

Evaluatieonderzoek Wobka

Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie

Evaluatieonderzoek Wobka

Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie

Adviesbureau Van Montfoort
Woerden, juli 2004

J. van den Braak
E. Elderman
L. Janssen
M. van de Mortel
A. Vinke

Samenvatting

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) verzoekt het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie Adviesbureau Van Montfoort te Woerden om de Wobka, de 'lagere' regelgeving die op de Wobka is gebaseerd en de uitvoeringspraktijk te evalueren. Het onderzoek dient zich te richten op de duidelijkheid van de wetgeving, de afbakening van taken en bevoegdheden van de ketenpartners in adoptie en op sanctioneringsmogelijkheden. Specifieke aandacht moet daarnaast worden besteed aan de adoptieprocedure bij deelbemiddeling en de wetenschappelijke onderbouwing van, en de maatschappelijke opvattingen over, de leeftijdsgrenzen die gelden voor adoptie.

Door middel van een inventariserend onderzoek (hoe wordt de Wobka en de 'lagere' regelgeving in de praktijk uitgevoerd?) en een evaluatieonderzoek (stemt hetgeen in de uitvoeringspraktijk gebeurt overeen met de regelgeving?) is antwoord gezocht op de onderzoeksvragen.

Om de uitvoeringspraktijk in beeld te brengen zijn, aan de hand van een interviewformat, 13 (groeps)interviews gehouden met ketenpartners, wetenschappers en betrokkenen in het adoptieproces.

Daarnaast is bij de verschillende ketenpartners cijfermateriaal verzameld, om zo een beeld te geven van aard, inhoud en omvang van interlandelijke adoptie in ons land.

Voor het onderzoek naar deelbemiddeling is mede gebruik gemaakt van een enquête en van dossieronderzoek.

In het deelonderzoek naar de leeftijdsgrenzen is o.a. een literatuuronderzoek uitgevoerd.

De uitkomsten van het onderzoek zijn getoetst aan twee kernvragen die in een toetsingskader zijn vastgelegd.

1. Bevordert de Wobka een adoptieprocedure en –praktijk, waarin de belangen van het kind voorop staan en worden gewaarborgd?
2. Faciliteert de Wobka de uitvoeringsorganen van de Wobka in het zorgvuldig omgaan met de betrokkenen in het adoptieproces?

De onderzoekers komen tot de conclusie dat wet- en regelgeving op de meeste punten voldoende waarborgen biedt voor het voorop stellen van het belang van het kind en voor een zorgvuldige omgang met betrokkenen in het adoptieproces. Wel zouden wet- en regelgeving, meer dan thans gebeurt, nader uitgewerkt moeten worden in duidelijk beleid, zodat de ketenpartners goed weten wat ze van elkaar mogen verwachten, welke beleidsruimte ze (eventueel) hebben en welke eisen het ministerie aan hen stelt. Dit is in het gehele adoptieproces van belang, maar klemmt in het bijzonder in de verhouding tussen het ministerie en de vergunninghouders. In verband met een zorgvuldige omgang met vooral de adoptiefouders bevelen de onderzoekers aan, de Wobka zo te wijzigen dat adoptiefouders rechtstreekse toegang hebben tot de klachtencommissie aan wie klachten over vergunninghouders kunnen worden voorgelegd. Voor wat betreft sanctionering wordt aangedrongen op een sluitende keten van beleid, toezicht en handhaving, waarin eerst met alle betrokkenen beleid wordt vastgesteld, waarna toezicht volgt en zo nodig handhaving wordt ingezet, indien blijkt dat het vastgestelde beleid niet wordt nageleefd. De Wobka biedt de wettelijke instrumenten die daarvoor nodig zijn, fundamentele wijziging van wet op dit punt is dus niet nodig; het gaat eerder om duidelijke beleidsvoering en goede afstemming.

Ten aanzien van deelbemiddeling hebben de onderzoekers niet volledig kunnen vaststellen of de regels rond deelbemiddeling in voldoende mate worden nageleefd. Dit heeft te maken met het feit dat deelbemiddeling door haar aard zich voor een deel aan controle onttrekt. Wel is uit het onderzoek een belangrijk knelpunt naar voren gekomen. De vergunninghouders, die de buitenlandse contacten die de 'zelfdoeners' willen inschakelen voor hun adoptie, op zuiverheid en betrouwbaarheid moeten controleren, voordat het ministerie toestemming geeft om de procedure in gang te zetten, blijken niet altijd over voldoende instrumenten en financiële vergoeding te beschikken om deze controlerende taak goed uit te voeren. Daardoor ontstaan risico's die op de eerste plaats het belang van het kind in gevaar kunnen brengen. De onderzoekers bevelen aan nader te onderzoeken of het specifiek met deze taak belasten van één bepaalde vergunninghouder, die voldoende middelen ontvangt om deze specifieke taak uit te voeren, een bijdrage zou kunnen leveren aan een effectievere controle van buitenlandse contacten.

Ten aanzien van de leeftijdsgrenzen, die gelden voor ouders, wordt voorgesteld de leeftijdsgrenzen van 42 en 46 jaar in de Wobka te handhaven. Gezocht dient te worden naar een leeftijdsgrens die gemiddeld gesproken de kans op succes van de adoptie bevordert. Op grond van wetenschappelijk empirisch onderzoek is er geen optimale leeftijdsgrens aan te geven. Vanuit ontwikkelingen in de maatschappij rond ouderschap heeft de huidige grens van 46 jaar waarbij de beginseltoestemming van rechtswege vervalt, voldoende draagvlak. Voorgesteld wordt om ouders tot het bereiken van de leeftijd van 42 jaar de mogelijkheid te bieden voor het indienen van een verzoek om beginseltoestemming. Op die manier ontstaat, meer dan tot nu toe het geval is, in voldoende mate tijd en ruimte (vier jaar) voor het doorlopen van het adoptieproces en dus voor een succesvolle matching. In geval van adoptie door twee personen zouden de leeftijdsgrenzen van 42 jaar voor het indienen van beginseltoestemming en van 46 jaar voor de feitelijke adoptie, zoals ook thans het geval is, worden gekoppeld aan de oudste adoptiefouder. Dient één ouder een verzoek tot adoptie in en voert hij duurzaam een gemeenschappelijke huishouding met een partner, dan wordt ook de leeftijd van deze partner bij de leeftijdsgrenzen betrokken, omdat mag worden verwacht dat hij in ieder geval als sociale ouder van het kind zal gaan optreden. In een dergelijk geval is voor de leeftijdsgrens ook weer de leeftijd bepalend van de oudste van de twee, dus van de verzoeker of van zijn partner. Daarnaast wordt voorgesteld om de koppeling tussen de 42-plus leeftijd van de adoptiefouder(s) en opname van een gehandicapt kind te laten vervallen. Het is niet in het belang van het kind om langs deze weg de opname van gehandicapte kinderen te bevorderen, zo menen de onderzoekers. Het maximale leeftijdsverschil tussen adoptiefouder en kind blijft volgens de voorstellen van dit onderzoek gehandhaafd. Wel kan een uitzondering worden gemaakt in geval van een onderplaatsing van een tweede of een volgend kind in het gezin.

Woerden

1 juli 2004

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		3
1	Achtergrond en doelstelling van het onderzoek	9
2	Opzet van het onderzoek	12
2.1	Toetsingskader	12
2.2	Keuze van onderzoeksmiddelen	12
2.3	Opbouw van de rapportage	15
3	Wet- en regelgeving: de juridische analyse	17
3.1	Juridische analyse: hoofdlijnen regelgeving	17
3.2	Voorlopers Wobka	17
3.3	Haags Adoptieverdrag	18
3.3.1	Aard van het verdrag	20
3.3.2	Bereik en inhoud van het verdrag	21
3.3.3	Evaluatie van het verdrag	23
3.4	Uitvoeringswet	23
3.5	Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)	24
3.5.1	Hoofdlijnen	25
3.5.2	Adoptie in niet-verdragslanden	28
3.6	Overzicht wijzigingen Wobka	29
3.7	Nadere regelgeving	30
3.8	Samenvatting	31
3.9	Conclusie	31
4	Wet- en regelgeving: positie en taak van de vergunninghouders	32
4.1	Inleiding	32
4.2	Haags Adoptieverdrag	32
4.3	Wobka	33
4.3.1	Vergunningverlening	33
4.3.2	Intrekken van de vergunning	34
4.3.3	Taken	34
4.4	Toezicht	37
4.5	Samenvatting	37
4.6	Conclusies	38
5	De uitvoeringspraktijk	39
5.1	inleiding	39
5.2	De aanmelding: het verzoek om een beginseltoestemming	40
5.2.1	Inleiding	40
5.2.2	De praktijk	40
5.3	De voorlichting aan aspirant-adoptief ouders	41
5.3.1	Inleiding	41
5.3.2	De praktijk	41
5.3.3	Opvattingen van ketenpartners	43

5.3.4	Samenvatting ten aanzien van de voorlichting	44
5.4	Het gezinsonderzoek en de rapportage	44
5.4.1	Inleiding	44
5.4.2	Het onderzoek in praktijk	45
5.4.3	Het raadsrapport	48
5.4.4	Opvattingen van ketenpartners	49
5.4.5	Samenvatting ten aanzien van het gezinsonderzoek	50
5.5	De beginseltoestemming	51
5.5.1	Inleiding	51
5.5.2	De praktijk	52
5.5.3	Opvattingen ketenpartners	54
5.5.4	Samenvatting ten aanzien van de beginseltoestemming	54
5.6	De bemiddeling door vergunninghouders	55
5.6.1	Inleiding	55
5.6.2	De vergunninghouders	55
5.6.3	Inschrijving en intake	56
5.6.4	Bemiddelingen	58
5.6.5	Controle op de zorgvuldigheid van de adopties	61
5.6.6	Opvattingen ketenpartners	61
5.6.7	Samenvatting ten aanzien van de bemiddeling	62
5.7	De approval	63
5.7.1	Inleiding	63
5.7.2	Praktijk	63
5.8	De nazorg	64
5.8.1	Inleiding	64
5.8.2	De praktijk	64
5.8.3	Opvattingen ketenpartners	65
5.8.4	Samenvatting ten aanzien van de nazorg	66
5.9	Landelijke Klachtencommissie Vergunninghouders Interlandelijke Adoptie	66
5.9.1	Inleiding	66
5.9.2	Achtergrond	66
5.9.3	De huidige procedure	67
5.9.4	De praktijk	67
5.9.5	Opvatting ketenpartners	69
5.9.6	Samenvatting ten aanzien van de klachtencommissie	69
5.10	Conclusies deelonderzoek I	70
5.10.1	Inleiding	70
5.10.2	De onderlinge afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	70
5.10.3	De verschillende fases in het adoptieproces	71

6	Toezicht, sanctivering en rechtsbescherming	75
6.1	Inleiding	75
6.2	Toezicht op en sanctivering van de vergunninghouder	75
6.3	‘Toezicht’ op de Minister	76
6.4	Toezicht op de Raad voor de Kinderbescherming	77
6.5	Overig toezicht	78
6.6	Strafbepalingen	78
6.7	Rechtsbescherming	78
6.8	Gegevens uit interviews; toezicht op en sanctivering van de vergunninghouders	79
6.8.1	De Inspectie	79
6.8.2	Het ministerie	80
6.9	Samenvatting	82
6.10	Conclusies	83
7	Deelbemiddeling	85
7.1	Inleiding	85
7.2	Juridische analyse, deelbemiddeling	85
7.2.1	Procedure	86
7.2.2	Opmerkingen ten aanzien van de juridische analyse	87
7.3	Cijfermateriaal	88
7.4	Deelbemiddeling in de praktijk: interviews met het adoptieveld	91
7.4.1	Redenen om over te gaan tot deelbemiddeling volgens de geïnterviewden	92
7.4.2	Knelpunten ten aanzien van deelbemiddeling volgens de geïnterviewden	93
7.5	Deelbemiddeling in praktijk: schriftelijke bevraging vergunninghouders, Raad, BZA	96
7.5.1	Onregelmatigheden bij deelbemiddeling (enquêtes)	98
7.5.2	Deelbemiddeling en het belang van het kind (enquêtes)	100
7.5.3	Toezicht en controle op deelbemiddeling (enquêtes)	101
7.5.4	Suggesties uit de enquêtes voor wijziging van deelbemiddeling	102
7.5.5	Samenvatting deelbemiddeling op grond van ervaringen uit de praktijk	102
7.6	Het dossieronderzoek	103
7.6.1	Onderzoekspopulatie en steekproef	103
7.6.2	Documenten in dossiers	105
7.6.3	Leeftijden en bemiddelingsvorm	107
7.6.4	Proceduretijd	109
7.6.5	Contact voor deelbemiddeling	110
7.6.6	Samenvatting dossieronderzoek	110
7.7	Samenvatting	111
7.8	Conclusie	111
8	Leeftijdsgrenzen	112
8.1	Inleiding	112
8.2	Juridische analyse	112
8.2.1	Leeftijdsgrens (aspirant) adoptiefkind	112
8.2.2	Leeftijd aspirant-adoptiefouders	113
8.2.3	Leeftijdsgrenzen Wobka	113
8.2.4	Bijzondere omstandigheden Robka	114

8.2.5	Parlementaire discussie	115
8.2.6	Opmerkingen n.a.v. de juridische analyse over de leeftijdsgrenzen	116
8.3	Eénouder-adoptie	116
8.3.1	Adoptieverdrag	116
8.3.2	Wobka en adoptie door paren van gelijk geslacht	117
8.3.3	Niet-homoverklaring	117
8.3.4	Leeftijdsgrenzen	118
8.4	Pedagogisch kader en maatschappelijke context	118
8.4.1	Pedagogisch kader	118
8.4.2	Maatschappelijke context	120
8.4.3	Kinderwens, uitstel en adoptie	124
8.4.4	Leeftijd kind en leeftijd ouders ten tijde van de adoptie	125
8.4.5	Samenvatting pedagogische en maatschappelijke context	127
8.5	Literatuurstudie	127
8.5.1	Leeftijd ouders	128
8.5.2	Leeftijd kind	131
8.5.3	Samenvatting literatuurstudie	134
8.6	Interviews	134
8.6.1	Mening omtrent de leeftijdsgrenzen in de wet	135
8.6.2	Samenvatting interviews leeftijdsgrenzen	139
8.7	Enquête	139
8.7.1	Gewenste basis voor een systeem van leeftijdsgrenzen	140
8.7.2	Belang van het kind en leeftijdsgrenzen	140
8.7.3	Hanteren leeftijdsgrenzen	141
8.7.4	Samenvatting enquête	141
8.8	Samenvatting	142
8.9	Conclusies	142
9	Conclusies en aanbevelingen	145
9.1	Inleiding	145
9.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen van deelonderzoek I	145
9.2.1	Aanbevelingen naar aanleiding van deelonderzoek I	150
9.3	Beantwoording onderzoeksvragen deelonderzoek II	152
9.3.2	Aanbevelingen naar aanleiding van deelonderzoek II	156
9.4	Beantwoording van de onderzoeksvragen van deelonderzoek III	157
9.4.2	Aanbevelingen bij deelonderzoek III	160
9.5	Beantwoording van de onderzoeksvragen van deelonderzoek IV	161
9.6	Slotconclusie over de Wobka	166
	Summary	168

1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

Op 1 oktober 1998 is de "Hague Convention on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption" uit 1993 voor Nederland in werking getreden.

Dit Haags Adoptieverdrag heeft een kinderrechtelijke signatuur; adoptie wordt gezien als een vorm van kindbescherming. Het verdrag is mede gebaseerd op artikel 3 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). De centrale doelstelling van het IVRK en het Adoptieverdrag is het dienen van de belangen van het kind.

Ten gevolge van de ratificatie van het Haags Adoptieverdrag heeft Nederland de nationale adoptiewetgeving, de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen (Wobp) uit 1989, aangepast in de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka). Deze wet is eveneens op 1 oktober 1998 in werking getreden.

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet, heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie, in opdracht van DGPJS/DJC/afdeling jeugd van het ministerie van Justitie¹, Adviesbureau Van Montfoort verzocht de wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk te evalueren. Het doel van het onderzoek is te bepalen of wet- en regelgeving en/of het uitvoeringsbeleid aanpassing behoeven.

De probleemstelling van het onderzoek is door de opdrachtgever als volgt geformuleerd: "Hoe wordt de Wobka in de praktijk toegepast en welke knelpunten worden hierbij gesignaleerd?"

Om tot een antwoord op de probleemstelling te komen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Vragen met betrekking tot duidelijkheid in wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid:

- 1 a Is de wet- en regelgeving, waar het gaat om afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken ketenpartners, duidelijk?
- b Wordt de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken ketenpartners eensluidend geïnterpreteerd?
- c Waaraan zijn eventuele verschillen in interpretatie toe te schrijven?
- d Tot welke knelpunten leidt dit in de praktijk?

- 2 a Zijn de taken en bevoegdheden van toezichthouders, het bureau Centrale Autoriteit en de Inspectie jeugdzorg duidelijk genoeg omschreven en afgebakend?
- b Is er sprake van overlapping van taken?
- c Zo ja, waar ligt deze overlap?
- d Zo ja, wat zijn de gevolgen van deze overlap?
- e Zijn er taken die "tussen de wal en het schip" vallen?
- f Zo ja, om welke taken gaat het?

¹ De directie Wetgeving van het ministerie van Justitie is eveneens nauw bij het onderzoek betrokken.

- 3 a Beschikken beide instanties naar hun eigen oordeel en die van onafhankelijke deskundigen over voldoende bevoegdheden om de bij wet vastgelegde toezichtstaak goed te kunnen uitvoeren?
- b Indien niet, tot welke knelpunten leidt dit?
- c Indien niet, hoe zouden de knelpunten opgelost kunnen worden?

Vragen met betrekking tot sanctionering:

- 4 a Doen er zich in de praktijk problemen voor ten aanzien van de taken van vergunninghouders?
- b Zo ja, om welke problemen gaat het?
- 5 a Over welke bevoegdheden beschikken de autoriteiten om op deze problemen te reageren?
- b Welk instrumentarium gebruiken zij daarbij?
- 6 a (Hoe) gebruikt het bureau Centrale Autoriteit in de praktijk haar bevoegdheden jegens vergunninghouders?
- b Hoe vaak gebruikt zij haar bevoegdheden jegens vergunninghouders en
- c Welke instrumenten worden ingezet?
- d Om welke redenen?
- 7 a Beschikt het bureau Centrale Autoriteit over voldoende instrumenten in het geval een vergunninghouder het Haags Adoptieverdrag en/of wet- en regelgeving overtreedt?
- b Zo nee, waar liggen dan de knelpunten en waarom?
- c Welke oplossingen zijn hiervoor denkbaar?
- 8 a Zijn de criteria waaraan het handelen van vergunninghouders moet worden getoetst, helder en duidelijk in de wet- en regelgeving neergelegd?
- b Zo nee, wat ontbreekt eraan?
- c Hoe zou dat opgevangen kunnen worden?

Vragen met betrekking tot de adoptieprocedure en deelbemiddeling:

- 9 a Hoe wordt de wet- en regelgeving betreffende de adoptieprocedure via deelbemiddeling in de praktijk toegepast?
- b Verloopt de procedure zoals ze in de wet- en regelgeving is vastgelegd?
- c Worden er onregelmatigheden geconstateerd?
- d Indien ja, hoe vaak worden er onregelmatigheden geconstateerd?
- e Indien ja, waardoor worden de onregelmatigheden geconstateerd?
- f Welke knelpunten worden door ketenpartners ervaren?
- 10 a Kunnen de belangen van het kind bij een adoptieprocedure via deelbemiddeling voldoende gewaarborgd worden?

- b Vooral waar het gaat om het toetsen van de omstandigheden waaronder adoptie tot stand gekomen is (afstandsverklaring) en de kanalen waarvan gebruik gemaakt is (geen winstbejag of kinderroof).
 - c In het geval dat niet zo is, waar ligt dat aan?
- 11 a Beschikt het bureau Centrale Autoriteit over voldoende instrumenten om de zorgvuldigheid van de adoptieprocedure via deelbemiddeling te controleren?
- b Welke knelpunten dienen zich aan?
 - c Waarom dienen deze knelpunten zich aan?

Vragen met betrekking tot de wetenschappelijke onderbouwing van het systeem van de leeftijdsgrenzen:

- 12 Sluit het systeem van de leeftijdsgrenzen aan bij de recente wetenschappelijke inzichten uit de ontwikkelingspsychologie en pedagogie, voor zover het specifiek het opvoeden van een adoptiefkind (kind van andere ouders) betreft?
- 13 Wat zijn de opvattingen van betrokken actoren (ketenpartners, belangengroepen, deskundigen) over het huidige systeem van leeftijdsgrenzen?
- 14 Hoe absoluut moeten de leeftijdsgrenzen gehanteerd worden?
- 15 a Moet het systeem van de leeftijdsgrenzen verruimd worden gezien de ontwikkeling in de maatschappij?
- b Zo ja, welke van de volgende onderdelen: leeftijd adoptiefouders, leeftijd adoptiefkind, leeftijdsverschil tussen oudste ouder en kind en leeftijdsverschil tussen jongste aanwezige kind en nieuw te plaatsen adoptiefkind, verdienen aanpassing?
 - c Welke argumenten vóór en tegen verruiming kunnen hiervoor worden aangedragen?
 - d Hoe zou een mogelijk nieuw systeem vormgegeven kunnen worden?

Ter begeleiding van het onderzoek is door het WODC een commissie ingesteld. De samenstelling van deze commissie is opgenomen in bijlage 1.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2003 - juni 2004.

2 Opzet van het onderzoek

2.1 Toetsingskader

Het evalueren van de Wobka betekent dat onderzocht wordt of, en in welke mate, de bepalingen in de wet bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de wet en het Adoptieverdrag. De belangrijkste doelstelling van de Wobka, het dienen van het belang van het kind middels adoptie, is niet expliciet in de wet te vinden. De Wobka moet namelijk worden gezien als een nationale uitwerking van het Adoptieverdrag dat op zijn beurt weer is gebaseerd op artikel 3 en 21 van het IVRK. De centrale doelstelling van het IVRK en het Adoptieverdrag is het dienen van de belangen van het kind. Dat is daarmee één element van het toetsingskader.

Het tweede element van het toetsingskader wordt gevormd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die het overheidsoptreden normeren als het gaat om het handelen ten opzichte van burgers en instellingen. In het kader van de adoptieprocedure betekent dit dat de overheid en de instanties waaraan de overheid adoptietaken heeft overgedragen zorgvuldig dienen om te gaan met de belangen van alle betrokkenen bij de adoptieprocedure.

In het onderzoek wordt de uitvoeringspraktijk van de adoptie beschreven. Het toetsingskader voor die praktijk is uit bovenstaande twee elementen opgebouwd:

1. Bevordert de (regelgeving van de) Wobka een adoptieprocedure en –praktijk waarin de belangen van het kind voorop staan en gewaarborgd worden?
2. Faciliteert de (regelgeving van de) Wobka en de op de Wobka gebaseerde ‘lagere’ regelgeving dat de bij adoptie betrokken instanties zorgvuldig omgaan met betrokkenen in het adoptieproces?

Het toetsingskader is opgenomen in bijlage 2.

2.2 Keuze van onderzoeksmiddelen

Methodologisch gezien gaat het om een inventariserend onderzoek: hoe wordt de Wobka uitgevoerd, en een evaluatie-onderzoek: klopt hetgeen er in de uitvoeringspraktijk gebeurt met hetgeen in het wettelijk kader gesteld wordt? Er is vooral gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden (Miles & Huberman, 1983; Shaw, 1999; Kvale, 1996; Dilmann, 1978). Voor de gegevensverzameling en analyse betekent dit dat er getracht is het onderwerp vanuit de 'insiders-view' te behandelen. Dit betekent dat wij niet alleen geïnteresseerd zijn in de gebeurtenissen en feiten die in het kader van de Wobka te achterhalen zijn, maar vooral ook in de achterliggende interpretatie van betrokkenen (Wester, 1993). Belangrijke principes daarbij zijn het gericht verzamelen van materiaal en het constant vergelijken van het verzamelde materiaal met het gegeven kader.

Bij de evaluatie van de Wobka wordt al het verzamelde materiaal afgezet tegen het toetsingskader en vergeleken met de wettelijke bepalingen. Doel is telkens een zo compleet mogelijk antwoord te verschaffen op de onderzoeksvragen (Wester, 1993; Strauss & Corbin, 1990). Om dit te realiseren zijn verschillende *methoden van dataverzameling* gebruikt, die in de verschillende deelonderzoeken een bijdrage leveren aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

I *Onderzoek uitvoeringspraktijk*

Aan de beschrijving van de uitvoeringspraktijk gaat een juridische analyse van het Haags Verdrag, de Wobka en de regelingen die de Wobka nader uitwerken vooraf.

De beschrijving van het adoptieproces en de alledaagse gang van zaken in de uitvoering van adoptie is tot stand gekomen aan de hand van informatie uit beleidsdocumenten, het handboek Voorlichting Adoptie en interviews met alle bij adoptie betrokken partijen, professionals en ervaringsdeskundigen. In totaal hebben 13 (groeps)interviews plaatsgevonden met ketenpartners (Stichting Adoptie Voorzieningen, Raad voor de Kinderbescherming, vergunninghouders, beleidsambtenaren bij het Ministerie van Justitie), toezichthouders (Inspectie jeugdzorg, beleidsambtenaren bij het ministerie van Justitie², Landelijke Klachtencommissie Vergunninghouders Interlandelijke Adoptie), wetenschappers (leerstoelhouder adoptie, onderzoekers op het gebied van adoptie en ouderschapskeuze), ervaringsdeskundigen (adoptiefouders via vertegenwoordiging van adoptieouderverenigingen en belangenverenigingen voor adoptiefouders; adoptiefkinderen). De keuze van de instanties en deskundigen die voor een interview in aanmerking kwamen is in de overleg met de leden van de begeleidingscommissie tot stand gekomen. Van deelname aan een interview hebben, om verschillende redenen, afgezien: de afstandsmoeders, de Secretaris Generaal van de Haagse Conferentie³ en van de vergunninghouders: Stichting Flash en NAS. Deze twee vergunninghouders is de mogelijkheid geboden om schriftelijk hun reactie te geven. Alleen NAS heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Een van de wetenschappers, de heer Stams, kon om agendatechnische redenen niet deelnemen aan het interview. De Raad voor de Strafrechtstoepassing is niet bereikt. De lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 3.

Ten behoeve van de interviews is een interviewformat ontwikkeld dat bij de verschillende geïnterviewden een ander accent kreeg, omdat de nadruk in de vraaggelassen vanzelfsprekend lag op de kerntaak of deskundigheid van de geïnterviewde.

De vergunninghouders, de Raad voor de Kinderbescherming, de Stichting Adoptie Voorzieningen en het ministerie van Justitie zijn verzocht hun cijfermateriaal over de jaren 1998-2003 te leveren, via een cijferverzamelingsformulier, om zo een beeld te kunnen geven van aard, omvang en inhoud van de uitvoeringspraktijk van interlandelijke adoptie in Nederland. Er is vervolgens een kwantitatieve analyse van dit bestaand cijfermateriaal toegepast ten aanzien van aard en omvang van de onderzoeksonderwerpen. Deelonderzoek I verschaft zo een antwoord op de onderzoeksvragen 1, 2 en 3.

² Bij het onderzoek zijn betrokken de Directie Wetgeving van het Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand en het bureau Centrale Autoriteit. Deze diensten worden in dit rapport 'het Ministerie' of 'het ministerie van Justitie' genoemd.

³ De Haagse Conferentie is vanwege minimale personele bemensing niet in staat om de nationale adoptiewetgeving van alle landen die deelnemen aan het Adoptieverdrag inhoudelijk te volgen.

II *Onderzoek naar de sanctionering*

Het deelonderzoek naar de sanctionering brengt de problemen en knelpunten in kaart die zich voordoen ten aanzien van de toezichthoudende taken die de Wobka oplegt aan de minister van Justitie en aan de Inspectie jeugdzorg. Daarnaast legt het Adoptieverdrag een toezichthoudende taak op aan de Centrale Autoriteit. Ook dit deelonderzoek begint met een juridische analyse. Onderzocht is de wijze waarop het toezicht is uitgeoefend en in welke mate toezichtsbevoegdheden zijn gebruikt. Voorts is het thema sanctionering in de 13 (groeps)interviews aan bod gekomen.

De betreffende instanties (ministerie van Justitie, vergunninghouders en de Landelijke Klachtencommissie Vergunninghouders Interlandelijke adoptie, Inspectie jeugdzorg) is verzocht hun cijfermateriaal inzake de uitoefening van het toezicht en de toepassing van de toezichtsbevoegdheden over de jaren 1998-2003 te leveren.

De cijfers zijn doorgelicht om een adequaat beeld te kunnen geven van (handhavings) acties die door het ministerie van Justitie, of door de Inspectie ondernomen zijn over de periode van oktober 1998 (inwerkingtreding WOBKA) tot 1 oktober 2003 (start onderzoek) inzake uitvoering van de haar toebedeelde taken en bevoegdheden ten aanzien van het toezicht. In deelonderzoek II is aldus een antwoord op de onderzoeksvragen 4, 5, 6, 7 en 8 verkregen.

III *Onderzoek naar deelbemiddeling*

Het derde deelonderzoek heeft tot doel het in kaart brengen van de procedure voor deelbemiddeling in 2002⁴. In overleg met de begeleidingscommissie is dit onderdeel uitgebreid met een beschrijving van de reguliere bemiddelingsprocedure om aldus een vergelijking te kunnen maken tussen beide vormen van bemiddeling. Gestart wordt wederom met een juridische analyse. Voorts is het thema deelbemiddeling in de 13 (groeps)interviews aan bod gekomen.

De vergunninghouders, het ministerie van Justitie en de Raad is verzocht hun cijfermateriaal inzake deelbemiddeling over de jaren 1998-2003 te leveren. De cijfers zijn doorgelicht om een beeld te schetsen van deelbemiddeling in de voornoemde jaren.

In een enquête voor vergunninghouders, Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie, Raad en ministerie zijn betrokkenen bevraagd ten aanzien van het vraagstuk deelbemiddeling. Via de enquête is vastgesteld wat hun rol geweest is en hoe zij naar hun oordeel daarvoor toegerust waren (uitgesplitst naar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden).

Er heeft een dossieronderzoek plaatsgevonden bij twee van de zeven vergunninghouders waarbij in totaal 16 deelbemiddelingsdossiers en 15 reguliere dossiers zijn geselecteerd.

Deze dossiers zijn geanalyseerd en vergeleken ten aanzien van formele criteria (aanwezigheid van wettelijk verplichte documenten), feitelijke gegevens (leeftijden ouders, duur procedure, leeftijd plaatsing kind) en type contacten (bestaand contact van ouders versus speciaal voor dit doel gezocht contact). Tevens kon worden nagegaan welke stukken die wettelijk in het dossier behoren te zitten, ook aanwezig waren. Voorts werden de dossiers deelbemiddeling vergeleken met een overeenkomstig aantal dossiers reguliere bemiddeling. Deelonderzoek III verschaft een antwoord op de onderzoeksvragen 9, 10 en 11.

⁴ De keuze voor 2002 is gemaakt op verzoek van en in overleg met de begeleidingscommissie. Hierbij dient bedacht te worden, dat de procedure voor deelbemiddeling inmiddels naar aanleiding van enige incidenten door het ministerie van Justitie is aangescherpt. Meer dan voorheen worden, na ontvangst van het rapport van de vergunninghouder, door het ministerie, vragen gesteld ten aanzien van het contact voordat toestemming voor deelbemiddeling wordt gegeven, zie de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 28-4-04.

IV *Onderzoek naar het systeem van de leeftijdsgrenzen*

In het laatste deelonderzoek wordt vastgesteld in welke mate het huidige systeem van leeftijdsgrenzen voldoet aan maatschappelijke opvattingen en wetenschappelijke inzichten.

Er wordt literatuuronderzoek uitgevoerd, waarbij in Nederlandse en buitenlandse literatuur nagegaan is of er empirische evidentie is voor de invloed van leeftijd van zowel ouders, kind als kinderen onderling in een gezin, op het verloop van de adoptieplaatsing.

Ook is gekeken naar de maatschappelijke discussie ten aanzien van leeftijd van ouders en zijn de gegevens van het CBS op dit punt geraadpleegd en vergeleken met de gegevens van het ministerie van Justitie inzake leeftijden van ouders. In de interviews zijn respondenten bevraagd op hun ervaringen en meningen ten aanzien van het systeem van de leeftijdsgrenzen.

De vergunninghouders, het ministerie van Justitie en de Raad is verzocht hun cijfermateriaal inzake leeftijdsgrenzen over de jaren 1998-2003 te leveren. In een enquête voor vergunninghouders, Raad en ministerie zijn betrokkenen bevraagd ten aanzien van het onderwerp leeftijdsgrenzen. Via de enquête is gevraagd naar knelpunten en meningen over de leeftijdscriteria. Deelonderzoek IV geeft daarmee antwoord op de onderzoeksvragen 12, 13, 14 en 15.

Verschillende instanties en (belangen) groeperingen hebben (deels ongevraagd) materiaal naar onderzoekers van Adviesbureau Van Montfoort gestuurd ten behoeve van het onderzoek. Daar waar het voor het onderzoek relevante informatie betrof is daar gebruik van gemaakt. In bijlage 4 is een lijst met toegezonden informatie opgenomen.

De gebruikte onderzoeksmiddelen (interviewformats, cijferverzamelingsformulier, enquête, dossierformulier) zijn in een aparte band opgenomen en bij Adviesbureau Van Montfoort opvraagbaar.

2.3 *Opbouw van de rapportage*

Deze rapportage bevat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek. De rapportage is als volgt opgebouwd :

- De juridische analyse is over verschillende deelonderzoeken verspreid. Hoofdstuk 3 bevat een algemene juridische analyse, hoofdstuk 4 betreft de wettelijke taken en bevoegdheden van de vergunninghouders. Andere onderwerpen van de juridische analyse zijn bij verschillende deelonderzoeken ondergebracht.
- In hoofdstuk 5 komt het eerste deelonderzoek - de uitvoeringspraktijk - aan de orde. Het hoofdstuk is 'chronologisch' opgebouwd: het beschrijft de praktijk van de aanvraag van een beginseltoestemming bij het ministerie van Justitie, de voorlichting aan aspirant-adoptiefouders door de Stichting Adoptie Voorzieningen, het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming, de uiteindelijke beginseltoestemming door het ministerie van Justitie, de bemiddeling door de vergunninghouder, de approval door het bureau Centrale Autoriteit, de nazorg door de vergunninghouder en tot slot de landelijke klachtencommissie die klachten over het handelen van vergunninghouders behandelt.
- Hoofdstuk 6 betreft het tweede deelonderzoek: het toezicht en de sanctionering. De eerste paragraaf is gewijd aan een juridische analyse van het toezicht en de sanctionering door de toezichthouders. Vervolgens komen het toezicht op de vergunninghouder, op de Centrale Autoriteit en op de Raad voor de Kinderbescherming aan bod.

- Hoofdstuk 7 en 8 gaan nader in op twee specifieke onderwerpen: de deelbemiddeling (hoofdstuk 7) en het wettelijke systeem van leeftijdsgrenzen (hoofdstuk 8). Beide hoofdstukken starten met een juridische analyse van de relevante wetgeving.
- Hoofdstuk 9 is het slothoofdstuk, waarin conclusies en aanbevelingen worden gegeven.

3 Wet- en regelgeving: de juridische analyse

3.1 Juridische analyse: hoofdlijnen regelgeving

In dit gedeelte van de onderzoeksrapportage worden het Haags Adoptieverdrag en de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) op hoofdlijnen weergegeven. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de voorlopers van de Wobka.

3.2 Voorlopers Wobka

Tot 1956 kende onze wetgeving geen mogelijkheden tot adoptie. Dat veranderde toen in november 1956 in het Burgerlijk Wetboek een adoptieregeling werd opgenomen. Adoptie werd (en wordt ook nu nog) gezien als een maatregel van kindbescherming. Het doel is de belangen van het kind te dienen. In 1956 werd daarbij vooral gedacht aan kinderen die zeer langdurig en in feite definitief waren opgenomen in een pleeggezin. De nieuwe wet bood deze pleegouders en hun pleegkind de mogelijkheid om een ook in juridische zin ouder - kind relatie aan te gaan en daarmee de gezinssituatie te bekrachtigen. Deze eerste wet richtte zich op de adoptie van een Nederlands kind door Nederlandse ouders, daardoor bood de wet in onvoldoende mate antwoord op de ontwikkeling in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw waarin Nederlandse echtparen steeds vaker kinderen vanuit het buitenland gingen adopteren. Deze ontwikkeling werd mede ingegeven door het geringe aantal kinderen in ons land dat ter adoptie werd aangeboden.

