen die normtijd te realiseren). Daarna neemt de Centrale autoriteit binnen twee weken een beslissing over het al dan niet toekennen van een beginseltoestemming.

Doorlooptijden gezinsonderzoek¹ Bron: Raad voor de Kinderbescherming. De norm van 90 dagen doorlooptijd is vastgelegd in het Kwaliteitskader 2009 van de Raad voor de Kinderbescherming en voorheen in de Normen 2000. (binnen de Raad geldt de werkafpraak dat bij de categorie ASAA zaken, waar deze onderzoeken onder vallen, vanaf 2010 75% van de aangeboden zaken binnen de termijn wordt afgedaan.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Percentage zaken dat binnen de norm voor de doorlooptijd van gezinsonderzoek moet worden gerealiseerd	60	75	75	75	75	75

¹ Zie ook het rapport “Adoptie. Trends en analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2006 tot en met 2010”, 2011, pag. 3

Kortom, het is tijd voor een kritische (beleids)doorlichting van de rol van het ministerie bij interlandelijke adopties, maar eerst iets over de achtergrond van (interlandelijke) adoptie.

4. Iets over de interlandelijke adoptie

Alvorens nader in te gaan op de vraag hoe het vertrouwensbeginsel doorwerkt in interlandelijke adoptie is het goed kort stil te staan bij de invoering in Nederland van de adoptiemogelijkheid. Tot 1956 was adoptie immers een onbekend verschijnsel. De adoptie was in het oud-Romeinse recht bekend en wel in twee vormen. Zo was het mogelijk om een kind te adopteren, door middel van *adrogatio* (de oude vorm) en *adoptio* in engere zin. De eerste vorm was bestemd voor *personae sui juris*, de *adoptio* in engere zin was bedoeld voor *personae alieni juris*. Bij *adrogatio* werd een natuurlijk persoon, die niet onder *patria potestas* stond, onder de *patria potestas* van een ander gebracht. Aan de adoptie lagen niet zozeer persoonlijke motieven, als wel redenen van familiebelang ten grondslag: het uitsterven van de familie en het geslacht was een ramp, omdat daarmee de mogelijkheid verdween om de voorouders eer te doen bewijzen, welke cultus van zeer groot belang was in de Romeinse godsdienst. De adoptie diende om de natuurlijke voortplanting aan te vullen, als het noodzakelijk werd. Het gehele – nog kleine – volk van Rome werd aanvankelijk bij deze adoptie (*adrogatio*) betrokken. De volksvergadering stond toe dat een burger, die aan niemands *patria potestas* was onderworpen, een *persona sui iuris*, zich alsnog onderwierp aan het gezag van de adoptant, welke *adrogatio* zowel familierechtelijke als vermogensrechtelijke gevolgen had: de burger wiens adoptie werd toegestaan verklaarde in de volksvergadering, dat hij in het sociale verband van zijn nieuwe familie en daarmee uit dat van zijn vroeger familie trad. Tussen adoptant en adoptivus werd later (althans onder Justinianus in 565) een leeftijdsverschil van achttien jaar vereist.²

De adoptie werd toegestaan door de magistraat, die daarbij een bepaalde persoon toewees aan de pater adoptivus, hetgeen tot gevolg had dat de rechtsbetrekkingen van de adoptivus met de eigen familie volledig verbroken werden en dat de adoptivus in de nieuwe familie overging met alle rechten en plichten.³ De beide vormen van adoptie waren voorbehouden aan hen die van het mannelijk geslacht waren en dienden vooral om te zorgen dat na overlijden een familielid (de adoptivus) de (voor een goede zielenrust noodzakelijke) offers aan de goden kon brengen om de

² Vergelijk A.J.M. Kunst, *Historische ontwikkeling van het recht*, deel 2, Zwolle 1968; A.S. de Blécourt, *Oud-Vaderlands burgerlijk recht*, bewerkt door H.F.W.D. de Fischer, zevende druk, Groningen, 1967 en J.A. Nota, *De adoptie. Rechtsinstituut in ontwikkeling*, diss., Deventer 1969, p. 3.

³ J.A. Nota, *De adoptie. Rechtsinstituut in ontwikkeling*, diss., Deventer 1969, p. 3

goden gunstig te zinnen ten aanzien van de overledene. Adoptio werd dan ook voornamelijk gedaan door hen die zelf kinderloos waren. Adoptie door een alleenstaande was mogelijk.⁴

In ons oud-vaderlands recht is zij na de Frankisch-Germaanse periode in onbruik geraakt en tot de vijftiger jaren van de vorige eeuw onbekend. Wel kwam (eenouder)adoptie in Friesland vóór; dikwijls met het motief van ‘versoetinge van kinderloosheid’. In de overige delen van Holland bestond geen wettelijke regeling. Hugo de Groot vermeldt hierover: ‘alzo de aenneeming tot kinderen alhier onbekent is.’⁵ Er zijn overigens ook wel gevallen bekend dat een adoptie plaats vond in een der andere staten van Holland.⁶

In Frankrijk werd de adoptie in 1792 ingevoerd en zij het na veel politieke strijd en door krachtige ondersteuning van Napoleon – opgenomen in de Code civil. Adoptie werd alleen mogelijk van meerderjarige kinderen. Bij de voorbereiding van het Burgerlijk Wetboek voor het Koninkrijk Holland zag Joannes G. Van der Linden voordelen in de adoptie van arme kinderen, maar de meeste juristen meenden nog dat de adoptie strijdig was met onze landsaard destijds. Ons land kreeg dus pas tijdens de Franse overheersing de adoptie, zodat in de periode van 1811-1838 adoptie door zowel mannen als vrouwen mogelijk was.

Bij de totstandkoming van het BW in 1838 is invoering van de adoptie in ons Burgerlijk Wetboek wel overwogen, maar als strijdig met onze landsaard van de hand gewezen. Met de inwerkingtreding van het BW 1838 is de adoptie dus weer uit ons recht verdwenen om daarin pas weer in 1956 terug te komen. In de tussenliggende tijd zijn wel stemmen opgegaan om de adoptie in ons recht op te nemen, maar men achtte de adoptie een niet-Nederlands rechtsinstituut en velen meenden bovendien dat het niet hebben van kinderen als een wil of zelfs als een straf van God moest worden gezien. Die ‘straf’ zou men dan niet door middel van adoptie moeten kunnen ‘ontlopen’.⁷

In de vooroorlogse periode ontstond weer meer aandacht voor gezinsverpleging en voor versterking van de rechtspositie van de pleegouders. In het Ontwerp Kinderrecht van 1937 werd de adoptie niet opgenomen, al werd de rechtspositie van de pleegouders wel enigszins versterkt. Door de Tweede Wereldoorlog en de vele oorlogspleegkinderen ontstond een kentering in het denken over de adoptie: na 1945 nam het aantal pleidooien voor adoptie toe, ook al bestond er

⁴ H.J. Prakke, Marcus Aurelius. Een studie over het recht van adoptie, een te onzent miskend stuk familie recht, RM Themis, 1943, p. 398 e.v.

⁵ Hugo de Groot, Inleidinge tot de Hollandsche Rechtsgeleerdheid, I-6-1. Asser-Wiarda, 9^e druk, 1957, p. 543 e.v.

⁶ Zie voor een beschrijving van de invoering van de adoptie in Duitsland bij Schmidt, 1996, p. 70 e.v.

⁷ De tijden blijken wat dat betreft inmiddels totaal veranderd te zijn en steeds meer mensen nemen het heft in eigen hand en laten zich door noodlot of ‘goddelijke voorzienigheid’ niet weerhouden om eigen initiatief te nemen om het probleem van kinderloosheid zelf (te proberen) op te lossen.

vanwege godsdienstige redenen enige tegenwerking tegen een adoptiewetgeving. Door verschillende oorzaken overwon het pleidooi voor invoering van de adoptie in ons recht, zoals

1. de kracht van pressiegroepen (met name de in 1950 opgerichte Ned. Vereniging van Pleeggezinnen met Stempels als voorzitter);
2. gepubliceerde overzichten van andere rechtsstelsels. Alleen Nederland en Portugal kenden geen adoptiewetgeving (Rapport van de commissie ingesteld door het FIOM⁸);
3. de dissertatie van H. Cloeck, 'Adoptie als vraagstuk van kindbescherming' in 1946. Cloeck was secretaris van de Sociale Raad in Amsterdam en zette zich in voor pleeggezinnen. Hij stelde voor, dat adoptie mogelijk moest worden als maatregel van beschermingen dan niet in 't belang van de pleegouders, maar in het belang van het kind;
4. een hausse aan buiten huwelijk geboren kinderen in de periode na 1945;
5. een groot aantal oorlogspleegkinderen.

Na de nodige discussie binnen en buiten het parlement werd bij de Wet van 24 januari 1956, *Stb.* 42 met ingang van 1 november 1956⁸ in ons burgerlijk recht de mogelijkheid van adoptie opgenomen (Titel 12, Boek 1 BW en art. 227-232 met de daarbij behorende procesregels, die neergelegd waren in – destijds – Titel 8, Boek 3, art. 970-984 Rv⁹). Het uitgangspunt van de Nederlandse adoptiewetgeving was niet de vroegere adoptie in het belang van de (kinderloze) echtparen, maar adoptie als een nieuwe maatregel van kindbescherming. Het belang van het kind ging vóór het belang van de pleegouders. Dit is ook de reden dat uitsluitend het belang van het te adopteren kind wordt genoemd en dat de beperkende voorwaarden van art. 1:228 BW eveneens in het licht van dat belang moeten worden gezien.¹⁰ Wiarda merkt overigens fijntjes op dat het in de Memorie van Toelichting bij de wet van 1956 “werd voorgesteld, alsof de adoptie, gelijk deze in het begin van de 19^e eeuw in Frankrijk en in enkele landen, die dit Franse voorbeeld gevolgd hebben, in de wet voorkwam, een instelling was in het belang van de adoptanten, ter instandhouding van hun anders uitstervend geslacht; en dat het belang van

⁸ Met de invoering van de adoptiewet was Nederland overigens een van de laatste West-Europese landen waar de mogelijkheid tot adoptie werd ingevoerd.

⁹ Bij wijziging van het familieprocesrecht door de Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 570 is op 1 april 1995 de afdeling betreffende de rechtspleging inzake adoptie vervallen. Thans geldt voor adoptie het gewone familieprocesrecht.

¹⁰ Asser-De Ruiters-Moltnaker, Personen- en familierecht, Tjeenk Willink, 1992, nr. 199. Asser-De Boer, Personen- en Familierecht, Kluwer, 2010, nr. 760. Overigens is daar op 1 april 2001 bij Wet van 8 maart 2001 (*Stb.* 2001, 128) in lid 3 aan toegevoegd: “dat op het tijdstip van het verzoek tot adoptie vaststaat en voor de toekomst redelijkerwijs te voorzien is dat het kind niets meer van zijn ouder of ouders in de hoedanigheid van ouder te verwachten heeft”.

geadopteerden als een bijkomstig voordeel werd aangemerkt. Thans (in 1957, PV) echter wordt de adoptie met geheel andere argumenten verdedigd, wordt zij immers verlangd als maatregel van kindbescherming. Deze tegenstelling schijnt mij (Wiarda, PV) niet juist.(PV) En anderzijds is ook heden ten dage (1957!, PV) veelal niet uitsluitend het belang van het kind, doch mede het belang van de pleegouders een motief voor de invoering van de adoptie.

“ Overigens staat ook op de site van de Stichting Adoptievoorzieningen als missie en visie vermeld: ”De Stichting Adoptievoorzieningen ziet adoptie als jeugdhulpverlening door middel van gezinsvorming. Bij adoptie moet onderscheid gemaakt worden tussen het belang van het kind en de wens(en) van (aspirant-) adoptieouders.”

Het voorgaande korte overzicht inzake de invoering van adoptie in Nederland moge duidelijk hebben gemaakt, dat adoptie nog niet zo lang bestaat in ons recht.

Inderdaad kunnen mijns inziens anno 2012 bij het uitgangspunt dat adoptie als kindbeschermingsmaatregel moet worden gezien de nodige vraagtekens worden geplaatst. Immers, een kindbeschermingsmaatregel is nimmer definitief, terwijl adoptie in beginsel onherroepelijk is. Verder betekent een kindbeschermingsmaatregel dat het ouderlijk gezag of de voogdij beperkt of ontnomen wordt, terwijl bij adoptie de voogdij van de pleegouder(s) of van Bureau Jeugdzorg wordt omgezet in ouderlijk gezag van de adoptieouder(s). Adoptie is – zeker ook door de invoering van de stiefouderadoptie/partneradoptie – geworden tot een mogelijkheid om een afstammingsrelatie met een kind te krijgen. Het afstammingsbelang is voorop komen te staan; het kindbeschermingsbelang speelt nog slechts een rol bij de vraag of adoptie kan worden toegestaan. Ook in het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind staat het kindbeschermingsaspect bij adoptie voorop (art. 20 lid 1 IVRK, maar ook o.g.v. het meer algemene art. 3 IVRK, omdat adoptie wordt gezien als een gezinsvervangende zorg voor het kind dat het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen. Bij latere wijzigingen is de adoptiewetgeving diverse malen gewijzigd.

Adoptie is in de laatste decennia dus steeds minder een maatregel van kindbescherming geworden, hoewel in de rechtspraak het kindbeschermingsoogpunt niet verloren is.¹¹ Door de diverse wetswijzigingen biedt adoptie steeds meer een kans aan kinderloze wensouders op een (zij het buitenlands) kind. Immers, door de adoptie ontstaat een familierechtelijke betrekking tussen één of twee volwassene(n) en een kind, dat – soms reeds geruime tijd – door hen als een eigen kind wordt verzorgd en opgevoed. Deze tendens in het adoptierecht blijkt in het bijzonder uit de volgende wijzigingen:

- de verkorting in 1973 van de verzorgingstermijn (d.w.z. de vereiste duur van verzorging en opvoeding van het te adopteren kind door beide adoptanten gezamenlijk) tot één jaar.

¹¹ P. Vlaardingebroek, in: Het hedendaagse Personen- en familierecht, Kluwer, Deventer 2011, p. 277.

- In 1956 was die termijn nog drie jaren; in 1968 werd de verzorgingstermijn teruggebracht tot twee jaren;
- het vereiste van een gezamenlijk vol gemaakte verzorgingstermijn van beide adoptieouders¹² is verlaten met de invoering in 1978 van de zgn. postume adoptie. Sedertdien was het mogelijk dat de overlevende (aspirant) adoptieouder de termijn volmaakte. Thans geschiedt dit door eenpersoonsadoptie;¹³
 - invoering in 1979 van de mogelijkheid van stiefouderadoptie; de nieuwe echtgenoot (echtgenote) kan de kinderen van de ander, die deze bij het huwelijk aanbrengt, adopteren, waardoor deze kinderen mede zijn of haar wettige kinderen werden. Voor de stiefouderadoptie gelden minder zware criteria dan bij de gewone adoptie;
 - invoering in 1998 van de mogelijkheid van adoptie door een ongehuwd paar en door één persoon;
 - invoering in 2001 van de mogelijkheid van adoptie door een paar of partners van hetzelfde geslacht;
 - invoering in 2009 van een verkorting van de adoptieprocedure en wijziging van de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie in verband met adoptie door echtgenoten van gelijk geslacht tezamen verkorting van de vereiste verzorgingsduur bij adoptie door de partner van de ouder van het kind en bij geboorte van het kind in een lesbische relatie .