Een adoptie van een buitenlands kind vraagt om uitgebreidere regelgeving, want bij een dergelijke adoptie spelen veel meer partijen een rol. Zo ontstaan er met de opkomst van de interlandelijke adoptie bijvoorbeeld bemiddelingsbureaus die voor ouders contact leggen met instellingen in het buitenland die kinderen ter adoptie aanbieden.

In de jaren zeventig reageert de Nederlandse overheid met een vergunningenstelsel op de steeds indringender vragen die vanuit de samenleving worden gesteld bij de kwaliteit van de bemiddelingsbureaus en bij de lange wachttijden.

Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen (Wobp).

Dan treedt in 1989 de Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen in werking, die expliciet en speciaal in gaat op interlandelijke adoptie.

Deze wet biedt o.a.:

- Procedureregels voor opname van een buitenlands kind in het gezin.
- Criteria waaraan vergunninghouders, aspirant-adoptiefouders en het te plaatsen kind moeten voldoen.
- Voorschriften voor het gezinsonderzoek, voor de voorlichting en voor de bemiddeling.

In een wijziging van de wet, van kracht geworden in 1994, wordt een aantal beperkingen gesteld aan het zogeheten 'zelf doen'. 'Zelf doen', wil zeggen dat aspirant-adoptiefouders via eigen kanalen en contacten een kind ter adoptie zoeken.

3.3 Haags Adoptieverdrag

Vanaf 1988 bereiden vertegenwoordigers van 36 lidstaten en 30 niet-lidstaten van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht een verdrag voor over interlandelijke adoptie. Ook vertegenwoordigers van ons land nemen deel aan de voorbereidingen. Aanleiding voor het verdrag is vooral het gegeven dat een al sinds 1965 bestaand verdrag over het toepasselijke recht en de erkenning van adopties vooral inspeelt op adopties waarbij alleen landen binnen Europa betrokken zijn. Na de totstandkoming van dit eerste verdrag – het Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht en de erkenning van beslissingen inzake adoptie - is het beeld grondig gewijzigd. Er vinden vooral adopties plaats van kinderen uit landen met een hoog geboortepercentage en zeer ongunstige sociaal-economische omstandigheden door echtparen uit rijke westerse landen. Het verdrag van 1965 – dat overigens nooit door ons land is bekrachtigd – bood geen oplossing voor de juridische en sociale problemen die gepaard gaan met dit type adopties van Derde naar Eerste Wereld. Zo bevat het oude verdrag bijvoorbeeld geen bindende normen die bepalen onder welke voorwaarden een interlandelijke adoptie tot stand mag komen en ook bood het geen bescherming tegen kinderhandel.

Daarom besloot de Haagse Conferentie een nieuw verdrag te ontwerpen, dit werd het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie, vaak kortweg het Haags Adoptieverdrag genoemd. De tekst kwam op 29 mei 1993 gereed en is in ons land op 1 oktober 1998 in werking getreden.

IVRK

Het Haags Adoptieverdrag kan worden gezien als een nadere uitwerking - op het punt van interlandelijke adoptie – van algemene beginselen zoals o.a. neergelegd in het Verdrag Inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Het IVRK, dat voor ons land op 2 september 1990 in werking trad, bepaalt in artikel 3, lid 1 dat bij alle maatregelen die kinderen betreffen, ongeacht of zij worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn, door rechterlijke instanties, door bestuurlijke autoriteiten of door wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen. De lidstaten verplichten zich, blijkens lid 2 van artikel 3, het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor hem zijn en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

In het derde lid van artikel 3 tenslotte, waarborgen de lidstaten dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen, voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede ten aanzien van het bevoegd toezicht.

Artikel 21 van het IVRK gaat nader in op adoptie. De lidstaten zijn verplicht bij adoptie het belang van het kind als voornaamste overweging te laten gelden en zij waarborgen dat de adoptie van een kind, kort samengevat, slechts wordt toegestaan als de geldende wetten en regelingen de adoptie toelaten, gelet op de verhoudingen van het kind met zijn ouders, familieleden of voogden en mits, indien vereist, de betrokkenen na volledig te zijn ingelicht daarmee hebben ingestemd. Daarnaast erkennen de lidstaten dat interlandelijke adoptie pas kan worden overwogen als, weer kort samengevat, een

andere oplossing voor de zorg voor het kind op geen enkele passende wijze kan worden gerealiseerd in het land van herkomst. Daarnaast nemen de lidstaten op grond van artikel 21 passende maatregelen om bij interlandelijke adoptie ongepast geldelijk voordeel voor betrokkenen te voorkomen en zij bevorderen zo nodig bilaterale of multilaterale regelingen of overeenkomsten om de doelstellingen van dit verdragsartikel te realiseren en om te waarborgen dat de plaatsing van het kind in een ander land wordt uitgevoerd door bevoegde autoriteiten of instellingen.

Préambule Adoptieverdrag

Het Adoptieverdrag kan worden gezien als een uitwerking van de artikelen 3 en 21 van het IVRK, voor zover het interlandelijke adoptie betreft. De préambule, waarin zijn opgenomen de beginselen die aan het Adoptieverdrag ten grondslag liggen, zijn dan ook grotendeels afgeleid uit het IVRK. De drie beginselen uit deze préambule zijn:

- 1 Belang van het kind.
Met de adoptie moet het belang van het kind worden gediend. Dit beginsel brengt tot uitdrukking dat het belang van het kind steeds moet worden gesteld boven de belangen van anderen. Anders gezegd: bij adoptie gaat het er om een gezin te vinden voor een kind, en niet om een kind te vinden voor een gezin.
- 2 Subsidiariteit.
Interlandelijke adoptie is een laatste optie. Eerst dient te worden onderzocht (door de Centrale Autoriteit in het land van herkomst) of het kind niet, door passende maatregelen, in de familie van herkomst kan blijven.
Blijkt dat niet mogelijk, dan moet worden onderzocht of plaatsing in een ander gezin in het land van herkomst mogelijk is. Blijkt ook dit niet mogelijk dan kan interlandelijke adoptie worden overwogen.
- 3 Ongeoorloofd financieel voordeel, ontvoering of verkoop van kinderen en kinderhandel is verboden. Het verdrag kan deze ongewenste praktijken niet rechtstreeks voorkomen, maar schept waarborgen en een samenwerkingsstructuur die er mede op is gericht om financiële voordelen bij interlandelijke adoptie te voorkomen.

Na de beginselen uit de préambule verwoordt artikel 1 van het Adoptieverdrag de drie belangrijkste onderwerpen die in het verdrag zijn geregeld:

Basisnormen

Het verdrag geeft een aantal voorwaarden die in elk geval van interlandelijke adoptie in acht moeten worden genomen. Deze basisnormen hebben tot doel te waarborgen dat de belangen van het kind worden gediend en dat zijn grondrechten worden gerespecteerd. In dat kader wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een adoptie pas plaats kan vinden als de staat van herkomst heeft vastgesteld dat het kind in aanmerking komt voor adoptie, dat de afstand goed is geregeld, dat de vergunninghouder onkreukbaar is en dat is voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Van de staat van opvang wordt onder meer geëist dat zij heeft vastgesteld dat de aspirant-adoptiefouders aan de vereisten voldoen en geschikt zijn en dat zij de nodige voorlichting hebben ontvangen.

Samenwerkingsverband

Het verdrag scheidt een samenwerkingsverband tussen de lidstaten, met in ieder land een Centrale Autoriteit die als eerste aanspreekpunt fungeert en die ook kan worden aangesproken op de naleving van het Adoptieverdrag.

Erkenning van adopties

Tenslotte regelt het verdrag dat lidstaten elkaars adoptie-uitspraken erkennen zodat voorkomen wordt dat er dubbele procedures moeten worden gevoerd met alle onzekerheid die dit voor het kind en het gezin met zich meebrengt.

3.3.1 Aard van het verdrag

Gekozen is voor een type verdrag vergelijkbaar met de andere rechtshulpverdragen van de Haagse Conferentie, zoals bijvoorbeeld het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen dat in 1985 tot stand kwam. Rechtshulpverdragen roepen, kort gezegd, vooral een structuur in het leven en regelen daarmee met name verhoudingen en procedures tussen lidstaten.

Het verdrag richt zich, gelet op zijn titel, op de bescherming van kinderen en op de samenwerking tussen staten op het gebied van interlandelijke adoptie.

Het verdrag biedt, ter bescherming van de belangen van het kind, een internationale structuur voor de bemiddeling bij interlandelijke adopties met bijvoorbeeld een stelsel van vergunningen voor bemiddelende instanties en een Centrale Autoriteit die als aanspreekpunt in ieder land fungeert en kan worden aangesproken in geval van misstanden. De Centrale Autoriteiten kunnen voor de gang van zaken in hun land ter verantwoording worden geroepen tijdens de periodieke bijeenkomsten over het functioneren van het verdrag. Bovendien voorziet het verdrag in een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de staat van herkomst en de staat van opvang en in heldere procedures die vooraf dienen te gaan aan de beslissing over de adoptie. Het sluitstuk van het verdrag wordt gevormd door de regeling van de erkenning van de adopties die conform de voorschriften van het verdrag tot stand zijn gekomen.

Het Adoptieverdrag is niet bepalend voor het materiële adoptierecht, dit wil zeggen voor de inhoud van het interne adoptierecht van de lidstaten. Het staat de lidstaten vrij om andere eisen en voorwaarden aan kinderen en ouders te stellen. Zo richt het verdrag zich bijvoorbeeld op adopties door een echtpaar (dit wil zeggen een gehuwde man en vrouw) en door één (al dan niet gehuwde) persoon. Dit betekent voor een lidstaat niet dat hij nu verplicht is om ook éénouder-adopties toe te staan. Het staat iedere lidstaat vrij om adopties bijvoorbeeld uitsluitend toe te staan voor echtparen en het is ook denkbaar dat een lidstaat verder gaat dan het verdrag, door bijvoorbeeld adoptie ook mogelijk te maken voor twee mannen of twee vrouwen. Op het punt van het materiële recht kunnen burgers geen rechten aan het verdrag ontleen. De bepalingen over adoptiefouders en over de maximumleeftijd van te adopteren kinderen geven slechts aan in welke gevallen het verdrag van toepassing is, welke adopties onder de werking van het verdrag vallen. Een lidstaat, zoals ons land, die in de nationale wetgeving heeft opgenomen dat de maximumleeftijd voor adoptie in beginsel zes jaar is, handelt dus niet in strijd met het verdrag (waarin een maximumleeftijd van 18 jaar wordt genoemd).

Terzijde wijzen we er tenslotte op dat het verdrag geen regels over conflictenrecht geeft. Conflictenrecht gaat, kort gezegd, over de vraag welk recht van toepassing is in een internationale situatie. Het verdrag laat het aan de staat van herkomst en de staat van opvang over om, met inachtneming van de basisnormen van het verdrag en met de eigen regels van conflictenrecht, te bepalen of en onder welke voorwaarden een interlandelijke adoptie tot stand kan komen. Overigens is het Nederlands conflictenrecht inzake adoptie pas zeer recent gecodificeerd. Op 1 januari 2004 trad in werking de Wet conflictenrecht adoptie (Staatsblad 2003. nr. 283).

3.3.2 Bereik en inhoud van het verdrag

Een interlandelijke adoptie valt onder het verdrag als het land van herkomst en het land van opvang beide zijn aangesloten bij het verdrag en als daarnaast wordt voldaan aan de adoptievoorwaarden die het verdrag stelt.

Voorwaarden voor adoptie

Zo heeft het verdrag alleen betrekking op adopties door echtgenoten (man en vrouw) en door 'één persoon' (gehuwd, geregistreerd partnerschap, of ongehuwd). Daarnaast regelt het verdrag uitsluitend adopties die familierechtelijke betrekkingen in het leven roepen. Pleegzorg blijft daarmee buiten de werking van het verdrag.

Dan geldt daarnaast nog een maximumleeftijd voor het te adopteren kind. Artikel 3 van het verdrag bepaalt dat het verdrag van toepassing is als de Centrale Autoriteiten overeenstemming over de adoptie hebben bereikt voordat het kind 18 jaar oud is.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Hoofdstuk II van het verdrag geeft inhoud aan het samenwerkingsverband tussen staten op het gebied van interlandelijke adoptie en verdeelt de verantwoordelijkheden tussen het land van herkomst en het land van opvang.

De staat van opvang stelt vast dat:

- de aspirant-adoptiefouders aan de vereisten voor adoptie voldoen en geschikt zijn;
- zij de eventueel vereiste voorlichting hebben ontvangen;
- het kind een vergunning zal krijgen om permanent in het land van opvang te verblijven.

De staat van opvang heeft de vrijheid om aan de vereisten die in het verdrag worden genoemd andere vereisten toe te voegen. Zij zendt een rapport over de geschiktheid van de ouders en de vereisten voor adoptie toe aan de Centrale Autoriteit van het land van herkomst.

Een adoptie kan alleen plaatsvinden als de staat van herkomst heeft vastgesteld dat:

- het kind in aanmerking komt voor adoptie;
- het subsidiariteitsbeginsel in acht is genomen;
- indien toestemming is vereist, de toestemming is verkregen van de andere betrokken personen nadat zij voldoende zijn geïnformeerd over de gevolgen van de adoptie (ouders, familieleden, voogd);
- rekening is gehouden met de wensen en meningen van het kind, en indien het nationale recht dit vereist, zijn toestemming is verkregen.

Pas als beide Centrale Autoriteiten hebben vastgesteld dat aan alle vereisten is voldaan, komt het moment waarop de staat van herkomst beslist of hij er mee instemt dat de adoptie voortgang zal vinden.

Centrale Autoriteit

In hoofdstuk III roept het verdrag in iedere lidstaat een Centrale Autoriteit in het leven die is belast met de nakoming van de verplichtingen die het land op zich heeft genomen door aansluiting bij het verdrag. De Centrale Autoriteiten fungeren internationaal als aanspreekpunt, zij dienen met elkaar samen te werken en de samenwerking van de bevoegde autoriteiten te bevorderen. De Centrale Autoriteit hoeft niet alle taken zelf uit te voeren.

Een aantal taken, zoals voorlichting, bemiddeling en nazorg kan uitgevoerd worden door overheidsinstanties of door particuliere instellingen die daarvoor een vergunning hebben gekregen. Aan een vergunninghoudende instelling stelt het verdrag o.a. als eis dat de instelling geen winstoogmerk heeft en dat de bestuurders onkreukbaar en bekwaam zijn.

Wil een vergunninghoudende instelling in een verdragsland optreden, dan dient hij hiertoe door beide landen te zijn gemachtigd. Terzijde wijzen we er op dat het verdrag in artikel 22, lid 2 een mogelijkheid biedt om particuliere tussenpersonen (niet zijnde vergunninghoudende instellingen) in te schakelen voor voorlichting, bemiddeling en nazorg. Een lidstaat kan namelijk een verklaring afleggen bij de depositaris van het verdrag waarin hij andere instellingen en personen aanwijst voor het uitvoeren van deze taken. Deze mogelijkheid is geopend om tegemoet te komen aan de wensen van landen zoals Frankrijk en de Verenigde Staten waar particuliere tussenpersonen een belangrijke rol spelen in het adoptieproces.

Erkenning van de adoptie

Tot slot regelt het verdrag de erkenning van adopties door de overige lidstaten. Geeft de bevoegde autoriteit in de staat waar de adoptie is uitgesproken een verklaring af dat de adoptie tot stand is gekomen volgens de voorschriften van het verdrag, dan wordt deze adoptie van rechtswege door de overige lidstaten erkend. Daarmee is de zogeheten 'adoptie dubbelop' - dit wil zeggen een tweede adoptie-uitspraak in het land van opvang - overbodig. Iedere lidstaat bepaalt zelf welke autoriteit bevoegd is om dergelijke verklaringen af te geven.

Gevolg van de erkenning van de adoptie is ook dat de familierechtelijke betrekkingen tussen het kind en zijn adoptiefouders worden erkend, dat de adoptiefouders het ouderlijk gezag krijgen en dat de familierechtelijke betrekkingen met de vader en moeder van het kind worden verbroken (als de adoptie in het land waar zij is uitgesproken dit gevolg heeft).

3.3.3 Evaluatie van het verdrag

In het najaar van 2000 heeft de Bijzondere Commissie van de Haagse Conferentie voor de toetsing van de praktische werking van het Adoptieverdrag de werking van het verdrag voor het eerst geëvalueerd.

De Bijzondere Commissie heeft naar aanleiding van deze evaluatie een aantal conclusies en aanbevelingen gedaan. De minister van Justitie van ons land liet de Tweede Kamer op 10 december 2001 in een overleg mede naar aanleiding van het werk van deze commissie weten dat het verdrag, enkele kinderziektes daargelaten, goed functioneert in de meeste verdragsstaten waarmee ons land relaties onderhoudt. Met de verdragsstaten is een goede relatie ontstaan, mede door de rechtstreekse contacten. Dit betreft niet alleen landen van herkomst maar ook opvanglanden. Zo is er bijvoorbeeld periodiek overleg op uitvoerend niveau tussen Europese ontvangende landen, aldus de Minister. Ter uitvoering van de conclusies en aanbevelingen zal aan het Permanent Bureau een overzicht worden verstrekt van de taken en verantwoordelijkheden van de Centrale Autoriteit en de vergunninghoudende instellingen. De bedoeling is dat het Permanent Bureau de overzichten van de lidstaten verzamelt en bekend maakt, zodat daarover ook tussen de lidstaten meer duidelijkheid komt. Voorts zegt de Minister in het overleg met de Kamer toe in contact te zullen treden met de minister van Ontwikkelingssamenwerking om te bezien in hoeverre Nederland steun kan bieden bij de verbetering van kinderbeschermingsvoorzieningen in de zendende landen, dit om nog meer inhoud te geven aan het subsidiariteitsbeginsel.

Tenslotte zal Nederland overleg openen met andere geïnteresseerde landen en organisaties om meer zicht te krijgen op de kosten van interlandelijke adopties. Aanleiding voor deze laatste toezegging is de constatering van de bijzondere commissie dat er nogal wat verschillen bestaan, met name als het gaat om de kosten voor rechtsbijstand en voor bemiddeling door advocaten.

Terzijde wijzen we er op dat het beleid van het ministerie van Justitie er op is gericht om ook bij adopties uit niet-verdragslanden de uitgangspunten en waarborgen van het Adoptieverdrag zoveel mogelijk toe te passen.

3.4 Uitvoeringswet

De Uitvoeringswet van 14 mei 1998 regelt de uitvoering van het verdrag voor ons land. Als Centrale Autoriteit wordt in deze wet de minister van Justitie aangewezen.

Deze Centrale Autoriteit heeft de taken die het verdrag aan de Centrale Autoriteit toekent, voor zover deze taken niet door de Uitvoeringswet of door de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie aan een andere autoriteit of instelling zijn opgedragen.

De wet beschrijft de procedure voor een interlandelijke adoptie door adoptiefouders die in ons land wonen. Zij vragen de in het verdrag genoemde beginseltoestemming aan, aan de minister van Justitie. Is die beginseltoestemming er, dan wenden zij zich tot een van de vergunninghouders. Deze stelt een dossier op met de benodigde documenten zoals o.a. het gezinsrapport. Dit dossier wordt toegezonden aan de Centrale Autoriteit in het land van herkomst. Is de Centrale Autoriteit in het land van herkomst van mening dat de adoptiefouders voldoen aan de vereisten voor de adoptie, dan stelt de Centrale Autoriteit, na de matching, een rapport op met achtergrondinformatie over het kind en stelt zij vast dat het kind in aanmerking komt voor adoptie, dat alle betrokken personen toestemming hebben verleend

en dat voldoende rekening is gehouden met de wensen van het kind. Vervolgens stuurt zij het rapport en het bewijs van toestemming naar de vergunninghouder in het land van opvang die het vergezeld van een advies doorzendt aan de Centrale Autoriteit in het land van opvang. Vervolgens beslist de Centrale Autoriteit of tegen toevertrouwing van het kind aan de adoptiefouders en tegen overbrenging naar ons land bezwaren bestaan. Dit besluit wordt medegedeeld aan de Centrale Autoriteit van het land van herkomst die daarna een besluit over de toevertrouwing en overbrenging neemt. De overbrenging van het kind vindt pas plaats na het positieve besluit van de Centrale Autoriteit in het land van herkomst.

NB: De Uitvoeringswet bevat eveneens een beschrijving van de procedure in spiegelbeeld, indien een kind dat in ons land verblijft wordt geadopteerd door personen die in een andere lidstaat verblijven.

3.5 Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)

De Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) vindt zijn basis in de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen (Wobp) die in 1989 van kracht werd. Door aansluiting bij het hierboven genoemd Haags Adoptieverdrag was een aantal aanpassingen van de Wobp noodzakelijk. Eén van die wijzigingen was de nieuwe naam voor de wet: Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie. De Wobka is in werking getreden op 1 oktober 1998, de datum waarop ook het verdrag in werking trad.

Wijzigingen

Naast wijzigingen in verband met aanpassing aan de terminologie van het verdrag ('pleegouder' wordt 'aspirant-adoptiefouder', 'pleegkind' wordt 'kind'), biedt de nieuwe wet aanpassingen aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo wordt bijvoorbeeld bepaald dat het verzoek om verlenging van een beginseltoestemming uiterlijk twaalf weken voor het verstrijken van deze toestemming moet worden ingediend.

Om nauwlettend toezicht op de vergunninghouder mogelijk te maken wordt een vergunning voortaan slechts voor een beperkte tijdsduur verleend, namelijk voor drie jaar. Verlenging is mogelijk voor een periode van vijf jaar. Tegen een besluit van de minister van Justitie over het al dan niet toekennen of verlengen van een vergunning is op grond van de Awb bezwaar en beroep mogelijk.

In een nieuw artikel 17a beschrijft de Wobka de taken van de vergunninghouder. Deze beschrijving komt grotendeels overeen met de beschrijving die eerder was opgenomen in het Besluit opnemng buitenlandse pleegkinderen. Toegevoegd is een bepaling die contacten tussen aspirant-adoptiefouders en de ouders of de verzorgers verbiedt voordat is vastgesteld dat aan de fundamentele voorwaarden voor een adoptie is voldaan. Dit verbod geeft uitvoering aan artikel 29 van het verdrag. Daarnaast is toegevoegd dat de vergunninghouder de taak heeft te zorgen voor een machtiging tot voorlopig verblijf in ons land. Deze taak sluit aan bij de bestaande praktijk. Dan wordt in artikel 17a expliciet gemaakt dat de vergunninghouder mede verantwoordelijk is voor een goede overkomst van het kind. Tenslotte wordt op grond van het verdrag de nazorg als algemene taak van de vergunninghouder genoemd.

De artikelen 17b en c geven regels voor de informatievergaring (overgenomen uit het Besluit opnemng buitenlandse pleegkinderen) en de informatieverschaffing aan de autoriteiten die bij de adoptie betrokken zijn. Tenslotte biedt de Wobka een nieuwe regeling voor de toegang tot de over de

adoptie verzamelde (persoons)gegevens. Hiervoor is het stramien gevolgd van de regelgeving in de Wet op de jeugdhulpverlening. Tenslotte bevat de wet een regeling voor de taken van de vergunninghouders bij deelbemiddeling.

Bereik van de wet

De wet geeft regels voor de opneming in Nederland van een kind uit het buitenland met het oog op adoptie. Het gaat dan primair om interlandelijke adopties waarbij staten zijn betrokken die zijn aangesloten bij het verdrag. Maar de Wobka is ook van toepassing op overige interlandelijke adopties waarbij het land van herkomst geen lidstaat is. Zie daarover paragraaf 3.5.2.

Opzet van de wet

Na een eerste hoofdstuk met begripsomschrijvingen, volgt in het tweede hoofdstuk een beschrijving van de voorwaarden voor en de procedure tot verlenging van beginseltoestemming. Hoofdstuk 3 beschrijft de voorwaarden voor opneming van het buitenlands kind in Nederland. Hoofdstuk 4 geeft bepalingen voor het gezinsonderzoek na binnenkomst van het kind in Nederland, in het geval dat de ouders het kind in hun gezin hebben opgenomen terwijl zij hun verblijfplaats buiten Nederland hadden. Hoofdstuk 5 beschrijft de vergunningverlening aan bemiddelende instellingen en de taken van deze instellingen. Hoofdstuk 5A schetst de positie van de externe klachtencommissie die klachten behandelt over de vergunninghouders. Hoofdstuk 6 beschrijft het toezicht op de naleving van een aantal regels van de Wobka en geeft enige strafbepalingen en hoofdstuk 7 bevat de slotbepalingen.

3.5.1 Hoofdlijnen

Beginseltoestemming

De beginseltoestemming van de minister van Justitie is cruciaal in de wet, want zonder beginseltoestemming is opneming van een buitenlands kind ter adoptie niet toegestaan (artikel 2). Deze beginseltoestemming betreft in principe één kind en geldt voor drie jaar. Zonodig kan verlenging, ook weer voor drie jaar, worden aangevraagd. De geldigheidsduur is beperkt om te voorkomen dat op basis van verouderde gegevens wordt besloten een kind in het gezin te plaatsen. Wordt verlenging van de beginseltoestemming niet uiterlijk 12 weken voor het verstrijken van de geldigheidsduur aangevraagd, dan wordt het verlengingsverzoek in beginsel afgewezen en moet dus opnieuw om beginseltoestemming worden verzocht. Dit betekent een uitgebreider gezinsonderzoek en geen behandeling met voorrang.

De beginseltoestemming verliest zijn rechtsgeldigheid van rechtswege als een van de adoptiefouders 46 jaar oud wordt.

Een verzoek om beginseltoestemming, dat wordt ingediend middels een aanvraagformulier dat het ministerie van Justitie aan aspirant-adoptiefouders toezendt, wordt onder andere afgewezen indien:

- het verzoek niet voldoet aan de eisen die het aanvraagformulier stelt en de verzoekers niet bereid zijn de ontbrekende gegevens aan te vullen (naam verzoeker(s), geboortedatum, afschriften van bescheiden, enzovoort);
- de aspirant-adoptiefouder(s) geen verklaring wensen af te leggen dat zij bereid zijn hun kind de gangbare preventieve en curatieve behandelingen te laten ondergaan die van levensbelang zijn voor het kind;

- de aspirant-adoptiefouders weigeren een bij amvb vastgesteld bedrag ter bestrijding van de kosten van de adoptie te betalen;
- de aspirant-adoptiefouders niet geschikt blijken voor adoptie.

Zijn er meer eigen kinderen of kinderen met het oog op adoptie in het gezin dan geldt nog als voorwaarde dat de aspirant-adoptiefouders deze kinderen al minstens een jaar verzorgen en opvoeden. Deze termijn is opgenomen met het oog op de wenselijkheid van een stabiele gezinssituatie bij opname van het adoptiefkind in het gezin en in geval van eerdere adoptie om te bezien hoe de opname van het eerste kind verloopt.

Voorlichting en gezinsonderzoek

Voordat de Minister een beslissing neemt over de beginseltoestemming voert de Raad voor de Kinderbescherming een zogeheten 'gezinsonderzoek' uit naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders. Betreft het een eerste kind, dan wordt het gezinsonderzoek niet gestart voordat de aspirant-adoptiefouders algemene voorlichting over (interlandelijke) adoptie hebben ontvangen. De uitvoering van deze 'verplichte' voorlichting is nader geregeld in het Besluit opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie.

Het gezinsonderzoek wordt door de Raad uitgevoerd op basis van de algemene aanwijzing 'Normen 2000' (geactualiseerde versie mei 2003).

Het raadsonderzoek wordt niet uitgevoerd als de aspirant-adoptiefouders geen toestemming geven voor het door de Raad opvragen van een uittreksel uit het Justitieel Documentatieregister. Bij de beoordeling van de opgevraagde gegevens hanteert de Raad dezelfde criteria die voor pleegouders gelden. Daarnaast moeten de aspirant-adoptiefouders bereid zijn zich medisch te laten keuren door een onafhankelijk arts en de verklaring over deze keuring ter inzage te geven aan de Raad.

Het raadsonderzoek wordt opgeschort indien:

- De gezinssituatie is gewijzigd, bijvoorbeeld als er in het gezin een kind wordt geboren, als de vrouw in verwachting raakt, als er het laatste jaar een kind is overleden of als er in het afgelopen jaar een pleegkind is opgenomen of het gezin heeft verlaten.

NB: Het onderzoek kan desgewenst worden voortgezet een jaar nadat de wijziging in de gezinssituatie heeft plaatsgevonden.

- De aspirant-adoptiefouders een vruchtbaarheidsonderzoek of -behandeling ondergaan.
- De aspirant-adoptiefouders gaan scheiden of indien één van hen overlijdt. Ook bij deze wijziging van de gezinssituatie geldt dat het onderzoek desgewenst na een jaar kan worden voortgezet.

Het onderzoek is bedoeld om zicht te krijgen op de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders(s) voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind en op de mogelijke risico- en beschermingsfactoren in het gezin die een evenwichtige ontwikkeling van het kind zouden kunnen belemmeren. Het gaat in feite om een onderzoek gericht op contra-indicaties die tegen de adoptie pleiten. Kort gezegd hanteert de Raad bij zijn advies het uitgangspunt dat de aspirant-adoptiefouders mogen adopteren, tenzij er indicaties zijn waaruit hun ongeschiktheid voor de verzorging en opvoeding van een adoptiefkind blijkt.

Aan de orde komen o.a. de bereidheid van de ouders om het kind zo spoedig mogelijk voor te lichten over zijn afkomst, de beweegredenen voor de adoptie, de omgang met eventuele eigen ongewenste kinderloosheid, de wensen ten aanzien van een adoptiefkind en de eigen opvoedingsmogelijkheden.

Is de aanvraag gedaan door één aspirant-adoptiefouder en heeft hij een levenspartner dan wordt deze levenspartner volledig bij het gezinsonderzoek betrokken. Bij een adoptie door een alleenstaande wordt in het gezinsonderzoek ook gekeken naar de stabiliteit en beschikbaarheid die deze ouder het kind kan bieden en naar zijn sociale netwerk.

Nadat de aspirant-adoptiefouders het rapport van de Raad hebben ingezien en zonodig hun commentaar hebben gegeven, brengt de Raad advies uit aan de minister van Justitie. Is het advies positief dan wordt het rapport niet aan de ouders afgegeven om te voorkomen dat de ouders met dit document zelf in het buitenland een kind gaan 'zoeken'(zie art. 5 lid 4 Wobka). Als de Minister op basis van een negatief advies van de Raad zijn beginseltoestemming weigert, kan het rapport wel (door de Minister) aan de ouders worden afgegeven, mede in verband met de mogelijkheden van bezwaar en beroep.

Geeft de Minister een beginseltoestemming af, dan wordt het rapport van de Raad toegezonden aan een door de aspirant-adoptiefouders aan te wijzen vergunninghouder.

Indien blijkt dat de aspirant-adoptiefouders niet langer geschikt zijn voor de verzorging en opvoeding van een adoptiefkind, kan de minister van Justitie zijn beginseltoestemming intrekken. Voordat de Minister hiertoe beslist, voert de Raad een nieuw gezinsonderzoek uit. Tegen het intrekingsbesluit van de Minister staan bezwaar bij de Minister en beroep bij de rechtbank open.

Voorwaarden binnenkomst

Voor wat betreft de opnemng van het kind stelt de wet een aantal voorwaarden. Om te beginnen mag een kind bij aankomst in ons land nog geen zes jaar oud zijn. Op verzoek van de adoptiefouders kan de Minister, binnen de grenzen van de wet en regelgeving, overigens van deze leeftijdsgrens afwijken. Daarnaast moeten de adoptiefouders een medische verklaring over het kind overleggen, aangeven op welke wijze gebruik is gemaakt van de bemiddeling van een vergunninghouder, aantonen dat de afstand door de biologische ouders naar behoren is geregeld en dat de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de opnemng van het kind in hun gezin.

Vergunninghouders

Bemiddelen inzake de opnemng van een buitenlands kind is alleen mogelijk met een vergunning van de minister van Justitie. Een vergunning wordt verleend aan instellingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, voor wat betreft volledige rechtspersoonlijkheid, doelstelling, samenstelling van het bestuur en deskundigheid in de uitvoering. Deze eisen zijn nader uitgewerkt in het Besluit opnemng van een buitenlands kind ter adoptie.

Om toezicht goed mogelijk te maken, ook indien de vergunning eenmaal is verleend, wordt de vergunning voor een beperkte periode van drie jaar afgegeven. Op verzoek van de vergunninghouder kan de vergunning telkens voor vijf jaar worden verlengd. Weigeringsgronden zijn: gegronde vrees dat de aanvrager niet aan de gestelde voorwaarden kan voldoen, of de verwachting dat er te weinig toekomstmogelijkheden met betrekking tot bemiddeling voor de aanvrager zijn. Voor een juridische analyse van de taken van de vergunninghouders wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

Klachtencommissie:

De Wobka kent (sinds 1 april 2000) een externe klachtadviescommissie die op verzoek van (aspirant-) adoptiefouders klachten over gedragingen van vergunninghouders onderzoekt. De klachtprocedure en de bevoegdheden van de commissie zijn ontleend aan hoofdstuk 9 van de Awb. Nadere regels voor de procedure worden gegeven in het Besluit Klachtencommissie Vergunninghouders.

3.5.2 Adoptie in niet-verdragslanden

De Wobka geldt ook in geval van adoptie uit een niet-verdragsland. De aspirant-adoptiefouders dienen dus gewoon een verzoek om beginseltoestemming in bij de minister van Justitie, krijgen voorlichting, daarna volgt het gezinsonderzoek en vervolgens beslist de Minister over de beginseltoestemming. Eenmaal in het bezit van een beginseltoestemming kunnen de ouders een vergunninghouder om bemiddeling verzoeken, of besluiten om de adoptie zelf te doen. Ook in dit laatste geval moeten zij zich overigens tot een vergunninghouder wenden voor onderzoek naar de buitenlandse contacten die zij wensen in te schakelen voor hun adoptie. Voor de procedure bij deelbemiddeling verwijzen we naar hoofdstuk 7.

Het beleid van het ministerie is er op gericht, dat ook bij adopties uit niet-verdragslanden zoveel mogelijk de beginselen van het verdrag in acht worden genomen. Maar omdat de internationale structuur van de adoptie wezenlijk anders is, zijn er toch enige afwijkingen. Wij vatten de drie belangrijkste afwijkingen hieronder samen.

1. In geval van een adoptie uit een niet-verdragsland is na de matching, voordat het kind naar ons land toe komt, geen approval vereist van de Centrale Autoriteit.
2. De erkenning door de Nederlandse overheid van de adoptie-uitspraak door een buitenlandse autoriteit is in geval van een adoptie uit een niet-verdragsland niet automatisch geregeld. Ouders dienen zich, op grond van de Wet conflictenrecht adoptie, na aankomst van het kind in ons land, via een advocaat in een verzoekschrift tot de rechtbank te wenden met het verzoek om de adoptie-uitspraak van de betreffende buitenlandse autoriteit te erkennen. Wordt het verzoek ingewilligd, dan is daarmee de adoptie naar Nederlands recht een feit. Omdat de erkenning niet automatisch geschiedt, is de adoptie, anders dan bij een verdragsadoptie, naar Nederlands recht dus afhankelijk van de ouders. Zij moeten de procedure in gang zetten. In de Wobka is geen wettelijke plicht voor de ouders opgenomen om dit feitelijk te doen. Door de invoering van de Wet conflictenrecht adoptie is de situatie overigens al aanzienlijk vereenvoudigd. Voordat deze wet werd ingevoerd konden de ouders niet onmiddellijk na opname van het kind in hun gezin om erkenning van de adoptie verzoeken maar moesten zij het kind eerst een jaar verzorgen en konden zij zich pas daarna tot de rechtbank wenden met een verzoek om adoptie.
3. Ofschoon taak en positie van de vergunninghouder in hoofdstuk 4 juridisch worden geanalyseerd, wijzen we er in het kader van deze subparagraaf alvast op dat een vergunninghouder voor het uitoefenen van zijn werkzaamheden in een niet-verdragsland geen machtiging nodig heeft van de Centrale Autoriteit in ons land en evenmin van een autoriteit in het betreffende buitenland.

3.6 Overzicht wijzigingen Wobka

01-04-2001

Wijziging stbl 2001, nr. 128: in verband met de openstelling van het huwelijk voor twee partners van gelijk geslacht worden in de Wobka de definities van aspirant-adoptiefouders en adoptiefouders herzien waardoor duidelijk wordt dat het bij (adoptief)ouders in de zin van de Wobka gaat om twee met elkaar gehuwde ouders van verschillend geslacht.

Wijziging stbl 2001, nr. 20: in verband met de opheffing van het College van advies voor de justitiële jeugdbescherming en de oprichting van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, wordt artikel 7 van de Wobka gewijzigd. De Minister wint bij de afhandeling van bezwaar voortaan advies in bij genoemde raad.

Wijziging stbl 2000, nr. 496: In artikel 8 van de Wobka wordt, in verband met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, de verwijzing naar de oude vreemdelingenwet vervangen door een verwijzing naar de Vreemdelingenwet 2000.

01-04-2000

Wijziging stbl 2000, nr. 120: Inwerkingtreding artikel 24 dat oprichting behelst van een klachtencommissie m.b.t. gedragingen van Vergunninghouders.

17-02-1999

Wijziging stbl 1999, nr. 30: naast een 'verlettering' en enige malen een vervanging van 'pleegkind' in 'kind' wordt artikel 7 in die zin gewijzigd dat in de bezwaarprocedure tegen de afwijzing van een verzoek om beginseltoestemming, geen advies aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming door de Minister hoeft te worden gevraagd indien deze weigering verband houdt met het feit dat één van beide adoptiefouders de leeftijd van 44 jaar heeft bereikt. In de eerdere tekst werd gesproken over beide adoptiefouders die de leeftijd van 44 jaar hebben bereikt. Daarnaast wordt door de wetswijziging met het toezicht op de naleving van de wettelijke regels door de vergunninghouders belast de Inspectie voor de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming (thans genaamd 'Inspectie jeugdzorg').

3.7 Nadere regelgeving

De Wobka is nader uitgewerkt in:

- Het Besluit opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Bobka), Besluit van 4 juli 1989 (laatstelijk gewijzigd op 14 september 2001), werkt in de artikel 1 tot en met 11 de voorlichting aan aspirant-adoptiefouders nader uit. De artikelen 12-19 betreffen de organisatie, de toerusting en de taak van de vergunninghouders.
- De Richtlijnen opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie 2000 (Robka), Regeling van 10 november 2000, werkt de bijzondere omstandigheden nader uit op basis waarvan de Minister af kan wijken van de in de Wobka genoemde voorwaarden waaraan adoptiefouders en adoptiefkind moeten voldoen.
De voorwaarden betreffen de leeftijdsgrenzen van de ouders en het kind en de regel dat de beginseltoestemming slechts voor één kind geldt. Deze Richtlijnen 2000 vervangen de Richtlijnen van 19 oktober 1998. De Richtlijnen 2000 wijken slechts op één punt af van de eerdere richtlijnen. Er wordt een verheldering gegeven hoe de wettelijke bepaling dat aspirant-adoptiefouders die al wel de leeftijd van 42 jaar maar nog niet die van 44 jaar hebben bereikt, een beroep kunnen doen op bijzondere omstandigheden. Daarbij wordt in de nieuwe richtlijn onderscheid gemaakt naar gelang het een gezamenlijk verzoek betreft of een verzoek van één persoon.
- Vaststelling gegevens ter beoordeling van de aanvraag vergunning Wobka, Besluit van 17 augustus 1998. Dit besluit beschrijft welke gegevens een verzoek om een vergunning voor bemiddeling inzake interlandelijke adoptie dient te bevatten.
- De Regeling gegevens buitenlandse betrekkingen vergunninghouders interlandelijke adoptie, Besluit van 17 augustus 1998, beschrijft welke gegevens de vergunninghouder dient te verstrekken om het toezicht op de naleving van het bepaalde in artikel 20 Wobka mogelijk te maken (verbod op het vragen van onevenredig hoge onkostenvergoedingen en het verbod op het aanknopen van connecties met instanties waarmee een andere vergunninghouder reeds betrekkingen onderhoud).
- Het Besluit Klachtencommissie vergunninghouders inzake interlandelijke adoptie, Besluit van 13 maart 2000, werkt het bepaalde in artikel 24a van de Wobka omtrent de klachtencommissie nader uit.
- Het Besluit inzake het onderzoek naar buitenlandse contacten van aspirant-adoptiefouders, Besluit van 18 mei 1995, geeft een nadere regeling voor het onderzoek door de vergunninghouder naar de zuiverheid en de zorgvuldigheid van het handelen van autoriteiten, instellingen en personen in het buitenland van wier activiteiten aspirant-adoptiefouders ('zelfdoeners') gebruik wensen te maken.

3.8 Samenvatting

De Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen ter adoptie (Wobka), voorwerp van dit onderzoek, biedt een nationale uitwerking van het Haags Adoptieverdrag waarbij ons land zich heeft aangesloten. De wet werkt globaal genomen de drie beginselen van genoemd verdrag: belang van het kind, subsidiariteit en verbod op ongeoorloofd financieel voordeel, nader uit. Zo beschrijft de Wobka de voorwaarden voor adoptie, geeft bepalingen voor het gezinsonderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders en biedt een vergunningstelsel voor organisaties die wensen te bemiddelen inzake interlandelijke adoptie. Daarnaast roept de wet een externe klachtencommissie in het leven en bevat hij bepalingen omtrent toezicht en handhaving.

3.9 Conclusie

1. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties die zijn betrokken bij interlandelijke adoptie, zoals de minister van Justitie, de landelijke Klachtencommissie, de SAV, de Inspectie jeugdzorg en die van de aspirant-adoptiefouders zijn in de Wobka en de nadere regelgeving duidelijk omschreven. Voor een conclusie over de positie van de vergunninghouders verwijzen we naar de conclusies van hoofdstuk 4.
2. Vanuit de rechtssystematiek bezien, voldoet de Wobka aan de eisen die men daaraan kan stellen, namelijk dat het een deugdelijke nationale uitwerking is van het Haags Adoptieverdrag.

4 Wet- en regelgeving: positie en taak van de vergunninghouders

4.1 Inleiding

Na de algemene juridische analyse in het vorige hoofdstuk volgt in dit hoofdstuk een specifieke juridische analyse van de taak en positie van de vergunninghouders.

4.2 Haags Adoptieverdrag

Het Adoptieverdrag bepaalt dat bemiddelaars inzake interlandelijke adoptie over een vergunning dienen te beschikken. Taken van de Centrale Autoriteit mogen in beginsel alleen aan (particuliere of overheids) instellingen worden overgedragen als de instelling over een vergunning beschikt (artikel 10). Het Adoptieverdrag geeft als voorwaarden voor vergunningverlening (artikel 11):

- Uitsluitend doelstellingen nastreven zonder winstoogmerk en binnen de beperkingen die de vergunningverlenende staat heeft gesteld.
- Onkreukbare en bekwame bestuurders en medewerkers.
- Onderworpen zijn aan toezicht van de autoriteiten van de vergunningverlenende staat.

Iedere lidstaat dient zich bij het verlenen van een vergunning in ieder geval aan deze minimumeisen te houden. De staat kan daarnaast aanvullende eisen stellen.

Het Adoptieverdrag bepaalt ook dat een vergunninghouder alleen in een andere lidstaat kan werken als hij door beide staten daartoe is gemachtigd (artikel 11). In ons land wordt deze machtiging afgegeven door de Centrale Autoriteit, zo bepaalt artikel 4, lid 1 van de Uitvoeringswet. De Centrale Autoriteit kan de machtiging voor het optreden in een bepaald land weigeren indien een of meer andere vergunninghouders al gemachtigd zijn om in dat land op te treden.

Tenslotte bepaalt het verdrag dat de namen en adressen van de vergunninghouders moeten worden opgegeven aan het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (artikel 13). Terzijde wijzen we er op dat het vereiste van een machtiging dus alleen geldt in lidstaten. Anders gezegd, een Nederlandse vergunninghouder die in een niet-verdragsland wil gaan bemiddelen inzake interlandelijke adoptie, bijvoorbeeld in Rusland, heeft daarvoor geen machtiging nodig. Zou hij in een verdragsland adoptieactiviteiten willen gaan ontplooiën, dan heeft deze vergunninghouder wel een machtiging nodig, namelijk van de Nederlandse Centrale Autoriteit en van de Centrale Autoriteit van het land waar de vergunninghouder activiteiten wil gaan verrichten.

4.3 Wobka

In de Wobka zijn in het derde hoofdstuk van de wet (vanaf artikel 15) de bepalingen uit het verdrag omtrent de vergunninghouders voor ons land nader uitgewerkt.

Om te beginnen bepaalt artikel 15 dat het verboden is om zonder vergunning te bemiddelen inzake interlandelijke adoptie. Het handelen in strijd met deze verbodsbepaling is strafbaar gesteld in de artikelen 27 en 28 van de Wobka. Invoering van de bepaling van artikel 15 was noodzakelijk in verband met de aansluiting bij het Adoptieverdrag. Daarnaast werd tijdens de parlementaire behandeling gewezen op de mogelijkheid van preventief toezicht die dit vergunningstelsel biedt.

4.3.1 Vergunningverlening

In artikel 16 worden de voorwaarden beschreven waaraan instellingen dienen te voldoen voor de verkrijging van een vergunning. Om te beginnen wordt alleen een vergunning verleend aan instellingen die rechtspersoonlijkheid bezitten, volledig rechtsbevoegd zijn en hun statutaire zetel hebben in ons land. Gelet op deze voorwaarde zal in ons land (anders dan bijvoorbeeld in Frankrijk en de VS) aan een particulier geen vergunning worden gegeven.

Vervolgens noemt de Wobka als eisen:

- De aanvrager dient als doelstelling te hebben te bemiddelen bij interlandelijke adoptie indien deze adoptie in het belang van het kind wordt geacht.
- Geen winstoogmerk.
- Een bestuur dat uit minstens drie personen bestaat en de belangen van de buitenlandse kinderen en de aspirant-adoptiefouders kan behartigen.
- Zodanige toerusting dat zorgvuldige en doeltreffende uitvoering van de werkzaamheden is gewaarborgd.
- Bereidheid tot samenwerking met andere vergunninghouders, in het bijzonder op het terrein van de algemene voorlichting.

De vergunning wordt voor drie jaar verleend, met de mogelijkheid van verlenging voor telkens vijf jaar. In de artikelen 12-17 van de Wobka worden nadere regels gesteld omtrent: samenstelling bestuur, melding van statutenwijziging aan de minister, behuizing, schriftelijke vastlegging van de afspraken tussen de vergunninghouder en de adoptiefouders en de informatieplicht ten opzichte van andere vergunninghouders en van de SAV.

Over de toekenning (of verlenging) van de vergunning wordt beslist door de minister van Justitie. De Minister beslist afwijzend blijkens artikel 17 indien:

- Er gegronde vrees bestaat dat de vergunninghouder de regelgeving niet zal naleven.
- Verwacht mag worden dat er te weinig toekomstkansen zijn voor de aanvrager.

Deze laatste afwijzingsgrond is opgenomen, blijkens de memorie van toelichting, om de Minister de ruimte te geven om een aanvraag te weigeren als er, kort gezegd, teveel bemiddelaars dreigen te komen gelet op het aanbod van adoptiefkinderen.

4.3.2 Intrekken van de vergunning

De minister van Justitie heeft niet alleen de bevoegdheid om een vergunning toe te kennen of te verlengen, hij kan een eenmaal verleende vergunning ook intrekken (artikel 18).

De minister moet de vergunning intrekken indien:

- De verlening van de vergunning is gebaseerd op onjuiste of onvolledige gegevens.
- De vergunninghouder niet langer voldoet aan de wettelijke voorwaarden die voor vergunningverlening in de Wobka zijn gesteld.

De Minister kan de vergunning intrekken indien de vergunninghouder:

- Zich niet heeft gehouden aan de wettelijke voorwaarden voor toelating van een buitenlands kind, of aan de wettelijke regels over de adoptieprocedure, waaronder de informatieplicht van de vergunninghouder aan de Centrale Autoriteit.
- Gedurende minstens twee jaar geen bemiddeling heeft afgerond.

Weigert de Minister de verlening, of verlenging van de vergunning, of trekt hij de vergunning in, dan kan de aanvrager/vergunninghouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar maken bij de Minister en vervolgens zo nodig beroep instellen bij de rechtbank.

4.3.3 Taken

Voordat we de taken beschrijven wijzen we er op dat in de Wobka geen expliciete bepaling is opgenomen dat de vergunninghouder bij zijn taakuitoefening in alle gevallen de belangen van het te adopteren kind voorop moet stellen. Dat deze houding van de vergunninghouder wel gevraagd wordt, kan worden afgeleid uit artikel 16 lid 2 waarin als voorwaarde voor vergunningverlening of –verlenging wordt gesteld dat de vergunninghouder krachtens zijn doelstellingen tot taak dient te hebben te bemiddelen inzake interlandelijke adoptie indien de adoptie in het belang van het betrokken kind wordt geacht.

Artikel 17a beschrijft de taken en werkzaamheden van de vergunninghouder:

- Contacten onderhouden met Nederlandse en buitenlandse autoriteiten, instellingen en personen.
- Zonodig onderzoek verrichten of advies vragen, bijvoorbeeld als onvoldoende duidelijkheid bestaat over de geestelijke of lichamelijke gesteldheid van het kind.
- Ondersteunen van de aspirant-adoptiefouders bij het doorlopen van de procedure en bij de verkrijging van de papieren die noodzakelijk zijn voor de toelating van het kind tot ons land.
- Er op toezien dat de aspirant-adoptiefouders geen contact met de ouders of verzorgers van het kind hebben voordat, kort gezegd, de adoptie rond is.

NB: Contact is wel toegestaan als de aspirant-adoptiefouders al eerder een kind uit het gezin in hun gezin hebben opgenomen.

- Aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf voor het kind.
- De ouders ondersteunen bij het regelen van een veilige overkomst van het kind.
- Nazorg verrichten.

Betreft het deelbemiddeling, dan bestaan de taken van de vergunninghouder uit:

- het adviseren van de Minister over de contacten die de aspirant-adoptiefouder wenst te leggen in het buitenland;
- het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf voor het kind.

Nadere voorschriften over taakuitoefening:

In de artikel 17b tot en met f worden nadere voorschriften gegeven over de wijze waarop de taken dienen te worden uitgevoerd.

Artikel 17b gaat nader in op de dossierplicht. De vergunninghouder is verplicht van elke door hem uitgevoerde bemiddeling een dossier aan te leggen dat minstens dertig jaar, te rekenen vanaf de aankomst van het kind in ons land, moet worden bewaard.

Is de staat van herkomst een lidstaat, of gaat het om een staat die zulks eist, dan verzorgt de vergunninghouder, als het kind eenmaal in ons land is aangekomen, vervolgrapportage over de adoptieprocedure en over het verloop van de verzorgingsperiode die daaraan voorafgaat.

In artikel 17d wordt het recht op inzage en afschrift van het dossier geregeld voor aspirant-adoptiefouders en het kind. Deze regeling is ontleend aan de Wet op de jeugdhulpverlening.

Artikel 17 lid e en f geven aan in welke gevallen en onder welke voorwaarden de vergunninghouder persoonsgegevens van het kind of de ouders aan een derde mag verstrekken. Ook deze regeling is ontleend aan de Wjvh.

Omtrent de invulling van de nazorg worden geen verdere regels gegeven.

Bemiddeling

Over de kerntaak van de vergunninghouder geeft de Wobka regels in de artikelen 20 tot en met 24. Uitgangspunt van artikel 20 is dat de vergunninghouder alleen kan bemiddelen als de aspirant-adoptiefouders in het bezit zijn van een beginseltoestemming en binnen de grenzen van de voorwaarden die eventueel in deze beginseltoestemming zijn gesteld.

Daarnaast bepaalt artikel 20 dat de vergunninghouder:

- Niet mag bemiddelen inzake opname van een kind buiten Nederland.
- Geen buitensporige bedragen mag betalen voor diensten verricht door anderen in het kader van de bemiddeling.
- Geen betrekkingen mag aangaan met instellingen en autoriteiten waarmee een andere vergunninghouder al betrekkingen onderhoudt.

NB: De Regeling gegevens buitenlandse betrekkingen vergunninghouders interlandelijke adoptie, (Besluit van 17 augustus 1998), beschrijft welke gegevens de vergunninghouder dient te verstrekken aan de minister van Justitie zodat er toezicht kan worden uitgeoefend op de naleving van de hierboven gestelde regels.

Over de inschrijving van de ouders die bemiddeling wensen bepaalt artikel 21 verder dat:

- Het verbod om ouders in te schrijven voordat ze over een beginseltoestemming beschikken niet geldt als er al eerder voor deze ouders bemiddeld is door de vergunninghouder zodat hij over voldoende informatie beschikt.
- De vergunninghouder geen ouders inschrijft die al bij een andere vergunninghouder zijn ingeschreven. Dit verbod is blijkens de memorie van toelichting gegeven om te voorkomen dat de bemiddeling van verschillende vergunninghouders elkaar doorkruisen.

- De vergunninghouder bij zijn bemiddeling in principe de volgorde aanhoudt van inschrijving. 'In principe' duidt er op dat de vergunninghouder de ruimte heeft om van deze volgorde af te wijken, bijvoorbeeld als dat noodzakelijk is voor een geschikte combinatie van ouder en kind of als ouders bijzondere wensen hebben ten aanzien van het op te nemen kind. Van de volgorde kan eveneens worden afgeweken als de ouders zijn gewisseld van vergunninghouder. De memorie van toelichting maakt duidelijk dat bij deze 'wisselaars' niet de datum van eerste inschrijving bepalend is.
Zij zullen worden geplaatst na de aspirant-adoptiefouders die al vanaf het begin bij deze vergunninghouder staan ingeschreven. Dit om veelvuldig wisselen te ontmoedigen.
- In geval van wisseling van vergunninghouder, de 'oude' vergunninghouder verplicht is alle gegevens over te dragen aan de 'nieuwe' vergunninghouder, waarbij de aspirant-adoptiefouders meteen ook door de 'oude' vergunninghouder worden uitgeschreven. De nieuwe vergunninghouder stelt de minister van Justitie op de hoogte van de uitschrijving en de inschrijving.
- De vergunninghouder persoonsgegevens van de aspirant-adoptiefouders uitsluitend aan buitenlandse instellingen en autoriteiten verstrekt voor zover dit noodzakelijk is voor de bemiddeling en de adoptie.
- De vergunninghouder de minister van Justitie in kennis stelt van iedere opnemng van een buitenlands kind door (aspirant-) adoptiefouders die bij hem staan ingeschreven.

Centrale wachtlijst

Op het ministerie van Justitie wordt een centrale wachtlijst bijgehouden van alle aspirant-adoptiefouders die over een geldige beginseltoestemming beschikken. Belanghebbenden kunnen deze wachtlijst desgevraagd inzien. Op de centrale wachtlijst is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing. Een beslissing op een verzoek van een ander dan een belanghebbende zal op grond van deze wet moeten worden genomen.

Klachtencommissie

Artikel 24a roept een onafhankelijke klachtencommissie in het leven voor klachten over gedragingen van de vergunninghouders. Er is één centrale commissie die alle klachten over vergunninghouders behandelt. De klachtencommissie komt met een rechtens niet-bindend oordeel over de gedraging. De klachtencommissie stelt jaarlijks een openbaar jaarverslag op waarin een overzicht wordt gegeven van het aantal en de aard van de klachten. Dit verslag wordt toegezonden aan de Inspectie jeugdzorg en aan de minister van Justitie.

In 2001 onderzocht de Inspectie voor de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming (thans de Inspectie Jeugdzorg geheten) op verzoek van de minister van Justitie de klachtenbehandeling bij interlandelijke adoptie. Dit leidde eind 2001 tot het rapport 'Klachtenbehandeling interlandelijke adoptie'. Bespreking van dit rapport met de vergunninghouders leidde tot wijziging van het beleid van een aantal van hen. Na een nieuwe toetsing door de inspectie, in 2002, op verzoek van de vergunninghouders, komt de inspectie tot de conclusie dat alle vergunninghouders hun interne klachtencommissies hebben opgeheven zodat er geen onduidelijkheid meer bestaat over wie een klacht behandelt. Op een aantal punten worden de regels over klachtenbehandeling echter nog niet voldoende nageleefd.

Het ministerie van Justitie heeft naar aanleiding van de rapportage van de inspectie toegezegd een nota op te zullen stellen waarin duidelijkheid wordt gegeven over de wetswijziging van 1 april 2002 en

waarin ook een handreiking wordt geboden voor de aanpassing van het klachtenreglement en waarin aandacht wordt geschonken aan de voorlichting aan cliënten. Over deze nota is momenteel overleg gaande tussen het ministerie en de vergunninghouders.

NB: Bij de klachtencommissie gaat het met name om gedragingen van medewerkers van de vergunninghouder en dus niet om besluiten. Neemt de vergunninghouder een besluit, dan zal doorgaans bezwaar en beroep open staan op grond van de Algemene wet bestuursrecht of kan aan de burgerlijke rechter het niet nakomen van de bemiddelingsovereenkomst worden voorgelegd.

4.4 Toezicht

Met het toezicht op de naleving van de regels door de vergunninghouders is op grond van artikel 25 belast de Inspectie jeugdzorg. Het toezicht op het uitgangspunt van artikel 2 Wobka dat een kind alleen ter adoptie kan worden opgenomen als daarvoor beginseltoestemming is verkregen en op artikel 8 waarin voorwaarden zijn verbonden aan de toelating van het kind tot ons land, wordt uitgeoefend door de Raad voor de Kinderbescherming en door de ambtenaren die zijn belast met het vreemdelingtoezicht en de grensbewaking. Voor meer informatie over het uit te oefenen toezicht verwijzen we naar hoofdstuk 6.

4.5 Samenvatting

De verdragseisen voor wat betreft bemiddelende instanties inzake interlandelijke adoptie worden in de Wobka nader uitgewerkt. De Wobka kent een vergunningstelsel voor bemiddeling inzake interlandelijke adoptie. Vergunningen worden, indien een instelling daar om verzoekt, verleend door de minister van Justitie. De Wobka en de Robka geven aan, aan welke eisen een verzoekende instelling dient te voldoen. De vergunning wordt tijdelijk verleend, namelijk voor drie jaar, met de mogelijkheid van verlenging telkens voor vijf jaar, dit vooral met het oog op het ook op die manier mogelijk maken van toezicht.

De Wobka schetst daarnaast de taken van de vergunninghouders.

Toezicht op de vergunninghouders wordt uitgeoefend door de minister van Justitie en ten behoeve van hem ook door de Inspectie jeugdzorg. Ouders kunnen zich met klachten over de vergunninghouder wenden tot een externe klachtencommissie.

4.6 Conclusies

1. De taken en werkzaamheden van de vergunninghouder zijn op hoofdlijnen omschreven in de wet en in de nadere regelgeving. Deze uitwerking voldoet aan de eisen die het Adoptieverdrag stelt. Wel kan worden opgemerkt dat omtrent de invulling van de taak van het bieden van nazorg geen nadere regels worden gegeven en dat de nazorg na deelbemiddeling niet wettelijk is geregeld.
2. Het systeem van vergunningverlening voor drie jaar, en verlenging voor telkens vijf jaar, met gronden voor weigering of intrekking biedt de minister van Justitie een sanctiemogelijkheid mocht blijken dat de vergunninghouder de wettelijke regels of de gestelde voorwaarden niet nageleeft. De plicht tot verstrekken van informatie aan de Minister en wellicht daaraan gekoppeld het toezicht uitgeoefend door de Inspectie, biedt de Minister een aantal instrumenten om de werkzaamheden van een vergunninghouder zonodig stop te zetten of bij te sturen met name als de belangen van het kind in de knel dreigen te raken.

5 De uitvoeringspraktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de uitvoeringspraktijk aan de orde. De uitvoeringspraktijk wordt hier beschreven met als doel een antwoord te geven op de onderzoeksvragen 1 tot en met 4. Het gaat er niet om een compleet beeld van de uitvoeringspraktijk te geven, daarvoor is een ander onderzoek nodig. De inhoud is gebaseerd op de interviews die wij met instanties hebben gehouden die betrokken zijn bij de interlandelijke adoptieprocedure. Deze procedure start bij het verzoek om een beginseltoestemming en loopt tot aan de uiteindelijke opneming van het buitenlands kind en de nazorg die daarna geboden wordt.

Achtereenvolgens bespreken we:

- Het verzoek om een beginseltoestemming aan de minister van Justitie (paragraaf 5.2).
- De voorlichting aan aspirant-adoptiefouders door de SAV, de Stichting Adoptie Voorzieningen (paragraaf 5.3).
- Het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming (paragraaf 5.4).
- De verlening van een beginseltoestemming door de minister van Justitie (paragraaf 5.5)
- De bemiddeling door de vergunninghouders (paragraaf 5.6).
- De approval door het bureau Centrale Autoriteit (paragraaf 5.7).
- De nazorg door de vergunninghouders en de SAV (paragraaf 5.8).
- De Landelijke Klachtencommissie Vergunninghouders Interlandelijke Adoptie (paragraaf 5.9).

Iedere paragraaf start met een inleiding, waarin de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn, globaal staan weergegeven. We zijn ons ervan bewust, dat dit voor een deel herhalingen veroorzaakt. Wij hebben daar toch voor gekozen, omdat het ons inziens bijdraagt aan de leesbaarheid en de inkadering van dit hoofdstuk. Daarna volgt een weergave van de uitvoeringspraktijk, zoals die door de betreffende instanties zelf onder woorden is gebracht. De kwalificaties die in de paragrafen 'de praktijk' gebruikt worden en de oordelen die daarin gegeven worden, zijn niet afkomstig van de onderzoekers, maar van de geïnterviewden. Datzelfde geldt voor de tekst in de paragrafen 'opvattingen van ketenpartners': ook daar zijn kwalificaties en oordelen afkomstig van de ketenpartners, niet van de onderzoekers.

Iedere paragraaf wordt afgesloten met een korte samenvatting.

Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf conclusies (paragraaf 5.10). Daarin beantwoorden we de bovengenoemde onderzoeksvragen.

De tabellen in de paragrafen kennen regelmatig oktober 1998 tot en met december 1998 als eerste tijdperiode. Reden daarvan is dat 1 oktober 1998 de datum van inwerkingtreding van de Wobka is. De cijfers in de tabellen zijn afkomstig van het 'cijferverzamelingsformulier' dat wij ten behoeve van het onderzoek toegestuurd hebben aan de SAV, de Raad, de vergunninghouders en het ministerie van Justitie. Twee vergunninghouders hebben het formulier niet geretourneerd. Uit de geretourneerde formulieren van de vergunninghouders blijkt, dat zij bepaalde zaken niet of niet allemaal registreren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vragen:

- Hoeveel aspirant-adoptiefouders hebben zich bij u voor volledige bemiddeling aangemeld?
- Idem ten aanzien van deelbemiddeling?
- Hoeveel deelbemiddelingen hebben geresulteerd in een positief advies aan de Minister?
- Kunt u een onderscheid maken in 'soorten' aspirant-adoptiefouders, zoals een regulier gezin, een 'lbo-gezin', een éénouder-gezin al dan niet met een relatie, homostellen, heterostellen e.d.?

De consequentie hiervan is, dat wij maar ten dele hebben kunnen voldoen aan onze eigen wens en die van de begeleidingscommissie om nader cijfermatig inzicht te verkrijgen in de eventuele knelpunten, die zich voordoen in het gehele adoptieproces en eventuele specifieke knelpunten voor bepaalde groepen aspirant-adoptiefouders (denk aan: homoparen, alleenstaanden of ouders die tegen de leeftijdsgrens lopen).

5.2 De aanmelding: het verzoek om een beginseltoestemming

5.2.1 Inleiding

Aspirant-adoptiefouders die een kind willen adopteren moeten een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming (BT) indienen bij de minister van Justitie. Het ministerie registreert deze aanmeldingen en geeft de aanmelders binnen een maand een zogeheten BKA-nummer. Tegelijkertijd geeft zij op verzoek telefonische voorlichting aan aspirant-adoptiefouders die een verzoek tot een BT indienen. Deze taak zal het ministerie overigens niet meer uitoefenen vanaf 1 juli 2004.

5.2.2 De praktijk

In 1999 en 2000 zijn er jaarlijks circa 2500 verzoeken om een beginseltoestemming ingediend, in 2001 en 2002 circa 3000.

Tabel 5.1 Verzoeken tot beginseltoestemming

Aantal Verzoeken Beginseltoestemming	1-10-1998/ 1-1-'1999 ⁵	1999	2000	2001	2002	01-01- 2003/ 1-10-2003
Totaal	551	2587	2428	3066	3049	2101
1 ^e kind	.	2116	1880	2409	2485	.
2 ^e kind	.	393	466	560	473	.
3 ^e en opvolgend kind	.	78	82	97	91	.

Bron: ministerie van Justitie

Opmerkingen bij de tabel: Een deel van de instellingen die cijfers hebben geleverd registreert in jaren .

Na de aanmelding volgt een wachttijd van circa 20 maanden, voordat men aan de verplichte voorlichtingscursussen kan deelnemen. Het Adoptie Ouders Overleg (LAVA, BZA en Stichting de Rode Draad) geeft aan dat zij het als een probleem ervaart dat er weinig inzicht wordt gegeven in de

⁵1 oktober 1998 is de Wobka ingevoerd.

duur van de wachttijd waar men op moet rekenen na ontvangst van het BKA-nummer; zij omschrijft die wachttijd van ruim 1,5 jaar als een “periode van windstilte”.

Niet alle aanmeldingen voor een beginseltoestemming leiden overigens tot deelname aan de (verplichte) voorlichtingscursus. Uit het rapport van KPMG over de versnelling van de afhandeling van aanvragen tot verkrijging van beginseltoestemming (KPMG Consulting, juni 2002) blijkt bijvoorbeeld dat er in 2001 268 aanvragers zich teruggetrokken hebben voor de start van de voorlichtingscursussen. Dat is circa 10% van het gemiddeld aantal aanmeldingen in 2001 en 2002 (zie tabel 5.1.)

5.3 De voorlichting aan aspirant-adoptief ouders

5.3.1 Inleiding

De aspirant-adoptiefouders zijn, wanneer het een eerste adoptie betreft, verplicht eerst algemene voorlichting te volgen over de opnemings- en de adoptie van een buitenlands kind. Die voorlichting wordt onder toezicht van de minister van Justitie verstrekt (Wobka, Artikel 5, lid 2). Het ministerie subsidieert daartoe de Stichting Adoptie Voorzieningen (SAV). De SAV dient te voldoen aan het Besluit opnemings- en adoptie van buitenlandse kinderen ter adoptie. Artikel 2 bepaalt dat er geschoolde voorlichters werkzaam dienen te zijn bij de SAV en dat er op geen enkele wijze betrokkenheid mag zijn bij de bemiddeling inzake de opnemings- en adoptie van buitenlandse kinderen. In artikel 11 wordt op de inhoud van de voorlichting ingegaan: de voorlichting dient in elk geval een schriftelijke documentatie te bevatten over de opnemings- en adoptie van een buitenlands kind en er dienen tenminste drie voorlichtingsbijeenkomsten te zijn waarin de schriftelijke documentatie wordt toegelicht en waarin aspirant-adoptiefouders nader op de opnemings- en adoptie van een buitenlands kind worden voorbereid.

5.3.2 De praktijk

De SAV stelt de hulp aan het kind centraal en beschouwt adoptie als hulp aan kinderen in nood door middel van gezinsvorming.

De SAV kent drie afdelingen:

- De VIA, de Voorlichting over Interlandelijke Adoptie.
- De VIB, de Video Interactie Begeleiding in het kader van nazorg.
- De WAN, de helpdesk/consultatiemogelijkheid voor adoptievragen van adoptiefouders, adoptiefkinderen en professionals.

De afdeling VIA geeft de voorlichting. Men werkt met geschoolde voorlichters. Het doel van de voorlichtingscursus is zelfselectie door de ouders; ouders zelf een bewuste keuze laten maken. De VIA biedt kwartaalcursussen aan in blokken van 6 bijeenkomsten, het dubbele aantal van het in het Besluit genoemde minimumaantal. In betreffende cursussen komen aan bod:

- De biologische ouders.
- De achtergrond van het adoptiefkind.

- De band tussen ouders en kind: hechting.
- De scheiding van ouders/verzorgers en rouwproces.
- Opgroeïende adoptiefkinderen.
- Gezinsonderzoek/ vergunninghouders/ nazorg.

De voorlichting vindt plaats aan de hand van schriftelijke documentatie: het VIA-handboek.

In de afgelopen drie jaar zijn er respectievelijk 2279, 2373 en 1622 (3/4 jaar) aanmeldingen voor de voorlichtingscursus geweest.

In 2002 hebben 2.279 "eenheden" (echtparen, samenwonenden, alleenstaanden) zich aangemeld en zijn er 1.254 die de cursus hebben afgerond. Dat zijn voor een groot deel mensen die zich in het jaar daarvoor hebben opgegeven.

Tabel 5.2 Aanmeldingen voorlichtingscursus

Jaren	Totaal aantal aanmeldingen voor de voorlichtingscursus
1-10-1998/1-1-1999	403
1999	1.993
2000	1.802
2001	2.279
2002	2.373
1-1-2003/1-10-2003	1.622

Bron: SAV

Uit de registratie van de SAV blijkt dat de onderverdeling van de 'eenheden' in 2001 als volgt is:

Tabel 5.3 Aanmeldingen en afrondingen voorlichtingscursus uitgesplitst in soort gezin 2001

Totaal aantal aanmeldingen voor de voorlichtingscursus	2279	Totaal aantal gezinnen dat de voorlichtingscursus heeft afgerond	1254
regulier gezin	1809	regulier gezin	988
ibo-gezin	43	ibo-gezin	41
éénouder-gezin zonder relatie	93	éénouder-gezin zonder relatie	41
éénouder-gezin met relatie(samenwonend/gehuwd)	337	éénouder-gezin met relatie(samenwonend/gehuwd)	184
éénouder homogezin	8	éénouder homogezin	7
éénouder lesbisch gezin	9	éénouder lesbisch gezin	6

Bron: SAV

Uit de cijfers van de SAV blijkt dat gemiddeld 80% van het totale aantal éénoudergezinnen dat zich aanmeldt bij de SAV een relatie heeft. Hierop komen we in het hoofdstuk over de leeftijdsgrenzen terug.

In 2002 heeft het IVA Tilburg, in opdracht van het WODC, onderzoek gedaan naar de voorlichting van de VIA⁶. Daaruit bleek dat het voorlichtingsprogramma in grote lijnen voldoet aan de verwachtingen van de deelnemers en dat het positief gewaardeerd wordt.

⁶ 'Evaluatie van de voorlichting van het Bureau VIA aan aspirant adoptieouders', IVA Tilburg 2002

De SAV wil graag meer cursussen aanbieden om zodoende meer mensen met een BKA-nummer te kunnen helpen. Het ministerie van Justitie is daar lange tijd geen voorstander van geweest: meer mensen toelaten tot de voorlichtingscursussen betekende volgens het ministerie dat er een 'bottleneck' na de afgifte van de beginseltoestemming ontstaat, omdat er naar de mening van het ministerie nu eenmaal meer ouders zijn die een kind willen adopteren dan kinderen die ter adoptie in Nederland opgenomen kunnen worden. In zijn brief van 28 april jongstleden aan de Tweede Kamer laat de minister van Justitie weten dat hij zal onderzoeken of het mogelijk is de adoptiemogelijkheden te verruimen door het 'aanbod' aan adoptiekinderen te vergroten.

De SAV zegt het overigens te betreuren dat het hele adoptieveld gefragmenteerd is, zoals zij het omschrijft. Daardoor ontstaat volgens haar een verbrokken adoptietraject, waarbij geen enkele instantie zicht heeft op (de aspirant-adoptiefouders in) het hele traject. De SAV pleit daarom voor het onderbrengen van voorlichting, gezinsonderzoek en nazorg in één organisatie.

5.3.3 Opvattingen van ketenpartners

De Raad heeft frequent contact met de SAV, waaronder 2 keer per jaar een afstemmingsoverleg. De Raad is van mening dat de VIA-cursussen steeds meer aan kwaliteit winnen. De Raad merkt in de gezinsonderzoeken dat mensen zich steeds beter realiseren wat het betekent om een kind van een ander te adopteren, waarbij de kans reëel is dat er van meer dan alleen een separatietrauma sprake is bij het kind.

De Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie vindt voorlichting over adoptie zeer zinvol. De VIA stelt regelmatig vragen aan de BZA over zelfdoen en deelbemiddeling, om op die manier ouders goed te kunnen voorlichten over deze vorm van adoptie. Een kanttekening die de BZA bij de voorlichting maakt betreft de landeninformatie in het VIA-handboek. Deze informatie noemt de BZA vaak verouderd. Zij pleit daarom voor een centraal informatieverzamelpunt over adoptielanden, waar de informatie regelmatig geactualiseerd wordt en via een website verspreid kan worden.