Overigens zij opgemerkt, dat de rol van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor wat betreft de inlandse adopties beperkt is. Afgezien van het zorgen voor kwalitatief goede wetgeving inzake adopties en voor het faciliteren en sturen van deskundig onderzoek naar de aspirant-adoptiefouders door de Raad voor de Kinderbescherming en de beoordeling van verzoeken tot de beginseltoestemming, liggen de taken bij (het geringe aantal) adopties van Nederlandse kinderen toch vooral bij de Stichting Adoptievoorzieningen, de Raad voor de Kinderbescherming, en de rechtbanken.

Bij adopties van buitenlandse kinderen door Nederlandse ouders heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie een mijns inziens steeds belangrijker taak te vervullen. Immers, zoals

¹² Met het navrante gevolg, dat wanneer een der ouders net voor het verstrijken van die termijn overleed, de adoptie geen doorgang meer kon vinden, omdat niet meer voldaan was aan het criterium van de gezamenlijke duur van verzorging en opvoeding van het pleegkind.

¹³ Zie echter Rb. Leeuwarden 9 februari 2004, *LJN AS9135* (postume adoptie van overleden adoptiefouder toegestaan) en Rb. Assen 15 juni 2005, *LJN AT7617*, waarbij zelfs de (postume) adoptie van beide bij een auto-ongeluk omgekomen aspirant-adoptiefouders werd toegestaan.

we hierna zullen zien ligt die taak – afgezien van het zorgen voor goede wetgeving - vooral op het terrein van de bewaking van zorgvuldige procedures en het voorkomen van misbruik van het adoptierecht. Voorkomen moet worden dat kinderen om oneigenlijke redenen naar Nederland komen en in verkeerde gezinnen terecht komen. Daar ligt wat mij betreft de grootste verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie betreffende (interlandelijke) adoptie. Overigens komen ook pas bij interlandelijke adopties de bemiddelende instanties aan bod.

5. Adoptie van buitenlandse kinderen (interlandelijke adoptie)¹⁴

Het belang van interlandelijke adoptie is voor ons land daarin gelegen, dat het aanbod van Nederlandse voor adoptie beschikbare kinderen de afgelopen decennia klein is en de vraag zeer groot, alhoewel wel afnemend. Met name sinds 1967, het jaar waarin de eerste kinderen uit landen als Vietnam en Korea naar ons land kwamen, heeft interlandelijke adoptie steeds meer de overhand gekregen op de adoptie van Nederlandse kinderen, zoals moge blijken uit de hierna opgenomen tabel. Hieruit blijkt duidelijk de internationalisering van de adoptie. Kwamen de buitenlandse kinderen aanvankelijk (omstreeks 1970) ook uit enkele Europese landen (o.a. Oostenrijk en Griekenland), nu komen buitenlandse kinderen vrijwel uitsluitend uit China en Zuid-Amerika.

In 2010 werden 1602 verzoeken ter verkrijging van beginseltoestemming ingediend en ging het om 991 intrekkingen van het verzoek. Het aantal verstrekte beginseltoestemmingen bedroeg in 2010 705 kinderen, waarvan 343 kinderen werden opgenomen onder het Haags Adoptieverdrag. Het aantal afwijzingen bedroeg in datzelfde jaar 103. Het aantal geadopteerde kinderen van 0 tot 1 jaar sinds 2006 is teruggelopen in Azië, Afrika en Amerika, terwijl het aantal kinderen in de leeftijd van 3 tot 5 jaar in alle werelddelen juist een stijging laat zien.

Het aantal geadopteerde kinderen dat ouder is dan één jaar is waarschijnlijk toegenomen, omdat de landen van herkomst in de regel eerst zullen proberen kinderen in eigen land te plaatsen. Dat is ook een van de vereisten in het Haags Adoptieverdrag. Ook is er een groei van het aantal zogenoemde ‘special need’ kinderen, kinderen met een lichte geestelijke of lichamelijke handicap, die vaak eerder voor adoptie beschikbaar komen dan gezonde kinderen. In 2010 kwam 52% van de geadopteerde kinderen uit Azië, 24% uit Amerika, 17% uit Afrika en 7% van de geadopteerde kinderen uit Europa.¹⁵ Het aantal ‘special need’-kinderen is de afgelopen jaren nog verder toegenomen, hetgeen mijns inziens aantoont dat veel wensouders bereid zijn om hun

¹⁴ Vergelijk A.P.J.M. Vonken, in: de losbladige Personen- en familierecht, Kluwer, Titel XII, p. XII.ipr.-1 e.v.; M. Meijdam-Slappendel, De adoptie in Nederland, eigen uitgave, 1996, p. 197 en 254 e.v., A.P. van der Linden, Adoptierecht, SDU uitgeverij, alsmede H. Lenters, ‘Interlandelijke adoptie: drie beginselen’, *FJR* 2006-2, p. 58-62.

¹⁵ Cijfers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Adoptie. Trends en Analyse over 2006 tot en met 2010 (maart 2011).

kinderwens (lieft zo jong mogelijk, liefst dezelfde huidskleur als de ouders, liefst zo gezond mogelijk) aan te passen aan het aanbod: vaak wat ouder, een andere huidskleur, met een handicap enz.

Hoewel op grond van bovengenoemde cijfers geconcludeerd kan worden dat de komst van buitenlandse kinderen naar ons land zich in een redelijke belangstelling mag verheugen, worden echter in toenemende mate vragen gesteld over de wenselijkheid en noodzakelijkheid van (interlandelijke) adoptie.

Hoewel de welvaart in het westen veel groter is dan in vele ontwikkelingslanden en het de geadopteerde kinderen in materieel opzicht beter gaat, lijkt het op langere termijn en structureel geen goede oplossing. De kritiek op de adoptie van buitenlandse kinderen heeft verschillende oorzaken¹⁶, zoals onder meer:

- een toenemende discriminatie van niet-autochtone kinderen;
- de berichtgeving over illegale praktijken rond (interlandelijke) adoptie. Zogenaamde zelfdoeners blijken bereid grote geldbedragen voor ‘bemiddeling’ te betalen. Kinderen blijken met het oog op adoptie te worden gekocht of ontvoerd en de benodigde papieren worden vervalst;
- de vraag of niet beter financiële hulp gegeven kan worden aan de ontwikkelingslanden zelf in plaats van kinderen naar het rijke westen te halen. Organisaties als Stichting Plan (voorheen: Foster Parents) danken mede hieraan hun bestaan. Zo zou het kind beter in eigen land door familie of andere vervangende ouders opgevangen kunnen worden, indien de eigen ouders ontbreken;
- de opkomst van moderne bevruchtingstechnieken, die in toenemende mate een oplossing bieden voor onvruchtbaarheid en het stijgend gebruik van (ook commercieel) draagmoederschap;
- het feit dat reeds vele landen niet meer toestaan dat ‘hun’ kinderen voor interlandelijke adoptie worden afgestaan, meestal omdat zij het als een schaamte/schande ervaren dat hun kinderen naar het rijke westen worden overgebracht (zo is na ondertekening door China van het Haags Adoptieverdrag het aantal adoptiekinderen vanuit China sterk gedaald);

¹⁶ Doek/Vlaardingebroek Jeugdrecht en jeugdzorg, Elsevier, 2009, p. 85-86.

- berichten in de media over mislukte plaatsingen van buitenlandse kinderen;¹⁷
- berichten in de media over frauduleuze adoptiepraktijken, zoals in mei 2007 naar aanleiding van een bericht over een Indiase moeder wier kind naar haar zeggen als baby door een Indiase bende geroofd is en vervolgens via een kinderkuis in India door Nederlandse adoptieouders rechtsgeldig is geadopteerd.¹⁸

Daarnaast worden ook nog de economische recessie, de hoge kosten, de trage (bureaucratische) adoptieprocedure als oorzaken voor een terugloop van het aantal adopties en voor een kritischer blik op het verschijnsel van interlandelijke adoptie genoemd.¹⁹

Bij adoptie van buitenlandse kinderen is de vreemdelingenwetgeving van groot belang. De opnemingswet in Nederland door een Nederlands echtpaar van een buitenlands kind met het oog op adoptie is geregeld in de Wet opnemingswet buitenlandse kinderen ter adoptie (*Stb.* 1988, 566; hierna ook *Wobka*). De opnemingswet van een buitenlands kind met het doel van adoptie is uitsluitend toegestaan, indien daarvoor tevoren toestemming is verkregen van de minister van Veiligheid en Justitie. In de wet zijn voorwaarden opgenomen waaraan de aspirant-adoptiefouders moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een beginseltoestemming voor opnemingswet van een buitenlands kind. Deze voorwaarden hebben betrekking op de leeftijd van de aspirant-adoptiefouders bij indiening van het verzoek tot verkrijging van een beginseltoestemming, het maximum leeftijdsverschil tussen aspirant-adoptiefouders en het op te nemen kind, de maximumleeftijd van het kind op het tijdstip van binnenkomst in Nederland en het aantal kinderen dat op één beginseltoestemming in het gezin kan worden opgenomen. De minister van Veiligheid en Justitie heeft de wettelijke bevoegdheid om af te wijken van de in de *Wobka* omschreven voorwaarden, indien zich bijzondere omstandigheden voordoen. Die omstandigheden zijn nader aangegeven in de Richtlijnen opnemingswet buitenlandse kinderen ter adoptie 2000.²⁰

¹⁷ Zie de adoptiefolder van de stichting Adoptievoorzieningen, alsmede R. Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven. Zestig jaar adoptie in beeld*, Uitg. Aspekt, Soesterberg 2011.

¹⁸ Zie de discussie hierover in de Tweede Kamer en de brief hierover van de minister van Justitie aan het Parlement van 7 november 2007, Kamerstuk 31 265, nr. 1 met de onderzoeksrapporten inzake mogelijke misstanden rond adoptie uit India van respectievelijk mr. dr. Oosting, mw drs. J.F. de Vries, Hoofdinspecteur Inspectie Jeugdzorg, en prof. mr. P. Vlaardingerbroek. Het rapport van de heer Oosting heeft betrekking op de rol van het Ministerie van Justitie in de betreffende periode van 1995-2002. Het rapport van de Inspectie Jeugdzorg ziet vooral op het handelen van de betrokken vergunninghouder, Stichting Meiling. Vlaardingerbroek beschreef de mogelijke rechtsgevolgen van een eventuele vernietiging van de in India uitgesproken voogdijoverdracht aan de Nederlandse pleegouders. Zie ook Rb Zwolle-Lelystad 4 maart 2011, *LJN* BP6936, die het verzoek van deze Indiase ouders afwees tot afname van DNA-onderzoek bij het inmiddels 12-jarige kind.

¹⁹ Haandrikman, *ibid.*, p. XII.ipr-2

²⁰ Van 10 november 2000, *Stcrt.* 2000, 234.

De administratieve fase, voorafgaand aan de rechterlijke beoordeling, is belangrijker geworden. Deze administratieve procedure, als neergelegd in de Wobka wordt ingezet met het verzoek tot beginseltoestemming. Pas in het geval dat het kind uit het buitenland bij de in Nederland wonende Nederlandse (aspirant)-adoptieouders is ondergebracht en deze ouders aan de (gewone) vereisten voor adoptie (zoals het voogdijschap, een jaar verzorging) voldoen, kan het verzoek tot adoptie bij de rechter worden ingediend. Zie voor een helder overzicht van de procedure tot verkrijging van de beginseltoestemming en alles wat met de adoptie van een buitenlands kind te maken heeft de website van de Stichting Adoptievoorzieningen: *www.adoptie.nl*.

Aangezien de adoptieouders hun kind in de Nederlandse samenleving willen doen integreren, zullen zij het kind in Nederland willen verzorgen en opvoeden. Daarvoor is krachtens de Vreemdelingenwet een verblijfsvergunning vereist, althans als het kind uit een niet-verdragsland komt. Is het kind geadopteerd in een verdragsstaat, dan moet het kind binnen vijf dagen na aankomst worden aangemeld bij de afdeling Bevolking van de gemeente waar de adoptieouders wonen.

Is echter sprake van een zwakke adoptie of een adoptie uit een land dat geen partij is bij het Haags Adoptieverdrag, dan komt het kind Nederland als vreemdeling binnen en moet het binnen drie dagen aangemeld worden bij de korpschef van de plaatselijke politie. Bij de gemeentesecretarie van de woonplaats van de adoptieouders moet tegelijkertijd een aanvraag worden ingediend voor een vergunning tot verblijf. De voorwaarden voor de uiteindelijke afgifte van de verblijfsvergunning komen voor een belangrijk deel overeen met de adoptievoorwaarden naar Nederlands recht (art. 1 Vreemdelingenwet 2000 jo. art.4.47 Vreemdelingenbesluit 2000).²¹

In met name Islamistische landen kent men niet de adoptie. Daar is de Kafala, een soort kindbeschermingsmaatregel/pleegouderschap over het kind, meer gebruikelijk. Een Marokkaanse Kafala is echter niet gelijk te stellen met een adoptie naar Nederlands recht en kan dus niet als zodanig erkend worden, aldus de Rechtbank Utrecht.²² Hof Arnhem 18 november 2008 (*LJN* BG5790) stond adoptie toe van een kind door de kafala-ouders.

Een korte beschrijving van de procedure tot adoptie van een buitenlands kind

Aan de adoptie van een buitenlands kind gaat een langdurige voorbereiding vooraf. De eigenlijke adoptieprocedure wordt veelal voorafgegaan door een periode van langdurige onzekerheid voor de aspirant-adoptiefouders zelf (90% is ongewild kinderloos, 9% heeft één eigen kind en wil het gezin uitbreiden²³), van rouwgevoelens over de ongewilde kinderloosheid en een lange wachttijd alvorens het verzoek tot beginseltoestemming in behandeling wordt genomen. De

²¹ Vergelijk de Vreemdelingencirculaire 2000, Hoofdstuk B 2: Buitenlandse te adopteren of geadopteerde kinderen.

²² Rb. Utrecht 5 oktober 2005, *LJN* AU8343. Zie ook Rutten en S. Saarloos, 2007, p. 175 e.v. Ook afwijzend was de Rb Maastricht 1 december 2010, *LJN* BO6444.

²³ Van de aspirant-adoptiefouders wil slechts één procent bewust geen eigen kinderen.

adoptieprocedure start met de aanvraag van een beginseltoestemming voor opnemning van een buitenlands kind. Dit gebeurt door het indienen van een daartoe bestemd formulier bij de Stichting Adoptievoorzieningen: personalia, gezinssamenstelling en een eventuele voorkeur voor een bepaald land. Bij het niet voldoen aan de richtlijnen worden verzoekers hierop gewezen. Na ontvangst van het aanvraagformulier toetst de Stichting Adoptievoorzieningen of voldaan wordt aan de voorwaarden om toegelaten te worden tot de adoptieprocedure. Dit is van belang voor het tijdstip waarop door de Raad voor de Kinderbescherming een gezinsonderzoek wordt verricht. De Raad kampt met een personeelstekort en met een opgelopen werkdruk, waardoor het enige tijd kan duren voor het gezinsonderzoek start. Aandringen op spoed heeft echter weinig zin, aangezien geen voorrang wordt verleend. Overigens kan deze wachttijd nuttig worden besteed, aangezien verzoekers, als het gaat om een verzoek voor een eerste buitenlands kindje, verplicht zijn een cursus te volgen. Deze cursus bestaat uit schriftelijk documentatiemateriaal en zes voorbereidingsbijeenkomsten door de Stichting Adoptievoorzieningen.²⁴

De kosten van deze drie voorlichtingsbijeenkomsten²⁵ moeten door de verzoekers zelf worden betaald en worden niet gerestitueerd als de verzoekers tijdens of na de cursus afzien van de adoptie. Doel van deze voorlichting is een zo realistisch mogelijk beeld te geven van de voors en tegens van de opname van een buitenlands kind met het oog op adoptie. In de voorlichting wordt uitgebreid aandacht besteed aan alle medische en (psycho-)sociale problemen die zich bij een adoptie kunnen voordoen, maar ook aan andere aspecten van de adoptie (kosten van de procedure, het verdere verloop en de duur van de procedure, enz.). Voor sommigen is deze informatie reden om hun verzoek tot beginseltoestemming in te trekken. Bij degenen die na de voorlichtingsbijeenkomsten bij hun wens tot adoptie blijven, stelt de Raad voor de Kinderbescherming een gezinsonderzoek in naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders. Het rapport wordt met de betrokkenen besproken alvorens het aan de minister wordt toegestuurd. Van het uitgebrachte rapport ontvangen de aspirant-adoptiefouders geen afschrift, tenzij zij een juridische procedure voeren tegen het besluit tot afwijzing van een verzoek om beginseltoestemming.

Na ontvangst van het gezinsrapport en het daarbij behorende advies van de Raad voor de Kinderbescherming beslist de minister over de al of niet verstrekking van de beginseltoestemming. De afwijzing van een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan wordt met redenen omkleed schriftelijk ter kennis gebracht van de verzoekers. Indien de minister van Veiligheid en Justitie een verzoek tot verlening van beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan afwijst, of een eens gegeven beginseltoestemming intrekt, kan door de aspirant-adoptiefouders herziening

²⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 juli 1989, *Stcrt.* 138. Zie de site: www.adoptie.nl.

²⁵ Zie het Besluit opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie.

worden gevraagd. Omtrent een verzoek tot herziening wint de minister, onder overlegging van de op de zaak betrekking hebbende bescheiden, schriftelijk advies in bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Deze Raad stelt de verzoekers in de gelegenheid om mondeling dan wel schriftelijk te worden gehoord teneinde hun mening kenbaar te maken. De verzoekers kunnen zich door een vertrouwenspersoon laten vergezellen en mogen kennis nemen van de in hun zaak overgelegde bescheiden. Zo nodig kan de Raad getuigen of deskundigen oproepen. Na ontvangst van het advies van de RSJ beslist de minister van Veiligheid en Justitie. Voor een afwijzende beslissing geldt de Algemene Wet Bestuursrecht. De door de minister van Veiligheid en Justitie verstrekte beginseltoestemming blijft geldig gedurende vier jaren na datum uitgifte, maar kan telkens met maximaal vier jaren worden verlengd (art. 3 Wobka).

Na de beginseltoestemming zal een bemiddelende instantie trachten om voor een – voor adoptie beschikbaar komend buitenlands - kind geschikt aspirant-adoptiefouders te vinden. Ook dan kan er nog een geruime tijd overheen gaan voor een kind gevonden is. De bemiddelende instantie dient hiertoe een vergunning te hebben.

Slechts een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid wiens zetel zich in Nederland bevindt en die verder aan de in de Wobka gestelde eisen voldoet, komt in aanmerking voor een vergunning.²⁶ Doel van dit vergunningenstelsel is illegale opname en kinderhandel tegen te gaan.²⁷ Wanneer het buitenlandse kind ter adoptie naar Nederland komt, zal voldaan moeten worden aan de vereisten van de vreemdelingenwetgeving en brengt het kind binnen acht dagen na aankomst in Nederland te worden aangemeld bij de gemeente en bij het hoofd van de plaatselijke politie. Voor een vergunning van verblijf dienen de nodige papieren te worden ingevuld. De vergunning wordt in beginsel verleend voor één jaar. Daarna wordt gewoonlijk verblijf in Nederland voor onbepaalde tijd toegestaan. Pas door de adoptie, indien één of beide adoptiefouders Nederlander is/zijn (art. 5 lid 1 Rw.Ned.) verkrijgt het kind de Nederlandse nationaliteit. Bij adoptie uit een verdragsland met een ‘sterke’ adoptie wordt de adoptie in het buitenland van rechtswege erkend en verkrijgt het kind de Nederlandse nationaliteit mits (een van) de adoptiefouders de Nederlandse nationaliteit heeft.

Bij de binnenkomst in Nederland van een buitenlands kind dient nog aan de overige vereisten te worden voldaan (art. 8 Wobka):

²⁶ Er zijn 8 bemiddelende organisaties die een vergunning hebben. De bekendste zijn de Vereniging Wereldkinderen, Stichting Kind en Toekomst en de Stichting Meiling.

²⁷ De Wet van 30 maart 1995, *Stb.* 274 (tot wijziging van de Wet Obp) beoogt zgn. zelfdoeners – degenen die zonder tussenkomst van een bemiddelende instantie zelf in het buitenland stappen ondernemen die kunnen leiden tot de opname van een buitenlands kind – meer te ontmoedigen en de interlandelijke adoptie beter te doen voorbereiden (vergelijk art. 7a en 8 sub c). Zie ook het Besluit van 18 mei 1995, *Stb.* 275.

- a. het buitenlands kind mag op het moment van binnenkomst in Nederland nog niet de 6-jarige leeftijd hebben bereikt. De minister van Veiligheid en Justitie kan hiervan dispensatie geven²⁸;
- b. door de aspirant-adoptiefouders dient een medische verklaring met betrekking tot het buitenlandse kind te worden overgelegd;
- c. door de aspirant-adoptiefouders dient mededeling te worden gedaan van de contacten die tot de binnenkomst in Nederland van het buitenlandse kind hebben geleid;
- d. de aspirant-adoptiefouders dienen door middel van bescheiden op bevredigende wijze aan te tonen dat de afstand door de ouder(s) van het buitenlands kind naar behoren is geregeld;
- e. de aspirant-adoptiefouders dienen door middel van bescheiden op bevredigende wijze aan te tonen dat de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de opnemingsprocedure door hen van het buitenlandse kind.

Vanaf het tijdstip van het vertrek van het buitenlandse kind naar Nederland zijn de adoptieouders verplicht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van dat kind als ware het hun eigen kind. Ook de kosten van terugkeer naar het land van herkomst dienen door de (dan ex-)aspirant-adoptiefouders te worden gedragen.²⁹ Het moge duidelijk zijn dat de kosten van interlandelijke adoptie hoog zijn. De bemiddelingskosten variëren, afhankelijk van het land van herkomst en de vergunninghouder, tussen € 7.500 en ruim € 25.000. Deze kosten omvatten onder meer de verzorging van het kind vanaf het moment dat het aan de aspirant-adoptiefouders wordt voorgesteld, (soms) een donatie aan het kindertehuis, kosten van medische onderzoeken en eventuele behandelingen, reis- en verblijfskosten voor de ouders en de adoptieproceskosten. Ook moeten aan de vergunninghouder bemiddelings- en bureaunkosten worden betaald. Voor het laten controleren van een buitenlands contact door een vergunninghouder bij deelbemiddeling mag een vergunninghouder maximaal € 1000 in rekening brengen.³⁰

²⁸ In 2002 werden in totaal 43 buitenlandse adoptiekinderen die ouder dan 5 jaren waren, in een Nederlands pleeggezin opgenomen. In de jaren daarna blijft dit aantal redelijk stabiel, zoals blijkt uit de cijfers van het Ministerie van Justitie in Adoptie. Trends en Analyse, 2007. In het rapport Trends en Analyse 2006 t/m 2010 is dit aantal helaas niet precies vermeld.

²⁹ Zie Rb. Zutphen 25 april 1996, *NJ* 1996, 761, waarin de ouders de eerder gedane garantverklaring introkken, nu hun (uit huis geplaatste pleegkind) in een internaat was opgenomen. De rechtbank oordeelde terecht dat het met 'de eigen aard van deze garantverklaring en de strekking daarvan onverenigbaar is dat X en Y deze verklaring jegens de Staat zouden kunnen opzeggen. Zou dit wel mogelijk zijn, dan zou het al te gemakkelijk worden om – juist in de situatie waarop de verklaring ziet, te weten op het moment dat de kosten van het verblijf van het pleegkind voor de Staat ontstaan – aan de gevolgen van de gegeven verklaring te ontkomen.'

³⁰ Een aanvraag verblijfsvergunning kost anno 2011 €331 en voor de rechtbankprocedure voor een adoptie naar Nederlands recht (indien nodig) moet worden gerekend op circa € 600.

Per 1 januari 2009 zijn de kosten voor adoptie echter niet meer aftrekbaar. In plaats daarvan krijgen adoptieouders een tegemoetkoming in de adoptiekosten in de vorm van een inkomensafhankelijke bijdrage. Adoptieouders komen in aanmerking voor deze bijdrage op het moment dat de adoptieprocedure volledig is afgerond. Deze regeling trad in 2012 in werking met de mogelijkheid om voor de adopties na 1 januari 2009 de vergoeding te vragen.³¹ De kosten van een interlandelijke adoptie kunnen tienduizenden euro's bedragen. De overheidsbijdrage is dus een druppel op een gloeiende plaat.

Na vorenstaande moge duidelijk zijn dat de aspirant-adoptiefouders een lange weg (vol voetangels en klemmen) moeten gaan alvorens zij hun buitenlandse kind in de armen kunnen sluiten. Het is daarom voor sommigen zeer verleidelijk om langs onderhandse of slinkse wegen een kind op te nemen. Om dit te voorkomen kan krachtens art. 1:241 lid 3 BW een kind, dat de leeftijd van zes maanden nog niet heeft bereikt, niet staat onder voogdij van een rechtspersoon en zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de Kinderbescherming in het pleeggezin als kind is opgenomen, onder voorlopige voogdij van een Bureau Jeugdzorg worden gesteld (zie ook art. 442a Sr).

6. Illegale adoptie

Op grond van art. 2 Wobka is de opneming in Nederland van een buitenlands kind uitsluitend toegestaan, indien van de minister van Veiligheid en Justitie een voorafgaande schriftelijke mededeling is verkregen, dat deze in beginsel voor zodanige opneming toestemming verleent. Indien is gehandeld in strijd met art. 2 Wobka kan de kinderrechter een Bureau Jeugdzorg belasten met de voorlopige voogdij over de minderjarige, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van de minderjarige. In geval van voorlopige voogdij wendt de Raad voor de Kinderbescherming zich binnen zes weken tot de rechter ten einde een voorziening in het gezag over de minderjarige te verkrijgen.³² Deze voorlopige voogdij eindigt, behoudens eerdere intrekking, op het tijdstip waarop hetzij de voogdij over de minderjarige, dan wel diens verblijf bij de aspirant-adoptiefouders aan wie een beginseltoestemming is verleend, een aanvang neemt, hetzij de minderjarige in het land van herkomst wordt teruggeplaatst. De kosten die het bureau jeugdzorg ten behoeve van de minderjarige moet maken, komen ten laste van degene die de minderjarige in strijd met art. 2 heeft opgenomen. Art. 69-76 Wet op de jeugdzorg zijn van overeenkomstige toepassing. Met deze (bedreiging met een) sanctie wordt getracht een drempel op te werpen voor zelfdoeners. Of deze stok achter de deur echter voldoende is om mensen van

³¹ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 446, nr. 6.

³² Art. 241, lid 4, 5 en 6 alsmede art. 306a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing. Art. 813, tweede lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is eveneens van overeenkomstige toepassing.

03/02/2012 09:31

(illegale) opname van (buitenlandse) kinderen te weerhouden is de vraag.³³ Het Gerechtshof 's-Gravenhage 9 juli 2007³⁴ oordeelde in een zaak van twee aspirant-adoptiefouders die zonder beginseltoestemming een kind uit Nepal wilden adopteren (waarover al vergaande afspraken waren gemaakt), dat zij geen voorrang zouden krijgen bij hun aanvraag om een beginseltoestemming en dat de staat der Nederlanden niet onrechtmatig handelde door vast te houden aan de wachttijd. Helaas blijkt het aantal illegale adopties toe te nemen. Wensouders nemen het risico dat zij bij betrapting het kind mogen houden of nemen de eventuele straf voor lief.³⁵ In sommige gevallen betekent het echter dat de illegale adoptiepoging eindigt in een terugzending van het kind naar het land van herkomst waar het in een pleeggezin wordt geplaatst, zoals in het geval van baby Jayden, die voor €7.500 bleek te zijn verkocht door de Belgische ouders aan Nederlandse wensouders.

Thans wordt ook steeds meer gebruik gemaakt van commercieel draagmoederschap om aan de kindervens te voldoen.³⁶ Ook in de Beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie 2012 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt dit als een probleem gezien (vgl. p. 1).

Een voorbeeld van commercieel draagmoederschap, waarover de Nederlandse rechter moest oordelen, deed zich voor in de beslissing van de Rechtbank 's-Gravenhage 24 oktober 2011 (LJN: BU3627; JPF 2012, nr. 2, m.nt. P.Vlaardingerbroek). Het betrof het een kind van een Indiase draagmoeder.

In casu waren de man en vrouw, verzoekers, in het Verenigd Koninkrijk met elkaar gehuwd. Het kind is verwekt uit zaadcellen van de man en een eikel van een onbekende vrouw (een anonieme eiceldonor) waardoor sprake is van hoog technologisch draagmoederschap. Op de Indiase geboorteakte van het kind staan de wensouders (verzoekers) als vader en moeder van het kind in kwestie vermeld. De draagmoeder is ongehuwd. Uit een recent DNA-rapport blijkt dat de man de biologische vader van het kind is. Direct na haar geboorte is het kindje overgedragen aan de wensouders, waarna zij uitsluitend door verzoekers is verzorgd. Beide verzoekers wonen in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). De wensmoeder en de minderjarige zijn vanuit India eind mei 2011 naar Nederland gekomen. De minderjarige heeft via het Ministerie van Buitenlandse Zaken een laissez passer en visum gekregen. Het aan de minderjarige verstrekte visum is medio augustus 2011 verlopen. Haar verblijf in Nederland

³³ Zie T.E.G. Seedorf, 'Interlandelijke adoptie; jurisprudentie houvast voor aspirant-adoptiefouders zonder beginseltoestemming?', *FJR* 2006-2, p. 63-67.

³⁴ LJN BA9067.

³⁵ Gerechtshof 's-Gravenhage 13 april 2011, LJN BQ2950, alsmede ., Gerechtshof 's-Gravenhage, 30 maart 2011, LJN BQ0828. Zie I. Curry-Sumner, Internationaal draagmoederschap. Openbare orde, in: *JPF* 2011, nr. 36.