De BZA en het Adoptie Ouder Overleg zijn daarnaast van mening dat er meer adopties mogelijk zijn dan er nu plaats vinden.

Zij vinden daarom dat er meer mensen tot de voorlichting toegelaten kunnen worden, omdat er voldoende adoptiefkinderen 'beschikbaar' zijn.

De vergunninghouders hebben op dit punt een andere mening. Zij stellen dat er voldoende adoptabele kinderen zijn, alleen zijn velen van hen niet plaatsbaar. Het probleem zit volgens de vergunninghouders, niet zo zeer in het aantal maar in de geringe matchingsmogelijkheden omdat veel aspirant-adoptiefouders een jong en gezond kind willen.

5.3.4 Samenvatting ten aanzien van de voorlichting

De VIA-cursussen van de SAV voldoen aan de wettelijke bepalingen omtrent de voorlichting. In het adoptieveld lijkt (steeds meer) waardering te bestaan voor de toenemende kwaliteit van de voorlichting. Discussiepunt is de lange tijd (circa 20 maanden) die aspirant-adoptiefouders moeten wachten, voordat zij deel kunnen nemen aan de voorlichtingscursus. Dat is, zoals al eerder werd opgemerkt, het gevolg van de keuze die het ministerie van Justitie maakt voor een wachttijd vóór de voorlichtingscursus in plaats van een wachttijd vóór de bemiddelingsfase. Beide opties gaan overigens uit van een vaststaand aantal adoptiefkinderen per jaar. Dat zou nu kunnen gaan veranderen: het ministerie van Justitie heeft onlangs aangegeven de mogelijkheden te gaan onderzoeken om de adoptiemogelijkheden te vergroten. Ouderverenigingen zoals de BZA en ook de SAV zelf staan op het standpunt dat er meer buitenlandse kinderen geadopteerd kunnen worden en dat daarom een grotere en snellere 'doorstroom' door de voorlichtingscursus en het gezinsonderzoek niet tot verstoppingen in de procedure hoeft te leiden.

5.4 Het gezinsonderzoek en de rapportage

5.4.1 Inleiding

Voordat de Minister een beslissing neemt over de beginseltoestemming voert de Raad voor de Kinderbescherming een gezinsonderzoek uit. Dit onderzoek is bedoeld om zicht te krijgen op de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouder(s) voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind en op de mogelijke risico - en beschermingsfactoren in het gezin die een evenwichtige ontwikkeling van het kind zouden kunnen belemmeren, dan wel bevorderen.

Het ministerie van Justitie stelt dat uit de tekst van artikel 5a van de Wobka (een afwijzende beslissing *bij gebleken ongeschiktheid* voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind) afgeleid moet worden dat uitgangspunt is dat aspirant-adoptiefouders kunnen adopteren, tenzij de ongeschiktheid van hen daartoe uit het gezinsonderzoek blijkt.

Dit in tegenstelling tot de situatie dat aspirant-adoptiefouders toestemming vragen een kind op te nemen dat ouder dan zes jaar is of die zelf tussen de 42 en 44 jaar oud zijn en daardoor alleen nog in aanmerking komen voor de adoptie van een kind ouder dan 2 jaar of een gehandicapt kind. Uitgangspunt hier is dat er niet mag worden geadopteerd, tenzij de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders voor een ouder of gehandicapt kind aannemelijk is gemaakt (zie artikel 2, lid 2 Robka). In deze bijzondere gevallen dient de Raad in het gezinsonderzoek niet het gebruikelijke uitgangspunt 'adoptie, tenzij gebleken ongeschiktheid' te hanteren, maar de vraag of er capaciteiten, talenten of omstandigheden zijn ('extra pedagogisch kapitaal') die de ouders in het bijzonder geschikt maken voor de adoptie van dit kind ('niet adopteren, tenzij bijzondere geschiktheid'). In dit soort onderzoeken wordt het Instrumentarium Bijzondere Omstandigheden (het IBO-instrumentarium) ingezet als extra onderzoeksmiddel.

5.4.2 Het onderzoek in praktijk

Aantallen

Jaarlijks krijgt de Raad gemiddeld 2047 aanmeldingen voor het uitvoeren van een gezinsonderzoek (inclusief IBO's). Ongeveer driekwart van dat aantal aangevraagde gezinsonderzoeken wordt ook daadwerkelijk afgesloten (jaarlijks circa 1500 tot 1600). De 'afvallers' betreffen soms ouders die zich terugtrekken voor het onderzoek van start gaat; regelmatig gaat het ook om ouders die dat doen tijdens het onderzoek (circa 20%).

Tabel 5.4 Gezinsonderzoek

	Aanmeldingen gezins-onderzoek	Afvallers voordat onderzoek van start gaat	Gezins-onderzoeken die van start gaan	Gezins-onderzoeken die worden afgebroken voor advies	Gezins-onderzoeken die worden afgesloten
1998	1730	148 (9%)	1582 (91%)	580 (37%)	1002
1999	1978	119 (6%)	1859 (94%)	363 (20%)	1496
2000	2102	181 (9%)	1921 (91%)	487 (25%)	1434
2001	2091	26 (1%)	2065 (99%)	450 (22%)	1615
2002	2073	43 (2%)	2030 (98%)	403 (20%)	1627
2003	2075	132 (6%)	1943 (94%)	416 (21%)	1527

Bron: Raad voor de Kinderbescherming

De percentages uit de kolommen 3 en 4 zijn berekend over het totaal van de aanmeldingen. Het percentage uit kolom 5 is berekend over het aantal gezinsonderzoeken dat van start gegaan zijn.

Uitvoering onderzoek

Het gezinsonderzoek voor een eerste kind bestaat in principe uit drie besprekingen met ouders, waarvan minstens één bij hen thuis, afgesloten door een vierde bijeenkomst ter bespreking van het raadsrapport. Bij een verzoek om een beginseltoestemming voor een tweede of derde kind wordt veelal volstaan met een korter onderzoek (een of twee bezoeken).

De Raad voert het gezinsonderzoek uit op basis van de algemene aanwijzing 'Normen 2000' (geactualiseerde versie mei 2003). Deze Normen 2000 bepalen onder meer:

- in het onderzoek gaat de Raad na hoe de aspirant-adoptiefouders en de eventuele (gehuwde) partner met de voorlichting zijn omgegaan die zij voor het raadsonderzoek hebben ontvangen.
- de bereidverklaring van de aspirant-adoptiefouders het kind preventief en curatief gangbare medische behandelingen te laten ondergaan, wordt met de aspirant-adoptiefouders besproken.
- voor de oordeelsvorming van de Raad is van belang te weten of de aspirant -adoptiefouder(s) en de eventuele (gehuwde) partner bereid zijn het op te nemen adoptiefkind zo spoedig mogelijk voor te lichten over zijn afkomst en voor wat betreft de partner of deze bereid is financiële en juridische verantwoordelijkheid te gaan dragen (ook als de adoptiefouder iets zou overkomen).
- de Raad besteedt in het onderzoek tenminste aandacht aan:

- o de identiteit van de aspirant-adoptiefouder(s) en de eventuele (gehuwde) partner
 - o hun persoonlijke achtergrond
 - o de gezinssituatie en het medisch verleden
 - o het sociale milieu
 - o de beweegredenen voor adoptie
 - o de geschiktheid om te adopteren
 - o de geschiktheid voor specifieke kinderen (eventueel oudere of gehandicapte kinderen, meer dan één tegelijk)
- daarnaast zijn aandachtspunten: hoe de aspirant-adoptiefouders omgaan met problemen en spanningen, waaronder het verwerken van de kinderloosheid, de identiteitsvorming van het adoptiefkind; de wensen ten aanzien van het op te nemen adoptiefkind; verwachtingen over de eigen opvoedingsmogelijkheden; mogelijke discriminatie van het buitenlands kind en andere bijzonderheden betreffende het kind.
 - Is de aanvraag gedaan door één aspirant-adoptiefouder en heeft hij een levenspartner, dan wordt deze levenspartner volledig bij het gezinsonderzoek betrokken. Bij een adoptie door een alleenstaande wordt in het gezinsonderzoek ook gekeken naar de stabiliteit en beschikbaarheid die deze ouder het kind kan bieden en naar zijn sociale netwerk.

Bij een regulier gezinsonderzoek wordt een gedragswetenschapper betrokken als de raadsonderzoeker daar aanleiding toe ziet (bijvoorbeeld: voor de beoordeling van bepaalde gegevens uit het Justitieel Documentatieregister, de weging van relatieproblemen bij ouders, het in kaart brengen van de kindfactoren, eventuele lichamelijke of geestelijke afwijkingen, psychische problemen bij adoptiefouders).

Bij de start van een onderzoek 'bijzondere omstandigheden' stelt een gedragsdeskundige van de Raad een zogeheten IBO-profiel op. Aan de hand van de in dit verband door de aspirant-adoptiefouder(s) ingevulde vragenlijsten (de Nederlandse Persoonlijkheden Vragenlijst, de Utrechtse Copinglijst, de Interactionele Probleemoplossings Vragenlijst, de Symptom Check List en de Adoptie Lijst Bijzondere Geschiktheid) worden mogelijke risico's voor de opname van een ouder of gehandicapt kind afgeleid.

Beoordeling van adoptiefouder(s)

Belangrijke aspecten die gerelateerd zijn aan de 'geschiktheid om te adopteren' zijn volgens de Raad: de vraag of ouders doorleefd hebben dat het adoptiefkind een kind van een ander is en dat het waarschijnlijk een getraumatiseerd kind is; de psychische draagkracht van ouders, hun balans, hun soepelheid, het kunnen bieden van veiligheid en het zich kunnen verplaatsen in een kind. De Raad wil liever geen ruchtbaarheid geven aan de exacte beoordelingscriteria die hij hanteert. De Raad wil voorkomen dat die criteria een eigen leven gaan leiden en dat aspirant-adoptiefouders krampachtig gaan anticiperen op deze criteria, waardoor een open gesprek niet meer mogelijk is. Bovendien kunnen de verschillende criteria volgens de Raad niet geïsoleerd worden: het gaat om een combinatie van verschillende gegevens en de weging daarvan door de onderzoeker; het betreft altijd het 'totaalbeeld', de balans van ondermeer persoonlijkheid, relatie en verwachtingen.

Het onderzoeken van pedagogische vaardigheden of - potentieel bij adoptiefouders is een ingewikkelde zaak. Derhalve wordt het gezinsonderzoek door raadsonderzoekers als 'lastig' gekenschetst.

Het vereist (levens)ervaring van de onderzoeker om een goed beeld van de (on)mogelijkheden van de aspirant-adoptiefouders te krijgen, zeker nu dat meestal zeer mondige personen zijn. Daarnaast is men zich er van bewust dat de selectie van geschikte adoptiefouders, vanuit het oogpunt van het belang van het kind, een zeer belangrijk element is in de adoptieprocedure.

In het algemeen krijgt men via het gezinsonderzoek een reëel beeld van de ouders, vindt de Raad. Tijdens het onderzoek wordt meestal duidelijk of ouders zich anders voordoen dan ze zijn of uitsluitend sociaal wenselijke antwoorden geven. Men merkt bovendien dat de voorlichtingscursussen van de SAV een positief effect hebben: ouders weten vaak al heel goed waar zij aan beginnen.

Opvatting Raad

Op basis van zijn praktijkervaring stelt de Raad:

- Bij alle adoptieonderzoeken wordt, conform het nieuwe onderzoeksmodel van de Raad, vanuit het perspectief van het adoptiefkind gewerkt. Zowel het 'mogen adopteren, tenzij' - principe bij regulier gezinsonderzoek als het 'niet kunnen adopteren tenzij' - principe voor ouders boven de 42 jaar moet worden losgelaten. Het gaat er niet om te beoordelen of de adoptiefouders in staat zijn om kinderen op te voeden. Dat staat niet ter discussie. Het gaat om het opvoeden van adoptiefkinderen. Dat dient in het gezinsonderzoek centraal te staan en daartoe dienen risicofactoren en beschermende factoren in beeld gebracht te worden.
- De standaardvraag bij ieder gezinsonderzoek is: welke beschermende factoren en risicofactoren komen in het gezinssysteem voor die maken dat een adoptiefkind zich op evenwichtige wijze kan ontwikkelen tot volwassenheid of daarin mogelijk belemmerd wordt? In bijzondere situaties zal dan extra aandacht aan de (bijzondere) risicofactoren besteed worden. Er moet geredeneerd worden vanuit de risico's voor het kind, niet vanuit de leeftijd van de adoptiefouders: een bijzonder/uitgebreid onderzoek kan plaats vinden als er bijzondere risico's lijken te bestaan.
- Voor de medische verklaring is samen met de KNMG een standaardvragenlijst ontwikkeld. De Raad heeft de indruk dat sommige artsen een vrij oppervlakkig onderzoek doen, ook wat betreft de psychiatrische component. De Raad pleit daarom voor het aanwijzen van vaste artsen per regio voor het medisch onderzoek van adoptiefouders.

Het aspect van de leeftijdsgrenzen en - in verband daarmee - de IBO-procedure, komt uitgebreid terug in hoofdstuk 8.

De Raad werkt aan een uniformering van de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd moet worden om te bevorderen dat gezinsonderzoeken in alle arrondissementen kwalitatief en onderling vergelijkbaar uitgevoerd en beoordeeld worden. In oktober 2003 is in dat kader een handreiking BKA-rapport met werkinstructies verschenen. Het 'nieuwe' werkproces dient met ingang van 1 mei 2004 in alle vestigingen geïmplementeerd te zijn.

Dit jaar is er bovendien op 17 van de 22 vestigingen een praktijktraining voor gezinsonderzoekers gestart (voor raadsonderzoekers, teamleiders en gedragsdeskundigen), die in de toekomst als aparte module in het interne opleidingsaanbod wordt opgenomen.

5.4.3 Het raadsrapport

Het raadsrapport heeft een tweeledige functie: enerzijds adviesrapport aan de Minister inzake het afgeven van een beginseltoestemming en anderzijds een matchingsrapport voor de vergunninghouder om de autoriteiten in het land van herkomst duidelijk te maken in wat voor gezinssituatie een kind terecht gaat komen

Adviesrapport voor de Minister

De Raad geeft aan het adviesrapport met de ouders te bespreken. Dat leidt soms tot tekstuele wijzigingen in het rapport. De conclusie en het advies laat de Raad in beginsel ongewijzigd. Wel kan er soms discussie over nuances ontstaan. De ervaring van de Raad is dat er doorgaans weinig meningsverschillen zijn over de inhoud van de rapportages: de meeste ouders herkennen zich er in. Zijn er wel verschillen van mening, dan hebben de ouders het recht hun eigen zienswijze, of hun opvatting over de rapportage, aan het eind van de rapportage toe te voegen.

Nadat de aspirant-adoptiefouders het rapport hebben ingezien en eventueel hun commentaar hebben gegeven, brengt de Raad advies uit aan de minister van Justitie.

Een negatief advies aan de Minister geeft de Raad zelden: het komt in 1 tot 2 procent van de onderzoeken voor.

Enkele voorbeelden van gronden voor een negatief advies zijn: de aspirant-adoptiefmoeder heeft epilepsie, een niet-verwerkte kinderloosheid, de concrete inhoud van het Justitieel Documentatieregister.

Dat de Raad weinig negatieve adviezen aan de Minister geeft, is, zo stelt de Raad, het gevolg van het feit dat aspirant-adoptiefouders zich regelmatig zelf terugtrekken (circa 20%, zie tabel 5.4), mede op basis van de gesprekken met de gezinsonderzoeker, omdat zij tot de ontdekking komen dat zij op dat moment (toch) nog niet toe te zijn aan een adoptie(procedure). De groep die, na deze selectie, resteert is een groep waarbij het advies bijna altijd positief is.

De beslissing van de Minister, om al dan geen beginseltoestemming te verlenen, komt aan de orde in paragraaf 5.5 die over de beginseltoestemming handelt.

Matchings-rapport voor de vergunninghouder

De tweede functie van het raadsrapport is om de vergunninghouder en de autoriteiten in het land van herkomst duidelijk te maken in wat voor gezinssituatie een kind terecht gaat komen.

In het verleden werd door vergunninghouders soms gewerkt met een eigen samenvatting van het gezinsrapport, dat zij vervolgens naar het zendende land verstuurden. In die samenvatting konden cultuurspecifiek gevoelige zaken weggelaten worden, die de matchingskans geminimaliseerd zouden hebben. Enige jaren geleden heeft de Centrale Autoriteit de vergunninghouders op grond van het Haags Adoptie Verdrag de opdracht gegeven de raadsrapportages integraal te vertalen. Dat leidt er toe dat vergunninghouders vaker verzoeken om wijzigingen in het raadsrapport. Als in het raadsrapport bijvoorbeeld vertaald staat dat de ouders een kind uit China willen adopteren en bij de vergunninghouder blijkt vervolgens dat de ouders niet voldoen aan de eisen die China stelt, dan is voor een adoptie uit een ander land een gecorrigeerd raadsrapport nodig waarin de China-passage

verwijderd is. Het raadsrapport moet dan via Justitie weer terug naar de Raad om veranderd te worden.

In dit verband spreekt de Raad de wens uit dat de vergunninghouders structureel informatie doorgeven over de wensen van zendende landen inzake de informatie die zij over de aspirant-adoptiefouders willen hebben. De Raad kan dan voortdurend zijn 'handreiking voor de gezinsrapportage 'actualiseren' en kan in de gesprekken in het kader van het gezinsonderzoek op die wensen anticiperen en daar ook in de rapportages rekening mee houden.

5.4.4 Opvattingen van ketenpartners

Het *ministerie van Justitie* stelt dat het gezinsonderzoek bij de Raad aan uniformiteit en kwaliteit wint. Het is volgens het ministerie de verantwoordelijkheid van de Raad om een kwalitatief goed onderzoek te doen en een goed rapport te schrijven.

Het ministerie heeft geen inhoudelijke bemoeienis met het onderzoek. De betrokkenheid van het ministerie komt tot uiting in:

- Standaardoverleg met de Raad waarin ook de gezinsrapportages aan de orde (kunnen) komen.
- Bespreking van 'Normen 2000' in samenspraak met het ministerie.
- Contacten met de vaste beleidsmedewerker van het hoofdkantoor van de Raad.
- 1x per jaar plenair overleg met alle ketenpartners.

Het ministerie zegt op deze manier voldoende mogelijkheden te hebben om vragen over de onderzoeken en rapportages kenbaar te maken.

De SAV plaatst een aantal kritische kanttekeningen. Zij is van mening dat gezinsonderzoeken geen kerntaak voor de Raad zijn en dat er bovendien te weinig geld voor gezinsonderzoeken bij de Raad is. Daarnaast vindt zij het afhankelijk van de vestiging van de Raad hoe uitgebreid het onderzoek is en wie het onderzoek doet (van stagiaire in het ene arrondissement tot gespecialiseerde medewerker in een ander arrondissement). Tot slot tekent zij aan dat de Raad niet altijd achter alle feiten komt en dat de Raad nauwelijks formele gronden heeft om een gezin te weigeren/een negatief advies te geven (en doet de Raad dat toch, zo stelt de SAV, dan ondernemen ouders juridische stappen).

Ook de BZA noemt als kritiekpunt dat het gezinsonderzoek bij sommige raadsvestigingen weinig prioriteit heeft. De BZA pleit er dan ook voor dat de uitvoering van het gezinsonderzoek gestandaardiseerd wordt⁷.

Ouderverenigingen zijn in het algemeen tevreden over de raadsonderzoeken, echter Stichting de Rode Draad pleit ervoor om te onderzoeken of de gezinsonderzoeken bij de SAV ondergebracht kunnen worden.

Men vraagt zich daarnaast ook af waarom de frequentie van het aantal gesprekken dat nodig is om tot een advies te kunnen komen, wisselt. Tevens is er kritiek op de houding van sommige raadsonderzoekers die als niet plezierig ervaren wordt.

⁷ Er is één werkproces voor het gezinsonderzoek voor alle vestigingen van de Raad. Dit werkproces is vanaf 1 mei 2004 door alle vestigingen geïmplementeerd.

De vergunninghouders stellen tevreden te zijn met de rapportages van de Raad. Wel worden er kritische kanttekeningen geplaatst.

De belangrijkste kritiekpunten van vergunninghouders zijn:

- De kwaliteit is in een enkel arrondissement duidelijk minder.
- Er staat regelmatig overbodige en niet relevante informatie in (gedoeld wordt ondermeer op sfeerindrukken).
- Er wordt soms melding gemaakt in rapportages van omstandigheden die van groot belang kunnen zijn voor de geschiktheid als adoptiefouder zonder dat een en ander toegelicht wordt. Als voorbeeld wordt genoemd: het 'sec' melding maken van psychiatrische problematiek in het verleden zonder in te gaan op de eventuele consequenties daarvan voor het huidige functioneren. Dat roept bij de vergunninghouder vragen op over de adoptiegeschiktheid van de ouders; integrale vertaling van een dergelijke passage roept vervolgens ook bij het zendende land veel vragen op en vermindert de matchingsmogelijkheden,
- De Raad adviseert ouders om zoveel mogelijk opties open te laten omdat dit de bemiddelingsmogelijkheden vergroot. Zo wordt in het raadsrapport soms gemeld dat er geen voorkeur voor geslacht is terwijl bij de intake bij vergunninghouder blijkt dat ouders alleen een meisje willen. De vergunninghouder moet dan een deel van het raadswerk overdoen en het rapport terugzenden voor correctie⁸.
- De medische verklaringen worden door artsen te gemakkelijk afgegeven. Vereniging Wereldkinderen stelt in dit verband dat er geen informatie bij de behandelend arts wordt opgevraagd en dat er evenmin een uitvoerig medisch onderzoek gedaan wordt.
- Veel landen eisen een ondertekening van het raadsrapport door een gedragsdeskundige. Dat gebeurt nu niet standaard bij de Raad. De Raad zelf stelt ten aanzien van dit punt dat die standaard-ondertekening zich niet verdraagt met de beroepscode van de gedragsdeskundigen.

Al met al gaan er volgens de vergunninghouders regelmatig rapportages terug naar de Raad met het verzoek om veranderingen aan te brengen. Stichting Kind en Toekomst zegt bijvoorbeeld dat dit bij haar ongeveer 1 op de 10 rapportages betreft.

De Raad zegt het overigens zeer op prijs te stellen als de vergunninghouders structureel laten weten wat zij van de inhoud en bruikbaarheid van de raadsrapportages vinden.

5.4.5 Samenvatting ten aanzien van het gezinsonderzoek

De Raad sluit jaarlijks 1500 tot 1600 gezinsonderzoeken af. De Raad voert het gezinsonderzoek uit op basis van de geactualiseerde versie van Normen 2000. Er zijn twee 'soorten' gezinsonderzoek: een regulier gezinsonderzoek, ingezet om te beoordelen of er contra-indicaties aanwezig zijn die tegen de adoptie pleiten en een onderzoek met een bijzonder instrumentarium, ingezet om te beoordelen of er toch geadopteerd kan worden ondanks de in principe te hoge leeftijd.

De intensiteit van het onderzoek varieert al naar gelang de leeftijd van de ouders. Zo kan een ouderpaar van 42 jaar of ouder alleen een kind adopteren van 2 jaar of ouder in welk geval een

⁸ De Raad voor de Kinderbescherming geeft aan, dat wanneer men de voorkeur voor het geslacht van het adoptiefkind expliciet in het rapport vermeldt, men het rapport soms ook terugkrijgt. Namelijk in die gevallen waar ouders uitkomen bij een kanaal waar voorkeur niet mogelijk is, of waar voornamelijk kinderen van het andere geslacht vandaan komen.

intensiever gezinsonderzoek is vereist. Dit leidt soms tot ongelijke situaties omdat nu een ouderpaar van 42 dat een kind 'moet' adopteren van 2 jaar of ouder een intensiever gezinsonderzoek krijgt dan een stel van 40 jaar dat ook een ouder kind wil adopteren. Op dit punt komen wij bij het onderwerp leeftijdsgrenzen nog terug.

De opvatting van de Raad is - in het verlengde van bovenstaande - dat 'kunnen adopteren, tenzij' - onderzoek en 'niet mogen adopteren, tenzij' - onderzoek beide plaats zouden moeten maken voor een algemeen onderzoek gericht op risico- en beschermende factoren, dat specifiek is naarmate de wensen van de aspirant-adoptiefouders over de leeftijd van het te adopteren kind, een mogelijke handicap van het kind of de situatie van de adoptiefouders daar aanleiding toe geven.

In het kader van uniformering van onderzoeken en kwaliteitsverbetering heeft de Raad een nieuwe werkwijze geprotocolleerd en is een training gestart voor gezinsonderzoekers, die als aparte module in het interne opleidingsaanbod van de Raad opgenomen wordt.

De Raad is van mening dat zij een reëel beeld van de (on)mogelijkheden van ouders krijgt in het gezinsonderzoek.

De rapportages van de Raad hebben een tweeledige functie: adviesrapport voor de Minister inzake het afgeven van een beginseltoestemming en matchingsrapport voor de vergunninghouder.

De SAV staat kritisch ten opzichte van het gezinsonderzoek. Men vindt dat het weinig prioriteit heeft bij de Raad, dat de kwaliteit wisselend is en dat er nauwelijks formele gronden zijn om een negatief advies over een gezin te geven. Ook de BZA stelt dat gezinsonderzoek bij sommige vestigingen van de Raad weinig prioriteit heeft en pleit daarom voor een gestandaardiseerd onderzoek (dat er volgens de Raad inmiddels is). Ouderverenigingen zijn in het algemeen tevreden met de raadsonderzoeken.

De vergunninghouders zeggen redelijk tevreden te zijn met de rapportages van de Raad. Zij noemen als kritiek: wisselende kwaliteit, overbodige informatie, ontbrekende informatie ingeval van ziekte e.d. van aspirant-adoptiefouders, niet goed onderbouwde medische verklaringen en ontbreken van ondertekening door een gedragsdeskundige. Deze knelpunten leiden er toe, zo stellen de Vergunninghouders, dat zij regelmatig rapportages naar de Raad terug (moeten) sturen ter aanvulling en/of correctie.

5.5 De beginseltoestemming⁹

5.5.1 Inleiding

De beginseltoestemming van de minister van Justitie is cruciaal in de wet, want zonder beginseltoestemming is opnemning van een buitenlands kind ter adoptie niet toegestaan (Wobka, artikel 2). Deze beginseltoestemming betreft in principe één kind en geldt voor drie jaar. Het ministerie van Justitie hanteert twee soorten BT's:

⁹ De cijfers in deze paragraaf zijn afkomstig van het ministerie van Justitie. T.a.v. het ontbreken van cijfers in kolom 2 en 7 zie de opmerking bij tabel 5.1

- de algemene BT, na voorlichting en gezinsonderzoek, die algemene toestemming geeft voor adoptie en drie jaar geldt (daarbinnen zou ook nog de BT met beperking, namelijk na een gezinsonderzoek met ibo-procedure, onderscheiden kunnen worden);
- de BT op naam, die toestemming geeft voor de adoptie van een of meer met name genoemde kinderen. Deze BT wordt afgegeven in die situaties waarin afgeweken wordt van het uitgangspunt van opnemings van één kind, of van de leeftijdseisen voor ouders of adoptief kind (Wobka, artikel 3 lid 1 en 2, 5, lid 5, 6 en 7 en artikel 8 sub a).

Jaarlijks ontvangen circa 1400 tot 1500 aanvragers met een positief raadsadvies een beginseltoestemming, waaronder circa 500 beginseltoestemmingen op naam.

5.5.2 De praktijk

De minister van Justitie neemt na het gezinsrapport van de Raad een beslissing over het afgeven van een beginseltoestemming. De Minister volgt het raadsadvies bijna altijd. De toename van de kwaliteit en de uniformering van de raadsonderzoeken maakt volgens het ministerie 'controle' op het advies minder noodzakelijk.

Verlening van de beginseltoestemming

Tabel 5.5 Aantal verleende BT's na positief raadsadvies

01-10-1998 / 01-01-1999	1999	2000	2001	2002	01-01- 2003 / 1-10-2003
.	1382	1368	1476	1560	.

Bron: ministerie van Justitie

Is de beslissing positief dan wordt het rapport niet aan de ouders afgegeven om te voorkomen dat de ouders met dit document zelf in het buitenland een kind gaan 'zoeken'.

Het rapport wordt door het ministerie toegezonden aan een door de aspirant-adoptiefouders aan te wijzen vergunninghouder.

Afwijzing van een beginseltoestemming

Een zeer klein aantal verzoeken om beginseltoestemming wordt afgewezen, nagenoeg altijd op grond van een negatief advies van de Raad. Het betreft jaarlijks 8 tot 15 verzoeken.

Tabel 5.6 Aantal afwijzingen voor een BT aan gezinnen met negatief advies

01-10-'98/ 01-01-'99	99-00	00-01	01-02	02-03	01-01- '03 / 01-10-'03
.	5	8	8	15	.

Bron: ministerie van Justitie

Als de Minister op basis van een negatief advies van de Raad zijn beginseltoestemming weigert, kan het rapport door het ministerie van Justitie wel aan de ouders worden afgegeven, mede in verband met de mogelijkheden van bezwaar en beroep.

Contraire beslissingen

Het ministerie oordeelt enkele keren per jaar contrair: negatief (geen beginseltoestemming) ondanks een positief raadsadvies of positief (wel een beginseltoestemming) ondanks een negatief raadsadvies.

Tabel 5.7 Aantal afwijzingen voor een BT aan gezinnen met een positief advies

01-10-'1998 / 01-1- '1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	01-01- 2003 / 01-10- 2003
.	.	0	1	0	.

Bron: ministerie van Justitie

Tabel 5.8 Aantal verleende BT's aan gezinnen met een negatief raadsadvies

01-10-1998 / 01-1- 1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	01-01- 2003 / 1-10- 2003
.	2	3	3	0	.

Bron: ministerie van Justitie

Het ministerie stelt dat de Minister altijd een second opinion of een aanvullend onderzoek aanvraagt voordat hij een contraire beslissing neemt.

Intrekking van de beginseltoestemming

Indien blijkt dat de aspirant-adoptiefouders niet langer geschikt zijn voor de verzorging en opvoeding van een adoptiefkind (door verandering in omstandigheden, bijvoorbeeld het ontstaan van een ernstige levensbedreigende ziekte bij een der ouders), kan de minister van Justitie zijn beginseltoestemming intrekken. Dit komt zelden voor:

Tabel 5.9 Aantal intrekkingen BT's

1-10-1998 / 1-1-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	01-01- 2003 / 1-10-2003
.	0	0	1	1	.

Bron: ministerie van Justitie

Voordat de Minister hiertoe beslist, voert de Raad een nieuw gezinsonderzoek uit. Tegen het intrekkingbesluit van de Minister staan bezwaar bij de Minister en beroep op de rechtbank open.

5.5.3 Opvattingen ketenpartners

Twee vergunninghouders zeggen dat het praktijk is dat raadsrapporten alleen gescreend worden door administratief personeel van het ministerie en geven aan dat onwenselijk te vinden. Daarnaast stelt één vergunninghouder inzake de contraire beslissingen van het ministerie dat aspirant-adoptiefouders niets aan een BT hebben, wanneer er een negatief raadsrapport is geschreven: het negatieve rapport, dat integraal vertaald wordt, maakt hen immers onbemiddelbaar.

Tot slot is een suggestie van een vergunninghouder om, als er in een raadsrapport staat dat ouders geschikt zijn voor de opname van twee kinderen, dit ook op de BT aan te geven. Dat is volgens hen nodig omdat niet ieder zendend land akkoord gaat met het plaatsen van twee kinderen als er een beginseltoestemming voor een kind is.

5.5.4 Samenvatting ten aanzien van de beginseltoestemming

Zonder beginseltoestemming is opneming van een buitenlands kind ter adoptie niet toegestaan. Het gezinsonderzoek van de Raad mondt uit in een rapport dat onder andere een adviesfunctie heeft inzake de afgifte van de beginseltoestemming. Uit de cijfers blijkt dat de Minister het advies in het raadsrapport zo goed als altijd volgt. In bijna alle gevallen is dat advies positief. In 8 tot 15 gevallen (circa 1%) is dat advies negatief. Twee vergunninghouders tekenen in dit kader aan dat ze de praktijk onwenselijk vinden dat de raadsrapportages in eerste instantie alleen gescreend worden door administratief personeel.

Slechts enkele keren per jaar beslist het ministerie contrair (negatief bij een positief raadsadvies of andersom). Een vergunninghouder merkt in dit verband op, dat het afgeven van een beginseltoestemming na een negatief advies van de Raad geen zin heeft, omdat aspirant-adoptiefouders met een negatief matchingsrapport feitelijk geen enkele kans op bemiddeling maken.

5.6 De bemiddeling door vergunninghouders

5.6.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de bemiddelingswerkzaamheden beschreven, zoals uitgevoerd door de vergunninghouders. Het Adoptieverdrag bepaalt dat bemiddelaars inzake interlandelijke adoptie over een vergunning dienen te beschikken. Artikel 15 van de Wobka is in het verlengde daarvan ingevoerd: het artikel bepaalt dat het verboden is om zonder vergunning van onze Minister te bemiddelen inzake interlandelijke adoptie. Artikel 16 lid 2 stelt dat de aanvrager van een dergelijke vergunning krachtens zijn doelstellingen dient te bemiddelen, inzake de opneming van buitenlandse kinderen, in de gevallen dat deze opneming in het belang van de betrokken kinderen kan worden geacht.

Voor een juridische analyse van de taak en positie van de vergunninghouders verwijzen we naar hoofdstuk 4.

5.6.2 De vergunninghouders

In Nederland zijn op dit moment zeven vergunninghouders werkzaam: Vereniging Wereldkinderen, Stichting Meiling, Stichting Kind en Toekomst, Stichting Hogar, Stichting Afrika, Stichting Flash en NAS (Nederlandse Adoptie Stichting). De vergunningen aan hen zijn, op basis van de Wobka, voor drie jaar verleend, met de mogelijkheid van verlenging voor telkens vijf jaar. In 2005 lopen de vergunningen af en moet voor de eerste keer over verlenging besloten worden.

Vereniging Wereldkinderen is een vereniging met bijna 500 vrijwilligers en kent een stichting met 60 tot 65 betaalde krachten. Stichting Kind en Toekomst heeft naast vrijwilligers circa 10 professionele krachten in dienst. De overige vergunninghouders zijn vrijwilligersorganisaties.

De keuze voor een vrijwilligersorganisatie is bewust: kiezen voor ervaringsdeskundigheid van adoptiefouders en voor het betrekken van de vrijwilligers (deels) uit eigen bestand; de keuze voor de mix van professionaliteit en vrijwilligheid is eveneens een bewuste keuze: kiezen voor continuïteit en professionaliteit. Drie vergunninghouders stellen expliciet dat vrijwilliger zijn en professioneel zijn zeer wel kunnen samen gaan; één vergunninghouder en een van de wetenschappers stellen dat de adoptie voor aspirant-adoptiefouders een levenslange beslissing betekent en dat de vormgeving van een dergelijke beslissing niet aan vrijwilligers kan worden overgelaten.

Sinds enkele jaren is op initiatief van het ministerie van Justitie de iso-normering bij de vergunninghouders ingevoerd (uitzondering: NAS en Stichting Flash). Op basis van dit procedurecertificaat heeft iedere vergunninghouder destijds een werkboek opgesteld waarin de werkprocessen transparant zijn beschreven. Iedere 2 jaar is er een externe audit om tot actualisering te komen. De vergunninghouders zien dit uitdrukkelijk als een kwaliteitsbevorderend aspect voor de medewerkers. Interne scholing is een volgend aspect om de kwaliteit van het adoptieproces te vergroten.

5.6.3 *Inschrijving en intake*

Aspirant-adoptiefouders met een BT kunnen zich bij één vergunninghouder van hun keuze inschrijven voor de bemiddeling van een adoptiefkind. Voor die inschrijving moet de vergunninghouder in het bezit zijn van het gezinsrapport en een kopie van de BT (beide stukken worden op verzoek van de aspirant-adoptiefouders door het ministerie aan de vergunninghouder toegezonden). Meestal houdt de vergunninghouder vervolgens een intakegesprek, waarin ook een toelichting op het gezinsrapport en het ingevulde inschrijvingsformulier gevraagd kan worden. Soms staat er in het raadsrapport terloops iets gemeld waar de vergunninghouder vragen bij heeft en dat hij dit nader wil onderzoeken in verband met de matching. In verband met de lange adoptieprocedure is de informatie uit het raadsrapport soms niet meer toegespitst op de huidige situatie van de aspirant-adoptiefouders. Tevens hebben de ouders op het moment van matching een veel concreter beeld via welk kanaal en uit welk land zij willen adopteren.