³⁶ Zie de in 2010 door de VPRO uitgezonden documentaire "google baby", waarin Israëliische wensouders een kind bestelden in India, dat aldaar met behulp van een Amerikaanse eiceldonor en een Indiase draagmoeder wordt afgestaan ten behoeve van de wensouders.

samen met de vrouw wordt echter toegestaan in afwachting van de onderhavige procedure. De man verblijft in de VAE, alwaar hij zijn werk heeft, maar hij reist regelmatig naar zijn gezin in Nederland. De man heeft de Nederlandse, zijn vrouw de Ierse nationaliteit. Het verzoekschrift van partijen strekte ertoe dat de rechtbank de ambtenaar op grond van artikel 1:18 juncto artikel 1:27 BW zal gelasten de geboorteakte van de minderjarige te doen inschrijven in de registers van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage en daarvan een gewaarmerkt afschrift te verstrekken aan verzoekers, een en ander voor zover mogelijk met uitvoerbaarverklaring bij voorraad en kosten rechtens. De draagmoeder heeft op 4 april 2011 een door een notaris gelegaliseerde verklaring afgelegd waarin zij afstand doet van al haar rechten en verplichtingen met betrekking tot de minderjarige. De rechtbank komt in een uitvoerig gemotiveerde beschikking tot het oordeel dat nu de DNA-gegevens van man en kind overeenstemmen, het kind meteen na haar geboorte aan de man en de vrouw is overgedragen en zij sindsdien de verzorging en opvoeding van de minderjarige op zich hebben genomen, dat hier sprake is van "family life" tussen de man en de minderjarige. De rechtbank beslist dat de man in dit geval gelijkgesteld dient te worden met de verwekker, zodat de bijzonder curator in zijn verzoek kan worden ontvangen en de man ex art. 1:207 BW juridisch vader wordt. Het kind krijgt de achternaam van de wensvader en een nieuwe voornaam. Beide verzoekers werden met de tijdelijke voogdij belast. De beslissing inzake het gezag en de proceskosten werd aangehouden.

De gevolgen van een en ander worden vaak nauwelijks in ogenschouw genomen en de rechtbank mag het voor de (illegale) zelfdoeners oplossen. Er is een groeiend aantal Nederlanders dat gebruik maakt van draagmoeders in Armenië, India en Oekraïne.. Diverse organisaties bemiddelen in het vinden van een draagmoeder in die landen die zelf een eicel produceert en dus voor de helft moeder wordt van het kind of via hoogtechnologisch draagmoederschap een embryo ontvangt dat is samengesteld met gameten van twee andere – soms onbekende - ouders. Dat embryo wordt vervolgens door haar uitgedragen tot de geboorte en dan afgestaan aan de wensouder(s). Het kind wordt dikwijls op naam van een of beide wensouders (zoals in casu) geplaatst. In veel gevallen nemen deze wensouders dat kind dan vervolgens – al dan niet erkend door de Nederlandse wensvader – mee naar Nederland om alhier (soms pas na enige tijd) melding te maken van de aanwezigheid van dat kind en vervolgens te vragen om erkenning van de in het buitenland gedane erkenning. De Haagse rechtbank oordeelde dat in zo'n situatie aanvullende eisen mogen worden gesteld (Rb 's-Gravenhage 11 december 2007, LJN BB9844). De voorzieningenrechtters van de Haagse (Rb 's-Gravenhage 9 november 2011, LJN BP3764) en de Haarlemse rechtbank (Rb. Haarlem 10 januari 2011, LJN BP0426) oordeelden dat de Nederlandse Staat een nooddocument (reispapieren) moest afgeven bij in Oekraïne resp. India geboren kinderen die via hoogtechnologisch draagmoederschap uit hun draagmoeders in Oekraïne resp. India waren geboren. Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nrs. 1400 en 1545.

Omdat de tendens is dat wensouders steeds vaker zoeken naar een mogelijkheid om met behulp van moderne fertiliteitstechnieken of draagmoederschap een kind te krijgen, wordt minder gebruik gemaakt van interlandelijke adoptie. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen in Nederland. Het feitelijk onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van het Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) van het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht, o.l.v. Prof.dr. K. Boele-Woelki, I. Curry-Sumner, W. Schrama, en M. Vonk. De titel van het rapport is "Draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen" (januari 2011; www.ucerf.nl/WODC%20rapport%20draagmoederschap.pdf). Samengevat luiden de belangrijkste onderzoeksresultaten dat sinds een aantal jaren commercieel draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen in Nederland grotere aandacht trekken, mede vanwege de bijna onbegrensde mogelijkheden die internet biedt om informatie over adoptie en draagmoederschap te verkrijgen. Hierdoor lijken nationale grenzen geen barrière meer te vormen. Ook de voortschrijdende medische ontwikkelingen op het gebied van de voortplantingstechniek bieden diverse mogelijkheden om toch een (deels) genetisch eigen kind te krijgen, bijvoorbeeld met behulp van hoogtechnologisch draagmoederschap. In het onderzoek wordt – mede na rechtsvergelijkend onderzoek - een antwoord gegeven op diverse vragen rond het fenomeen van commercieel draagmoederschap en de (in te nemen) houding van de Nederlandse overheid.

De onderzoekers zijn van mening dat de Nederlandse overheid en wetgever consistent zijn in de doelstelling om draagmoederschap te ontmoedigen en om de overdracht van ouderschap van de draagouders naar de wensouders niet te faciliteren. Zo constateren de onderzoekers dat sinds de jaren '80 er in dit opzicht, ondanks gewijzigde maatschappelijke opvattingen (zoals de acceptatie van hoogtechnologisch draagmoederschap en de toegenomen ongewenste kinderloosheid), geen wezenlijke veranderingen in het beleid zijn opgetreden. Verder concluderen de onderzoekers dat in het Nederlandse materiële recht alsook in het Nederlandse IPR geen eenduidige antwoorden gegeven zijn op vragen die naar aanleiding van draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen ontstaan. Een en ander leidt tot onduidelijkheid over de juridische positie van het kind dat wordt geboren na draagmoederschap en tot onzekerheid over de juridische positie van wensouders en draagouders: de afspraken die partijen maken over het draagmoederschapstraject en de overdracht van het kind kunnen niet in rechte worden afgedwongen. Daardoor is het onvoorspelbaar hoe de rechter zal oordelen als de afgifte van een kind wordt geweigerd. Verder wordt geconcludeerd dat er ook onduidelijkheden zijn over de vraag of een erkenning door een Nederlandse vader van een buitenlands kind kan worden toegestaan en welke gevolgen die erkenning heeft (o.a. nationaliteit, gezag enz.). De rechtsonzekerheid die het Nederlandse recht kenmerkt, wordt enerzijds veroorzaakt door het ontmoedigingsbeleid aangaande draagmoederschap dat ook in het strafrecht vorm heeft gekregen, terwijl er –

volgens onderzoekers - anderzijds voor een beperkte groep wel mogelijkheden bestaan om via draagmoederschap een gezin te stichten, zonder dat daar rekening mee is gehouden in het afstammings- of adoptierecht. Daarnaast is het moeilijk om vast te stellen op welke schaal draagmoederschap en eventueel daaraan gekoppelde illegale opnemings van kinderen in Nederland plaatsvindt. De Raad voor de Kinderbescherming en de Centrale Autoriteit krijgen waarschijnlijk slechts kennis van een deel van de gevallen van draagmoederschap die zich in Nederland afspelen of waarbij Nederlandse ouders in het buitenland betrokken zijn. Ter illustratie: op 12 februari 2009 heeft de vaste commissie van Justitie overleg gevoerd met minister Ernst Hirsch Ballin van Justitie over vragen van de leden De Wit en Langkamp (beiden SP) aan de ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin over het kopen van een Belgische baby door een Nederlands echtpaar. (Ingezonden 28 november 2008) en Vragen van het lid Arib (PvdA) aan de ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het kopen van een baby via Internet. (Ingezonden 28 november 2008). Zie Kamerstukken II, 2008/09, 31 265, nr. 11. Ook bij rechtbanken wordt niet altijd verzocht om de juridische gevolgen met de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen. Soms laten de wensouders de feitelijke opvoedsituatie met het kind van een ander (tijdelijk) bestaan om pas na enige tijd de rechter te vragen om ouderschap als voldoende 'family life' tussen betrokkenen is ontstaan.

Mede naar aanleiding van Kamervragen over het rapport en over feitelijke ontwikkelingen heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer een brief geschreven (Brief van 16 december 2011; Kamerstuk II, 2011/12, 33000-VI nr. 69), waarin uitvoering wordt ingegaan op draagmoederschapsconstructies in het buitenland.

Daarin schrijft Teeven dat het kabinet nieuwe eisen wil gaan stellen aan de acceptatie van draagmoederschap in het buitenland. Zo stelt het kabinet daarin voor om draagmoederschap in het buitenland straks alleen nog maar te accepteren als ten minste één van de wensouders genetisch verwant is met het kind en de andere genetische ouder bekend is. Als géén van beide wensouders een genetische verwantschap heeft met het betrokken kind, dan is – aldus de staatssecretaris in zijn brief – eerder de weg van (interlandelijke) adoptie aangewezen. Verder gaat hij in zijn brief in op het recht op kennisname van sperma- en eiceldonor. Volgens artikel 7 IVRK heeft een kind het recht zijn of haar ouder te kennen. Dat betekent dat in geval van een eicel- of zaadceldonatie, de donateur bekend moet zijn. Het kabinet stelt daarnaast voor om in zaken van internationaal draagmoederschap aan te sluiten bij artikel 7 IVRK, waardoor een kind, voor zover mogelijk, het recht heeft zijn of haar ouders te kennen. Dat geldt in Nederland en zou evenzo moeten gelden in internationale situaties waarin een in het buitenland na een draagmoederschap geboren kind naar Nederland komt. Dat betekent dat in geval van een eicel- of zaadceldonatie, de donateur bekend moet zijn. Omdat in internationaal perspectief de definitie van geldelijke winst moeilijk vast te stellen is, is het vereiste van het ontbreken van een winsttoegmerk in de praktijk niet goed te handhaven (het betreft het verbod op commercieel draagmoederschap). Derhalve kiest het kabinet er voor bij de toetsing van de openbare orde bij

03/02/2012 09:39

draagmoederschap geen oordeel te geven over de onkostenvergoeding die een buitenlandse draagmoeder ontvangt en de medische kosten die de organisaties in rekening brengen. Daarbij wordt in ogenschouw genomen dat in Nederland het zijn van draagmoeder voor geld en het betalen van geld door de wensouders aan de draagmoeder niet strafbaar is gesteld. Tevens wordt voorgesteld betere voorlichting over het krijgen van een kind via draagmoederschap te geven. Ook wordt in overleg met het Openbaar Ministerie bezien of aanscherping van het handhavingsbeleid ten aanzien van draagmoederschap mogelijk en wenselijk is. Een en ander zal in deze kabinetsperiode (Rutte-Verhagen) worden uitgewerkt. Verder moet worden vermeld dat ook in het kader van de Haagse Conferentie in 2012 nader zal worden gesproken over de mogelijkheid en wenselijkheid van een mondiaal verdrag op het terrein van draagmoederschap, omdat toepassing van het Haags Adoptieverdrag bij commercieel draagmoederschap niet opportuun werd geacht.

Het te adopteren buitenlands kind

Buitenlandse kinderen worden in de Vreemdelingencirculaire 2000 onderscheiden in:

- adoptiekinderen: kinderen die met het oog op adoptie naar Nederland komen;
- overige buitenlandse kinderen: diegenen die om andere redenen in hun belang naar Nederland worden overgebracht. Het algemeen criterium is hier dat in het land van herkomst voor het kind geen aanvaardbare toekomst is weggelegd. Minder gunstige materiële omstandigheden vallen hier niet onder.

Het motief om een bepaald – van naam bekend – buitenlands kind op te nemen kan onder andere voortvloeien uit morele verplichtingen van de aspirant-adoptiefouders tegenover het kind of diens gezagsdragers: zoals ingeval van opneming in het gezin van naaste familieleden (grootouders, broers, zussen of ooms en tantes van het kind). Daarbij geldt dat bij deze kinderen sprake moet zijn van zodanige omstandigheden dat zij niet of bezwaarlijk door in het land van herkomst wonende bloed- of aanverwanten kunnen worden verzorgd.

Onder ‘buitenlands kind’ wordt ingevolge art 1 van de Wobka³⁷ thans verstaan: ‘een buiten Nederland geboren, de Nederlandse nationaliteit niet bezittende minderjarige in de zin van de Nederlandse wet, die in Nederland met het oog op adoptie in een ander gezin dan het ouderlijke

³⁷ Zie Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2010/11, nr. 1776: Vragen van het lid Arib, PvdA, aan de ministers van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over commercieel draagmoederschap in India (ingezonden 25 januari 2011).

³⁷ Wet van 8 december 1988, *Stb.* 566. Zie ook de Pleegkinderenwet, Wet van 21 december 1951, *Stb.* 595.

wordt of zal worden verzorgd en opgevoed in zodanige omstandigheden, dat de verzorgers in feite de plaats van de ouders innemen’.

Eisen aan de aspirant-adoptiefouders gesteld

Naast de hierboven reeds genoemde vereisten, geldt dat ten aanzien van de aspirant-adoptieouders nog het volgende wordt geëist³⁸:

- alleen echtparen van verschillend of hetzelfde geslacht en alleenstaanden³⁹ komen als aspirant-adoptiefouders voor een buitenlands kind in aanmerking⁴⁰;
- geen van beide aspirant-adoptiefouders is ouder dan 42 jaar ten tijde van het verzoek. In de Richtlijnen Opneming buitenlandse kinderen ter adoptie 2000⁴¹ wordt een enuntiatieve opsomming van omstandigheden gegeven waarin een dergelijke overschrijding van het maximum-leeftijdsvereiste van de adoptieouders van 42 jaar met twee jaar al dan niet toelaatbaar wordt geacht. Art. 2 van de richtlijnen sluit niet uit dat een overschrijding ook in andere daarmee vergelijkbare omstandigheden wordt toegestaan;
- op het moment van de vaststelling van de relatie aspirant-adoptiefouders en kind mag er geen groter leeftijdsverschil zijn dan 40 jaren. Bij een groter leeftijdsverschil (maximaal 42 jaar) is nadere motivatie en bijzondere geschiktheid vereist. De Raad voor de Kinderbescherming dient dit expliciet te onderzoeken;
- aspirant-adoptiefouders moeten in het bezit zijn van een voorafgaande beginseltoestemming van de minister van Veiligheid en Justitie (geldig tot vier jaar na datum uitgifte, maar deze kan telkens voor maximaal vier jaren worden verlengd. De

³⁸ De eisen zijn overigens niet zo strikt, dat geen enkele afwijking zou kunnen worden toegestaan. Kleine afwijkingen van de regel vinden in de praktijk reeds lang plaats. Uitgangspunt is dat een beroep op bijzondere omstandigheden kan worden gehonoreerd in de in de regelingen genoemde gevallen, mits de bijzondere geschiktheid van het aspirant-adoptiefgezin voor de opneming van een buitenlands kind in zo'n geval door het gezinsonderzoek aannemelijk is gemaakt. Vergelijk ook het Kwaliteitskader en Protocolen 2009, dat , beleidsregels bevat met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming,.

³⁹ De adoptie door één persoon is mogelijk door een persoon, die gehuwd is of een geregistreerd partnerschap is aangegaan, dan wel samenwonend of alleenstaand is. Art. 1 Wobka is ter zake gewijzigd bij de Wet van 24 oktober 2008, Stb. 425 (i.w.tr. op 1 januari 2009).

⁴⁰ Zie echter de uitspraak van het Hof Amsterdam van 24 maart 1995 en de kritiek daarop van J.E. Doek , Uitbreiding adoptiemogelijkheden?, FJR 1995, 6, p. 129-133 en P. Vlaardingbroek, Adoptie door een alleenstaande, FJR 1995, 6, p. 134-138.

⁴¹ *Stcr.* 2000, 234.

verlenging is mogelijk na een nieuwe gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming);

- de beginseltoestemming wordt pas verstrekt na geschikt-bevinding van de aspirant-adoptiefouders door de Raad voor de Kinderbescherming, die de geschiktheid van de ouders dient te onderzoeken;
- tijdens het onderzoek wordt een geneeskundige verklaring gevraagd aan de geneeskundige (de huisarts⁴²) dat de gezondheid van de aspirant-adoptiefouders geen beletsel vormt voor opname;
- akkoord gaan met het inwinnen van informatie over eventuele justitiële gegevens.

6. Het vertrouwensbeginsel in ‘adoptieland’

Aan de totstandkoming van het Haags Adoptieverdrag (hierna ook: HAV) ligt een aantal belangrijke uitgangspunten ten grondslag. G. Parra-Aranguren noemt deze in onder nr. 7 van zijn explanatory report:

“The insufficiency of the international legal instruments to meet the present problems caused by intercountry adoptions was acknowledged in a "Memorandum" prepared by the Permanent Bureau in November 1989, and the following requirements were mentioned:

(a) a need for the establishment of legally binding standards which should be observed in connection with intercountry adoption (in what circumstances is such adoption appropriate; what law should govern the consents and consultations other than those with respect to the adopters?);

(b) a need for a system of supervision in order to ensure that these standards are observed (what can be done to prevent intercountry adoptions from occurring which are not in the interest of the child; how can children be protected from being adopted through fraud, duress or for monetary reward; should measures of control be imposed upon agencies active in the field of intercountry adoption, both in the countries where the children are born and in those to which they will travel?);

(c) a need for the establishment of channels of communications between authorities in countries of origin of children and those where they live after adoption (it would be conceivable, for example, to create by multilateral treaty a system of Central Authorities which could communicate with one another concerning the protection of children involved in intercountry adoption); and there is, finally,

(d) a need for co-operation between the countries of origin and of destination (an effective working relationship, based on mutual respect and on the observance of high professional and ethical standards, would help to promote confidence between such countries, it being

⁴² Niet zijnde de eigen huisarts; dit om de vertrouwensrelatie tussen arts en patiënten niet onder druk te zetten.

*reminded that such forms of co-operation already exist between certain countries with results which are satisfactory to both sides).*⁴³

In artikel 1 HAV wordt gesteld:

“The objects of the present Convention are:

- a) to establish safeguards to ensure that intercountry adoptions take place in the best interests of the child and with respect for his or her fundamental rights as recognised in international law;*
- b) to establish a system of co-operation amongst Contracting States to ensure that those safeguards are respected and thereby prevent the abduction, the sale of, or traffic in children;*
- c) to secure the recognition in Contracting States of adoptions made in accordance with the Convention.”*

Daartoe is vertrouwen tussen de verdragssluitende staten onderling als ook tussen de staat en de instanties die zich met adoptie bezig houden essentieel. Parra-Aranguren schrijft daarover: *“The Convention has not formally abolished the requirement of legalization, but legalization will not be necessary either for the States Parties to the 1961 Hague Legalisation Convention or in any other cases where the Contracting States agree to abolish it in their mutual relations. It would be desirable to look for a practical solution, possibly in the Special Commissions to be convened by the Secretary General in accordance with Article 42, because it is not easy to understand why documents channelled through the Central Authorities shall also have to comply with the requirement of legalization, assuming the relationship of trust among the Contracting States which is the basis of the whole Convention (vet, PV).”*⁴⁴

Het Haags Adoptieverdrag 1993 is een belangrijk antwoord geweest op diverse misstanden in de adoptiewereld, misstanden die ook bekend werden na het weghalen van het ‘ijzeren gordijn’. Maar niet alle zorgen zijn weggenomen. Immers, niet alle bij adoptie betrokken landen hebben het verdrag getekend en geratificeerd en soms kan het – ondanks de beste bedoelingen van een overheid voorkomen - dat met procedures gesjoemeld wordt en dat ongewenste, illegale adoptiepraktijken worden uitgevoerd. De behoefte aan een 'eigen' kind is soms zo groot dat adoptiefouders bereid zijn grote bedragen te betalen voor 'bemiddeling'. Kinderen worden gekocht of ontvoerd en de benodigde papieren worden vervalst. De betrokken regeringen willen deze praktijken zoveel mogelijk bestrijden door eisen te stellen aan adoptiebemiddeling, maar regelmatig verschijnen berichten dat zij daarin niet of niet

⁴³ Explanatory Report on the Convention on Protection of children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, drawn up by G. Parra-Aranguren.

⁴⁴ Ibid, nr. 606.

volledig slagen.⁴⁵ Toch kan men mijns inziens de vraag stellen of een land dat zijn eigen kinderen laat 'uitvoeren' voor adoptie volledig te vertrouwen is en of niet beter een gezond wantrouwen de plaats in zou moeten nemen van het vertrouwensbeginsel. Immers, welk zichzelf respecterend land werkt mee aan de adoptie van zijn 'eigen' kinderen? Zo is het mijns inziens opvallend dat rijke landen als China en India nog eigen kinderen laten adopteren, ook al betreft het uit China voornamelijk in de eigen familiekring onplaatsbare 'special need'kinderen. De vraag is of met een door de Chinese overheid verstrekte pleeggeldvergoeding niet meer Chinese ouders bereid zouden zijn om deze 'special need'kinderen te verzorgen en op te voeden.

Verder dient de vraag zich aan of de Nederlandse overheid vragen of zelfs eisen mag stellen over de kwaliteit van de adoptieprocedure in een ander land. Immers, het (interstatelijke) *vertrouwensbeginsel* leidt ertoe dat de bemiddelende instanties, alsook het ministerie van Veiligheid en Justitie hun toezichhoudende taak op de instanties, organisaties en personen in het buitenland niet (of nauwelijks) kunnen uitoefenen. Dat is namelijk voorbehouden aan het land waar de kinderen voor adoptie worden afgestaan. Probleem daarbij is dat de bemiddelende instanties niet altijd als gelijkwaardige gesprekspartner worden beschouwd door de autoriteiten in het buitenland. Dit laatste (erkennings)probleem zou te verhelpen zijn als de Nederlandse bemiddelende instantie onderdeel zou uitmaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, maar ik vind dat het ministerie deze vergaande stap (vooralsnog) niet moet zetten. Bemiddelende organisaties kunnen mijns inziens beter melding maken van het feit dat zij niet als gelijkwaardige gesprekspartner worden gezien en niet alle relevante informatie op een objectieve wijze kunnen verkrijgen. In dat geval zou door de Nederlandse overheid contact kunnen worden gezocht met de officiële instanties in het land waarmee problemen bestaan. Blijkt het probleem ook daarna nog te bestaan, dan kan mijns inziens beter met de adopties uit dat land gestopt worden.

Het vertrouwensbeginsel moet er dan toe leiden dat de instanties in het andere land niet geheel vertrouwd kunnen worden en dan moet men de samenwerking met dat land beëindigen. Van bemiddelende instanties mag mijns inziens worden verlangd en zelfs geëist, dat zij dit soort problemen in het andere land zo spoedig mogelijk melden bij het ministerie.

In dat kader is het van belang om ook het op 1 januari 2010 in werking getreden Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie uitgebreid tegen het licht te houden en te bezien waar ter zake spanningen bestaan inzake de controletaak die in het kwaliteitskader bij de vergunninghouders is neergelegd, en het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Ook al biedt de Wobka geen mogelijkheden (zie p. 18 van het Rapport inzake de beleidsdoorlichting van het MinvanV&J) om vergunninghouders concrete aanwijzingen te geven en is er ook verder geen relatie op basis waarvan aanwijzingen kunnen

⁴⁵ Doek/Vlaardingebroek, Jeugdrecht en jeugdzorg, 2009, p. 86.

worden gegeven, moet het voor de Minister c.q. het ministerie mogelijk zijn om sturing te geven aan de vergunninghouders.⁴⁶ Ook voor de Nederlandse Centrale autoriteit is het niet altijd mogelijk om voldoende informatie te verkrijgen over de betrouwbaarheid van de gegevens en de buitenlandse partnerorganisaties van de vergunninghouders, aldus het Rapport beleidsdoorlichting van het Ministerie (p.27). Dit klemmt te meer nu de minister de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het adoptiebeleid, zoals bij diverse incidenten met adopties uit India en China is gebleken. Aan deze ongewenste situatie kan mijns inziens een einde worden gemaakt, door bijvoorbeeld regelmatig met de bemiddelende organisaties te bespreken tegen welke problemen men elders aanloopt en dit in alle openheid met elkaar te bespreken hoe hiermee in het vervolg moet worden omgegaan (zie ook het advies van collega Minderman). Landen die hun beleid niet willen aanpassen moeten naar mijn mening van de lijst van adoptielanden worden geschrapt.

In dit kader wil ik opmerken dat kinderen uit landen die niet het Haags Adoptieverdrag hebben ondertekend door Nederlandse ouders niet langer kunnen worden geadopteerd, nu bij adopties niet zeker is hoe de overheid in dat land omgaat met de (vrijwillige) afstand en/of adoptie van kinderen uit die landen. Adoptie van kinderen uit die landen, die door Nederlandse ouders illegaal, dwz zonder beginseltoestemming, zijn geadopteerd zouden niet voor de zgn. 'volle adoptie' in aanmerking mogen kunnen komen. Zij kunnen – indien de Raad voor de Kinderbescherming hierover positief heeft geadviseerd – hooguit voor de (al dan niet gezamenlijke) voogdij over het kind in aanmerking komen, inclusief geslachtsnaamswijziging. Hiertoe is aanvullende wetgeving vereist, mede om te voorkomen dat wensouders van het huidige relatief vrije speelveld gebruik blijven maken.

Verder zou – ter voorkoming van misbruik – vaker geëist mogen worden dat van de afstandsouder(s) en het kind DNA-materiaal wordt afgenomen om zeker te zijn dat de afstand op een verdragsconforme wijze heeft plaats gevonden. Uiteraard is dan wel vereist dat de medische instanties die met de DNA-controle belast zijn voldoende betrouwbaar zijn.

7. Conclusie

In het voorgaande is uitgebreid stil gestaan bij de geschiedenis, achtergrond en bij de risico's van interlandelijke adoptie. Zendende landen hebben een belang bij 'uitvoer', ontvangende

⁴⁶ Zie ook het rapport van de Inspectie jeugdzorg (2009) waarin geconstateerd is dat vergunninghouders niet altijd de betrouwbaarheid van uit de landen van herkomst verkregen gegevens adequaat controleren, waardoor de vergunninghouders met deze verantwoordelijkheden in de knel komen omdat het vertrouwensbeginsel in het Haags Adoptieverdrag beperkingen in de controlemogelijkheden met zich meebrengt. De Inspectie meent dat in een dergelijke situatie sprake is van onaanvaardbare risico's voor het te adopteren kind en legt de verantwoordelijkheid bij de Centrale autoriteit om passende maatregelen te nemen. De enige passende maatregel is hier mijns inziens de beëindiging van de adopties uit dat land.

landen hebben belang bij 'invoer' van kinderen. De verleidingen en risico's bij interlandelijke adoptie zijn groot, waardoor de niet geringe kans bestaat dat een en ander niet conform de doelstellingen van het Haags Adoptieverdrag verloopt zijn immers groot. Het is daarom beter om bij interlandelijke adoptie uit te gaan van een *gezond wantrouwen*, zowel tegen de landen die kinderen voor adoptie in een ander land ter beschikking geven, als tegenover de bemiddelende instanties, de afstandsouders en de (aspirant)adoptiefouders.

Ik heb in het voorgaande enkele voorstellen gedaan om aan het vertrouwensbeginsel – of beter aan het wantrouwensbeginsel - enige handen en voeten te geven. Door de grote risico's rond (interlandelijke) adoptie is extra zorg van de overheid noodzakelijk. Adoptie zal altijd onzuivere elementen kunnen bevatten, want de belangen zijn groot. Met de opkomst van (commerciële) draagmoederschapsconstructies worden de risico's alleen nog maar verder vergroot. Het zal er dus om moeten gaan om de risico's hierbij zo klein mogelijk te maken. Kan dat echter van de bemiddelende organisaties worden verwacht? Zij hebben toch ook zo hun eigen belangen (eigen voortbestaan, werkgelegenheid, enz.). Het antwoord zal daarom vooral van de neutrale overheid of de verdragssluitende landen moeten komen. De Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht heeft daarin mede een belangrijke rol te spelen. Ook grotere bemoeienis van de VN, Unicef, International Social Service, het Rode Kruis - denk aan de onoverzichtelijke situaties na een natuurramp of (burger)oorlog - of een supranationaal orgaan inzake interlandelijke adoptie behoort tot de denkbare mogelijkheden om meer eenheid te krijgen bij adoptie.

8. Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

- In alle beslissingen dient het belang van het kind op de eerste plaats te komen. Dat geldt ook bij adoptie. Het uitgangspunt moet zijn dat kinderen er groot belang bij hebben dat zij – zoveel mogelijk - kunnen opgroeien in hun eigen gezin of familie, land en cultuur.

- Interlandelijke adoptie moet gebaseerd zijn op het ultimum remedium-beginsel en dient eerder te zijn gericht op bescherming van het kind dan op voldoening van de adoptiewens van wensouders. De uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag (eigen gezin, eigen familie, eigen land eerst) verdienen echt leidend beginsel te zijn.

- Gezien alle risico's en verleidingen rond interlandelijke adoptie is het beter om het *vertrouwens*beginsel als basis voor interlandelijke adoptie te verruilen voor het *wantrouwens*beginsel; dit zowel naar de betrokken landen, de bemiddelende instanties als de betrokken ouders/gezinnen.

- Stop met adopties die het Haags Adoptieverdrag niet hebben ondertekend en geratificeerd, omdat dit verdrag beoogt interlandelijke adoptie ultimum remedium te laten zijn en procedures rond afstand en adoptie van het kind via de rechter via zorgvuldige procedures te laten plaatsvinden.
- Sta niet toe dat bemiddelende organisaties steekpenningen gebruiken ter bereiking van het doel: de afstand en adoptie van een kind.
- Heb als overheid vertrouwen c.q. gezond wantrouwen in bemiddelende organisaties, maar bespreek wel de eisen waaraan deze organisaties moeten voldoen en binnen welk normenkader zij hun activiteiten mogen uitvoeren. Evalueer dat ook regelmatig met elkaar en zorg dat er een forum bestaat waar deze organisaties hun zorgen kunnen delen.
- Het vertrouwensbeginsel houdt in dat ook de overheid zelf betrouwbaar moet zijn. Dat betekent dat illegale adoptie en andere wijzen van het illegaal meenemen en onderbrengen van kinderen consequenties voor de betrokkenen moeten hebben, zoals bijvoorbeeld het onthouden van de toestemming van adoptie en het bestraffen van de betrokkenen. In de reactie zal echter het belang van het kind steeds voorop moeten staan.
- Niet of niet adequaat reageren door de overheid zal leiden tot ongewenste navolging (zoals we zagen in de baby Donna-zaak. Bij baby Jayden heeft de Nederlandse overheid mijns inziens wel op passende wijze gereageerd).
- Ter voorkoming van misbruik en illegale kinderhandel (zoals de inzet bij de rechtbank in het land van herkomst van zgn. 'fake-moeders') dient te worden nagegaan of elke afstandsouder met een DNA-test zal moeten aantonen de biologische ouder van het kind te zijn en als biologische ouder toestemming te geven tot de adoptie van het kind.⁴⁷

⁴⁷ Zie de brief d.d. 26 september 2011 van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mr. F. Teeven, aan de voorzitter van het parlement: "Met behulp van DNA afname wordt geborgd dat de ouders daadwerkelijk de ouders zijn die afstand doen van hun kind. Daarnaast gaat in een kindertehuis gewerkt worden met video opnamen van de counselinggesprekken."