Daarom wordt een intakegesprek noodzakelijk geacht. De Raad onderschrijft die noodzaak: het raadsrapport, zo stelt de Raad, kan niet heel gedetailleerd zijn, omdat er dan later weer dingen veranderd of weggelaten moeten worden met het oog op een bemiddeling voor een kind uit een ander land dan ouders voor ogen hadden.

Onderzoek verrichten naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders behoort uitdrukkelijk niet tot de taken van de vergunninghouder. In die zin zeggen alle vergunninghouders het raadsonderzoek te respecteren en niet over te (willen) doen.

In de volgende gevallen blijken vergunninghouders bemiddeling (soms) te weigeren:

- (a) De vergunninghouder kan aanleiding hebben om te vermoeden dat de ouders niet geschikt zijn. Er is in de huidige uitvoeringspraktijk onvoldoende duidelijkheid over de vraag wat er van een vergunninghouder verwacht wordt, indien hij vermoedt dat de ouders toch niet geschikt zijn voor adoptie. Soms wordt (in geanonimiseerde vorm) advies gevraagd aan de beleidsmedewerker op het hoofdkantoor van de Raad. Bij de mogelijkheid van een eventuele 'terugmelding' aan het ministerie wijzen het ministerie, Stichting Meiling en Vereniging Wereldkinderen op bezwaren in de sfeer van de privacybescherming. Stichting Meiling zegt 2 à 3 keer per jaar en Vereniging Wereldkinderen zo'n 10 keer per jaar te twijfelen aan de geschiktheid van ouders. Mogelijke oplossing voor de privacybelemmeringen is, zo suggereert het ministerie, in het af te sluiten bemiddelingscontract tussen de vergunninghouder en adoptiefouder(s) opnemen dat de vergunninghouder contact opneemt met het ministerie bij twijfel over de geschiktheid van ouders.
- (b) In praktijk blijken de vergunninghouders soms, genoodzaakt door voorwaarden die zendende landen verbinden aan adoptie, extra eisen te stellen aan aspirant-adoptief ouders. Zo stelt één vergunninghouder verplicht, dat ouders zich laten inenten en hanteert een andere vergunninghouder als leeftijdseis voor de partner van de alleen-aanvrager van een adoptie de maximumleeftijd van 49 jaar. Stichting Kind en Toekomst heeft het idee dat ouders, voor wie de andere vergunninghouders niet wensen te bemiddelen, een beroep op hen doen.

- (c) Daarnaast is er volgens twee vergunninghouders soms aanvullend onderzoek nodig omdat er in het raadsrapport bijvoorbeeld sprake is van psychiatrische problematiek of van een potentieel levensbedreigende ziekte die zonder enige toelichting en zonder indicatie voor de toekomst aangegeven is. Dat komt omdat de medische verklaringen vaak te oppervlakkig zijn, zo stellen twee vergunninghouders. Dat betekent voor de aspirant-adoptiefouders dat zij bij de vergunninghouder opnieuw uitleg moeten geven over en zich moeten verantwoorden voor hun ziektegeschiedenis.

- (d) Een laatste reden om niet te bemiddelen, is gelegen in de omstandigheid dat er nieuwe gegevens zijn over de gezinssituatie, zoals bijvoorbeeld zwangerschap, overlijden en echtscheiding .

Uit een recente rechterlijke uitspraak blijkt overigens dat niet-bemiddeling door een vergunninghouder niet per definitie een beknutting van het recht op bemiddeling voor aspirant-adoptiefouders betekent mits de vergunninghouder de cliënt naar een andere vergunninghouder verwijst. Het is volgens het ministerie nog niet duidelijk in welke gevallen, binnen die norm, weigering mogelijk is. Het ministerie vindt dat een dergelijke weigering gebaseerd moet zijn op een objectieve reden (voorbeeld: niet voldoen aan de eisen die het zendende land stelt) of ' incompatibilité d'humeur' tussen aspirant-adoptiefouder en vergunninghouder.

5.6.4 Bemiddelingen

Cijfers

Kerntaak van de vergunninghouders is de bemiddeling. Vanaf 1970 zijn er in totaal bijna 30.000 kinderen uit het buitenland geadopteerd. Jaarlijks komen daar circa 1100 kinderen bij.

De meeste kinderen (circa 70 %) zijn bij aankomst in ons land 0 of 1 jaar oud.

Tabel 5.10 Leeftijd kinderen bij plaatsing

Aantal plaatsingen van adoptiekinderen	1-10-1998 / 1-1-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	01-01-2003 / 1-10-2003
< 1 jaar op moment van binnenkomst	.	401 (41%)	572 (48%)	462 (41%)	415 (37%)	.
1 jaar op moment van binnenkomst	.	252 (26%)	247 (21%)	388 (35%)	361 (32%)	.
2 jaar op moment van binnenkomst	.	152 (15%)	171 (14%)	144 (13%)	184 (16%)	.
3 of 4 jaar op moment van binnenkomst	.	138 (14%)	153 (13%)	95 (8%)	127 (11%)	.
5 jaar op moment van binnenkomst	.	33 (3%)	30 (3%)	20 (2%)	32 (3%)	.
6 jaar op moment van binnenkomst	.	12 (1%)	13 (1%)	10 (1%)	6 (1%)	.
Totaal	.	988	1186	1119	1125	.

Bron: ministerie van Justitie

Elk jaar gaat het bij ongeveer 15% van de plaatsingen om adoptie van twee of meer kinderen tegelijk. Er vinden ook adopties plaats van kinderen ouder dan zes jaar. In de jaren 1996 tot en met 2000 zijn 105 kinderen van zes jaar en ouder geplaatst. Bij 90 adopties gaat het om meerling-plaatsingen.¹⁰

In 2002 zijn in totaal 1101 kinderen door middel van volledige bemiddeling in Nederlandse gezinnen geplaatst. Vereniging Wereldkinderen is de grootste bemiddelaar (bijna 50% van alle plaatsingen), Stichting Meiling en Stichting Kind en Toekomst zijn dat ieder voor circa 20% van het totaal aantal geadopteerde kinderen.

¹⁰ Deze cijfers zijn afkomstig uit de notitie "Waarom bijzondere nazorg voor adoptiegezinnen" van de heer Hoksbergen, een notitie die hij ons heeft doen toekomen ter voorbereiding op het interview met hem.

Tabel 5.11 Volledige bemiddelingen 2002 per vergunninghouder, per adoptieland

vergunninghouder	land	aantal volledige bemiddelingen
Vereniging Wereldkinderen (498)	Ethiopië	26
	Senegal	2
	Zuid-Afrika	34
	India	34
	Zuid-Korea	27
	Nepal	2
	Filippijnen	13
	Thailand	14
	China	158
	Brazilië	20
	Colombia	107
	Peru	1
	Haïti	57
	Ecuador	3
Stichting Flash (27)	Haiti	26
	Burundi	1
Stichting Hogar (90)	Colombia	90
Stichting Meiling (228)	Suriname	10
	Taiwan	63
	China	155
Stichting Afrika (25)	Ethiopië	25
Stichting Kind en Toekomst (233)	Polen	22
	Nigeria	3
	China	197
	Sri Lanka	5
	Guatemala	3
	Mexico	3

Bron: ministerie van Justitie

Naast volledige bemiddeling komt ook deelbemiddeling voor. Die vindt plaats als aspirant-adoptiefouders zelf de bemiddeling en de uiteindelijke adoptie uitvoeren. In dit geval worden de adoptiefouders wel 'zelfdoeners' genoemd. De taak van de vergunninghouder in geval van deelbemiddeling is vooral het controleren van de contacten waar de zelfdoeners gebruik van maken. In 2002 heeft deze vorm van adoptie 29 keer plaats gevonden. In 18 van de 29 gevallen betrof het adoptie uit de VS. In het hoofdstuk over deelbemiddeling gaan we nader op deze vorm van adoptie in.

Duur

De tijd die verstrijkt tussen de aanmelding bij een vergunninghouder en de uiteindelijke plaatsing van een adoptiefkind kan variëren van 1 tot 4 jaar.

Vereniging Wereldkinderen geeft aan dat bij 93% van de aspirant-adoptiefouders binnen 2,5 jaar, na aanmelding bij de Vereniging, een kind geplaatst is. Bij 82% lukt de plaatsing binnen 2 jaar. Stichting Afrika geeft aan dat bij 90% van de ouders binnen 3 jaar, na aanmelding bij de Stichting, een kind geplaatst is. Stichting Kind en Toekomst meldt dat bij ongeveer 80% van de aspirant-adoptiefouders binnen 1,5 jaar, na aanmelding bij de Stichting, een kind geplaatst is. Een wachttijd langer dan 2,5 jaar komt bij Stichting Kind en Toekomst bijna niet voor. Stichting Hogar geeft aan een wachttijd te hebben van 1,5 jaar. Stichting Meiling geeft geen cijfers ten aanzien van de wachttijd.

Gegevens over het adoptiefkind

De vergunninghouder is wettelijk verplicht zo veel mogelijk gegevens over de afkomst en achtergrond van het adoptiefkind in de staat van herkomst te vergaren (Wobka, artikel 17b). De vergunninghouder is daarnaast ook wettelijk verplicht om zo nodig onderzoek te verrichten of advies te vragen, bijvoorbeeld als onvoldoende duidelijkheid bestaat over de geestelijke of lichamelijke gesteldheid van het kind (Wobka, artikel 17a).

De vergunninghouders hebben in verschillende landen adoptiecontacten. Dat zijn buitenlandse autoriteiten, instellingen en personen die bij de opnemings van het buitenlandse kind betrokken zijn. De contacten in de verdragslanden zijn door de Centrale Autoriteit aldaar goedgekeurd, dit geldt vanzelfsprekend niet voor de contacten in niet-verdragslanden.

De vergunninghouders zeggen met vaste contactpersonen in de zendende landen te werken (soms vast in dienst bij de vergunninghouder). Via die vaste contactpersonen verzamelt de vergunninghouder de noodzakelijke informatie. Dat betreft medische gegevens, de leeftijd van het kind, de afstandsverklaring en de reden voor die afstand, informatie over de familie, verdere achtergrondinformatie en, bij oudere kinderen, een psychologisch rapport.

De betrouwbaarheid van de gegevens die de contactpersonen inwinnen, is groter wanneer het gaat om informatie uit verdragslanden, zo geven de vergunninghouders aan. In niet-verdragslanden is de betrouwbaarheid moeilijker te controleren. Dit heeft te maken met het feit dat er in niet-verdragslanden geen Centrale Autoriteit is aangesteld die de tehuizen een vergunning kan geven om internationale adopties te mogen realiseren en die in het land van herkomst toezicht uitoefenen op het zich houden aan het subsidiariteitsbeginsel. De vergunninghouders onderkennen dat het in niet-verdragslanden niet altijd mogelijk is om volledige informatie te verkrijgen.

Een vergunninghouder tekent aan dat achtergrondgegevens soms niet na te gaan zijn vanwege oorlog, vluchtelingenstromen, of geldgebrek voor degelijk achtergrondonderzoek. Een andere vergunninghouder zegt dat het erg afhankelijk van het zendende land is, hoeveel informatie hij krijgt en dat het afwijzen van de adoptie op basis van te weinig informatie niet snel gebeurt omdat het kind door middel van adoptie toch nog beter af is.

Enkele vergunninghouders vragen zich af hoe te handelen in die gevallen waarin het niet mogelijk is alle noodzakelijke informatie te verkrijgen en hoe strikt zij moeten zijn inzake het doorgaan of stoppen met de betreffende adoptie of het betreffende kanaal.

Ouderverenigingen, LOGA en Overschatten, zijn juist opgericht, omdat adoptiefouders pas na plaatsing in Nederland merkten dat hun adoptiekind een handicap had waarvan zij niet op de hoogte waren gesteld. Die informatie is dan in het zendende land verzwegen of onbekend gebleven en is door de vergunninghouder niet achterhaald.

De omschrijving van de vergunninghouders van 'special needs' is volgens deze verenigingen onvoldoende, omdat vaak minimale informatie wordt gegeven en niet wordt beschreven dat een bepaalde aandoening ook met andere afwijkingen gepaard kan gaan. Daarom pleiten genoemde instanties voor een screening van adoptiekinderen door westerse artsen die geen belang hebben bij de adoptie.

5.6.5 Controle op de zorgvuldigheid van de adopties

Controle op de zorgvuldigheid van de adopties gebeurt door de contactpersonen en de vergunninghouder zelf. Controle door de contactpersonen vindt plaats bij twijfel over een adoptie. Dan bezoekt of belt de contactpersoon namens de vergunninghouder het tehuis waar het kind verblijft. De contactpersonen gaan voor de vergunninghouder na of de adoptie zorgvuldig voorbereid is, aldus de vergunninghouder. Zo moeten zij bijvoorbeeld namens de vergunninghouder onderzoeken of er aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan, met andere woorden of in het zendende land is vastgesteld dat daar geen mogelijkheden zijn om het kind in een gezinssituatie op te nemen.

Controle door de vergunninghouder vindt plaats door de contactpersonen in de zendende landen te bezoeken:

- Stichting Hogar gaat 1 keer per jaar op bezoek bij de verantwoordelijke instantie voor adoptie in Colombia. De Colombiaanse vertegenwoordigster/contactpersoon van Stichting Hogar bezoekt deze instantie met regelmaat door het jaar heen. Bij die jaarlijkse bezoeken loopt men samen met haar de adoptiedossiers door bij de tehuizen.
- Stichting Afrika laat 2 personen 2x per jaar contacten (ministeries, tehuizen, projecten) bezoeken. Men controleert dan onder andere de begroting. Verder vindt men dat de Centrale Autoriteit in het zendende land verantwoordelijk is voor de auditing van de contactpersonen.
- Vereniging Wereldkinderen bezoekt minimaal 1 keer per jaar haar contactpersonen. Indien daar aanleiding toe is worden de contacten vaker bezocht. In sommige landen wordt het kind altijd bezocht door de contactpersoon. Sommige landen hebben, zo is haar ervaring, zeer uitvoerige en betrouwbare informatie, zoals de Filippijnen. Daarnaast zijn er nog werkbezoeken van contactpersonen of vertegenwoordigers van officiële instanties aan Nederland.
- Stichting Kind en Toekomst bezoekt ieder jaar al haar zendende landen. Wanneer zij twijfels heeft, schakelt zij eventueel de ambassade of het consulaat ter plaatse in.
- Ook Stichting Meiling bezoekt haar contactpersonen in het buitenland regelmatig (variërend van 1 à 2 keer tot 10x per jaar). Verder worden de buitenlandse contactpersonen minimaal tweejaarlijks uitgenodigd op de jaarlijkse Meilingdag.

5.6.6 Opvattingen ketenpartners

Met name (ouder)verenigingen, als BZA, LAVA, Stichting De Rode Draad en LOGA, hebben nogal wat kritiek op de vergunninghouders. Volgens hen is de vergunninghouder door zijn taak en positie niet in staat om goede controle op de adoptiepraktijk in het land van herkomst uit te voeren, omdat de vergunninghouder zelf (indirect financieel) belang heeft bij een gerealiseerde adoptie aangezien zij voor haar bestaansrecht afhankelijk is van samenwerking met buitenlandse adoptieplaatsingsorganisaties.

De vergunninghouders menen dat zij wel in staat zijn de controlerende taak uit te voeren.

Ouderverenigingen als LOGA en het netwerk Overschatten hebben daarnaast als kritiek dat de vergunninghouder te gemakkelijk kinderen met (ernstige) problematiek (medisch, psychisch en/of verstandelijk) bemiddelt, zonder dat hij zich op de hoogte stelt van de mogelijke gevolgen voor het kind en de belasting die een en ander op de adoptiefouders in Nederland legt.

Door een der wetenschappers wordt de mogelijkheid tot het doen van onderzoek naar de psychologische en sociale adoptabiliteit van het kind in het land van herkomst geopperd om dit probleem te ondervangen.

De Inspectie zou nog meer garanties willen zien, ten aanzien van voldoende informatie over het kind, om verantwoorde beslissingen te kunnen nemen over de eventuele extra zorg, die hier in ons land zal moeten worden geboden.

5.6.7 Samenvatting ten aanzien van de bemiddeling

Ten aanzien van de registratie van de vergunninghouders

Er is geen eenduidigheid in de registratie van cijfers door vergunninghouders en overige ketenpartners. Dat maakt het verkrijgen van een cijfermatig inzicht in het gehele adoptieproces onmogelijk, met name het inzichtelijk maken van de bemiddelbaarheid van verschillende soorten aspirant-adoptiefgezinnen.

Ten aanzien van de bemiddeling

Ouders met een beginseltoestemming schrijven zich in bij de vergunninghouder van hun keuze. Er is jaarlijks sprake van circa 1100 geslaagde bemiddelingen. In praktijk blijkt dat de intake bij de vergunninghouder niet altijd tot bemiddeling leidt. Dat kan komen omdat de vergunninghouder sterke twijfels heeft aan de adoptiegeschiktheid van de ouder(s). Deze twijfels worden veroorzaakt door nieuwe informatie (zoals echtscheiding, zwangerschap e.d.), of door onvolledige informatie in het raadsrapport. Hierdoor voelt de vergunninghouder zich gedwongen nader op die ontbrekende informatie in te gaan.

Ten aanzien van de controletaak van de vergunninghouder

Vergunninghouders onderkennen dat niet altijd alle relevante informatie verzameld kan worden. Dat speelt met name in niet-verdrags landen. Het dilemma waar men dan voor staat is of men de adoptie moet laten doorgaan. Aan de ene kant staat de opvatting dat bij ontbrekende informatie de adoptie nooit moet plaats vinden, aan de andere kant de opvatting dat afwijzing van de adoptie vanwege die reden niet te snel moet gebeuren, omdat het kind altijd beter 'hier' af is dan het 'daar' zal zijn. Controle door de vergunninghouder vindt plaats door de contactpersonen en de contacten in de zending landen te bezoeken. De vergunninghouders blijken ieder een eigen invulling aan de aard en frequentie van die (controle-) bezoeken te geven.

Ten aanzien van opvattingen van ketenpartners

Enkele ketenpartners hebben kritiek op de vergunninghouders. Volgens hen zijn de vergunninghouders gezien hun taak en positie (ook als financieel belanghebbende bij een adoptie) niet voldoende in staat om een goede controle op de adoptiepraktijk in het zendende land uit te voeren. En, zo stellen zij, vergunninghouders bemiddelen al te gemakkelijk een kind met forse (medische, sociale, psychiatrische) problematiek zonder voldoende stil te staan bij de mogelijke gevolgen voor het kind zelf en de belasting voor de adoptiefouders. In dat verband suggereert een der wetenschappers onderzoek naar de sociale en psychologische adoptabiliteit van het kind in het land van herkomst.

Ten aanzien van de kwaliteit van de vergunninghouders

Twee vergunninghouders werken bewust (deels) met professionals. De overige vergunninghouders zijn – eveneens bewust- vrijwilligersorganisatie. Deze laatste vergunninghouders beschikken weliswaar over een netwerk waarin juristen, kinderartsen, psychologen en kinderpsychiaters zitten, die te consulteren zijn, toch dringt zich bij deze keuze de volgende vraag op: Waarom worden, naast ervaringseisen, bij bemiddeling in interlandelijke adoptie, aan de uitvoerende werkers niet de in de in de jeugdzorg gebruikelijke opleidingseisen gesteld?

5.7 De approval

5.7.1 Inleiding

Het Haags Verdrag eist dat adopties uit verdragslanden goedgekeurd worden door de Centrale Autoriteit uit het opnemende land. Met een approval geeft de Centrale Autoriteit van het ontvangende land aan dat het instemt met het voorstel van de Centrale Autoriteit van het zendende land (zie Uitvoeringswet artikel 7 en 8). De vergunninghouder stelt de Centrale Autoriteit in het land van herkomst schriftelijk op de hoogte van de approval. Eerst daarna kan de overkomst van het adoptiefkind plaats vinden.

5.7.2 Praktijk

Een approval is een laatste controle waarmee de Centrale Autoriteit aangeeft dat er geen bedenkingen bestaan tegen de opname van dit specifieke buitenlandse kind.

De vergunninghouder geeft een advies aan het bureau Centrale Autoriteit inzake de approval.

Wanneer het bureau Centrale Autoriteit twijfelt, laat het zich adviseren door de Raad.

Het Bureau Centrale Autoriteit controleert o.a.:

- of voldaan is aan de leeftijdseis;
- of het gezinsonderzoek van de Raad is geënt op de opname van het kind.
Blijkt het om een 'special needs' kind te gaan terwijl het gezinsonderzoek zich heeft gericht op een 'gewoon' adoptiefkind, dan vraagt het bureau Centrale Autoriteit om nader advies van de Raad;
- het bestaan van medische risico's.

- Blijken er medische risico's te bestaan dan wordt advies gevraagd aan een arts;
- of alle stukken die voor de adoptie noodzakelijk zijn aanwezig zijn.

In sommige gevallen wordt de approval na deze toetsing niet afgegeven, bijvoorbeeld vanwege de problematiek van het kind.

5.8 De nazorg

5.8.1 Inleiding

Artikel 17a noemt als een van de taken van de vergunninghouder het verlenen van nazorg: de vergunninghouder geeft de adoptiefouders begeleiding nadat het adoptiefkind is opgenomen in het gezin. Aan de inhoud en de intensiteit van de begeleiding worden verder geen eisen in de wet gesteld. Het ministerie heeft een discussienota gezonden aan de vergunninghouders, waarin de verschillende elementen van nazorg worden beschreven. Deze nota zal in 2005 met de vergunninghouders worden besproken.

5.8.2 De praktijk

De wijze waarop de vergunninghouders invulling aan de nazorg geven verschilt:

- Stichting Hogar zegt in dit geval nauw toe te zien op de rapportageverplichting van de adoptiefouders (vanuit Colombia wordt 4x van adoptiefouders rapportage gevraagd). Bij onregelmatigheden of problemen in het gezin neemt Stichting Hogar, na overleg met de adoptiefouders, contact op met bestaande Nederlandse instellingen zoals bijvoorbeeld de WAN. Stichting Hogar constateert als knelpunt dat niet alle ouders een follow up- rapport schrijven. De vergunninghouders hebben dan geen wettelijke sanctiemogelijkheden want de verplichting tot een follow-up rapportage valt niet onder de Wobka. Zij moeten deze verplichting dus neerleggen in het bemiddelingscontract, dat zij met de aspirant-adoptiefouders sluiten.
- Stichting Afrika heeft de discussienota van het ministerie gebruikt als leidraad voor het nazorgproject. Nazorg zit in de portefeuille van een bestuurslid, dat regelmatig contact met ouders heeft. Stichting Afrika wil net als Vereniging Wereldkinderen contactavonden gaan organiseren waarin nazorgonderwerpen besproken worden.
- Stichting Kind en Toekomst neemt telefonisch contact met de ouders op na hun terugkomst uit het zendende land. Ook krijgen de ouders dan een vragenformulier toegestuurd over de ervaringen met de adoptie. Wanneer er naar aanleiding van het telefonisch contact of de vragenlijst bijzonderheden zijn, wordt er later nogmaals gebeld of er wordt langer contact gehouden. Ook kunnen mensen met alle soorten problemen voor nazorg contact opnemen met Stichting Kind en Toekomst. Stichting Kind en Toekomst hanteert geen termijn van 1 jaar aan het bieden van nazorg. Er zijn geen aparte kosten voor nazorg bij Stichting Kind en Toekomst. Een deel daarvan wordt bij de bemiddelingskosten gerekend.

- Bij Stichting Meiling krijgen ouders bij aankomst van hun kind een nazorgfolder mee met telefoonnummers van het nazorgteam. Twee contactpersonen zijn telefonisch bereikbaar bij vragen en problemen.
Stichting Meiling belt zelf standaard tweemaal met ouders na plaatsing van het kind. Alle ouders krijgen bovendien een enquêteformulier thuisgestuurd. Ook contactavonden op kleine schaal met medewerking van de SAV behoren tot het nazorgpakket.
- Vereniging Wereldkinderen belt adoptiefouders drie keer na de plaatsing. Nazorg bij babyplaatsingen gebeurt telefonisch; bij plaatsing van oudere kinderen of siblings doet men een huisbezoek wanneer daar aanleiding toe is vanwege bijvoorbeeld problemen. Vereniging Wereldkinderen heeft hiertoe vrijwilligers in alle regio's: door een welkomstbezoek proberen zij de drempel voor nazorgvragen te verlagen.
Daarnaast organiseert Vereniging Wereldkinderen allerlei nazorgactiviteiten in de regio's (zoals contactavonden), heeft Vereniging Wereldkinderen een actief 'rootsbeleid' en stimuleert Vereniging Wereldkinderen onderzoek onder adoptiefkinderen na plaatsing.

De vergunninghouders kunnen ouders onder andere verwijzen naar het vrijwillige nazorgaanbod van de SAV:

- Een aanbod Video Interactie Begeleiding (VIB), waaraan jaarlijks 130 gezinnen (met in totaal 145 adoptiefkinderen) deelnemen (circa 15% van de adoptiefouders).
Het VIB-traject heeft 8 bijeenkomsten (4x Video Home Training en 4x nabespreking). Het kan uitgevoerd worden vanaf het moment van binnenkomst van het adoptiefkind tot ongeveer het derde jaar.
- De afdeling WAN, een helpdesk/consultatiemogelijkheid voor adoptiefouders, adoptiefkinderen, hulpverleners en anderen die vragen hebben met betrekking tot adoptie, waar circa 400 vragen per jaar gesteld worden.

5.8.3 Opvattingen ketenpartners

Alle partners in de adoptieketen vinden de nazorgmogelijkheden van de vergunninghouders beperkt. Sommigen (de BZA, SAV, LOGA, het netwerk Overschatten, een wetenschapper en twee vergunninghouders) pleiten er voor om de nazorg bij de vergunninghouders weg te halen en elders onder te brengen.

Vertegenwoordigers van de adoptiedriehoek (het netwerk Overschatten, de oudervereniging LOGA, LAVA) pleiten voor een versterking/verbetering van de nazorg. Zij vinden dat de nazorg beter moet zijn en veel explicieter in de wet opgenomen dient te worden. LOGA pleit daarbij voor onderbrenging van adoptiehulpverlening in de Wet op de jeugdzorg.

SAV, een vergunninghouder, LOGA, het netwerk Overschatten en twee wetenschappers, pleiten voor bundeling van adoptieproblematiek-expertise in een kenniscentrum voor adoptie.

De reguliere hulpverlening is volgens voorstanders van een dergelijk centrum niet voldoende bekend met de specifiek adoptieproblematiek en kan daarom geen deskundig antwoord geven op de vragen/problemen m.b.t. de opvoeding van adoptiefkinderen. Professor Hoksbergen pleit voor oprichting van wat hij noemt Instellingen voor Regionale Adoptie Nazorg. Professor Juffer stelt dat er

veel adoptiedeskundigheid aanwezig is in den lande, maar dat die erg versnipperd is en daardoor slecht toegankelijk.

Vertegenwoordigers van de adoptiedriehoek (het netwerk Overschatten, de oudervereniging LOGA, LAVA) pleiten voor een versterking/verbetering van de nazorg. Zij vinden dat de nazorg beter moet zijn en veel explicieter in de wet opgenomen dient te worden. LOGA pleit daarbij voor onderbrenging van adoptiehulpverlening in de Wet op de jeugdzorg.

5.8.4 Samenvatting ten aanzien van de nazorg

Nazorg is een wettelijke plicht voor vergunninghouders. Over aard, duur en frequentie worden verder geen regels gesteld. Vergunninghouders blijken ieder op een eigen manier invulling aan te geven aan de nazorg.

Tweede aspect in dit verband is de kwaliteit van de beschikbare hulpverlening als het adoptievraagstukken en adoptieproblematiek betreft. Veel ketenpartners vinden dat die kwaliteit te wensen overlaat en pleiten in dit kader voor de bundeling van adoptieproblematiek-expertise in een kenniscentrum voor adoptie.

5.9 De Landelijke Klachtencommissie Vergunninghouders Interlandelijke Adoptie

5.9.1 Inleiding

Art 24a van de Wobka roept een onafhankelijke klachtencommissie in het leven voor klachten over gedragingen van de vergunninghouders. Er is één centrale commissie die alle klachten over gedragingen van vergunninghouders behandelt. De klachtencommissie komt met een rechtens niet-bindend oordeel over de gedraging.

5.9.2 Achtergrond

De Landelijke Klachtencommissie is begin 2000 ingesteld. Iedere vergunninghouder had op dat moment een eigen/interne klachtencommissie; alleen Vereniging Wereldkinderen beschikte over een onafhankelijke/externe klachtencommissie.

In 2001 onderzocht de Inspectie voor de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming op verzoek van het ministerie van Justitie de klachtenbehandeling bij interlandelijke adoptie. Dit leidde in januari 2002 tot het rapport 'Klachtenbehandeling interlandelijke adoptie'. Daarin constateerde de Inspectie dat de informatie over klachtenbehandeling door vergunninghouders onvoldoende is en niet voor iedereen gelijk, dat de klachtprocedure slecht toegankelijk is en dat de verschillende invullingen door de vergunninghouders tot rechtsongelijkheid bij de klagers leiden.

Bespreking van dit rapport met de vergunninghouders leidde tot wijziging van het beleid van een aantal van hen. Na een nieuwe toetsing door de Inspectie, in 2002, op verzoek van de vergunninghouders, komt de Inspectie tot de conclusie dat alle vergunninghouders hun interne klachtencommissies hebben opgeheven zodat er geen onduidelijkheid meer bestaat over wie een

klacht behandelt. Op een aantal punten worden de regels over klachtenbehandeling echter nog niet voldoende nageleefd. Het ministerie van Justitie heeft naar aanleiding van de rapportage van de Inspectie een nota opgesteld waarin duidelijkheid wordt gegeven over de wetswijziging van 1 april 2002 en waarin ook een handreiking wordt geboden voor de aanpassing van het klachtenreglement en waarin aandacht wordt geschonken aan de voorlichting aan cliënten.

5.9.3 De huidige procedure

De huidige klachtprocedure ziet er als volgt uit:

De cliënt en de vergunninghouder

- De cliënt heeft een klacht. De vergunninghouder gaat in gesprek met de cliënt.
- Als de cliënt nog ontevreden is/blijft, stelt hij de klacht op schrift en moet de vergunninghouder de klacht doorsturen naar de klachtencommissie.
- De vergunninghouder moet daarbij alle relevante stukken meesturen.
- De vergunninghouder moet de cliënt op de hoogte stellen dat de klacht is doorgezonden aan de klachtencommissie.

De klachtencommissie

- De klachtencommissie onderzoekt de klacht. Zij stuurt alle stukken in afschrift naar de cliënt, stuurt een brief naar de vergunninghouder met de vraag om een verweerschrift en stuurt een brief aan de klager met de vraag om eventuele extra stukken.
- Vervolgens houdt zij een hoorzitting waarin klager en vergunninghouder, in principe in elkaars aanwezigheid, een toelichting kunnen geven. Vervolgens stuurt de commissie een verslag van de hoorzitting naar beide partijen met de vraag of de verslaglegging juist is.
- Zij komt tot een advies door de klacht te toetsen aan de inspanningsverplichtingen die de vergunninghouder ten opzichte van de aspirant-adoptiefouders heeft.
- Zij formuleert een advies aan de vergunninghouder. Zij stuurt tot slot een brief naar de klager dat het advies bij de vergunninghouder ligt.

De vergunninghouder

- Indien de vergunninghouder het advies overneemt stuurt hij een brief naar de klager dat hij het advies overneemt, zonder overigens verplicht te zijn om een afschrift van dit advies bij dit bericht mee te sturen.
- Neemt de vergunninghouder het advies niet over dan krijgt klager een brief van de vergunninghouder met het advies erbij en de reden waarom de vergunninghouder het betreffende advies niet overneemt.

5.9.4 De praktijk

Er komen weinig klachten binnen bij de LKVIA. Het aantal klachten in de afgelopen jaren is als volgt: in 2000 vijf klachten, in 2001 drie, in 2002 één, in 2003 drie en in de eerste twee maanden van 2004 vijf klachten.

De inhoud van de klachten is divers. Voorbeelden zijn:

- Vergunninghouder die niet wil bemiddelen vanwege principiële bezwaren van adoptiefouders tegen inenting.
- Ernstige ziekte van aspirant-adoptiefouder in de periode tussen afgifte beginseltoestemming en de behandeling bij de vergunninghouder. Vergunninghouder wil nu niet bemiddelen vanwege de potentieel levensbedreigende ziekte.
- Kosten die de vergunninghouder in rekening brengt.
- Klacht over het feit dat het adoptiefkind niet 'overeenkomt' met de oorspronkelijke wens van de klager. Klager wil daarom geld terug.
- Ontevredenheid over de begeleiding door de vergunninghouder in het adoptieland/land van herkomst.
- De vergunninghouder heeft een onjuist, veel te positief, beeld van de adoptiemogelijkheden in een bepaald land gegeven.
- Ontevredenheid over de nazorg na terugkeer in Nederland.
- Klacht over een brief in het dossier van de vergunninghouder die eerder niet is getoond.

De voorzitter van de LKVIA vindt dat de klachtprocedure niet geheel recht doet aan de positie van de cliënt. Hij plaatst de volgende kantekeningen:

- De LKVIA vraagt zich af of aspirant-adoptiefouders niet dermate afhankelijk zijn van de vergunninghouder om het gewenste kind te krijgen, dat ze het gevoel hebben dat klagen tegen de vergunninghouder contraproductief werkt en hun belangen zal schaden. In praktijk worden de klachten pas ingediend als de adoptie afgerond is. Men wil kennelijk niet graag in conflict met de vergunninghouder komen als de adoptieprocedure nog loopt.
- Taak voor de vergunninghouder is eigenlijk het wegnemen van die psychologische angst voor klagen. Dat zou hij kunnen doen door goede informatie aan cliënten te geven en door te benadrukken dat klagen geen nadelige repercussies op het krijgen van een adoptiefkind heeft.
- Er is nu geen rechtstreekse toegang tot de klachtencommissie. Die toegang verloopt immers via de vergunninghouder. De vraag blijft of alle klachten wel doorgespeeld worden door de vergunninghouder. Rechtstreekse toegang tot de klachtencommissie voor de cliënt is gewenst. De vraag is echter of die rechtstreekse toegang juridisch haalbaar is bij de huidige klachtadviesprocedure, de lichtste vorm van klachtafhandeling die destijds gekozen is toen de Kamer in een amendement artikel 24 over klachtbehandeling in de Wobka liet opnemen.
- De klager zou een afschrift van de inhoud van het advies moeten krijgen. Nu is hij lang niet altijd op de hoogte van het advies en is het oncontroleerbaar of de vergunninghouder het advies ook opvolgt.
- De vergunninghouder zou aan de klachtencommissie moeten laten weten wat hij met het advies doet.
- De klachtprocedure zoals in de Wet op de jeugdhulpverlening en in de komende Wet op de jeugdzorg is te verkiezen boven de huidige regeling.
- Klachtondersteuning voor de klager door het Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) zou goed zijn: dat bevordert de kwaliteit van de (inhoud van de) procedure.

5.9.5 Opvatting ketenpartners

Drie vergunninghouders geven aan dat onduidelijk is wat wel of niet als een klacht beschouwd moet worden en wat zij dus al dan niet moeten doorgeleiden naar de LKVIA.

Stichting Hogar stelt als eis dat de ouders de klacht eerst op papier zetten. De klacht wordt dan in het bestuur besproken of de klacht terecht is (een klacht over kosten van hotels bijvoorbeeld vindt men geen terechte klacht). Stichting Hogar zegt overigens dat zij nog nooit van de klachtencommissie gebruik heeft hoeven maken omdat zij, zoals zij het stelt, kleine onregelmatigheden op bestuurlijk niveau samen met de adoptiefouders naar volle tevredenheid heeft kunnen oplossen. Zij tekent wel aan dat zij bij een officiële klacht de adoptieprocedure zou stoppen: Stichting Hogar zegt niet samen te kunnen werken met iemand die juridisch tegenover de vergunninghouder staat.

Vereniging Wereldkinderen en Stichting Meiling vinden de huidige klachtprocedure voldoende. Als ouders klagen volgt er eerst een gesprek met de vergunninghouder. Daarbij wijzen beide vergunninghouders op de mogelijkheid van klagen bij de klachtencommissie. Zij sturen de klacht altijd door als de ouders dat willen. En dat gebeurt maar zelden. Rechtstreeks toegang voor de cliënt biedt volgens hen weinig winst. Uiteraard, zo stelt men, is de cliënt afhankelijk van de vergunninghouder en zal hij altijd de keerzijde van klagen bedenken, maar dat is niet te voorkomen met een formele regeling: die afhankelijkheid blijft ook bestaan bij rechtstreeks toegang tot de klachtencommissie, omdat de klacht immers altijd bij de vergunninghouder bekend wordt.