- Stop met adopties die het Haags Adoptieverdrag niet hebben ondertekend en geratificeerd, omdat dit verdrag beoogt interlandelijke adoptie ultimum remedium te laten zijn en procedures rond afstand en adoptie van het kind via de rechter via zorgvuldige procedures te laten plaatsvinden.
- Sta niet toe dat bemiddelende organisaties steekpenningen gebruiken ter bereiking van het doel: de afstand en adoptie van een kind.
- Heb als overheid vertrouwen c.q. gezond wantrouwen in bemiddelende organisaties, maar bespreek wel de eisen waaraan deze organisaties moeten voldoen en binnen welk normenkader zij hun activiteiten mogen uitvoeren. Evalueer dat ook regelmatig met elkaar en zorg dat er een forum bestaat waar deze organisaties hun zorgen kunnen delen.
- Het vertrouwensbeginsel houdt in dat ook de overheid zelf betrouwbaar moet zijn. Dat betekent dat illegale adoptie en andere wijzen van het illegaal meenemen en onderbrengen van kinderen consequenties voor de betrokkenen moeten hebben, zoals bijvoorbeeld het onthouden van de toestemming van adoptie en het bestraffen van de betrokkenen. In de reactie zal echter het belang van het kind steeds voorop moeten staan.
- Niet of niet adequaat reageren door de overheid zal leiden tot ongewenste navolging (zoals we zagen in de baby Donna-zaak. Bij baby Jayden heeft de Nederlandse overheid mijns inziens wel op passende wijze gereageerd).
- Ter voorkoming van misbruik en illegale kinderhandel (zoals de inzet bij de rechtbank in het land van herkomst van zgn. 'fake-moeders') dient te worden nagegaan of elke afstandsouder met een DNA-test zal moeten aantonen de biologische ouder van het kind te zijn en als biologische ouder toestemming te geven tot de adoptie van het kind.⁴⁷

Tilburg, 28 februari 2012



Prof. mr. P. Vlaardingerbroek

⁴⁷ Zie de brief d.d. 26 september 2011 van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mr. F. Teeven, aan de voorzitter van het parlement: "Met behulp van DNA afname wordt geborgd dat de ouders daadwerkelijk de ouders zijn die afstand doen van hun kind. Daarnaast gaat in een kindertehuis gewerkt worden met video opnamen van de counselinggesprekken."

Bijlage VI:

Verlag werkconferentie
interlandelijke adoptie,
Koninklijke Schouwburg,
Den Haag, 22 november
2011

Verslag

Werkconferentie Interlandelijke adoptie

Koninklijke Schouwburg, Den Haag
22 november 2011



Voorwoord

Met veel plezier bied ik u hierbij het verslag aan van de op 22 november 2011 gehouden werkconferentie interlandelijke adoptie. Tijdens de conferentie is aandacht besteed aan drie hoofdonderwerpen, te weten:

- het vertrouwensbeginsel als basis voor interlandelijke adoptie;
- publiek-private samenwerking bij interlandelijke adoptie; en
- het veranderend profiel van adoptiekinderen en aspirant-adoptiefouders.

In het verslag treft u per onderwerp een weergave aan van de inleidingen die zijn gehouden en van de discussie die na de inleidingen in twee werkgroepsessies heeft plaats gevonden. Tot slot treft u een weergave aan van de conclusies en aanbevelingen die uit de inleidingen en de discussie naar voren zijn gekomen.

Ik sprak aan het begin van de conferentie de hoop uit aan het eind van de dag van u bruikbare suggesties en zo mogelijk conclusies terug te krijgen die het Ministerie verder kunnen brengen bij de beleidsdoorlichting. Ook sprak ik de hoop uit dat u ons op ideeën zou brengen voor de ontwikkeling van verder beleid en om mee te nemen wanneer de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie wordt gewijzigd. Zoals u zult kunnen lezen heeft u dat meer dan waargemaakt. Ik wil u daarom langs deze weg nogmaals dank zeggen voor uw deelname aan de werkconferentie en voor uw inbreng tijdens de discussies.

Reinier ter Kuile
Directeur Justitieel Jeugdbeleid

Inleiding

In het voorjaar van 2011 is gestart met de beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie. De beleidsdoorlichting is een instrument van het Ministerie van Financiën en vormt onderdeel van het streven van de overheid naar begrotingen en verantwoordingen die, behalve geldbedragen en bestemmingen, ook meer inzicht geven in de doeltreffendheid van het overheidsbeleid. Met de beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie wordt teruggekeken of er doelmatig en effectief is gewerkt. Met andere woorden of de goede dingen zijn gedaan en of ze ook goed zijn gedaan. Het proces van de beleidsdoorlichting wordt ondersteund door een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het adoptieveld. Om naast de beschikbare documenten en de input van de klankbordgroep ook op interactieve wijze input te krijgen van verschillende andere relevante partijen, is op 22 november 2011 een werkconferentie gehouden over de beleidsdoorlichting. Doel van de werkconferentie was gezamenlijk op zoek te gaan naar mogelijkheden ter verbetering van de wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk van het huidige systeem van interlandelijke adoptie. Hiermee kan blijvend recht worden gedaan aan de uitgangspunten van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en het Haags Adoptieverdrag (HAV).

Uit de praktijk van interlandelijke adoptie is gebleken dat de basisbeginselen en de uitvoeringspraktijk voortdurend onder druk staan, zowel bij de Stichting Adoptievoorzieningen en de vergunninghouders als bij de Centrale autoriteit. Hierdoor is het noodzakelijk om alert te zijn en te blijven zoeken naar het juiste evenwicht. Dit evenwicht is nodig om het belang van het buitenlandse adoptiefkind het beste te kunnen dienen. De vragen die zich aandienen om daar het beste vorm aan te kunnen geven zijn onder meer:

- hoe kunnen we er op vertrouwen dat in zowel de zendende als de ontvangende landen dezelfde waarde wordt gehecht aan de uitgangspunten van de verdragen en aan de eisen van zorgvuldigheid bij adoptieprocedures?
- Is er meer internationaal toezicht nodig?
- Zo ja, wie zou dat toezicht moeten uitoefenen en hoe?
- Is de manier waarop we in Nederland interlandelijke adoptie hebben georganiseerd wel de juiste?
- Zou het niet helemaal anders moeten? Zo ja, hoe dan?
- Wat heeft het veranderende profiel van de adoptiefkinderen voor gevolgen?
- Zijn we hier voldoende op voorbereid? Zo nee, wat is daar voor nodig?
- Hoe moeten we hiermee omgaan?

Gezien deze voorliggende vragen zijn tijdens de werkconferentie de volgende onderwerpen aan de orde geweest in de vorm van inleidingen en discussie gedurende twee workshopsessies:

- het vertrouwensbeginsel als basis voor interlandelijke adoptie;'
- publiek-private samenwerking bij interlandelijke adoptie; en
- het veranderend profiel van adoptiekinderen en aspirant-adoptiefouders.

In dit verslag wordt per onderwerp teruggekeken naar de inleidingen en de discussie in de workshopsessies en treft u de aanbevelingen aan die uit de discussie naar voren zijn gekomen.

Het vertrouwensbeginsel als basis voor interlandelijke adoptie (inleiding door Prof. Vlaardingerbroek, hoogleeraar familie- en personenrecht aan de Universiteit van Tilburg)

Door professor Vlaardingerbroek wordt het vertrouwensbeginsel, dat als basisbeginsel geldt voor het Haags Adoptieverdrag, aan de orde gesteld. Maar wat is een vertrouwensbeginsel eigenlijk? Uitgangspunt is dat je als persoon, organisatie of Staat er op goede gronden – bijvoorbeeld na een duidelijke toezegging – op mag vertrouwen dat de andere partij (persoon, organisatie of Staat) een bepaald besluit neemt. De persoon, organisatie of Staat heeft daar op basis van de toezegging ook recht op. Duidelijk moet daarbij zijn dat de verwachting is gewekt door of namens het bevoegd gezag/de overheid en dat de verwachting op de juiste wijze is gewekt. Als dispositievereiste geldt dat er een nadeel moet ontstaan voor de persoon, organisatie of Staat wanneer de verwachting niet wordt ingelost. Daarbij kunnen zich echter omstandigheden voordoen, waardoor het gerechtvaardigde vertrouwen niet kan worden gehonoreerd.

Biedt het vertrouwensbeginsel voldoende bescherming in een daadwerkelijke en adequate uitvoering van het adoptieverdrag?

Zijn de risico's in de adoptiewereld (te?) groot, zowel voor zendende als ontvangende landen?

De heer Vlaardingerbroek stelt dat indien een zendend land van zijn (te dure) kinderen af wil en de kosten hiervan niet zelf wil dragen, de verleiding groot is om de grenzen laag te stellen. Ook voor een ontvangend land als Nederland zijn er risico's. De druk van adoptiefouders om kinderen te laten overkomen is groot, waardoor ook aan deze kant het risico bestaat dat grenzen laag worden gesteld. Hij stelt dat zendende landen dus een belang hebben bij 'uitvoer' van hun kinderen en ontvangende landen hebben belang bij 'invoer' van kinderen.

Vraag is hoe we onzorgvuldigheid en onzuiverheid bij adoptieprocedures kunnen voorkomen? Mag je een ander land ondanks het wederzijds vertrouwensbeginsel controleren, en zo ja hoe doe je dat? En waar beleg je de controlerende taak? Bij de vergunninghouders? Bij de overheid? Bij het zendende land? Of bij een supranationale autoriteit?

Een andere vraag is of DNA-onderzoek als controlemiddel gewenst is? Daarmee kan immers geborgd worden dat de personen die afstand doen van het kind daadwerkelijk de ouders zijn.

Worden subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel door zendende landen geschonden? De stelling van de heer Vlaardingerbroek is, dat dit zo is, want welk zichzelf respecterend land laat kinderen uit eigen land naar het buitenland vertrekken? Voorts stelt de heer Vlaardingerbroek dat adoptie altijd onzuivere elementen zal bevatten vanwege de grote belangen die er spelen. Van belang is derhalve de risico's daarop zo klein mogelijk te maken. Vraag is of dat van de vergunninghouders mag worden verwacht? Die hebben immers zo hun eigen belangen.

Naar de opvatting van de heer Vlaardingerbroek zal het antwoord van de neutrale overheid of verdragsluitende landen moeten komen. Of moet dat de VN of een supranationaal orgaan zijn? De heer Vlaardingerbroek roept op tot discussie over de vragen of interlandelijke adoptie in zijn huidige vorm moet blijven bestaan en in wiens belang interlandelijke adoptie echt is; afstandsouders, adoptiefouders, overheden, bemiddelende instanties of het kind dat niet door de eigen ouder(s) kan worden opgevoed.

Het vertrouwensbeginsel als basis voor interlandelijke adoptie (inleiding door de heer Van Santbrink, directeur van Terre des Hommes)

De heer Van Santbrink stelt aan de orde dat door Terre des Hommes is geconstateerd dat er kinderen worden geadopteerd die nooit voor adoptie in aanmerking hadden mogen komen. Westerse landen en regeringen maken zich schuldig aan het schenden van de rechten van deze en vele andere kinderen. De kritiek omtrent foute adoptie wordt vaak in de landen van herkomst gelegd maar het zijn de ontvangende landen die mede schuldig zijn aan foute adopties. Uit onderzoek onder 6 Europese landen is Terre des Hommes gebleken hoe urgent het is dat Europese Autoriteiten meer zorg besteden aan de rechten van het kind.

Terre des Hommes is dan ook van mening dat er veel strengere controles moeten plaatsvinden door de lokale autoriteiten en door autoriteiten van de ontvangende landen. Het Haags Adoptie Verdrag wordt, naar de mening van de heer Van Santbrink, nu gebruikt als een dekmantel voor ongewenste adoptiepraktijken. Het vertrouwensbeginsel is goed maar niet goed genoeg. Controle is beter. Hij pleit dan ook voor een strengere en Europese controle op de praktijk van de zendende en ontvangende landen.

Het gaat om rechten van het kind en niet om rechten op een kind. Door de grote druk die door Westerse landen wordt uitgeoefend op zendende landen worden complete gezinnen, broers en zussen uit elkaar gerukt met als doel een kinderwens te vervullen in een nieuw gezin in een andere cultuur met alle risico's van dien voor het kind en ook voor de adoptiefouders. Hij stelt dat het kind recht heeft op gezinsvorming of opvang in eigen land en dat dit in alle gevallen te realiseren is, ook voor de zgn. weeskinderen. In de meeste niet westerse landen worden kinderen überhaupt al door de familie opgevoed en niet uitsluitend door de biologische vader of moeder.

De heer Van Santbrink stelt dat in Haïti nu de druk van de internationale gemeenschap op het openen van de adoptiegrenzen wordt opgevoerd, terwijl ruim 90% van de kinderen nog een vader en moeder heeft die met een beetje hulp voor zijn of haar gezin kan zorgen. Terre des Hommes heeft projecten waarbij gezinnen worden getraceerd en kinderen worden teruggeplaatst en begeleid.

Naar de mening van de heer Van Santbrink is het land er überhaupt nog niet klaar voor; de wetgeving is nog niet op orde. Hij meent dat de druk op Haïti niet vergroot mag worden, het land moet worden geholpen met het ter plekke oplossen van de problemen. Dat gebeurt niet door de adoptiegrenzen weer open te zetten, maar door goede programma's te starten en te steunen, het bouwen aan de infrastructuur en het zorgen voor werkgelegenheid met het bouwen van scholen en huizen en verstrekken van bijvoorbeeld microkredieten. Terre des Hommes steunt samen met andere organisatie dit soort projecten en merkt dat het werkt!

Wat naar de mening van de heer Van Santbrink niet werkt, is het opvoeren van de druk en het in het vooruitzicht stellen van grote bedragen. Terre des Hommes ziet vanuit belanghebbende partijen enorme druk op het parlement van Haïti ontstaan om snel wetgeving te accepteren waarin adoptie weer mogelijk is. Hij prijst de Senaat die haar rug recht houdt en niet zwicht voor politieke lobby. Hij vindt dat meer politici dat zouden moeten doen.

De heer Van Santbrink meent dat het om het belang van het kind gaat en niet om dat van de bemiddelaars, de directrice van een weeshuis of andere personen.

Ook Nederland moet inzien dat met het opvoeren van druk veel kapot wordt gemaakt.

De heer Van Santbrink meent dat 40 jaar adoptie niets heeft opgeleverd voor de kinderrechten in landen van herkomst. Ontvangende landen hebben zich op de verkeerde manier gemengd in andere culturen en niet bijgedragen aan de opbouw van lokale maatschappijen. Zij hebben mensenrechten hoog in het vaandel maar hebben hier hun eigen belang laten prevaleren. Hij ziet ook bij veel ouders met een kindervens dat met de verschuiving naar kinderen met special needs de kansen op succesvolle gezinsvorming verder afnemen. Het opvoeden van een wat ouder kind met een psychische of lichamelijke beperking is vele malen moeilijker dan een jong gezond kind. Voor ouders en het kind is dit een enorme en zwaar onderschatte belasting, waar veel specialistische begeleiding voor nodig is.

De heer Van Santbrink stelt de vraag aan de orde wat de rol is van Centrale Autoriteiten. Hij ziet in bijvoorbeeld Spanje, Italië en Frankrijk een toename van het aantal adopties, terwijl in landen als Noorwegen, Zwitserland en ook Nederland een afname van het aantal adopties zichtbaar is. Hoewel het niet openlijk wordt toegegeven meent hij dat bij Spanje en Italië het Haags Adoptie Verdrag wordt geïnterpreteerd als het recht hebben op een kind. Ook ziet hij grote verschillen in de wijze waarop landen hun verantwoordelijkheid oppakken. In de meeste gevallen vindt de controle van de Centrale Autoriteiten achteraf plaats. Nadat de matching heeft plaatsgevonden en ouders en kind het proces van binding al zijn gestart. Naar zijn opvatting is dit te laat. Hij meent dat Centrale Autoriteiten hun verantwoordelijkheid moeten nemen en veel eerder in het proces hun controles moeten uitoefenen, in ieder geval voordat matching heeft plaatsgevonden.

De heer Van Santbrink meent dat het vertrouwensbeginsel niet voldoet. Landen van herkomst controleren niet, althans niet de achtergrond van het kind. Er vindt geen tijdige counseling plaats van moeder en kind voordat zij aan afstand denkt. De moeder wordt begeleid naar afstand en niet naar behoud en versterking van het gezin. Ook hebben veel ouders geen idee waar zij voor tekenen. Zij kunnen niet lezen of schrijven en leven in de vooronderstelling dat hun kind tijdelijk wordt opgevangen. De overheid zou veel meer moeten controleren vroeg in het proces. De heer Van Santbrink meent dat het onmogelijk en gevaarlijk is om hierbij te leunen op vergunninghouders. Deze hebben immers een geheel ander belang. Vertrouwen is een mooi uitgangspunt, maar als partijen verschillende visies hebben en ongelijke doelstellingen dan werkt het niet.

Strengere controle vroeg in het proces acht hij noodzakelijk. De Centrale Autoriteiten gezamenlijk met hun diplomatieke vertegenwoordigingen zijn verplicht het proces van afstand doen te monitoren, nog voordat van adoptie sprake is. En het is de taak van de Centrale autoriteiten om de autoriteiten in andere landen en landen van herkomst hierop aan te spreken.

De heer Van Santbrink meent dat er ook een database zou moeten zijn van landen en organisaties die niet voldoen aan de internationale afspraken en dat er een verbod moet komen om met deze landen of organisaties samen te werken als er misstanden zijn geconstateerd.

De heer Van Santbrink pleit voor een gezamenlijke aanpak om onderlinge competitie en belangverstrengeling te voorkomen. Veel beter zou het zijn om landen te helpen met het ontwikkelen van een kindbeschermingsbeleid en opbouwen van structuren en systemen die daaraan bijdragen.

Uitkomsten/aanbevelingen uit de workshopsessies:

Tijdens twee workshopsessies is over de inleidingen gediscussieerd aan de hand van de volgende stellingen:

1. *Op het terrein van interlandelijke adoptie zijn zendende landen in beginsel niet te vertrouwen.*
2. *'Het Haags Adoptieverdrag legt druk op zendende landen om adoptieouders gerust te stellen, het draagt niet bij aan bescherming van meer kinderen in landen van herkomst.*
3. *Interlandelijke adoptie is een vorm van ontwikkelingshulp en kindbescherming, maar dient zo snel mogelijk te worden afgebouwd.*
4. *Het moet anders, het is tijd voor een Europees controle mechanisme dat de naleving van het Haags Verdrag controleert.*
5. *Interlandelijke adoptie is meer in het belang van adoptieouders dan van het kind.*
6. *'Het is beter om grote groepen een betere toekomst te bieden dan een enkel individu.*

Aan de hand van de eerste stelling volgt uit de discussie de aanbeveling de samenwerking ook op strafrechtelijk niveau te zoeken. Voorts wordt de suggestie gedaan op te trekken met 'like minded states' en als middel tot beweging 'peerpressure' te gebruiken.

Over de tweede stelling kan uit de discussie worden opgemaakt dat het Haags Adoptieverdrag een schijnzekerheid lijkt te geven en we minder kritisch naar adopties kijken en geen onderzoek meer doen.

De derde stelling leidt tot de reactie dat de dynamiek in de kindbescherming kennelijk een negatieve prikkel geeft. Een andere opvatting die uit de discussie naar voren komt is dat meer regulering leidt tot meer illegale adopties (het zoeken van omwegen).

Uit de discussie over deze stelling komt als aanbeveling dat de positie van professionals moet worden versterkt.

De stelling: *'Het moet anders, het is tijd voor een Europees controle mechanisme dat de naleving van het Haags Verdrag controleert'* roept verschillende reacties op.

Enerzijds is er de constatering dat ook bij legale adopties misstanden plaatsvinden. Het leidt tot de kritische vraag waarom je iets op EU-niveau zou moeten regelen als het ook op nationaal niveau kan.

Anderzijds komt uit de discussie ook hier de aanbeveling om met 'like minded states' op te trekken. Daarnaast wordt aanbevolen het toezicht te versterken, waarnemers in te schakelen en gebruik te maken van een evaluatiecommissie, en de toegevoegde waarde van het sluiten van bilaterale overeenkomsten te benutten.

De stelling: *'Interlandelijke adoptie is meer in het belang van adoptieouders dan van het kind'* wordt onderschreven met opmerkingen als:

- Adoptie heeft een aanzuigende werking, afstandsmoeders worden gemanipuleerd.
- De factor geld moet worden uitgeschakeld
- Toetreding tot het HAV heeft een aanzuigende werking op landen van ontvangst om te willen samenwerken

Op de laatste stelling wordt gereageerd met de opmerkingen dat het vinden van lokale oplossingen de voorkeur verdient en dit ook de uitdaging moet zijn. Daarbij moet het IVRK leidend zijn.

Publiek-private samenwerking (inleiding door Prof. Minderman, hoogleraar Public Governance aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit te Amsterdam):

Door professor Minderman is de vraag aan de orde gesteld hoe het besturingsarrangement van de overheid ten aanzien van de vergunninghouders beter vorm kan worden gegeven.

Achtergrond van deze vraag is de huidige praktijk waarin op twee gedachten wordt gehinkt: de professionals bij de vergunninghouders moeten het werk doen. Maar zij mogen tegelijkertijd geen fouten maken omdat het om kinderen gaat (zero tolerance). Om dit te bereiken is er een stevig wettelijk kader gecreëerd met nogal wat overheidsregulering, overheidsbemoediging en toezicht. Zowel de professionals als de minister achten zich verantwoordelijk.

In welke mate kunnen besturingsarrangementen bijdragen aan het voorkomen van ongelukken? Kan de Minister door goed op te treden ongelukken voorkomen, c.q. garanderen dat zich geen

ongelukken voordoen? De Minister is immers doorgaans geen partij wanneer zich een ongeluk voordoet.

Naar de opvatting van de heer Minderman maakt de rijksoverheid wetten en regelingen en creëert zij een governance van instellingen die elkaar controleren en scherp houden. Vanuit deze governance worden landelijk geldende richtlijnen en protocollen opgesteld die gevolgd moeten worden. Die gelden dus in algemene zin en raken niet de directe invloedssfeer van het individuele kind.

Het landelijke governance stelsel zorgt er voor dat het in verreweg de meeste gevallen goed gaat. Gewetensvolle vergunninghouders met goede professionals, die werken in toegewijde teams, gaan goed tewerk. Zij leveren verantwoorde processen af en volgen gelegitimeerde wetgeving en doordachte richtlijnen van de overheid. De overheid stelt algemene normen waaraan de praktijk moet voldoen, erkent instellingen en/of bekostigt die en bevordert de netwerken waardoor over de grenzen van de disciplines wordt samengewerkt.

Vanwege de zero tolerance norm focust de overheid zich niettemin op gevallen waar het mogelijk niet helemaal goed gaat. Dit betekent dat de overheid toch ook stuurt op deelproblematiek die zich moeilijk of niet laat reguleren door algemeen verbindende voorschriften, protocollen of landelijke richtlijnen. Dit leidt tot repressief beleid.

De governance theorie dient naar de opvatting van de heer Minderman dan ook te worden omgedraaid: niet kijken naar wat de overheid of landelijke of institutionele partners kunnen doen, maar kijken welke checks en balances zich ontwikkelen in de directe omgeving van het kind. Het zijn de professionals om het kind heen, die met behulp van de checks en balances de zero tolerance norm dienen te handhaven. Dat vraagt om constructieve samenwerking en een onderling kritische houding op de kwaliteit van handelen, oftewel zelfreflectie en professionele onderlinge reflectie.

Dat mechanisme moet mogelijk worden gemaakt en worden gestimuleerd met behulp van de interventieladder. De governancekring die daaromheen staat, het management van de instelling, dient op zijn beurt scherp te worden gehouden door de wetgeving en intermediaire organisaties als de Inspectie jeugdzorg en de Centrale autoriteit. Inspectie en Centrale autoriteit dienen op hun beurt weer op spanning te worden gehouden door de wetgever (beleidsafdeling). Die moet niet alleen zorgen dat de Minister op de hoogte wordt gehouden voor de vervulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar moet ook een governance mechanisme creëren waardoor centrale autoriteit en Inspectie een gezonde, constructieve en professionele bijdrage leveren voor de kring van managers.

Conclusie is dat de overheid niet kan sturen op professionals, maar wel op professionaliteit. De overheid kan een arrangement creëren waarin de professionaliteit vereist wordt die controleerbaar is; een vorm dus van directe beïnvloeding.

Bij de professionals op de werkvloer is de verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten ten opzichte van elkaar van belang om tot een samenhangende samenwerking te komen waar een constructieve spanning op professionaliteit heerst. De managementlaag eromheen dient er voor te zorgen dat die professionaliteit werkt en blijft werken. Vraag is hoe de Inspectie en Centrale autoriteit de autonomie en spanning kunnen creëren waardoor de managers in staat zijn hun rol goed te vervullen en welke acties of rollen de overheid moet spelen in het faciliteren van dit governance mechanisme. De normering van de professionaliteit zou in protocollen of handvesten van de professionals zelf moeten komen.

In deze besturingsvisie past, naar de opvatting van de heer Minderman, onder voorwaarden een aanwijzingsbevoegdheid. Deze voorwaarden zijn dat de aanwijzingsbevoegdheid zich richt op de Raad van Toezicht (iedere vergunninghouder zou derhalve een raad van Toezicht moeten hebben) en dat de Minister zich met deze aanwijzingsbevoegdheid uitsluitend kan richten op de hoofdlijnen van beleid en governance en niet op individuele zaken. Dit uitgangspunt impliceert naar zijn mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt. Een aanwijzingsbevoegdheid in deze zin betekent dat er op onprofessioneel gedrag twee hoofdsancties kunnen ontstaan:

- intrekking van de vergunning; of
- eenzijdige aanwijzing van de Minister die, bij niet naleving, de intrekking tot gevolg heeft.

Publiek-private samenwerking (inleiding door mw. Chamon, hoofd van de Centrale autoriteit van de Vlaamse gemeenschap in België):

Tegenover de uiteenzetting van het governance concept door professor Minderman staat de weergave van de praktijk rond interlandelijke adoptie zoals deze in Vlaanderen bestaat. Uit de uiteenzetting door mw. Chamon, blijkt dat de Vlaamse Centrale Autoriteit (VCA) voor de gehele procedure van aanmelding van aspirant-adoptiefouders tot en met de goedkeuring van de

matching bevoegd is. De VCA erkent, subsidieert en werkt samen met alle instanties in het Vlaamse adoptieveld en daarbuiten. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor iedere adoptie in Vlaanderen ligt bij de overheid die toezicht moet uitoefenen. Mw. Chamon stelt dat de samenwerking resulteert in een win-win situatie, doordat de betrokkenheid van een adoptiedienst (vergunninghouder) gecombineerd wordt met een afstandelijkere toetsing van ieder dossier aan een overeengekomen werkwijze en aan de wettelijke vereisten. Het zet naar de mening van mw. Chamon ook de adoptiediensten uit de wind zonder hen van de verantwoordelijkheid voor een goede bemiddeling te ontslaan. Naar haar indruk blijkt ook steeds weer dat het toezicht van de overheid op ieder dossier de adoptiediensten weerbaarder maakt ten aanzien van de contacten in het herkomstland. De overheid heeft ook andere informatiekanalen ter beschikking om de voorgenomen adoptiesamenwerking te toetsen.

Uitkomsten/aanbevelingen uit de workshopsessies

Tijdens twee workshopsessies is over de inleidingen gediscussieerd aan de hand van de volgende stellingen:

1. *Adoptieproblemen komen voort uit een gebrek aan professionaliteit van de direct betrokken 'professionals'.*
2. *De overheid kan niet sturen op professionals, wel op professionaliteit, die alleen kan worden gedefinieerd door de professionals zelf.*
3. *Ten aanzien van optimale adoptieprocessen geldt dat de oplossing moet komen uit het veld: het haakje zit aan de binnenkant (niet bij de overheid).*
4. *Iedere vergunninghouder moet om redenen van 'good governance' zijn voorzien van een goede raad van toezicht, die de geadresseerde is van de aanwijzing van de overheid.*
5. *De overheid is verantwoordelijk voor elk kind dat via interlandelijke adoptie geplaatst wordt en moet daarom voor elk adoptiekanaal en elk adoptiedossier beslissingsverantwoordelijkheid nemen.*
6. *Betrokkenheid van de overheid bij elk adoptiekanaal en elk individueel adoptiedossier versterkt/verzwakt de positie van de vergunninghouders in het herkomstland.*

De uitkomst van de discussie over de eerste stelling was, dat men het er in meerderheid mee oneens was. Men vond dat de overheid een meer 'leading role' zou moeten nemen en evenzeer vanuit professionaliteit moet werken. Voorts was de opvatting dat er een grote afhankelijkheid is van het land waarmee wordt gewerkt. Daarin kunnen grote verschillen optreden. Niet alles is te beïnvloeden. Tot slot werd opgemerkt dat ook professionals vanuit hun professionaliteit subjectief kunnen redeneren; professionaliteit biedt dus geen garantie.

De opvattingen ten aanzien van de tweede stelling waren verdeeld. Zo vond men dat sturen op professionaliteit een druk legt op de organisaties. De kans bestaat dat er dan slechts ruimte blijft voor 2 vergunninghouders. Ook was men van mening dat de politiek soms ook een bepalende rol speelt, evenals de noodzaak tot bezuinigingen. Daarnaast werd opgemerkt dat de zwakste schakel in de keten veelal in het buitenland zit.

Uit de discussie volgde de constatering dat de overheid niet kan volstaan met het stellen van eisen; dan moet zij ook faciliteren. Voorts was de opvatting dat partijen elkaar moeten kunnen ondersteunen. Professionaliteit vraagt om onderling contact en uitwisseling van kennis en ervaring. Over de derde stelling waren de deelnemers het overwegend eens. Wel werd de kritische kanttekening gemaakt dat screening van een dossier specifieke deskundigheid vraagt. Met name bij de toename van special needs kan de vraag gesteld worden of de vergunninghouders voldoende deskundig zijn. Het Kwaliteitskader werkt, maar is onvoldoende dwingend.

Uit de discussie volgde de aanbeveling om een arts standaard het kinddossier te laten beoordelen voordat een kind wordt gematchd. Voorts werd aanbevolen dat ouders met het dossier van een voorgesteld kind een eigen arts moet kunnen raadplegen. Nazorg moet een vast onderdeel vormen van de adoptieprocedure. Tot slot werd aanbevolen om de continuïteit beter te waarborgen zodat ook na de plaatsing een beroep kan worden gedaan op deskundigheid in de keten.