Stichting Kind en Toekomst gaat eveneens eerst met klagende ouders in gesprek. In het verleden is er 1 keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid zich tot de interne klachtencommissie te richten. Betreffende klager heeft toen de procedure niet afgewacht en is later de vergunninghouder NAS gestart.

Dit jaar heeft Stichting Kind en Toekomst twee klachten doorgestuurd naar de LKVIA.

Stichting Afrika probeert de klacht eerst via een gesprek te verhelpen. Zij geeft er de voorkeur aan als ouders direct bij de LKVIA hun klacht kunnen indienen als een gesprek niet afdoende blijkt. Stichting Afrika heeft in het verleden 1 keer een klacht doorgestuurd.

5.9.6 Samenvatting ten aanzien van de klachtencommissie

De LKVIA krijgt jaarlijks maar een paar klachten ter behandeling. Die klachten worden door ouders ingediend als de adoptie eenmaal is afgerond. De commissie is niet rechtstreeks toegankelijk voor de klagers: een klacht moet door de vergunninghouder doorgeleid worden. Daarmee blijft altijd de vraag bestaan of alle klachten ook daadwerkelijk doorspeeld worden naar de LKVIA.

De (voorzitter van de) LKVIA zelf is van mening dat een directe toegankelijkheid meer recht doet aan de afhankelijke positie van de aspirant-adoptiefouder. Tevens signaleert hij als taak voor de vergunninghouder het wegnemen van de angst bij aspirant-adoptiefouders dat het indienen van een klacht hun bemiddelingskansen zal verkleinen.

Voor enkele vergunninghouders is niet duidelijk wat wel en wat niet tot een klacht gerekend kan of moet worden. Stichting Meiling en Vereniging Wereldkinderen geven aan dat zij ontevreden ouders

altijd op de mogelijkheid van het klagen bij de LKVIA wijzen. Zij vinden dat de huidige klachtprocedure voldoet.

5.10 Conclusies deelonderzoek I

5.10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het eerste deelonderzoek aan de orde gekomen. Dat betreft de uitvoeringspraktijk. Beschreven zijn de voorlichting door de SAV, het gezinsonderzoek door de Raad, de afgifte van de beginseltoestemming door het ministerie van Justitie, de bemiddeling door de vergunninghouders, de approval door het BCA, de nazorg door de vergunninghouders en de klachtbehandeling door de landelijke klachtencommissie.

In deze slotparagraaf trekken we conclusies over de adoptiepraktijk. Eerst bespreken we conclusies in verband met de afbakening van taken van de verschillende ketenpartners. Daarna komen de verschillende fases in de adoptieprocedure aan bod.

5.10.2 De onderlinge afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De verschillende taken in de adoptieprocedure zijn bij verschillende partijen ondergebracht. De ketenpartners zijn afhankelijk van elkaars werk: het gezinsonderzoek bouwt mede voort op de voorlichting, de beslissing inzake de beginseltoestemming is gebaseerd op het advies in het raadsrapport, de bemiddeling is vervolgens gebaseerd op de matchingsfunctie van het raadsrapport, de approval van het BCA tenslotte is gebaseerd op het advies van de vergunninghouder en de eigen toetsing door het BCA. Daar waar een volgende instelling het adoptie-estafettestokje van de vorige partner overneemt dreigen doublures op het grensgebied van de slotactiviteiten van de een en de beginactiviteiten van de ander. Ons onderzoek naar de uitvoeringspraktijk levert het volgende knelpunt op.

Na afgifte van de beginseltoestemming schrijven aspirant-adoptiefouders zich bij een vergunninghouder in. Inschrijving leidt echter niet automatisch tot bemiddeling.

Soms zien vergunninghouders zich, gelet op de voorwaarden die zendende landen aan adoptiefouders stellen, zich genoodzaakt extra eisen aan aspirant-adoptiefouders te stellen. Zo meldt één vergunninghouder op zijn website niet te bemiddelen wanneer de partner van een éénouder-aanvrager ouder dan 49 jaar is. In andere gevallen komt tijdens de intake nieuwe actuele informatie boven tafel, waardoor bij de vergunninghouder ernstige twijfels ontstaan over de geschiktheid van de ouders. In weer andere gevallen is het raadsrapport naar het oordeel van de vergunninghouder dermate onduidelijk dat er eerst nadere informatie van de Raad of van de ouders zelf dient te komen, omdat er ernstige twijfels over de geschiktheid van de ouders zijn gerezen. Soms verschillen de vergunninghouder en de Raad over de geschiktheid van de ouders. De grootste vergunninghouder schatte dat zich tien keer per jaar een geval voordoet waarbij ernstige vragen opkomen over de geschiktheid van de ouders, een kleinere vergunninghouder kwam voor zijn bureau tot een schatting van twee à drie keer per jaar. Het is vanuit de taken en verantwoordelijkheden van de vergunninghouder verdedigbaar, dat zij problemen hebben om mee te werken aan een matching indien er ernstige zorgen zijn over de geschiktheid van de ouders. Vanuit het belang van het kind, dat in een adoptieprocedure voorop dient te staan, moeten deze zorgen eerst worden weggenomen voordat de matching eventueel kan worden voortgezet. Echter gezien vanuit de systematiek van de

taakverdeling van de verschillende ketenpartners bij interlandelijke adoptie, moet worden vastgesteld dat er in dergelijke gevallen een soort tweede 'geschiktheidsbeoordeling' plaatsvindt. Ten opzichte van de aspirant-adoptiefouders is dit in het algemeen niet erg zorgvuldig. Indien zij geschikt zijn bevonden door het orgaan dat deze geschiktheid beoordeelt, moeten zij er in beginsel op kunnen vertrouwen dat deze beoordeling bij het doorlopen van de verdere procedure overeind blijft. Vanuit het belang van het kind moet deze geschiktheid echter wel ter discussie staan als de vergunninghouder nieuwe informatie van de ouders ontvangt die niet bij de Raad bekend was ten tijde van het gezinsonderzoek en deze nieuwe informatie ernstige twijfels doet rijzen over de geschiktheid van de ouders. Doet zich een dergelijke situatie voor dan dienen de ouders daarover onmiddellijk te worden ingelicht en dient ook duidelijk te zijn welke procedure dan zal worden doorlopen die leidt tot een nieuwe geschiktheidstoets in het licht van de nieuwe actuele informatie. Tijdens het onderzoek bleek dat de vergunninghouders niet goed weten wat zij precies moeten doen in die gevallen waarin zij aan de geschiktheid van de ouders twifelen. Door deze onduidelijkheid dreigen de belangen van het kind in de knel te raken en is er ook een grote kans dat er onzorgvuldig met de belangen van de ouders wordt omgegaan.

Bij dit knelpunt zijn zowel het belang van het kind als de zorgvuldigheid jegens aspirant-adoptiefouders in het geding. Ouders moeten er van uit kunnen gaan dat de beslissing of conclusie van de ene partij niet door de volgende partij ter discussie gesteld wordt en als het ware nog eens wordt overgedaan. Tegelijkertijd kunnen er vanuit het perspectief van het belang van het kind zwaarwegende argumenten zijn om niet voort te bouwen op het advies of de conclusie van de vorige partij. Dat laatste principe dient dan de doorslag te geven. Maar de zorgvuldigheid jegens de ouders vereist dan echter ook dat transparant gemaakt wordt hoe er met zulke afwegingen wordt omgegaan.

5.10.3 De verschillende fases in het adoptieproces

Ten aanzien van de voorlichting

De SAV dient ouders deskundig voor te lichten over de opnemings- en adoptie van een buitenlands kind. Dat is zowel zorgvuldig naar de aspirant-adoptiefouders toe als in het belang van het te adopteren kind. Blijkens het IVA-onderzoek uit 2002 en de in dit onderzoek geuite mening van met name de Raad over de SAV lijkt zij zeer goed in die taak te slagen.

Ten aanzien van het gezinsonderzoek

Sommige ketenpartners hebben kritiek op het gezinsonderzoek omdat het te weinig prioriteit zou hebben voor de Raad en omdat de kwaliteit van de onderzoekers en onderzoeken sterk zou verschillen per vestiging van de Raad.

In het onderzoek is echter duidelijk geworden dat er bij de Raad meer en meer aandacht is voor standaardisatie van het gezinsonderzoek. Uit het oogpunt van rechtszekerheid (het moet voor het 'ondergaan' van gezinsonderzoek niet uitmaken in welk arrondissement het onderzoek plaats vindt) is de toenemende uniformering van het raadsonderzoek een positieve ontwikkeling.

Vanaf 1 mei 2004 moeten alle vestigingen met het nieuwe onderzoeksmodel gaan werken. De Raad gaat daarbij uit van (de bescherming van) het belang van het kind. Ieder onderzoek wordt vanuit dat perspectief uitgevoerd en is, vanuit die invalshoek, gericht op risico- en beschermende factoren; het onderzoek is specifiek, naarmate de wensen van de aspirant-adoptiefouders over de leeftijd van het te adopteren kind, een mogelijke handicap van het kind of de situatie van de adoptiefouders daar aanleiding toe geven.

Het gezinsonderzoek is bedoeld om ouders te selecteren die geschikt zijn om een adoptiekind in hun gezin op te nemen. Het is dus in het belang van het kind dat het gezinsonderzoek daarin slaagt. Dat vereist van de Raadsonderzoeker de deskundigheid om goed in te schatten welk onderzoeksinstrumentarium ingezet moet worden. In die zin valt het toe te juichen dat er door trainingen aan kwaliteitsverbetering van het gezinsonderzoek gewerkt wordt.

Ten aanzien van de beginseltoestemming

Het Ministerie volgt het advies in het raadsrapport zo goed als altijd. Een contraire beslissing neemt zij zelden. De situatie dat het ministerie toch een beginseltoestemming afgeeft ondanks een negatief advies in het raadsrapport komt ons als onwenselijk voor, omdat ouders door een negatief raadsrapport in feite onbemiddelbaar zijn geworden.

Ten aanzien van de bemiddeling

Kerntaak van de vergunninghouders is de bemiddeling. Knelpunt dat vergunninghouders noemen is dat het raadsrapport niet altijd voldoende informatie bevat (voorbeelden: niet toegelichte ziekte of stoornis, voor een specifiek land gevoelige informatie, geen ondertekening door een gedragswetenschapper) om bemiddeling mogelijk te maken. Gevolg daarvan is dat rapporten regelmatig naar de Raad teruggestuurd worden om de voor matching noodzakelijke aanvullingen/wijzigingen aan te brengen.

Jaarlijks vinden circa 1100 adoptieplaatsingen plaats. Nader cijfermatig inzicht in bijvoorbeeld de 'soorten' (aspirant-) adoptiegezin (echtparen, stellen, éénouder-adopties al dan niet met partner, homo-adopties etc.) hebben wij niet kunnen verkrijgen omdat de registratiesystemen van de verschillende vergunninghouders hier niet of slecht op ingesteld zijn.

De meeste vergunninghouders zijn vrijwilligersorganisaties. Deze vergunninghouders beschikken over een netwerk van juristen, kinderartsen, psychologen e.,d. die zij kunnen consulteren. Slechts bij twee vergunninghouders zijn betaalde uitvoerend werkers in dienst. Wij hebben niet onderzocht of er verschil in uitvoering tussen 'vrijwillige en professionele' vergunninghouders bestaat. Naar dat aspect hebben wij dan ook niet gevraagd. Toch komt het ons voor dat ook de adoptie-wereld niet achter kan blijven bij de professionalisering die in de afgelopen tientallen jaren in de gehele jeugdzorg is doorgevoerd. Ons inziens zijn de continuïteit en de aansprakelijkheid inzake het functioneren meer gewaarborgd in een professionele organisatie dan in een vrijwilligersorganisatie. Dat laat zich overigens uitstekend combineren met betrokkenheid van ouders/ervaringsdeskundigen in het bestuur. En het laat uiteraard onverlet dat ook vrijwilligers kwalitatief goed werk kunnen leveren. De vergunninghouders dienen in het land van herkomst informatie te verzamelen over het te adopteren kind. De situatie in bepaalde landen maakt het niet altijd mogelijk volledig na te gaan wat de exacte omstandigheden zijn waarin het te adopteren kind is opgegroeid en of aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan. Het is de vraag of het jegens kind en ouders zorgvuldig is om desondanks toch over te gaan tot bemiddeling voor een dergelijk kind. Bij twijfel aan – algemeen geformuleerd - de medische, sociale en psychologische achtergronden van het kind, zou juist niet tot adoptie moeten worden overgegaan. Zowel het belang van het kind als de zorgvuldigheid jegens de aspirant-adoptiefouders vereisen dat. De stelling dat toch tot adoptie kan worden overgegaan omdat een adoptiekind 'hier' per definitie beter af is dan 'daar' delen wij dan ook niet. Het niet kunnen achterhalen van alle noodzakelijke informatie speelt met name een rol in niet-verdragslanden. Juist ten aanzien van die landen dient er dan ook een terughoudend adoptiebeleid gevoerd te worden in die zin dat er geen adoptie dient plaats te vinden indien de vergunninghouder er niet in slaagt de noodzakelijke informatie te verkrijgen.

De controle op de zorgvuldigheid van de adopties gebeurt door de contactpersonen en door de vergunninghouder zelf. Iedere vergunninghouder geeft een eigen invulling aan die controletaak (door middel van bezoek aan de contacten in de zendende landen, bezoek aan de contactpersonen aldaar en uitnodigingen aan contactpersonen voor werkbezoeken in Nederland).

Enkele ketenpartners hebben kritiek op de vergunninghouders. Volgens hen zijn de vergunninghouders gezien hun taak en positie (ook als financieel belanghebbende bij een adoptie) niet voldoende in staat om een goede controle op de adoptiepraktijk in het zendende land uit te voeren. En, zo stellen zij, vergunninghouders bemiddelen al te gemakkelijk een kind met forse (medische, sociale, psychiatrische) problematiek zonder voldoende stil te staan bij de mogelijke gevolgen voor het kind zelf en de belasting voor de adoptiefouders. In dat verband suggereert een der wetenschappers onderzoek naar de sociale en psychologische adoptabiliteit van het kind in het land van herkomst.

Ten aanzien van de nazorg

Nazorg is een wettelijke taak voor de vergunninghouder. Ook hier spelen de zorgvuldigheid jegens de ouders en het belang van het kind een rol. Aan duur, aard en frequentie van nazorg worden op dit moment geen nadere eisen gesteld. Een discussienota van het ministerie over dit onderwerp zal in 2005 met de vergunninghouders worden besproken.

De wijze waarop de vergunninghouders invulling geven aan de nazorg verschilt. Tot het eigen nazorgaanbod van de vergunninghouders behoren contactavonden, telefonische contacten, huisbezoeken, toesturen van vragenformulieren, een nazorgfolder etc. Zij kunnen ook verwijzen naar het nazorgaanbod van de SAV (een aanbod Video Interactie Begeleiding en de algemene helpdesk/consultatiemogelijkheid bij de afdeling WAN).

Alle ketenpartners vinden de nazorgmogelijkheden van de vergunninghouders te beperkt.

Daarnaast betwijfelen veel ketenpartners of er voldoende mogelijkheden voor de vergunninghouders zijn om bij specifieke adoptieproblematiek naar een deskundige (instelling) te verwijzen. Inzicht in de bestaande adoptiedeskundigheid en mogelijke bundeling daarvan zijn aspecten die in het verlengde van de directe nazorg aan bod dienen te komen.

Wij merken hier terzijde op dat er geen wettelijke nazorgplicht bestaat voor de vergunninghouders ten aanzien van deelbemiddelaars. In hoofdstuk 8 gaan wij hier nader op in.

Ten aanzien van de klachtprocedure

Voor klachten over gedragingen van vergunninghouders kunnen (aspirant-)adoptiefouderes terecht bij de landelijke klachtencommissie. In de Wobka is de lichtste vorm van klachtbehandeling opgenomen: de klachtadviesprocedure. Daarin bestaat geen rechtstreekse toegang tot de landelijke klachtencommissie. De klachten 'lopen' via de vergunninghouders. Enkele vergunninghouders merken op onduidelijk te vinden wat wel en wat niet een klacht is en wat zij al dan niet moeten doorgeleiden naar de LKVIA.

De landelijke klachtencommissie krijgt weinig klachten per jaar. In de afgelopen vier jaar bedroeg dat aantal respectievelijk vijf, drie, één en drie. Deze klachten worden allemaal pas ingediend nadat de adoptie afgerond is. Dat lijkt er op te wijzen dat men kennelijk niet graag in conflict komt met de vergunninghouder als de adoptieprocedure nog loopt.

Het doet meer recht aan de afhankelijke positie van de (aspirant-)adoptiefouder als er wel een rechtstreekse toegang tot de klachtencommissie is, zoals bijvoorbeeld ook in de klachtenprocedure uit de Wet op de Jeugdzorg het geval is. Ook dient de klager een afschrift te krijgen van het oordeel dat

de commissie over de klacht velt. Daarnaast zal de vergunninghouder in (ook schriftelijke) informatieverstrekking aan de ouders nadrukkelijk moeten aangeven dat het indienen van een klacht geen negatieve invloed heeft op de inspanningen van de vergunninghouder om een goede bemiddeling tot stand te brengen. Beleid waarin het gebruikelijk is om de bemiddeling te staken indien er een klacht wordt ingediend, maakt het klachtrecht van ouders tijdens de adoptieprocedure feitelijk nagenoeg onmogelijk. Het ministerie moet de vergunninghouder dan ook duidelijk maken, dat het stopzetten van de bemiddelingstaken, hangende de klachtprocedure, in beginsel niet is toegestaan.

6 Toezicht, sanctivering en rechtsbescherming

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk, waarin het gaat om het weergeven van de gegevens die leiden tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen 4, 5, 6, 7 en 8 die toezicht en handhaving betreffen, wordt eerst een juridische analyse gegeven van de bepalingen uit de Wobka omtrent toezicht en handhaving, ook wel sanctivering genoemd. Het betreft vooral het toezicht op de vergunninghouders en in zekere mate op mogelijk verboden gedrag van aspirant-adoptiefouders. Aan het slot van de juridische analyse wordt ingegaan op de rechtsbescherming die de Wobka biedt aan aspirant-adoptiefouders en aan vergunninghouders.

Daarna worden de gegevens uit de interviews gepresenteerd.

Nog twee opmerkingen vooraf:

- In dit hoofdstuk wordt geen cijfermateriaal geboden. Het cijfermateriaal ten aanzien van de klachtencommissie werd al eerder in dit onderzoek gegeven; hetzelfde geldt voor de cijfers over de afgifte en de weigering van een beginseltoestemming. Cijfers over het verlengen van vergunningen van vergunninghouders zijn nog niet beschikbaar omdat pas in 2005 voor het eerst over verlenging van vergunningen, verleend op basis van de Wobka, wordt beslist.
- In zekere zin kan ook de approval, die de Centrale Autoriteit moet afgeven voordat een kind kan worden opgenomen in een gezin, worden gezien als een vorm van toezicht. Deze approval komt echter maar zijdelings aan de orde in dit hoofdstuk, omdat de approval al uitvoerig is besproken in paragraaf 5.6 van dit onderzoek.

6.2 Toezicht op en sanctivering van de vergunninghouder

Toezicht op de vergunninghouders wordt uitgeoefend door de minister van Justitie en door de Inspectie jeugdzorg. De Minister beslist over het verlenen, verlengen of intrekken van de vergunning voor de bemiddelende instantie. Daarmee heeft hij een belangrijk toezichts- en sanctiveringsinstrument in handen, waaraan ook verplichte gegevensverstrekking en verslaglegging voor de vergunninghouder zijn gekoppeld.

Eén van de wijzigingen in de Wobka in 1998, toen de Wobp aan het Adoptieverdrag werd aangepast en in Wobka veranderde - was de tijdelijke vergunningverlening. Een eerste vergunning werd voortaan nog maar voor drie jaar verleend, met de mogelijkheid van verlenging telkens voor vijf jaar. Als reden voor deze wijziging werd expliciet aangegeven de wens om het toezicht op de vergunninghouders te verscherpen.

Door de tijdelijke vergunningverlening moeten vergunninghouders zich eens per vijf jaar melden met een verlengingsverzoek. Op die manier zou in ieder geval eens per vijf jaar het optreden van een vergunninghouder kunnen worden geëvalueerd.

Ten behoeve van de Minister houdt de Inspectie toezicht op de werkzaamheden van de vergunninghouders. Het is de bedoeling dat dit toezicht wordt uitgeoefend conform een meerjarenplan

dat met alle betrokken partijen van te voren wordt afgesproken. Naast jaarlijks thematisch toezicht bij iedere vergunninghouder, houdt de Inspectie op verzoek van het ministerie ook op andere momenten toezicht, bijvoorbeeld na een calamiteit. De Inspectie heeft geen sanctionerende bevoegdheden. Voor een sluitende keten van beleid, toezicht en sanctionering is het dus noodzakelijk dat er een goede afstemming plaatsvindt tussen het ministerie en de Inspectie.

Klachtencommissie

Een zekere vorm van toezicht wordt eveneens uitgeoefend door de onafhankelijke klachtencommissie voor de vergunninghouders (artikel 24a Wobka). Aspirant-adoptiefouders die klachten hebben over het handelen van een vergunninghouder, kunnen zich met hun klacht tot deze klachtencommissie wenden. Jaarlijks brengt de klachtencommissie een openbaar jaarverslag uit van haar werkzaamheden. Dit verslag wordt toegezonden aan de Minister en aan de Inspectie en zou aanleiding kunnen vormen voor nader onderzoek door de Inspectie.

6.3 'Toezicht' op de Minister

In zekere zin vormen de mogelijkheden van bezwaar en beroep een vorm van toezicht en controle op het orgaan dat de besluiten neemt die zijn onderworpen aan bezwaar en beroep. Vandaar dat we in het kader van het toezicht op de Minister ook ingaan op bezwaar en beroep.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open op de besluiten van de Minister. Is een aspirant-adoptiefouder het niet eens met een besluit houdende weigering, intrekking of niet-verlenging van een beginseltoestemming, dan kan hij tegen dit besluit van de Minister schriftelijk bezwaar maken. Dit dient te gebeuren bij de Minister. De Minister beslist niet op dit bezwaar, zo bepaalt artikel 7 Wobka, voordat hij advies heeft gevraagd aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Voordat deze Raad advies uitbrengt, wordt de bezwaarde de gelegenheid geboden om zijn bezwaren mondeling nader toe te lichten. Na de beschikking op bezwaar van de Minister staat beroep open op de rechtbank en zonodig is vervolgens hoger beroep mogelijk bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

NB : De Minister hoeft geen advies te vragen aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming indien, kort gezegd, de aanvragers bezwaar maken tegen een besluit houdende weigering van beginseltoestemming terwijl zij bij het indienen van het verzoek om adoptie beiden al 44 jaar oud waren, of indien het een besluit betreft om de beginseltoestemming voor minder dan drie jaren af te geven (in verband met het eerder bereiken van de leeftijd van 46 jaar door één van de aspirant-adoptiefouders).

Kan een vergunninghouder zich niet verenigen met een besluit over weigeren, niet verlengen of intrekken van de vergunning, dan heeft hij eveneens de mogelijkheden van bezwaar bij de Minister, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Parlementaire controle

Tevens voert het parlement in zijn algemeenheid toezicht uit op het beleid van de Minister, ook als dit beleid interlandelijke adoptie betreft. Dat gebeurt ook feitelijk, want interlandelijke adoptie was gedurende de onderzoeksperiode minstens eens in het half jaar voorwerp van parlementair overleg.

Nationale ombudsman

Indien burgers of instellingen klachten hebben over gedragingen van (een groot aantal) overheidsorganen, kunnen zij de Nationale ombudsman verzoeken de gedraging te onderzoeken en tot een oordeel te komen. Van deze mogelijkheid kan ook bij de uitvoering van de Wobka gebruik worden gemaakt.

Zo heeft de Nationale ombudsman zich naar aanleiding van een klacht een oordeel gevormd over de gewenste termijn van afhandeling van een verzoek om beginseltoestemming. Ook het al dan niet restitueren van inschrijfgeld bij een afmelding voor de verplichte voorlichting over interlandelijke adoptie werd aan het oordeel van de ombudsman onderworpen.

Indirect kan er ook geklaagd worden over gedragingen van de vergunninghouders. Klager vraagt dan om een oordeel over de wijze waarop de Minister toezicht heeft uitgeoefend op het handelen van de vergunninghouder.

Positie bureau Centrale Autoriteit

Voor wat betreft de positie van het bureau Centrale Autoriteit het volgende. Ofschoon de besluiten die de minister van Justitie neemt, feitelijk worden genomen of worden voorbereid door de ambtenaren van het bureau Centrale Autoriteit, kent de Wobka geen zelfstandige bevoegdheden of taken toe aan het bureau Centrale Autoriteit. Alle besluiten op grond van de Wobka worden voorbereid door de medewerkers van het uitvoerend bureau van de Centrale Autoriteit en genomen namens de minister. Het toezicht dat op deze activiteiten wordt uitgeoefend is het gebruikelijke interne, hiërarchische toezicht dat geldt voor het gehele ambtenarenapparaat op een ministerie. Belanghebbenden van buiten het ministerie die zich niet kunnen verenigen met gedragingen of besluiten die feitelijk genomen zijn door het bureau Centrale Autoriteit, dienen gebruik te maken van de rechtsbescherming die hen wordt geboden tegen gedragingen en besluiten van de Minister.

6.4 Toezicht op de Raad voor de Kinderbescherming

Ofschoon de inhoud van het gezinsrapport door een raadsmedewerker met de ouders besproken wordt en de ouders in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken, kunnen zij niet rechtstreeks bij de Raad formeel bezwaar maken tegen het rapport. Het gezinsrapport maakt namelijk deel uit van de motivering van het besluit van de Minister en dient daarom via de rechtsbescherming die geldt voor het besluit te worden bestreden: bezwaar bij de Minister (met advisering door de Raad voor de Strafrechtstoepassing) beroep bij de rechtbank en zonodig hoger beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor klachten over de bejegening tijdens het gezinsonderzoek -die soms natuurlijk nauw verweven kunnen zijn met de inhoud van het gezinsrapport- moeten de adoptiefouders wel bij de Raad zelf zijn. Een klacht dient te worden ingediend bij de directeur van de betreffende vestiging. Leidt zijn besluit niet tot een bevredigende reactie dan kunnen de klagers zich wenden tot een onafhankelijke klachtencommissie die klachten over de Raad behandelt.

6.5 Overig toezicht

Op grond van artikel 25 lid 2 van de Wobka zijn met het toezicht op de bepalingen rond de toelating van een kind tot ons land (in art 8) en op de bepaling in art 2 dat geen kind wordt opgenomen zonder beginseltoestemming, belast de ambtenaren die vreemdelingentoezicht uitoefenen en die de grens bewaken. Daarnaast is ook de directeur van de Raad voor de Kinderbescherming met dit toezicht belast.

6.6 Strafbepalingen

De Wobka kent twee strafbepalingen

Uit winstbejag bemiddelen inzake interlandelijke adoptie zonder vergunning (artikel 27)

Handelen in strijd met art 2 (opnemen van een kind zonder beginseltoestemming), art 8 (bepalingen overtreden over toelating tot ons land), artikel 15(zonder vergunning bemiddelen) of artikel 20 (bemiddelen voor ouders die geen beginseltoestemming hebben).

6.7 Rechtsbescherming

Rechtsbescherming aspirant-adoptiefouders

Zoals hierboven in het kader van het toezicht al is beschreven, wordt aan aspirant-adoptiefouders bezwaar en beroep geboden indien zij wensen op te komen tegen een besluit houdende weigering, intrekking of niet-verlenging van een beginseltoestemming door de Minister. Deze vorm van rechtsbescherming is gebruikelijk in het bestuursrecht. De bezwaarschriftprocedure is door de Wobka (ook op een in het bestuursrecht gebruikelijke wijze) verzwaaard door de adviesrol van de Raad voor de Strafrechtstoepassing.

Kunnen de ouders zich niet verenigen met een publiekrechtelijk optreden (te weten de toepassing van de regeling voor inzage en afschrift van dossiers) van de vergunninghouder, dan staat eveneens op grond van de Algemene wet bestuursrecht de weg van bezwaar en beroep open. Is er naar het oordeel van de aspirant-adoptiefouder sprake van het niet nakomen van de bemiddelingsovereenkomst die met de vergunninghouder is gesloten, dan dient een oordeel hierover te worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter.

Deze duale rechtsbescherming heeft te maken met de duale juridische positie van de vergunninghouder: een privaatrechtelijke rechtspersoon met een aantal publiekrechtelijke taken en bevoegdheden.

Hebben de ouders klachten over het handelen van een vergunninghouder, dan kunnen zij zich voor een niet-bindend oordeel via de vergunninghouder wenden tot de externe klachtencommissie. Het betreft een klachtadviescommissie in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

Rechtsbescherming vergunninghouders

Ook de vergunninghouders die zich niet kunnen verenigen met een beslissing van de Minister omtrent een vergunning, kunnen daartegen bezwaar en beroep instellen op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

6.8 Gegevens uit de interviews; toezicht op en sanctionering van de vergunninghouders

6.8.1 De Inspectie

Het toezicht door de Inspectie betreft in de praktijk tot nu toe vooral incidenteel toezicht naar aanleiding van mogelijke incidenten en financieel toezicht. Het thematische toezicht, dit wil zeggen het toezicht uitgeoefend bij alle vergunninghouders op een bepaald onderwerp op basis van beleidsafspraken met het ministerie, is, zo stelt de Inspectie, niet goed van de grond gekomen, omdat incidentele onderzoeken veel van de beschikbare tijd van de Inspectie in beslag namen. Er is dus in de evaluatieperiode vooral onderzoek gedaan naar aanleiding van calamiteiten.

Daarnaast tekent de Inspectie, bij haar door de Wobka opgelegde toezichtstaken, aan dat het financiële toezicht niet goed aansluit bij de overige niet-adoptiespecifieke toezichtstaken van de Inspectie. Zij pleit er dan ook voor om dat financiële toezicht elders onder te brengen. De Inspectie constateert vervolgens dat de gegevens die de vergunninghouders nu aanleveren niet altijd volledig zijn en onderling slecht vergelijkbaar zijn. Suggestie van haar kant is, om door middel van een algemene maatregel van bestuur - zoals artikel 23 van de Wobka mogelijk maakt - het aanleveren van gegevens te stroomlijnen.

Naast een beperking van de toezichtstaak (niet langer het financiële toezicht) pleit de Inspectie ook voor een verruiming. In haar overige werkzaamheden legt zij nadruk op het maken van een risicoanalyse met betrokkenen om van daaruit te komen tot prioriteiten in het toezicht. Het ligt volgens haar voor de hand om die werkwijze ook toe te passen bij het toezicht op de vergunninghouders. Daarom zouden volgens haar alle aspecten die met inhoud en kwaliteit te maken hebben (van voorlichting tot nazorg) onder haar toezichtstaak moeten vallen.

Tenslotte mist de Inspectie een artikel in de Wobka waarin staat de vergunninghouder zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van haar werkzaamheden.

De vergunninghouders zijn nogal kritisch over het uitgeoefende toezicht door de Inspectie. Men noemt het toezicht "formeel", het zou alleen dossieronderzoek betreffen met hantering van "puur Nederlandse normen" en men kwalificeert het financiële toezicht als "een speldenprik", omdat (zoals de Inspectie hierboven zelf ook al aangeeft) volgens één vergunninghouder financiële kennis niet in voldoende mate binnen de Inspectie aanwezig is.

6.8.2 Het ministerie

Voor wat betreft de toezichtstaken signaleert het ministerie geen eigen wettelijke bevoegdheid te hebben om los van vergunningverlening of –verlenging - inlichtingen in te winnen bij een vergunninghouder. Zeker in geval van calamiteiten acht het ministerie deze bevoegdheid noodzakelijk. Daarnaast is het ministerie van mening dat de regeling van toezicht uit te oefenen door de Inspectie, ten behoeve van de Minister, en het zelfstandig door de Minister uit te oefenen toezicht niet helder is geregeld. Het ministerie oppert daarom de mogelijkheid van een nieuwe formulering en een herschikking van art. 25 Wobka.

We tekenen hierbij aan dat de Inspectie deze onduidelijkheid minder groot acht en daarmee het risico op dubbel toezicht of geen toezicht geringer acht. De Inspectie benadrukt dat zij altijd toezicht uitoefent ten behoeve van de Minister. Planmatig toezicht wordt doorgesproken met het ministerie en met de vergunninghouders en incidenteel toezicht vindt slechts plaats op verzoek van de Minister.

Vergunningenstelsel

De Minister beslist over het verlenen, verlengen of intrekken van de vergunning voor de bemiddelende instantie. Door de tijdelijke vergunningverlening moeten vergunninghouders regelmatig een verlengingsverzoek indienen. Op die manier zou in ieder geval eens per vijf jaar het optreden van een vergunninghouder kunnen worden geëvalueerd.

Afwijzing van een vergunning

Bij de invoering van het nieuwe vergunningenstelsel is aan de vergunninghouders, zo stellen deze vergunninghouders zelf, min of meer zonder drempels of voorwaarden een vergunning verleend. Daarmee zijn de vergunninghouders min of meer automatisch van het oude naar het nieuwe systeem overgegaan. Van toepassing van de vergunningverlening als beleids- en sanctie-instrument kon bij invoering van de Wobka begrijpelijkerwijs nog geen sprake zijn.

Niet-verlenging of intrekking van de vergunning

Het ministerie zegt weinig 'speelruimte' te zien om een vergunning te weigeren. Uit de tekst van artikel 16 ('wordt verleend') leidt zij af dat er altijd een vergunning moet worden verleend als aan de daar genoemde voorwaarden is voldaan. Andere overwegingen (voegt de nieuwe vergunninghouder iets toe aan het bestaande vergunninghoudersbestand, of: levert de nieuwe vergunninghouder mogelijk een nadeel voor bestaande vergunninghouders op?) lijken volgens het ministerie verder niet relevant te (kunnen) zijn, omdat de wet daarvoor geen mogelijkheden zou bieden.

Het ministerie ziet al met al weinig ruimte om beleidsoverwegingen mee te laten spelen bij de afgifte of verlenging van een vergunning.

De vergunninghouders zeggen in praktijk niets te merken van de verlengingen: dat gaat als het ware "vanzelf". Het is opvallend dat men deze stelling betreft, want de eerste verlengingsronde speelt pas in 2005, daar kan dus nog weinig van merkbaar zijn geweest. Het ministerie heeft desgevraagd aangegeven bij de eerste 'verlengingsronde' in 2005 expliciet het criterium "operationalisering van het belang van het kind in de handelswijze van de vergunninghouder" te willen betrekken.

Kan een vergunninghouder zich niet verenigen met een besluit over weigeren, niet verlengen of intrekken van de vergunning, dan heeft hij de mogelijkheden van bezwaar bij de Minister, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Opschorten als instrument

In de evaluatieperiode ontstonden klachten over vergunninghouder Stichting Flash bij interlandelijke adopties in Haïti. De klachten betroffen mogelijk seksueel misbruik en het verstrekken van onbetrouwbare informatie. Na het onderzoek van de Inspectie heeft de Minister de adopties voor Haïti tijdelijk opgeschort. Deze opschorting bood de vergunninghouder de gelegenheid om zijn zaken op orde te brengen. Nadat dat naar het oordeel van de Minister in voldoende mate was aangetoond, werd de vergunning weer verleend. Daarmee koos de Minister voor een instrument, het opschorten van een vergunning voor een bepaald land, dat niet in de Wobka is opgenomen. In feite kan de Minister alleen kiezen uit verlenen, verlengen of intrekken van de vergunning. De Minister koos niet voor het instrument van intrekken, zo bleek desgevraagd in ons onderzoek, omdat hij dit een erg zwaar instrument vindt, waarmee de werkzaamheden van de vergunninghouder vermoedelijk definitief ten einde zouden zijn. Vandaar de keuze voor opschorten.

Ofschoon 'opschorten' niet als bevoegdheid in de Wobka is opgenomen, kan verdedigd worden dat de Minister hiertoe bevoegd is op grond van een algemeen uitgangspunt in het bestuursrecht dat het orgaan dat het 'meerdere' mag (intrekken) ook bevoegd is tot het 'mindere'(opschorten). De vraag blijft dan nog over of het is toegestaan om een vergunning niet in algemene zin maar voor een bepaald land op te schorten. Van de zijde van het ministerie wordt aangedrongen op duidelijkheid op dit punt. Men zou graag het instrument opschorten van de vergunning al dan niet voor een bepaald land expliciet zien opgenomen in de Wobka.