De stelling dat iedere vergunninghouder om redenen van 'good governance' voorzien moet zijn van een goede raad van toezicht, die de geadresseerde is van de aanwijzing van de overheid, vond over het algemeen weerklank. Als kritische opmerking kwam naar voren dat dit kan leiden tot concentratie en schaalvergroting. Geconstateerd werd dat deze vorm van bestuur eigen 'checks and balances' vraagt.

De reacties op de vijfde stelling waren divers. Een deel van de deelnemers was het met de stelling eens, maar stelt er tegenover dat het kinddossier in de loop der tijd is geëvolueerd en nu veel meer informatie bevat. Ook het kwaliteitskader heeft tot een sterke verbetering van de positie van de vergunninghouder geleid. Een kritische kanttekening was dat de verantwoordelijkheid van de overheid in Nederland helder is, maar het probleem eerder in het buitenland zit.

Een ander deel was het met de stelling oneens. Men vond het te gemakkelijk om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen. De vergunninghouders hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid en hebben doorgaans een directer contact in de landen van herkomst. Voorts werd de opvatting geventileerd dat de overheid de verantwoordelijkheid die zij zelf heeft eerst goed moet kaderen voordat er een verantwoordelijkheid bij de vergunninghouders wordt gelegd. Algemene constatering was dat de overheid is gebonden aan internationale afspraken en daardoor beperkt wordt (vertrouwensbeginsel).

Voorts werd de opvatting gedeeld dat overheid en vergunninghouders een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen. Als de informatie uit het buitenland onvoldoende is, moet men nee durven zeggen.

Op de laatste stelling was de algemene reactie dat, hoewel de situatie per land verschillend is, de algemene opvatting werd gedeeld dat betrokkenheid van de overheid de positie van de vergunninghouder versterkt.

Het veranderend profiel van adoptiekinderen en aspirant-adoptiefouders (Inleiding door Dr. Vinke, Gz-psycholoog, Kinder- en Jeugdpsycholoog en Orthopedagoog)

Dr. Vinke memoreert in haar inleiding de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan op het gebied van adoptie. Zij noemt de verschuiving in de zeventiger jaren van binnenlandse adoptie naar interlandelijke adoptie, de verschuiving in de jaren daarna van gezonde jonge kinderen voor wie een adoptiegezin werd gezocht naar oudere kinderen en/of kinderen met een special need. Daarnaast noemt zij de overgang van idealisme als drijfveer om te adopteren naar realisme naast de ontwikkeling dat aspirant-adoptiefouders op steeds oudere leeftijd starten met het adoptieproces. Vaak na lang en intensief medisch te zijn behandeld. Tot slot de toegenomen mogelijkheid voor aspirant-adoptiefouders om als gehuwd, ongehuwd samenwonend of als alleenstaande te adopteren.

Uit de cijfers over de afgelopen jaren blijkt dat het aantal kinderen met special needs, voor wie aspirant-adoptiefouders worden gezocht, relatief is toegenomen. Dit betekent voor de vergunninghouders een uitdaging met betrekking tot de kwaliteit van de (medische en psychologische) rapportage over het kind.

Het veranderende profiel van adoptiekinderen vraagt om vaststelling van een aantal uitgangspunten:

- het recht op adoptie is en blijft voorbehouden aan kinderen;
- de vraag van het kind moet centraal blijven staan;
- er dient meer te worden gematched aan de hand van het opvoedingskapitaal en de persoonlijke competenties van de adoptiefouders.

Vergunninghouders richten zich in hun intake van aspirant-adoptiefouders al op het individuele kapitaal en de competenties van aspirant-adoptiefouders. Mw. Vinke beveelt aan om zich ook specifiek op de eigenheden van het kind te richten in het licht van een zorgvuldige matching.

Zij vraagt hierbij bijzondere aandacht voor het feit dat kinderen met special needs kinderen zijn met een bijzondere voorgeschiedenis. De kinderen zijn door allerlei omstandigheden (erfelijkheid, ziekte, negatieve levenservaringen) niet in staat geweest zich te ontwikkelen zoals men dat op grond van de kalenderleeftijd zou verwachten. Of deze kinderen zijn door hun achtergrond (voorgeschiedenis) in de toekomst beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Ook kan het zijn dat hun aandoening op enig moment specifieke ondersteuning vraagt.

Om deze reden geeft mw. Vinke aan dat zij het belangrijk vindt dat zorgprofielen worden opgesteld aan de hand van specifieke special needs groepen, naast een overzicht van het benodigd opvoedingskapitaal en opvoederscompetenties van aspirant-adoptiefouders.

Van daaruit kan per individueel kind de special need en de zorg- en ontwikkelingsvraag in kaart worden gebracht. Aan de hand hiervan kan worden gezien welke vaardigheden en competenties van ouders worden gevraagd.

Volgens mw. Vinke is de impact van het vorenstaande:

- dat van overheid en politiek wordt gevraagd om adoptie als een langdurige, blijvende zorgvariant te beschouwen. Dit vraagt om het faciliteren van het recht op zorg;
- dat de SAV meer moet aansluiten bij de aspirant-adoptiefouders en een ontwikkelperspectief moet kiezen;
- dat de Raad voor de Kinderbescherming risico's moet blijven uitsluiten, maar daarnaast de focus zou kunnen richten op ontwikkelbare competenties en een competentieprofiel van aspirant opvoeders zou kunnen opstellen;
- dat vergunninghouders meer en andere kindinfo zouden kunnen verzamelen, waarbij de opvoedingsvragen en zorgbehoefte zouden kunnen leiden tot het opstellen van een zorgprofiel per kind.

Voor de praktijk betekent dit dat vergunninghouders zich meer moeten richten op het matchen van het zorgprofiel van het kind aan het competentieprofiel van de aspirant-adoptiefouders.

Zij meent dat van VWS moet worden gevraagd zorg te dragen:

- dat alle kinderen die binnenkomen medisch en psychologisch worden gescreend;
- dat adoptie alerte hulpverlening in (jeugd-)zorg, eerstelijnszorg en GGZ wordt geborgd; en
- dat een systeem van respite care heringevoerd wordt voor kortdurende opvang in tijden van nood en te hoge belasting - dat zou kunnen via ervaren adoptie- of pleeggezinnen die tijdelijk en kortdurend de adoptiegezinnen met SN kinderen ontlasten

Zij verwijst naar de Inspectie jeugdzorg, die aanbeveelt een vorm van begeleiding na de plaatsing als vast onderdeel in de procedure op te nemen.

Tot slot beveelt mevrouw Vinke aan het verloop van de adopties te monitoren en periodiek het beleid bij te stellen op basis van de bevindingen, en wetenschappelijk onderzoek te doen naar de effecten en het welzijn van de kinderen op lange termijn. Zij acht het van belang dat alle instanties en organisaties werken vanuit recente wetenschappelijke en praktische inzichten. Een adoptie-onderzoeksbank of register zoals bijvoorbeeld voor tweelingen

Het veranderend profiel van adoptiekinderen en aspirant-adoptiefouders (Inleiding door de heer Westra, bestuurslid van United Adoptees International)

De heer Westra levert, zoals hij zelf stelt, met zijn inleiding een provocatieve bijdrage die tot doel heeft een paradigma verschuiving te bewerkstelligen om tot een breder inzicht te komen over de materie van adoptie. Hij bepleit om deze reden de volgende stellingen:

- Globalisering en adaptatie van een nieuw adoptiestelsel. Daarin zou ruimte moeten zijn voor vrij verkeer van mensen en zou het eenvoudiger moeten zijn wederzijds te adopteren. Dit houdt in dat ouders in India even eenvoudig zorg moeten kunnen dragen voor Nederlandse kinderen als thans in omgekeerde situatie geschiedt. Daarbij zouden de standaarden moeten gelden van het land waar het kind naartoe gaat.
- Er dient een Open Source Care systeem te komen. Daarin zouden kinderen gemakkelijk overal ter wereld van zorg (ziekenhuis- /medische zorg) gebruik moeten kunnen maken, waarna kinderen hetzij weer terug keren naar hun land van herkomst, dan wel in het land van opvang kunnen blijven. De keuze zou aan het kind gelaten moeten worden.
- Het IVRK moet voor ieder land op dezelfde wijze gebruikt worden zonder voorrang en vrije interpretatie voor westerse staten.
- Wederzijdse transculturele uitwisseling en adoptie moeten mogelijk zijn. Dit zou onder meer inhouden dat Nederlandse kinderen open worden aangeboden voor plaatsing bij gezinnen in de VS en Australië, maar ook in landen als Brazilië, Rusland, India en China. Kinderen met een OTS zouden zelfs voorrang moeten krijgen bij de plaatsing.
- Special Needs moet niet langer als selectie criterium gelden; ieder gehandicapt kind moet een behandeling krijgen die wordt betaald door het ontvangende land, voordat het kind ter adoptie wordt aangeboden.
- Aspirant-adoptiefouders moeten financiële en maatschappelijke ondersteuning ontvangen van landen van herkomst voor het verzorgen van het adoptiekind tot het 25^e jaar (dus inclusief de studietijd, wat voor Aziatische landen van groot belang wordt geacht).
- Medewerkers van adoptieorganisaties moeten een bonus krijgen bij het snel plaatsen van kinderen in adoptiegezinnen.

Uitkomsten/aanbevelingen uit de workshopsessies:

Tijdens twee workshopsessies is over de inleidingen gediscussieerd in subgroepen aan de hand van de volgende aandachtsgebieden..

- Voorlichting
- Screening van de aspirant-adoptiefouders
- Screening van de adoptiekinderen
- Nazorg

Ten aanzien van de voorlichting wordt het volgende aanbevolen:

- Houd een algemene voorlichtingsbijeenkomst waarin diverse vormen van gezinsplanning/vorming en het opvoeden van kinderen aan de orde komen, voordat de voorlichtingscursus plaatsvindt;
- Besteed tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten specifiek aandacht aan pleegzorg;
- Breng pleegzorg en adoptie meer samen;
- Besteed tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten specifiek aandacht aan de effecten van de adoptie voor het kind en zijn/haar omgeving. Heb daarbij oog voor de speciale opvoedingsvragen die er kunnen zijn.
- Besteed aandacht aan de combinatie adoptie en special needs. Welke invloed heeft het één op het ander;
- Pas op dat in de voorlichting niet alleen de focus uitgaat naar special needs, waardoor andere gebieden wellicht vergeten worden;
- Breng een duidelijk onderscheid aan tussen een medische special needs en een sociaal emotionele special needs;
- Geef voorlichting aan het adoptiekind zelf. Wat betekent de special needs voor het kind zelf. Bevraag daarop volwassen geadopteerden die ervaring hebben met special needs
- Wijzig de structuur van de voorlichting in drie voorlichtingsbijeenkomsten en drie nazorg bijeenkomsten (analoog aan een oorspronkelijke plan voor opzet voorlichting in 1989)
- Keer het huidige proces om en stel een quotum aan het aantal ouders dat geschikt is om te adopteren. Dat wil zeggen: bepaal het aantal kinderen met special needs waartoe Nederland in staat is om optimale zorg in een gezinsomgeving te bieden.

Ten aanzien van de screening van de aspirant-adoptiefouders wordt het volgende aanbevolen:

- Ga uit van een special needs, stem daar het gezinsonderzoek op af. Als je voor special needs geschikt bent, ben je vanzelfsprekend ook geschikt voor niet special needs.
- Ga uit van gradaties in de special needs en stem daar het onderzoek op af.
- Screen ouders op de talenten die passen bij de special needs/ gradaties.
- Bespreek de lange termijn visie van aspirant-adoptiefouders op de ontwikkeling van het gezin met een adoptiekind.
- Beschouw de familiecontext en maak een risico-inschatting aan de hand van de historie van aspirant-adoptiefouders.
- Stel een informantenonderzoek in.
- Richt het raadsonderzoek op de volgende onderwerpen:
 - o Flexibiliteit van de aspirant-adoptiefouders
 - o Stressbestendigheid
 - o Managementkwaliteiten (een gezin kunnen managen)
 - o Beschikbare tijd
 - o Sociaal vangnet
 - o Sociale vaardigheid
 - o Life events

Ten aanzien van de screening van het kind en de matching wordt het volgende aanbevolen:

- Zet artsen in bij de Nederlandse vergunninghouders die standaard de medische gegevens van een kind checken, maar ook contacten hebben met de medici in het land van herkomst;
- Beschrijf de zorg- en ontwikkelingsvraag van de kinderen helder;
- Stel kwaliteitseisen aan de screening op zich, maar ook aan de personen die de screening van het kind uitvoeren.
- Nazorg hangt samen met de screening van het kind. Gebruik informatie die je achteraf krijgt voor toekomstige zaken.
- Zet nieuwe media in. Als er te weinig expertise is in het land van herkomst is het bijvoorbeeld wel mogelijk om video-opnames te maken van een kind en die voor te leggen aan een Nederlandse psycholoog/gedragswetenschapper

- Check in het land van herkomst of adoptie ook daadwerkelijk conform internationale kaders geregeld is.
- Onderzoek welke kosten er gemoeid zijn gegaan met deze adoptie.
- Zet kinderartsen + in. Bijvoorbeeld tropenartsen, die kennis hebben van de medische aandoeningen van adoptiefkinderen
- Geef voorlichting aan aspirant-adoptiefouders over special needs.
- Zet meer overheidsgeld in om de kwaliteit van medische dossiers te verbeteren.
- Roep een adoptiepanel in voor de advisering van de matching (zoals in GB)

Ten aanzien van de nazorg wordt het volgende aanbevolen:

- Stel nazorg verplicht. Zet bijvoorbeeld 4 x verplichte VIB in;
- Noem het geen adoptienazorg maar adoptiezorg. Stel het gelijk met pleegzorg;
- Organiseer een verplichte terugkomdag via de SAV;
- Sanctioneer ouders als zij geen gehoor geven aan verplichte nazorg;
- Tuig multidisciplinaire adoptie-units op waarbij alle disciplines vertegenwoordigd zijn. Bijvoorbeeld artsen, psychologen, pedagogen etc.;
- Zorg voor een duidelijke sociale kaart voor adoptiefouders, maar ook voor de geadopteerden; Adoptiezorg stopt niet bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar.
- Zorg er voor dat nazorg laagdrempelig is met het oog op de toekomst;
- Regel verplichte screening na aankomst;
- Heb oog voor de geadopteerde mannen. Deze groep heeft andere psychische problemen dan niet geadopteerde mannen (bv. Meer stemmings- en internaliserende problematiek dan niet geadopteerde mannen)
- Roep het systeem van AFA's (Aandachtsfunctionaris Adoptie) opnieuw in het leven: dat wil zeggen dat er per organisatie 1 persoon verantwoordelijk is voor het bijhouden en ontsluiten van kennis inzake afstand en adoptie;
- De groepsgrootte legitimeert centralisatie en specialisatie op 1 of een paar plekken in Nederland. Als dat gebeurt, regel dan ook wel bovenregionale indicatiebevoegdheid na een diagnostisch traject.
- Richt een nationaal adoptie expertisecentrum in als aanvulling op de bovenregionale indicatiebevoegdheid.



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Februari 2012 | Publicatienr: J-12921



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Veiligheid en Justitie | Directie J. DGPJS/DJJ
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Maart 2012 | Publicatienr: J-13493