Machtiging per niet-verdragsland

Om beter toezicht te kunnen houden op de werkzaamheden van vergunninghouders in niet-verdragslanden, heeft het ministerie in ons onderzoek de mogelijkheid geopperd om de te verlenen algemene vergunning te koppelen aan een machtiging voor een of meer specifieke landen. Zou een vergunninghouder zijn werkzaamheden uit gaan breiden naar een 'nieuw' niet-verdragsland, dan zou de vergunninghouder daarvoor een machtiging moeten vragen aan de Minister. Op deze wijze is de Minister op de hoogte van uitbreiding van werkzaamheden, kunnen daarover vragen worden gesteld of voorwaarden aan worden verbonden en kan effectiever toezicht worden uitgeoefend.

Nadere regelgeving

In het onderzoek door de Inspectie naar de bemiddeling door vergunninghouder Stichting Flash, in de zaak die hierboven werd beschreven, komt de Inspectie in het algemeen tot de conclusie dat het belang van het kind onvoldoende in de werkwijze van deze vergunninghouder is geoperationaliseerd. Meer in het algemeen merkt de Inspectie op dat een vergunninghouder ingeklemd zit tussen verschillende afhankelijkheidsrelaties. Zo is de vergunninghouder voor zijn informatie en voor zijn 'aanbod' van kinderen afhankelijk van buitenlandse instellingen. Daarnaast is de vergunninghouder afhankelijk van zijn klanten, de aspirant-adoptiefouders. 'De vergunninghouder wordt verondersteld deugdelijk toezicht te houden in het land van herkomst. Op wie en hoe dit toezicht dient te geschieden is niet eenduidig geregeld. Ook is onvoldoende duidelijk welke omstandigheden aanleiding voor de vergunninghouder zouden moeten zijn om zich terug te trekken. Dit maakt het handelen van de vergunninghouder willekeurig. De vergunninghouder kan zich momenteel alleen baseren op de

rechten van het kind, aldus de Inspectie. De Inspectie beveelt het ministerie aan wet- en regelgeving te ontwikkelen waarin duidelijk wordt vastgelegd aan welke voorwaarden de vergunninghouder moet voldoen als het gaat om toezicht houden op voorzieningen in de landen van herkomst, zeker bij niet-verdragslanden. Ook de grenzen van het niet-toelaatbare zouden hierbij aangegeven moeten worden.

Overige sancties

In artikel 28 lid 1 wordt gesproken over boetes bij handelen in strijd met de artikelen 2, 5, 8, 15 of 20. Die boetes zijn lager dan het reguliere tarief bij bemiddeling en hebben daarom volgens het ministerie geen afschrikwekkende werking. Lid 2 stelt dat de strafbare feiten uit lid 1 overtredingen zijn. Bij overtredingen hoort een verjaringstermijn van 2 jaar. Het ministerie signaleert als knelpunt dat er geen sanctiemogelijkheden meer zijn, indien een overtreding pas na twee jaar aan het licht komt.

6.9 Samenvatting

De Wobka kent een aantal toezichtsinstrumenten die zich met name richten op de vergunninghouder en enigszins op de aspirant-adoptiefouders. Daarnaast kent ons bestuursrecht vormen van toezicht op andere organen die bij adoptie zijn betrokken zoals de Minister en zijn ambtelijk apparaat en de Raad. Toezicht op de vergunninghouders wordt uitgeoefend door de Inspectie jeugdzorg ten behoeve van de Minister en ook door de Minister zelf, omdat hij beslist over verlening, verlenging of intrekking van een vergunning voor een vergunninghouder. In zekere zin oefent ook de externe klachtencommissie toezicht uit op de vergunninghouder omdat (aspirant)-adoptiefouders bij deze commissie een klacht in kunnen dienen over gedragingen van de vergunninghouder.

Toezicht op de Minister vindt plaats via parlementaire controle, door de mogelijkheden van bezwaar en beroep op grond van het bestuursrecht en door de mogelijkheid die burgers hebben om de Nationale ombudsman te verzoeken een onderzoek in te stellen naar gedragingen van de Minister en/of zijn ambtenaren.

De Raad kent een eigen klachtenregeling voor gedragingen van raadsmedewerkers. Daarnaast heeft de aspirant-adoptiefouder het recht het gezinsrapport in te zien en zonodig van commentaar te voorzien voordat het naar het ministerie wordt gezonden. Als onderdeel van het besluit van de Minister kan het gezinsrapport ook voorwerp zijn van bezwaar en beroep tegen het ministerieel besluit over de beginseltoestemming.

Uit de interviews over toezicht en handhaving blijkt dat de Inspectie in de evaluatieperiode slechts in zeer beperkte mate is toegekomen aan thematisch toezicht. Bij het toezicht heeft de nadruk gelegen op toezicht op verzoek van de Minister, naar aanleiding van calamiteiten en tot financieel toezicht naar aanleiding van jaarstukken. De vergunninghouders bevestigen dit beeld, zij ervaren het toezicht als tamelijk marginaal. Het Ministerie is van mening dat het toezichtsartikel in de Wobka anders geformuleerd zou moeten worden om doublures met de Inspectie te voorkomen en om de Minister een algemene bevoegdheid te geven tot het inwinnen van informatie bij de vergunninghouders. Daarnaast kondigt het Ministerie aan in de eerste 'verlengingsronde' van de vergunningen voor de vergunninghouders bij de besluitvorming te betrekken de wijze waarop de vergunninghouders die om verlenging verzoeken de belangen van het kind in hun werkwijze operationaliseren.

6.10 Conclusies

1. De wet biedt vanuit het recht gezien een heldere keten van toezicht en sanctionering. Toch is er, vooral voor het ministerie nog onduidelijkheid over de verdeling van taken tussen het ministerie en de Inspectie. Op grond van de door het ministerie aangevoerde onduidelijkheid over de toezichtstaken en op grond van de argumenten die de Inspectie aanvoert voor wijziging van haar toezichtstaken, kan worden overwogen om het toezichtsartikel in de Wobka te herformuleren zodat:
 - de toezichtstaken van de Inspectie ten behoeve van de Minister en het eigen uit te oefenen toezicht door de Minister duidelijk zijn vastgelegd;
 - de Inspectie een toezichtstaak krijgt die inhoudelijk sterk lijkt op de taak die zij in de Wet op de jeugdzorg heeft gekregen;
 - de Minister ondubbelzinnig een algemene bevoegdheid heeft om inlichtingen in te winnen bij een of meer vergunninghouders.
2. Het sanctioneren van de vergunninghouders door de Minister bestaat feitelijk uit het instrument van niet-verlenen, niet-verlengen, opschorten of intrekken van de vergunning. Dit kan een effectief instrument zijn, zeker ook omdat aan verlening en verlenging van de vergunning een uitvoerige plicht tot gegevensverstrekking voor de vergunninghouders is gekoppeld en de Minister de mogelijkheid heeft om aan zijn vergunningverlening specifieke voorwaarden te verbinden. Nu in 2005 een beslissing moet worden genomen over de verlenging van eerder verstrekte vergunningen, ligt er een kans voor het ministerie en voor het veld om helder te maken op welke wijze de belangen van het kind in de werkwijze van de vergunninghouder zouden moeten worden geoperationaliseerd.
3. Het is van belang om helderheid te scheppen over het instrument opschorten van de vergunning nu daarover onduidelijkheid bestaat bij het orgaan dat dit instrument zou moeten toepassen. Ook al zou deze bevoegdheid voortvloeien uit het systeem van het bestuursrecht, dan nog valt niet goed in te zien wat er tegen opname in de Wobka pleit. Dit type instrumenten moet door de Minister worden gehanteerd in crisissituaties. Het is juist dan van belang dat omtrent toepassing ervan duidelijkheid bij alle betrokkenen bestaat. Bovendien zou dan ook expliciet de bevoegdheid moeten worden opgenomen om het instrument opschorten *per land* toe te passen. Zeker nu bij geconstateerde misstanden feitelijk van dit instrument gebruik wordt gemaakt, is het overwegen van een aanvulling van de wet geboden.
4. Voor het uitoefenen van daadwerkelijk toezicht, met name op de werkzaamheden van vergunninghouders in niet-verdragslanden, is een stelsel, zoals voorgesteld door het ministerie, van een algemene vergunning met een machtiging voor werkzaamheden voor een of meer specifieke landen een effectief instrument. In verdragslanden dienen vergunninghouders op grond van art. 12 van het Adoptieverdrag van beide Centrale Autoriteiten een machtiging te hebben voor hun optreden in een bepaald land. Het valt niet goed in te zien waarom, in het kader van het waarborgen van het belang van het kind, een voorwaarde voor een machtiging van het vergunningverlenende land niet zou kunnen worden gesteld aan vergunninghouders die werkzaam zijn in niet-verdragslanden. Nu het verdrag deze eis uiteraard niet kan stellen, kan de nationale

wetgeving daarin voorzien door een stelsel op te nemen van een algemene vergunning met een machtiging voor met name te noemen landen.

5. Voor een sluitende keten van beleid, toezicht en sanctionering is het noodzakelijk dat de Minister en de Inspectie beleid, toezicht en handhaving goed op elkaar afstemmen. Vanzelfsprekend dient het adoptieveld bij het vaststellen van dit beleid intensief betrokken te worden. Daarnaast is het noodzakelijk dat de Inspectie in staat wordt gesteld om de afgesproken thematische toezichtstaken uit te voeren, ook indien er extra inspanningen worden gevraagd in verband met een calamiteit.
6. De rechtsbescherming voor aspirant-adoptiefouders is op de in het bestuursrecht gebruikelijke wijze geregeld. Wel zal het voor belanghebbenden niet altijd duidelijk zijn in welke gevallen bij bezwaren tegen het optreden van de vergunninghouder gebruik moet worden gemaakt van de rechtsbescherming die het bestuursrecht biedt en in welke gevallen de burgerlijke rechter moet worden ingeschakeld. Goede voorlichting aan (aspirant-) adoptiefouders op dit punt is zeer gewenst.
7. Ten aanzien van de klachtenprocedure moet worden opgemerkt dat de aspirant-adoptiefouder geen rechtstreekse toegang heeft tot de klachtencommissie. Zeker in verband met de afhankelijke positie van aspirant-adoptiefouders t.o.v. de vergunninghouder zou het uit het oogpunt van rechtsbescherming de voorkeur verdienen een rechtstreekse toegang tot de klachtencommissie te waarborgen (zie daarvoor ook de conclusies van hoofdstuk 5).

7 Deelbemiddeling

7.1 Inleiding

In Nederland is het volledig zelf regelen van een adoptie, de zogeheten private adoptie niet mogelijk. De wetgever heeft echter wel in de mogelijkheid voorzien tot het regelen van de adoptie van een kind via eigen contacten, die vooraf getoetst worden door een erkend bemiddelaar. Dit wordt 'deelbemiddeling' genoemd. In de praktijk maakt slechts een kleine groep mensen gebruik van deelbemiddeling: tussen 1998 en 2003 komen jaarlijks tussen de 29 en 14 kinderen op deze wijze Nederland binnen om geadopteerd te worden.¹¹

In dit hoofdstuk staat deelbemiddeling en daarmee het deelonderzoek III centraal. Het betreft de onderzoeksvragen 9,10 en 11.

Allereerst geven we in paragraaf 7.2 een juridische analyse van de deelbemiddeling. We laten in paragraaf 7.3 aan de hand van beschikbaar cijfermateriaal, zien wat aard en omvang van deze vorm van adoptie onder de Wobka is en gaan in paragraaf 7.4 in op de ervaringen van het adoptieveld, ketenpartners en betrokkenen met deelbemiddeling. In paragraaf 7.5 worden de gegevens uit de schriftelijke enquête weergegeven. De dossieranalyse van 16 deelbemiddelings- en 15 volledige bemiddelingsdossiers wordt in paragraaf 7.6 gepresenteerd. We sluiten af met een samenvatting (paragraaf 7.7) en conclusies (paragraaf 7.8).

7.2 Juridische analyse, deelbemiddeling

Het Adoptieverdrag sluit, zo heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State nog eens bevestigd (zaaknummer 200303119/1) deelbemiddeling tussen lidstaten uit. De Wobka geeft in art. 7a echter wel een regeling voor deelbemiddeling, maar deze regeling geldt dus alleen voor een adoptie uit een land van herkomst dat geen lidstaat is. De in de Wobka gegeven regeling voor deelbemiddeling is overigens volledig overgenomen uit de Wobp, waarin genoemde regeling was opgenomen sinds 31 mei 1995.

Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet voor het Adoptieverdrag en de daarmee verband houdende wijzigingen in de Wobp (die toen Wobka ging heten), hebben de vergunninghouders de minister van Justitie gevraagd de regeling voor deelbemiddeling niet over te nemen in de Wobka, zodat daarmee de mogelijkheid van deelbemiddeling geheel uit zou worden gesloten. De Minister is niet op dit verzoek ingegaan. Hij wees er om te beginnen op dat het verdrag lidstaten vrij laat om in de betrekkingen met niet-verdragslanden bestaande regelingen rond 'zelf doen' te handhaven. Deelbemiddeling is in die zin niet in strijd met het verdrag. Daarnaast wees de Minister er op dat de gewijzigde en aangescherpte regelgeving rond deelbemiddeling pas in mei 1995 was ingevoerd. In de uitvoerige parlementaire discussies, die aan deze wetswijziging vooraf gingen, kwam de mogelijkheid van uitsluiten van deelbemiddeling niet aan de orde. Daarom achtte de Minister het bij de behandeling van de goedkeuringswet en de wetswijziging van de Wobp (in 1996) prematuur om al een oordeel uit te spreken over de werking van art. 7a. Naar het oordeel van de Minister bevat art. 7a een belangrijke extra waarborg voor een adequate gang van zaken bij deelbemiddeling. Bovendien zei de Minister te verwachten dat naarmate het Adoptieverdrag door meer staten zal worden

¹¹ Een internationale vergelijking van cijfers en/of trends rond deelbemiddeling of private adopties valt buiten het bestek van de onderzoeksvragen.

ondertekend, art. 7a zijn bestaansgrond zou verliezen. Hij zag echter geen aanleiding om op deze ontwikkeling vooruit te lopen.

7.2.1 Procedure

De regeling in de Wobka voor deelbemiddeling verplicht zelfdoeners om aan de vergunninghouder, waaraan het ministerie van Justitie op hun verzoek het gezinsrapport heeft toegezonden, de autoriteiten, instellingen of personen waarvan zij gebruik wensen te maken op te geven en 'alle voor deze procedure relevante bescheiden' over te leggen. De vergunninghouder onderzoekt vervolgens de opgegeven personen, instellingen en autoriteiten op zuiverheid en zorgvuldig handelen. Dit onderzoek omvat het op papier en telefonisch controleren van zowel de contactpersonen als de kosten: beide moeten in verhouding staan tot de geleverde diensten in het land van herkomst. Na dit onderzoek brengt de vergunninghouder advies uit aan de minister van Justitie.

Hij beslist mede op grond van het advies van de vergunninghouder over de doorzending van het gezinsrapport aan het gecontroleerde contact in het buitenland. Is de Minister van oordeel dat er te weinig informatie is aangeleverd, dan wint hij zonedig via het ministerie van Buitenlandse Zaken aanvullende informatie in. Aan het besluit over de doorzending van het gezinsrapport kan de Minister voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld over nader te verstrekken informatie over de betrouwbaarheid en de zorgvuldigheid van het te leggen contact, of over de herkomst van het te adopteren kind.

De wet bepaalt dat de Minister de doorzending weigert indien aannemelijk is dat:

- de aspirant-adoptiefouders niet zullen handelen volgens de voorschriften gegeven in art. 8 c en d waarin zij, kort gezegd, worden verplicht bewijs te leveren van de behoorlijke wijze waarop de ouders afstand hebben gedaan van hun kind en van de instemming met de adoptie door de Centrale Autoriteit in het land van herkomst;
- de aspirant-adoptiefouders met hun handelen schade zullen toebrengen aan de door de vergunninghouder opgebouwde relaties met instellingen of personen in het buitenland;
- er gegronde redenen bestaan om te twijfelen aan de zuiverheid en de zorgvuldigheid van het handelen van de opgegeven instellingen, autoriteiten en personen. Tot die redenen hoort in ieder geval de omstandigheid dat aan de opnemng voor de aspirant-adoptiefouders onevenredig hoge kosten zijn verbonden.

In art. 1 van het Besluit inzake het onderzoek naar buitenlandse contacten van aspirant-adoptiefouders wordt aangegeven op welke bescheiden, die de aspirant-adoptiefouders moeten overleggen, het onderzoek van de vergunninghouder in ieder geval betrekking heeft.

Een protocol inzake onderzoek naar buitenlandse contacten en deelbemiddeling bij interlandelijke adoptie (d.d. 25-9-1995) geeft nadere voorschriften voor de procedure van het onderzoek dat de vergunninghouder in dient te stellen naar de buitenlandse contacten van de zelfdoeners. In het protocol wordt niet alleen de procedure geschetst maar staan ook de rechten en plichten beschreven van de aspirant-adoptiefouders, van de vergunninghouder en van de minister van Justitie.

Het protocol bevat de volgende rechten en plichten voor aspirant-adoptiefouders, vergunninghouders en de minister van Justitie:

- Aspirant-adoptiefouders zorgen er voor dat ze alle relevante informatie aan de vergunninghouder aanleveren en verlenen hun volledige medewerking aan dit onderzoek.
- De vergunninghouder stelt de aspirant-adoptiefouders op de hoogte van de aanvang van het onderzoek binnen een week nadat hij alle relevante informatie heeft ontvangen en hem gebleken is dat de aspirant-adoptiefouders de vastgestelde vergoeding hebben betaald.
- Binnen drie weken na ontvangst van alle relevante informatie ontvangen de aspirant-adoptiefouders bericht over de toezending van het advies aan de Minister. Zij ontvangen, meteen nadat het advies aan de Minister is verzonden, een afschrift daarvan.
- Wanneer de vergunninghouder niet binnen acht weken na ontvangst van alle relevante informatie advies uitbrengt aan de Minister, kunnen de aspirant-adoptiefouders de Minister verzoeken zelf te beslissen over doorzending van hun rapport aan het contact in het buitenland. De Minister beslist, na zich te hebben laten informeren over de redenen van het uitblijven van het advies en na zelf via het ministerie van Buitenlandse Zaken het nodige onderzoek te hebben gedaan, binnen acht weken op het verzoek om doorzending.
- De aspirant-adoptiefouders laten zich door de vergunninghouder informeren over de in het buitenland te ondernemen stappen. De vergunninghouder verstrekt zowel algemene als specifieke informatie en verleent desgewenst ook verdere bemiddeling.
- De vergunninghouder verzoekt, in verband met gewenste dossiervorming van iedere interlandelijke adoptie, de aspirant-adoptiefouders na terugkeer afschriften te verstrekken van alle relevante bescheiden.
- Beslist de Minister positief op het verzoek om doorzending, dan zorgt de vergunninghouder voor vertaling, autorisatie en verzending per koerier van het gezinsrapport en andere relevante bescheiden naar het gecontroleerde contact in het buitenland.
- Weigert de Minister de doorzending van het gezinsrapport dan kunnen de aspirant-adoptiefouders daartegen (op grond van de Algemene wet bestuursrecht) bezwaar aantekenen bij de Minister. Op dit bezwaar beslist de Minister, nadat hij de bezwaarden mondeling of schriftelijk heeft gehoord, binnen zes weken. Bevat de beschikking op bezwaar wederom een afwijzing, dan staat tegen deze beslissing binnen zes weken na dagtekening van het besluit beroep open op de rechtbank.

Narapportage, als het zendende land daar om verzoekt, wordt door de Raad verzorgd.

7.2.2 Opmerkingen ten aanzien van de juridische analyse

Ondanks de regeling van art. 7a en de uitvoerige beschrijving van rechten en plichten van alle betrokkenen in het protocol, is de kwaliteit van de deelbemiddeling, als eenmaal toestemming is verkregen voor doorzending van het gezinsrapport, feitelijk in handen van de aspirant-adoptiefouders. Aan hen wordt wel gevraagd door de vergunninghouder om een afschrift van alle bescheiden na de opneming van het kind aan de vergunninghouder toe te zenden in verband met gewenste dossiervorming, maar een sanctie op het niet tegemoetkomen aan dit verzoek is er niet. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden die de Minister eventueel verbindt aan zijn toewijzing van het verzoek om doorzending van het gezinsrapport aan het buitenlandse contact. Wat gebeurt er als het kind inmiddels is opgenomen in het gezin en dan blijkt dat de ouders niet aan bepaalde voorwaarden hebben voldaan? Anders gezegd: is er eenmaal toestemming van de Minister voor doorzending van het verzoek, dan ontbreekt controle op het verdere verloop van de opneming van het kind. In theorie zou kunnen worden besloten om het kind geen definitieve verblijfsvergunning te geven in verband met

het niet naleven van voorschriften door de adoptiefouders, maar dit lijkt praktisch gesproken uitgesloten, want het kind is immers dan al in ons land en opgenomen in het gezin. Worden de procedures bij deelbemiddeling en bij volledige bemiddeling in een verdragsland met elkaar vergeleken dan is er een opmerkelijk verschil. Als bij volledige bemiddeling de matching tussen kind en ouders rond is, geldt daarna altijd nog als voorwaarde dat beide Centrale Autoriteiten instemmen met de adoptie. Door deze voorwaarde is controle op de kwaliteit van het verloop van de procedure min of meer gegarandeerd. Deze laatste controle ontbreekt in de procedure bij deelbemiddeling. De verplichting die de wet de vergunninghouders oplegt om nazorg te bieden aan adoptiefouders, geldt niet ten aanzien van zelfdoeners.

7.3 Cijfermateriaal

Deelbemiddelingen maken een gering deel uit van alle in Nederland gerealiseerde adoptieplaatsingen. Tijdens de vijf jaar dat de Wobka van kracht is (de periode van ons onderzoek), kwamen er volgens de cijfers van het ministerie van Justitie, in totaal 111 kinderen via deelbemiddeling Nederland binnen.¹² Dat is 2 % van de in totaal 5263 kinderen die in deze periode ter adoptie in ons land werden opgenomen.¹³ Kijken we iets verder terug, namelijk vanaf de Wobp, dan valt op dat deelbemiddelingen in aantal zijn afgenomen, zoals wordt aangetoond in onderstaande tabel 7.1. Zoals werd verwacht, neemt het aantal deelbemiddelingen na inwerkingtreding van het Verdrag af.

¹² In de jaren 1998 tot 2002 zijn er dus 111 kinderen binnengekomen uit landen in Noord- en Midden Amerika (de VS, Dominicaanse Republiek, Guatemala, Costa Rico, Haïti, en Ecuador) uit Zuid Amerika (Peru); uit Afrika (Marokko, Liberia, Kenia, Uganda, Mozambique, Togo), uit Azië (Irak, Cambodja, Vietnam, Indonesië, Bangla Desh, Pakistan) en uit Europa (Rusland, Oekraïne, Litouwen, Bulgarije). Dit zijn, in elk geval op het moment van deze adopties, niet-verdragslanden.

¹³ De meest recent gepubliceerde cijfers zijn uit 2002. Toen betrof het 29 zaken deelbemiddeling (ministerie van Justitie, 2003). Wereldkinderen geeft aan dat er in 2003 in 49 zaken is deelbemiddeld.

Tabel 7.1. Reguliere en overige bemiddelingen van 1989 tot 2002

Jaartal	Reguliere bemiddeling	Overige/deel bemiddeling	Totalen
Wobpk			
1989	530	94	642
1990	724	106	830
1991	650	169	819
1992	549	69	618
1993	520	54	574
1994	565	29	594
1995	630	31	661
1996	676	28	704
1997	646	20	666
1998 ^{*)}	796	29	825
Wobka			
1998 ^{*)}	796	29	825
1999	978	15	993
2000	1179	14	1193
2001	1098	24	1122
2002	1101	29	1130

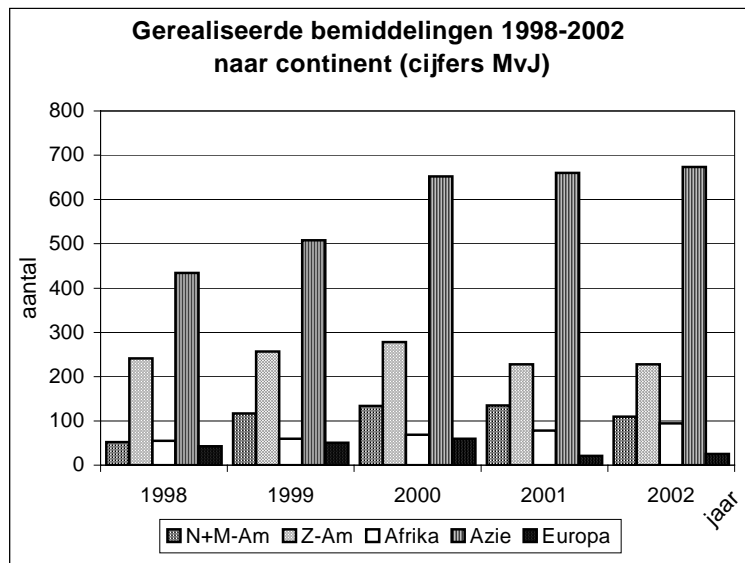
Bron: ministerie van Justitie

1998 is twee maal opgevoerd, aangezien de Wobka per 1.10 1998 in werking is getreden en er slechts jaarcijfers beschikbaar zijn. Alleen het laatste kwartaal van 1998 werd geadopteerd onder de Wobka.

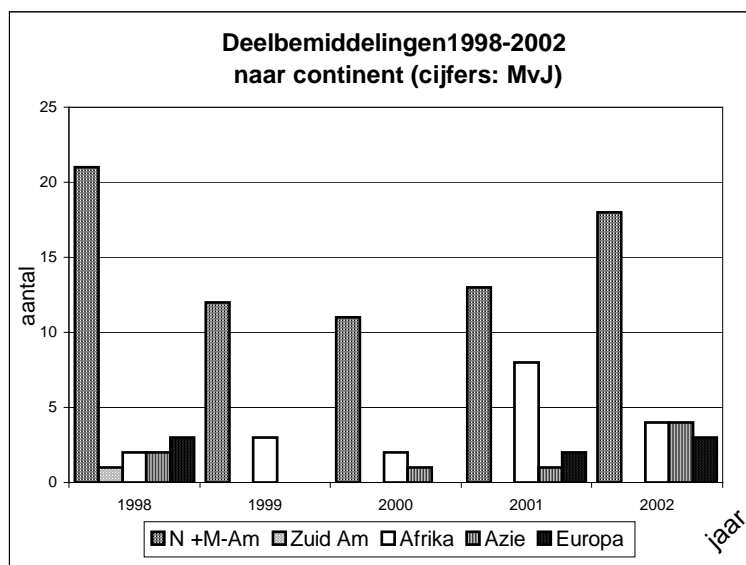
In figuur 7.1 en 7.2 wordt een overzicht gegeven van de continenten van herkomst van de kinderen die via volledige en via deelbemiddeling Nederland binnenkomen.¹⁴ Opvallend is dat met name Azië en Zuid Amerika de continenten zijn waaruit via reguliere kanalen van de vergunninghouders en procedureel via volledige bemiddeling geadopteerd wordt, terwijl men voor deelbemiddeling naar Noord en Midden Amerika (VS) en Afrika gaat. Dit is historisch zo gegroeid, waarbij vooral contacten met Azië in de jaren zestig de aanzet vormden tot intercontinentale adoptie.¹⁵

¹⁴ Voor exacte aantallen, zie Statistische gegevens betreffende de opnemings in gezinnen in Nederland van buitenlandse adoptiekinderen, 1998-2002, ministerie van Justitie; Staat 4.1, laatste tabel.

¹⁵ Zie ook: Hoksbergen, R., Bunjes, L. Baarda, B. & Nota, J. (1979). Adoptie van kinderen uit verre landen. Deventer: Van Loghum Slaterus.



Figuur 7.1 Gerealiseerde bemiddelingen naar continent, 1998 - 2002



Figuur 7.2 Deelbemiddelingen naar continent, 1998- 2002

NB:

Het ministerie van Justitie registreert uit welke landen de kinderen afkomstig zijn die via deelbemiddeling Nederland binnenkomen. Deze registratie kent een aantal beperkingen:

- Het gebruikte registratiesysteem maakt het niet mogelijk na te gaan wat de leeftijd of het geslacht is van deze kinderen.
- Evenmin kan achterhaald worden welke plaats in de kinderrij het adoptiefkind dat via deelbemiddeling binnenkomt in gaat nemen (eerste, tweede en/of volgende aanvraag voor een buitenlands adoptiefkind).
- Uit de jaarcijfers kon niet worden achterhaald via welke vergunninghouder welke deelbemiddelingen gerealiseerd zijn.

- Er wordt niet geregistreerd of er meer aanvragen zijn voor deelbemiddeling dan er daadwerkelijk tot stand komen.
- Noch het ministerie, noch de vergunninghouders kunnen aangeven wie startte met deelbemiddeling en uiteindelijk daarmee doorging of wie afviel (negatief advies) en overstapte op een volledige bemiddeling.
- Ook cijfers over de omgekeerde situatie ontbreken: mensen die starten met een volledige bemiddeling, tegelijkertijd zelf een contact voor de adoptie leggen, en als dat laatste sneller werkt, alsnog de overstap maken van de volledige bemiddeling naar de deelbemiddeling.

Vergunninghouder Stichting Hogar is de enige vergunninghouder die geen enkele deelbemiddeling voor zijn rekening neemt. De meeste ervaring met deelbemiddeling hebben Vereniging Wereldkinderen en Stichting Kind en Toekomst. Laatstgenoemde vergunninghouder, is het meest frequent betrokken bij deelbemiddeling: in 2002 werden 20 en in 2003 36 deelbemiddelingsprocedures via Stichting Kind en Toekomst gerealiseerd. Vereniging Wereldkinderen heeft in 2003 besloten geen deelbemiddelingsprocedures meer te doen omdat zij de kwaliteit van een deelbemiddeling onvoldoende kan controleren binnen de beperkte tijd en de daarvoor beschikbare financiële middelen.

Stichting Flash en Stichting Afrika zijn af en toe betrokken bij deelbemiddeling. Stichting Meiling is anno 2004 in het beginstadium van een eerste deelbemiddelingsprocedure, maar wil dit incidenteel houden.

De NAS is nog nieuw en heeft nog geen (deel)bemiddeling gerealiseerd.

7.4 Deelbemiddeling in de praktijk: interviews met het adoptieveld

Ten aanzien van deelbemiddeling is in interviews nagegaan hoe de diverse respondenten over deelbemiddeling denken, of zij er ervaring mee hebben en zo ja, welke ervaringen dit zijn. Daarnaast is gevraagd naar persoonlijke en professionele opvattingen over de wijze waarop deelbemiddeling het belang van het kind al dan niet dient.

Bij het verzamelen van het materiaal hebben de Inspectie en de klachtencommissie aangegeven dat zij onvoldoende inzicht hebben in deelbemiddeling en/of er geen ervaring mee hebben gehad gedurende de afgelopen vijf jaar. Zij onthouden zich derhalve van mening en antwoord op vragen ten aanzien van dit onderwerp.

Met de Secretaris Generaal van het Haags Adoptieverdrag is telefonisch gesproken. Hij heeft niet deelgenomen aan een interview in het kader van dit onderzoek, maar heeft wel aangegeven dat het Adoptieverdrag een zeer snel groeiend verdrag is in die zin dat steeds meer landen zich aansluiten bij het verdrag. Op dit moment hebben zich 57 landen aangesloten, naar verwachting zal ook de centrale regering van de VS het verdrag in 2005 of 2006 ratificeren. Naarmate het verdrag groeit, nemen de mogelijkheden voor deelbemiddeling af omdat deelbemiddeling alleen mogelijk is met niet-verdragslanden.

7.4.1 Redenen om over te gaan tot deelbemiddeling volgens de geïnterviewden

In de interviews en enquêtes, geven respondenten, veelal geïllustreerd door casuïstiek, een verscheidenheid aan redenen die voor individuele ouders leidt tot de keuze voor deelbemiddeling.

1. Transparantie

Er is een groep mensen die uit principe kiest voor zelfdoen, zo meldt met name de BZA. Deze groep vindt de procedure bij deelbemiddeling het meest transparant. Men wil zelf zien wat en aan wie er betaald wordt en hoe de procedure gaat. De BZA vertegenwoordigt de groep ouders die zo dicht mogelijk, zelf betrokken wil zijn bij de procedure zodat zij hun kind, passend bij elke ontwikkelingsfase die het doormaakt, zelf over alles goed kunnen inlichten.

2. Actief karakter van zelfdoen

Zelfdoen heeft een actiever karakter dan het doorlopen van een volledige bemiddeling. Men is minder afhankelijk van derden dan bij volledige bemiddeling. Dit wordt door een aantal mensen als prettig ervaren, vooral omdat in de laatste drie maanden van de procedure bij zelfdoen veel werk verzet moet worden, terwijl dat in de reguliere procedure doorgaans een moeilijke wachttijd is.

3. Meer mogelijkheden om dichtbij de adoptiewens van de ouder(s) te blijven

Deelbemiddeling betekent dat ouders meer mogelijkheden hebben om de wensen die zij hebben ten aanzien van het te adopteren kind te realiseren.

4. Goede mogelijkheden tot open adoptie, contact met biologische moeder

De BZA benadrukt dat juist bij deelbemiddeling rechtstreeks contact met de biologische moeder gerealiseerd kan worden en dat deze directe lijn ook na de adoptie vastgehouden kan worden. Wanneer dat laatste niet mogelijk blijkt, is in ieder geval wel alle informatie over het gezin van oorsprong direct in het adoptiegezin voor handen. Dit alles dient, zo meent de BZA, het belang van het kind, omdat zo op rootsvragen een direct antwoord gegeven kan worden.

5. Deelbemiddeling als enige mogelijkheid.

Vergunninghouders zien zich soms genoodzaakt aanvullende eisen te stellen aan adoptiefouders, gelet op de voorwaarden die de zendende landen verbinden aan adopties uit hun land. Daardoor kunnen bepaalde groepen ouders (bijvoorbeeld homoparen) alleen nog via zelfdoen een adoptie realiseren. Deze reden voor deelbemiddeling wordt door alle partijen genoemd. Voor een nadere analyse over de bevoegdheid van de vergunninghouders om aanvullende eisen te stellen, verwijzen we naar de conclusies van hoofdstuk 5.

6. Snellere procedure

Deelbemiddeling verloopt vaak sneller omdat men minder afhankelijk is van wachtlijsten en instanties. Dit melden zowel de BZA als de vergunninghouders.¹⁶

7. Affiniteit met land

Het komt nogal eens voor dat aspirant-adoptiefouders al contacten hebben in een bepaald land, bijvoorbeeld doordat men daar gewerkt heeft, gereisd heeft of familie of andere relaties heeft wonen. Dit melden de BZA en de vergunninghouders.

8. Teleurgesteld in vergunninghouder

De BZA meldt dat ouders in een eerste procedure soms teleurgesteld raken in de vergunninghouder en bij een volgende procedure daarom kiezen voor zelf doen.

¹⁶ Vereniging Wereldkinderen meldt op haar website de wachttijden per kanaal: het duurt vanaf het moment van afgifte beginseltoestemming en inschrijving bij Vereniging Wereldkinderen ten minste 21 en ten hoogste 48 maanden voor de adoptie gerealiseerd is, aldus de site van Vereniging Wereldkinderen in april 2004. (www.wereldkinderen.nl/sites/wereldkinderen.php?id=827).

Leden van de adoptiedriehoek wijzen tenslotte op hun ervaring dat een zelf gerealiseerde adoptie een bijzondere start voor kind en gezin kan betekenen.

7.4.2 Knelpunten ten aanzien van deelbemiddeling volgens de geïnterviewden

Uit de interviews is een aantal knelpunten rond deelbemiddeling naar voren gekomen. We geven ze hieronder weer.

Knelpunt 1. Zorgvuldige controle op het contact niet mogelijk

Onder de huidige condities (geld en tijd) is het voor vergunninghouders niet mogelijk om het contact in het buitenland goed te controleren.

In het interview stellen de vergunninghouders dat binnen de huidige condities (€ 680 euro en 8 weken voor controle van het contact) deelbemiddeling niet goed kan worden uitgevoerd. Het is niet mogelijk een contact te controleren met de kwaliteit die nodig is. Vergunninghouders stellen dat er in feite een check ter plaatse nodig is, maar dat is niet haalbaar onder de huidige afspraken. De vergunninghouders maken daarbij de kanttekening dat ook een eenmalig bezoek niet voldoende is voor het daadwerkelijk goed controleren van het contact. De feitelijke controle zoals onder de huidige voorwaarden door de vergunninghouders uitgevoerd, bestaat uit een papieren controle. De grootste vergunninghouder heeft om deze reden in 2003 besloten alleen nog aan deelbemiddelingen mee te werken, als het onderzoek naar de contacten in het buitenland goed uit te voeren is. In 2003 is een klein aantal deelbemiddelingsverzoeken gehonoreerd.

We wijzen in dit verband op de brief van de minister van Justitie d.d. 10 juni 2003 waarin hij in gaat op de situatie waarin de vergunninghouder zich onvoldoende geëquipeerd acht om een verantwoord advies te geven ten aanzien van de zorgvuldigheid en zuiverheid van contacten. In dit geval wordt de vergunninghouders gevraagd zoveel mogelijk informatie te verzamelen en deze met de mededeling dat een advies niet gegeven kan worden aan het ministerie te zenden. Het ministerie zal het verzoek dan verder zelf afhandelen en daartoe bijvoorbeeld informatie inwinnen bij International Social Service en of bij Buitenlandse Zaken.

Daarnaast wijzen vergunninghouders er op dat het, onder de huidige condities, onmogelijk is om op afstand te controleren of alle papieren in orde en echt zijn. Vergunninghouders noemen tijdens de interviews voorbeelden van misstanden op dit punt.

Het ministerie en de Raad geven ook aan dat controle bij deelbemiddeling, door de aard van dit type adoptie, minder goed mogelijk is. De Raad vraagt daarbij expliciet aandacht voor onvoldoende controle op de kwaliteit van de afstandsprocedure in de VS. Hierdoor kunnen misstanden ontstaan. Vergunninghouders constateren een trend tot contacten van deelbemiddelaars die via het internet gelegd worden.

Herhaaldelijk komt in de gesprekken terug dat er steeds meer 'snel' een adoptie via het internet geregeld wordt. Inhoudelijke redenen (belang van het kind) om te kiezen voor deelbemiddeling lijken dan ondergeschikt te worden aan de kosten en snelheid van de procedure. Waar het in het verleden zo was dat er een band was met het land van herkomst, die in een incidenteel geval leidde tot een adoptie, is dat nu steeds minder het geval. Vergunninghouders signaleren een tendens tot 'shoppen' via het internet; de BZA en het AOO vinden dit niet correct: zij zien het internet meer als een medium om contact te leggen vergelijkbaar met telefoon of post.

Internetcontacten zijn er ondermeer met de VS. Voor kinderen die uit VS Nederland binnen komen, is er geen visumplicht. Dit betekent dat het mogelijk is voor ouders om zich bij adoptie uit dat land te

onttrekken aan formele controle bijvoorbeeld op aanwezigheid van juiste papieren voorafgaand aan de plaatsing.

De BZA stelt dat zelfdoen gecontroleerd moet worden (papieren aangaande kind, afstand, kanaal, financiën), maar dat het niet inzichtelijk is hoe de vergunninghouder de contacten checkt of zou kunnen checken.

In zijn brief van 28 april j.l. aan de Tweede Kamer schetst de Minister extra controle mogelijkheden, die zijn ingevoerd naar aanleiding van enige incidenten. De incidenten betroffen bijvoorbeeld plaatsingen van kinderen waarvan een Amerikaanse rechter heeft verklaard dat opname ook in een pleeggezin in de eigen staat mogelijk zou zijn. Daarnaast zijn er ouders die zich onttrokken hebben aan formele controles (dit was mede mogelijk omdat er voor de VS geen visumplicht geldt). Ook zijn er kinderen naar ons land gehaald in strijd met de leeftijdsgrenzen en zijn er contacten tussen adoptiefouder en kind gelegd, voordat goedkeuring voor de deelbemiddeling was gegeven. Vanwege deze gebeurtenissen is het ministerie kritischer geworden als het gaat om verzoeken tot deelbemiddeling. Intensiever dan voorheen geschiedt de beoordeling van het verzoek aan de hand van het criterium genoemd in art. 7a lid 3 van de Wobka: zijn er gegronde redenen om te twijfelen aan de zuiverheid en zorgvuldigheid van het handelen van de autoriteiten, personen en instellingen in het buitenland die bij de deelbemiddeling zijn betrokken? De meer kritische houding van het ministerie betekent in de praktijk zo stelt de Minister, dat veel vaker na ontvangst van het verzoek om aanvullende informatie wordt gevraagd. Bestaan er geen bezwaren, dan wordt aan het belangrijkste contact bij deze deelbemiddeling een brief gezonden waarin de Minister de waarborgen en uitgangspunten van het Adoptieverdrag uiteenzet (die hij ook bij adopties met niet-verdragslanden hanteert) alsmede de procedure bij deelbemiddeling en waarin wordt verzocht om te bevestigen dat men met deze waarborgen, uitgangspunten en procedure akkoord gaat. Na ontvangst van de bevestiging, ontvangen de ouders een brief waarin de Minister mededeelt dat hij voornemens is het verzoek om deelbemiddeling in te willigen onder een aantal voorwaarden. In deze brief verzoekt de Minister de ouders om te bevestigen dat men met deze voorwaarden akkoord gaat. Pas na deze bevestiging wordt de goedkeuring verleend.

Knelpunt 2. Uitvoering van de opdracht door vergunninghouder past niet in de visie van vergunninghouder op adoptie.

Vergunninghouders vinden dat deelbemiddeling niet overeenkomt met hun visie op adoptie en hun ideeën over zorgvuldigheid in procedures, voorbereiding en nazorg. Een bemiddelaar is er in hun visie ook om te controleren of een voorstel voor een kind passend is bij de ouders (matching). Bij deelbemiddeling kan dat niet. Vergunninghouders stellen zwart wit gezegd, dat zelfdoeners kinderen zoeken voor zichzelf, de vergunninghouder draait het om en zoekt ouders voor kinderen: dit is een fundamenteel andere insteek.

Verder schetsen de vergunninghouders, dat zelfdoeners geen voorbereiding en nazorg krijgen, wat met name bij adopties van oudere kinderen een knelpunt vormt volgens de vergunninghouders. Tot slot wordt opgemerkt dat vergunninghouders zich soms geconfronteerd zien met een verzoek tot deelbemiddeling van eenzelfde persoon/echtpaar waarvoor zij volledige bemiddeling geweigerd hebben vanwege eigen aanvullende eisen (bijvoorbeeld leeftijd) in verband met de voorwaarden die het zendende land aan adopties stelt. Een aantal vergunninghouders denkt dat de deelbemiddeling niet geweigerd mag worden en voelt zich dan verplicht het eigen beleid naast zich neer te leggen door wel medewerking te verlenen aan deelbemiddeling.

Knelpunt 3. Kosten

Ten aanzien van de kosten die met deelbemiddeling gemoeid zijn, worden verschillende aspecten genoemd:

-Betaling van extra kosten in het buitenland door aspirant-adoptiefouders komt regelmatig voor bij deelbemiddeling en dit wordt voor vergunninghouders niet altijd inzichtelijk gemaakt.

De aspirant-adoptiefouders moeten in geval van deelbemiddeling van te voren aangeven welke kosten gemaakt worden en hoe de bijdrage in de kosten is opgebouwd. Dit wordt ter toetsing voorgelegd aan de vergunninghouder en deze bepaalt mede op basis van deze informatie zijn advies. Het komt echter regelmatig voor dat er ter plaatse extra geld betaald moet worden. Gebrek aan systematische registratie en de geringe totale omvang van deelbemiddeling maakt het niet mogelijk hier aantallen te noemen. Wel melden vergunninghouders dat zij horen van aspirant-adoptiefouders dat zij in het zendende land min of meer voor het blok gezet worden, en dan betalen. De toetsing vooraf is daarmee op dit punt zinloos geworden.

Zo werd er in de VS bijvoorbeeld een bedrag van 12.500 dollar gevraagd voor coaching van de biologische moeder en werd er in Cambodja, zo bleek bij controle ter plaatse door het ministerie van Buitenlandse Zaken, extra geld gevraagd voor versnelling van de procedure. Overigens zijn op grond van deze bevindingen adoptieprocedures met Cambodja tijdelijk opgeschort.

De kosten voor de deelbemiddelingsprocedure zijn substantieel lager dan de kosten voor een volledige bemiddeling. Ter vergelijking voor een deelbemiddelingsprocedure betalen aspirant ouders € 680,- aan de vergunninghouder. Voor een reguliere procedure bedragen de kosten circa € 10.000,-.¹⁷ Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de kosten die de aspirant-adoptiefouders in het zendende land moeten betalen (verzorgingskosten, kosten advocaat, kosten legalisaties, paspoort, vertalingen, reis e.d.) uiteraard niet in die € 680 vervat zijn, maar hier bovenop komen. Een van de vergunninghouders spreekt over bedragen van \$ 23.000 tot \$ 32.000 voor procedures in de VS.

Knelpunt 4. Onduidelijke taakverdeling tussen het ministerie en de vergunninghouders.

Eén vergunninghouder meldt dat het ministerie in bepaalde adoptiezaken zelf, zonder overleg, informatie gaat achterhalen, terwijl dit de taak is van de vergunninghouder.

Een vergunninghouder spreekt zich expliciet uit en geeft aan dat hij deelbemiddeling in het geheel niet wenselijk vindt. De overige vergunninghouders die betrokken zijn bij deelbemiddeling, zijn tevreden over een actievere rol van het ministerie maar zij dringen aan op het maken van duidelijke afspraken over taak- en rolverdeling. Het ministerie tekent hierbij aan, dat de actieve bemoeienis slechts één geval betrof en dat het ging om een verzoek om bemiddeling dat geen enkele vergunninghouder wilde inwilligen, terwijl er naar het oordeel van het ministerie geen wettelijke gronden aanwezig waren voor deze weigering.

Knelpunt 5. Geen eindcontrole door Centrale Autoriteit

De aard van deelbemiddeling en zelfdoen brengt met zich mee, dat bewaking van kwaliteit na de toestemming van de minister van Justitie grotendeels in handen ligt van de aspirant-adoptiefouders. Het ministerie noemt daarbij als belangrijk knelpunt dat in deze systematiek geen approval kan worden afgegeven, en dus geen finale controle plaatsvindt, voordat het kind naar ons land toe komt. Het ministerie opperde tijdens ons onderzoek als mogelijkheid om de controle enigszins te intensiveren om aan deelbemiddeling altijd een beginseltoestemming op naam te koppelen, zodat pas als de naam van het te adopteren kind bekend is, de beginseltoestemming kan worden afgegeven.

¹⁷ De kosten kunnen zeer variëren. Op haar Website geeft Vereniging Wereldkinderen kosten tussen de circa € 7.400 en bijna € 14.000 voor plaatsing van 1 kind. De AAO voegt hieraan toe, dat volgens haar momenteel de kosten voor een volledige bemiddelingsprocedure **lager** zijn dan voor een deelbemiddeling.

Knelpunt 6. Ontbreken van nazorg

Er is niet voorzien in nazorg voor kinderen en gezinnen die via deelbemiddeling adopteren. De BZA ervaart dit niet als een groot probleem. De Raad en vergunninghouders ervaren het ontbreken van nazorg wel als probleem en zij menen dat dit ook strijdig is met de belangen van het kind. Vanuit het dienen van het belang van het kind, de algemene risico's die met adoptie geassocieerd zijn (kwetsbaarheid van het kind, bijzondere opvoedings- en ontwikkelingstaken) en uit het oogpunt van een zorgvuldige omgang met de adoptiefouders, is dit een punt dat aandacht behoeft.

7.5 Deelbemiddeling in de praktijk: schriftelijke bevraging van de vergunninghouders, Raad en BZA

Als aanvulling op de interviews zijn in totaal 9 enquêtes uitgezet onder de uitvoerende instanties: de vergunninghouders, de Raad en bij deelbemiddeling betrokken belangenvereniging BZA. Alle vragenlijsten zijn ingevuld terugontvangen. Twee vergunninghouders (Stichting Hogar en Stichting Meiling) konden de vragen naar eigen ervaringen met deelbemiddeling niet beantwoorden. Stichting Hogar voert geen deelbemiddelingen uit en Stichting Meiling is ten tijde van dit onderzoek betrokken bij de eerste deelbemiddelingsprocedure en is terughoudend bij het uitvoeren van deelbemiddeling. Een derde vergunninghouder (NAS) is nog maar recent gestart als vergunninghouder en heeft ten tijde van dit onderzoek nog geen bemiddeling gerealiseerd.

Bij het verwerken van de data bleek het niet mogelijk zo vaak te kwantificeren als bij het opzetten van de enquête bedoeld was: ook bij kwantificeerbare antwoordcategorieën, gaven respondenten de voorkeur aan de restcategorie. Dit betekent dat er weinig getalsmatige gegevens naar boven kwamen. Dit wordt versterkt door het gebrek aan systematische registratie bij sommige vergunninghouders en - door het geringe aantal op jaarbasis - casuïstische karakter van de materie.

We geven hieronder alleen die punten weer die nog niet tijdens de interviews naar voren gekomen zijn.

In hun antwoorden geven vijf van de negen respondenten aan van mening te zijn dat deelbemiddeling verloopt conform hetgeen gesteld is in wet- en regelgeving. Drie respondenten geven aan dat er wel eens onregelmatigheden en/of onzorgvuldigheden geconstateerd zijn, één respondent onthoudt zich van een antwoord.

Bij navraag blijken de onregelmatigheden gesignaleerd te worden ten aanzien van:

- inschrijven en keuze voor de vergunninghouder (a);
- het checken van het contact van adoptiefouders door de vergunninghouder (b);
- het checken van de benodigde papieren inzake het kanaal van de adoptiefouders (c);
- de voorbereiding van de adoptiefouders op de adoptie(d);
- het checken van de benodigde papieren van het kind (afstandsverklaring, rapportage) (e);
- de uiteindelijke plaatsing (f);
- de nazorg (g).

Er wordt door één van de vergunninghouders opgemerkt dat men met name ten aanzien van punt e vraagtekens heeft (afstandsprocedure (bedenktijd), afhankelijke positie van de afstandsmoeder).

De BZA licht hierbij toe (knelpunten a, b en c) dat zij de volgende zaken met enige regelmaat tegenkomt:

- 1) Weigeren van deelbemiddeling en onvriendelijke bejegening door vergunninghouders.¹⁸
- 2) Gestelde taken worden door de instanties niet goed uitgevoerd, met als voorbeelden:
 - a. Overschrijden van wettelijk gestelde termijnen voor deelbemiddeling en advies aan Justitie.¹⁹
 - b. Achterlopen met administratieve taken²⁰ of verkeerde, niet volledige of niet gewaarmerkte papieren opsturen naar het buitenland.²¹
 - c. In gebreke blijven bij het advies, de vragen van het ministerie van Justitie worden niet goed beantwoord en/of het ministerie gaat zelf het contact van de aspirant-adoptiefouders controleren.
 - d. Privacy van ouders schenden.²²
 - e. Negatieve toonzetting naar lokale contacten van ouders.²³

3) Onvoldoende onafhankelijke positie van de vergunninghouder.

De opvatting van de BZA is dat de vergunninghouders vanwege de aard van hun bemiddelende werkzaamheden niet onafhankelijk genoeg zijn om contacten van zelfdoeners te controleren. Bijvoorbeeld omdat vergunninghouders een contact van zelfdoeners willen overnemen, waardoor de controlerende instelling een zakelijk belang heeft bij een positieve rapportage en ook omdat vergunninghouders soms gevraagd wordt te adviseren over contacten in landen of regio's waar zij zelf ook actief zijn (bij andere lokale contacten). In zo'n geval heeft de controlerende instelling, volgens de BZA, een zakelijk belang bij een negatieve rapportage.

4) Onduidelijke houding van het ministerie van Justitie inzake deelbemiddeling.

In beleidsoverleg is er sprake van een constructieve samenwerking tussen BZA en Justitie, terwijl BZA regelmatig door ouders gemeld krijgt dat er (zeer) negatieve informatie over zelfdoen wordt verstrekt.

¹⁸ BZA meldt dat sinds mei 2003 het aantal meldingen hierover op het BZA telefoonsprekuur is verdrievoudigd. Van de geweigerde ouders, ervaart meer dan de helft hun communicatie tot aan de acceptatie van een deelbemiddeling als ontmoedigingsbeleid en wordt onvriendelijk bejegend.

¹⁹ 'Veelal gebeurt dit door het telkens vragen van extra gegevens als eerder gevraagde aanvullende gegevens aangeleverd zijn. Op deze manier kan keer op keer een beroep gedaan worden op het zogenaamde incompleet zijn van een dossier, waardoor nog geen advies uitgebracht kan worden. Het betreft volgens de BZA in vrijwel alle gevallen vragen die ook in een eerdere instantie en limitatief gesteld hadden kunnen worden.'

²⁰ 'Betalingen van de kosten voor deelbemiddeling worden over het hoofd gezien, waardoor de procedure stagneert.'

²¹ 'Vergunninghouders sturen papieren, waaronder het gezinsrapport op naar het buitenland zonder deze te legaliseren, ondanks waarschuwingen van de deelbemiddelingsouders. Naderhand wordt door de betreffende vergunninghouder gemeld dat ze niet bekend is met dergelijke procedures. In minstens een geval heeft een kind in een weeshuis hierdoor maanden langer moeten wachten op overkomst naar Nederland.'

²² BZA meldt een incident waarbij het raadsrapport onverzegeld meegegeven is aan vrijwilligers.

²³ BZA voegt toe bij vraag twee in de enquête dat zij een aantal keer geregistreerd heeft, "dat vergunninghouders bij de lokale contacten van ouders zich negatief uitlaten over zelfdoen en zelfdoeners en in incidentele gevallen zelfs contacten onder druk hebben gezet om niet meer voor zelfdoeners te bemiddelen."

7.5.1 Onregelmatigheden bij deelbemiddeling (enquêtes)

De vraag naar het *aantal* keren dat men onregelmatigheden is tegengekomen wordt door slechts drie respondenten beantwoord, zes blijven het antwoord schuldig, waaronder de drie vergunninghouders die (nog) geen ervaring hebben met deelbemiddeling.

De drie reacties rond onregelmatigheden zijn alle drie niet concreet in aantal, maar men kiest voor 'diverse malen'. Voor de individuele instanties lijkt dit er op te duiden dat er geen registratie is van onregelmatigheden en/of onzorgvuldigheden bij deelbemiddeling.

Eén vergunninghouder volstaat met 'meerdere malen' en een ander wijst erop dat adoptiefouders in het land van herkomst van het kind moeilijk onder corrupte praktijken uit kunnen komen. Ook komt het voor dat adoptiefouders zelf proberen de procedures te versnellen of wettelijke grenzen te omzeilen²⁴.

De vraag naar de *oorzaken* van onregelmatigheden en problemen bij de deelbemiddeling is door vier respondenten ingevuld. Zij geven aan dat de oorzaken nogal gespreid zijn (zie tabel 7.2). Allen ervaren moeilijkheden bij het checken van de buitenlandse contacten van de adoptiefouder door de vergunninghouder.

Tabel 7.2 Oorzaken van ervaren onregelmatigheden bij deelbemiddeling

Onderwerp	Aantal keren gemeld (n=4)
Onduidelijkheid/problemen	
a. wet en/of richtlijnen	3
b. inschrijven/keuze vergunninghouder	2
c. checken contact adoptiefouders door vergunninghouder	4
d. checken papieren van het kind	2
e. bij plaatsing	2
f. bij nazorg	2
g. inzake dossiervorming	-
Onvoldoende toezicht/ regels door:	
h. Bureau Centrale Autoriteit	1
i. ministerie van Justitie	2
j. Inspectie Jeugdzorg	1
k. anders,nl	1

Hoewel punt g niet is aangekruist door de respondenten, worden hier wel twee opmerkingen over gemaakt:

1. Een *vergunninghouder* meldt dat de eis van het ministerie van Justitie is dat het echtpaar/de adoptiefouder(s) na terugkomst de adoptieuitspraak en de geboorte-akte aan betreffende vergunninghouder overlegt voor dossiervorming. Dit gebeurt lang niet altijd. De vergunninghouder merkt op dat hij niet over sancties beschikt als ouders zich niet aan deze verplichting houden. Het ministerie tekent hier desgevraagd bij aan dat de vergunninghouder deze verplichting dient op te nemen in het bemiddelingscontract om op die manier ook op te kunnen treden indien ouders deze verplichting niet nakomen.

²⁴ Bijvoorbeeld door een voorstel van een eigen contact te accepteren, terwijl men nog geen toestemming tot deelbemiddeling heeft. In zo'n geval worden verkeerde verwachtingen gewekt naar het contact, en moet een (veelal jong) kind onnodig lang wachten.

2. De BZA geeft ten aanzien van dit onderwerp aan dat er meerdere gevallen bekend zijn, waar een vergunninghouder geweigerd heeft documenten te ontvangen en te bewaren. De indruk bestaat dat de dossiers niet volledig zijn.²⁵

Ten aanzien van punt h en i meldt de BZA enkele incidenten met verkeerd opbergen van informatie, verdwijnen van faxen en brieven door het ministerie van Justitie.

Knelpunten bij deelbemiddeling (enquêtes)

Zeven van de negen respondenten ervaren diverse knelpunten voor *hun organisatie* met de deelbemiddelingen. Stichting Hogar en Stichting Meiling onthouden zich van antwoord op deze vraag. De knelpunten die genoemd zijn, zijn opgesomd in onderstaande tabel 7.3.

Tabel 7.3 Ervaren knelpunten in deelbemiddeling voor de eigen organisatie

Onderwerp	Aantal keren gemeld (n=7)
Onduidelijkheid/problemen	
a. wet en/of richtlijnen	3
b. Inschrijven/keuze vergunninghouder	2
c. checken contact adoptiefouders door	4
d. checken papieren van het kind	2
e. bij plaatsing	2
f. bij nazorg	2
g. inzake dossiervorming	-
onvoldoende toezicht/ regels door:	
h. bureau Centrale Autoriteit	-
i. ministerie van Justitie	1
j. Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming	2
k. Anders	3

Ook hier blijkt het checken van het contact te worden ervaren als knelpunt.

Naar aanleiding van punt a. merkt een vergunninghouder op dat de wet en regelgeving bijzonder technisch is en voor veel leken (ouders) moeilijk te volgen en/of te vinden is. Ouders horen vaak pas bij de intake voor het eerst welke haken en ogen er aan deelbemiddeling zitten. Sommigen kiezen dan alsnog voor volledige bemiddeling.

Ten aanzien van punt c. meldt een van de vergunninghouders dat het is voorgekomen dat het bureau Centrale Autoriteit bepaalde onderdelen van het onderzoek van de vergunninghouder zelf herhaalt. Een van de vergunninghouders vindt het grootste probleem dat de organisatie zelf geen contact heeft met een deelbemiddelingscontact.

Bij volledige bemiddeling wordt een contact opgebouwd in het zendende land. Dit betekent dat alle instanties, die met de adoptie te maken hebben, in dat land bezocht worden door de

²⁵ Verder is een geval bekend waar de vergunninghouder geruime tijd na het afsluiten van een deelbemiddelingsdossier contact met de ouders opnam om te vragen naar gegevens over de adoptieprocedure in het zendende land. De ouders verwezen daarop naar het inmiddels afgesloten adoptiedossier, omdat zij daarin immers reeds deze informatie hadden verstrekt. Deze informatie moet dertig jaar bewaard worden. Daar is via de bijdrage voor deelbemiddeling voor betaald.

vergunninghouder (zoals kindbescherming, rechtbank, advocaat, andere adoptie-organisaties, etc.). Hierdoor kan de vergunninghouder bij volledige bemiddeling garant staan voor betrouwbaarheid.

De Raad ervaart het ontbreken van nazorg als knelpunt.

Ten aanzien van punt i zijn respondenten van mening dat het ministerie van Justitie/bureau Centrale Autoriteit zich niet houdt aan wettelijke termijnen, maar wel van ouders en vergunninghouder eist dat zij zich strikt aan de wet houden.

7.5.2 Deelbemiddeling en het belang van het kind (enquêtes)

Op de vragen of deelbemiddeling het belang van het kind in het algemeen voldoende kan waarborgen, antwoorden drie respondenten met ja, vijf met nee en één onthoudt zich van antwoord. Op de vraag of de eigen organisatie het belang van het kind bij deelbemiddeling voldoende kan waarborgen, antwoorden twee organisaties ja, vier nee en drie hebben geen mening hierover (wegens gebrek aan ervaring met deelbemiddeling).

Een van de respondenten geeft aan dat het waarborgen van de belangen van het kind wel kan, mits de ouders in de procedure goed begeleid worden en de ouders bereid zijn de aanwijzingen van de vergunninghouder op te volgen. De BZA is eveneens van mening dat de belangen van het kind niet in de knel komen. De klachten/onregelmatigheden spelen zich bij de BZA voornamelijk af rondom de procedure van onderzoek en hebben geen betrekking op problemen bij het checken van papieren, plaatsing of nazorg. De BZA legt de nadruk op het vaak open karakter van de deelbemiddeling, voor wat betreft de procedure en als het gaat om het contact met biologische ouders. Hiermee is, volgens BZA, duidelijk het belang van het kind gediend.

De Raad deelt deze mening niet: in het *algemeen* kan het systeem van deelbemiddeling het belang van het kind niet voldoende waarborgen. Vergunninghouders met deelbemiddelingservaring delen het standpunt van de Raad.

Eén van de vergunninghouders die vindt dat het belang van het kind niet voldoende gewaarborgd is via deelbemiddeling voert daarvoor de volgende argumenten aan:

1. Een aantal vergunninghouders is lid van Euradopt²⁶, en onderschrijft daarmee de ethische regels die zijn vastgelegd in het Euradopt handvest. Deze regels zijn gemaakt om de belangen van het te adopteren kind te beschermen. Dit is een wezenlijk verschil met deelbemiddelaars.
2. Bij deelbemiddeling is geen sprake van een langdurig, betrouwbaar contact.
3. Adoptiecontacten worden aangegaan vanuit de missie van de betreffende vergunninghouder. Uitgangspunt bij deelbemiddelaars is anders: echtparen willen zo snel mogelijk een kind. Vergunninghouders zoeken primair ouders bij ouderloze kinderen.
4. Bij deelbemiddeling is niet uit te sluiten dat direct contact tussen belanghebbenden plaats vindt.
5. Bemiddeling via een vergunninghouder geeft een gecontroleerde transparante boekhouding.
6. Vergunninghouders werken met professionele krachten, met kennis van interculturele communicatie. Dit ontbreekt bij deelbemiddelaars.
7. Deelbemiddelaars ontbreekt het aan praktische informatie aan voorzorg en voorlichting, deze wordt bij volledige bemiddeling aangeboden aan de aspirant-adoptiefouders.
8. Deelbemiddelaars hebben geen nazorg. Dit ontbreken van nazorg is een groot probleem.

²⁶ Zie: Stersky, K. (2000). Maintaining standards: the role of Euradopt. In: P. Selman (ed.) Intercountry adoption. Development, trends and perspectives.

9. Bij deelbemiddeling komt het voor dat de wensen van het echtpaar m.b.t. het op te nemen kind worden overschreden (bijvoorbeeld het kind is ouder). Bij een volledige bemiddeling zit er een vergunninghouder tussen, die er voor zorgt dat een voorstel gedaan wordt binnen de marges die het echtpaar aangeeft.
10. Het komt bij deelbemiddeling voor dat kinderen 'gezocht' worden door ouders voor ouders. Het uitgangspunt van de vergunninghouder is dat voor een kind in nood een passend gezin gezocht wordt.

De BZA merkt op dat men een belangenvereniging van adoptiefouders is: 'de bijdrage van de BZA aan het belang van te adopteren kinderen is indirect door':

- informatievoorziening aan ouders over de te volgen procedure;
- belangenbehartiging richting overheid;
- netwerkvorming met mede adoptiefouders voor en nadat het kind is aangekomen (uit: enquête).

Daarbij legt de BZA uit: 'Hoewel we een ouderorganisatie zijn, hechten wij nadrukkelijk aan het belang van het kind. Uit de praktijk is ons gebleken dat het belang van adoptiefouders en (toekomstige) adoptiefkinderen voor het grootste deel parallel lopen. Er zijn echter situaties waar ze niet parallel lopen'. En: 'Als ouderorganisatie willen wij graag de verschillende belangen onderscheiden en expliciet maken'. Verder hecht de BZA belang aan de ethische kant van adoptie en heeft deze organisatie in navolging van een Vlaamse zusterorganisatie een ethische code ontwikkeld.

7.5.3 Toezicht en controle op deelbemiddeling (enquêtes)

Ten aanzien van toezicht en controle merken 7 van de 9 respondenten op dat zij vinden dat het bureau Centrale Autoriteit onvoldoende instrumenten heeft ter controle van de deelbemiddeling. Alleen de nieuwste vergunninghouder vindt dat er voldoende instrumentarium ter beschikking staat aan het bureau Centrale Autoriteit. De oorzaken van deze knelpunten zijn opgenomen in tabel 7.4

Tabel 7.4 Oorzaken knelpunten toezicht bureau Centrale Autoriteit

Knelpunten toezicht bureau Centrale Autoriteit	Aantal N=7
Duidelijkheid in wet en/of richtlijnen	2
Onduidelijkheid in procedure	1
Onvoldoende toezicht	3
Onvoldoende sancties	2
Onvoldoende heldere internationale afspraken	2
Gebrek aan internationale afspraken	2
Geen heldere visie op wat wel en niet beoogd wordt met zelfdoen	3
Interpretatieverschillen tussen betrokken partijen	2

In aanvulling op het bovenstaande merken de vergunninghouders op dat het belang van het kind voorop moet blijven staan. Zij doen de suggestie om ofwel te stoppen met deelbemiddeling, of in elk geval deelbemiddeling weg te halen bij de vergunninghouders.

Ook de Raad merkt op dat het onduidelijk is of een vergunninghouder wel voldoende in staat is om het kanaal te toetsen.

Een andere suggestie is nieuwe en derhalve onbekende contacten, maar zo mogelijk ook bestaande contacten, door een onafhankelijke organisatie als ISS of een ambassade te laten controleren.

7.5.4 Suggesties uit de enquêtes voor wijziging van deelbemiddeling

Vanuit de vergunninghouders, Raad en BZA komen de volgende suggesties ter verbetering van de huidige praktijk rond deelbemiddeling:

Ten aanzien van wet en/of richtlijnen

Er worden geen concrete wijzigingsvoorstellen voor Wobka, Robka of Bopka gedaan. Wel merkt de BZA op dat zij er van uit gaat dat er ooit sprake zal zijn van een situatie waarin veel ruimte komt voor vrije, zelf geregelde adopties.

De Raad en de vergunninghouders zijn van mening dat het wettelijk systeem van deelbemiddeling onvoldoende garanties biedt dat de belangen van het te adopteren kind voldoende worden gewaarborgd.

Ten aanzien van toezicht

De BZA stelt voor om een onafhankelijk toezichthouder in het leven te roepen. Deze zou alle adoptiecontacten (van zowel zelfdoeners als vergunninghouders) moeten beoordelen. Dan kunnen vergunninghouders en zelfdoeners zich concentreren op hun kerntaak: adoptie.

Ten aanzien van taken en bevoegdheden vergunninghouder

Op dit punt worden de volgende suggesties gedaan:

- Vergunninghouders de ruimte geven hun eigen tariefstelling te hanteren, wettelijk is immers alleen geregeld dat geen onevenredige vergoeding mag worden gevraagd voor de geleverde werkzaamheden.
- Vergunninghouders meer mogelijkheden en bevoegdheden geven om zaken af te dwingen zodat de belangen van het kind meer gewaarborgd zijn.
- Vergunninghouders de mogelijkheid geven om via het ministerie van Buitenlandse Zaken (consulaten en ambassades), of ISS een check uit te voeren.

Ten aanzien van internationale afspraken

De BZA is voorstander van bilaterale afspraken met landen. Zij wijst in correspondentie met de Centrale Autoriteit op andere Europese landen die dergelijke verdragen sluiten met bijvoorbeeld Vietnam of Cambodja.

Vergunninghouders en Raad wijzen op de steeds grotere reikwijdte van het Adoptieverdrag, waarbij geldt dat zodra het Verdrag in werking treedt in een bepaald land, deelbemiddeling of zelfdoen niet meer mogelijk is.

7.5.5 Samenvatting deelbemiddeling op grond van ervaringen uit de praktijk

Ministerie, vergunninghouders en Raad wijzen met name op de beperkte mogelijkheden tot controle op de wijze waarop deelbemiddeling tot stand komt. Ofschoon veel deelbemiddelingen goed zullen verlopen, waarborgt het systeem van deelbemiddeling in onvoldoende mate dat de belangen van het kind voorop staan.

7.6 Het dossieronderzoek

Als aanvulling op de interviews en de enquêtes is er een klein dossieronderzoek uitgevoerd. Doel hiervan was de procedure rond deelbemiddeling in kaart te brengen en te vergelijken met de procedure bij volledige bemiddeling. Er zijn 16 dossiers deelbemiddeling en 15 dossiers volledige bemiddeling onderzocht.²⁷ Er is gekozen voor een kwalitatieve analyse van de dossiers volgens een voor dit doel opgezet protocol. Hierin is nagegaan welke documentatie in de dossiers aanwezig is, wat de reden is voor deelbemiddeling en welke kinderen via deelbemiddeling geplaatst zijn. Dezelfde werkwijze is gevolgd voor 15 dossiers volledige bemiddeling. Hierbij is niet gestreefd naar representativiteit, maar naar illustratie en inhoudelijke verdieping op casusniveau (Patton, 2002). Het onderzoek richt zich enkel op deelbemiddelingsdossiers die met een positief advies zijn afgesloten: dat zijn de zaken die tot een plaatsing hebben geleid.

7.6.1 Onderzoekspopulatie en steekproef

In overleg met de begeleidingscommissie is gewerkt met dossiers uit het jaar 2002, waaruit door de medewerkers van de vergunninghouder een selecte steekproef getrokken is van 31 dossiers volledige bemiddeling en deelbemiddeling.

Het totaal aantal kinderen dat via deelbemiddeling ons land binnenkwam in 2002 bedroeg 29, hiervan zijn in overleg met de begeleidingscommissie, dossiers van 16 kinderen meegenomen in het onderzoek. In tabel 7.1. is weergegeven uit welke landen deze kinderen afkomstig zijn.

In datzelfde jaar, 2002, kwamen 1101 kinderen via volledige bemiddeling Nederland binnen.

Voor de volledige bemiddeling is aan dezelfde vergunninghouders waar deelbemiddelings-dossiers bekeken zijn, gevraagd een aantal dossiers uit verschillende landen te selecteren. Het selectie criterium was conform de verhouding tussen het aantal plaatsingen uit dat land ten opzichte van het totale aantal plaatsingen, waarbij de vergunninghouder betrokken was. In tabel 7.5 is weergegeven uit welke landen de geplaatste kinderen komen en uit welke landen dossiers in het onderzoek betrokken zijn. Het dossieronderzoek is uitgevoerd bij twee vergunninghouders die zowel reguliere als deelbemiddelingen doen. In de tekst en in de tabellen worden zij aangeduid als VH1 en VH2.

VH1 heeft voor 7 kinderen in 2002 deelbemiddeling verzorgd. De onderzochte dossiers omvatten dus alle kinderen waarvoor zij in 2002 het contact checkten. Door tussenkomst van VH2 zijn 15 kinderen via deelbemiddeling naar Nederland gekomen, daaruit is een aselecte steekproef van 9 dossiers getrokken.

²⁷ De dossiers zijn op verzoek van onderzoekers door de vergunninghouders ter hand gesteld. Er is niet gevraagd vooraf om na te gaan of de dossiers wel compleet waren: de dossiers zoals aanwezig/ ons gegeven, zijn onderzocht. De dossiers zijn beschouwd als objectieve maatstaf (unobtrusive measure) er is derhalve tijdens het onderzoek niet aan medewerkers van de vergunninghouder gevraagd waarom informatie wel/niet aanwezig was.

Tabel 7.5 Deelbestedingen in 2002 & steekproef

Deelbesteding	2002	Onderzoek	
		VH 1	VH 2
Verenigde Staten van Amerika	18		7
Zuid- Afrika	4	2	
Cambodja	1	1	
Vietnam	1	1	
Bangladesh	1	1	
Pakistan	1	1	
Rusland	1		1
Oekraïne	1		1
Bulgarije	1	1	
Totalen	29	7	9

Tabel 7.6 Volledige bestellingen in 2002 naar land van herkomst & steekproef

Land van herkomst	Aantal geplaatste kinderen	Steekproef
Ethiopië (VH1)	26	
Senegal	2	
Zuid-Afrika	34	1 (VH1)
India	34	
Zuid-Korea	27	
Nepal	2	
Filippijnen	13	1(VH1)
Thailand	14	
China (VH1)	158	1 (VH1)
Brazilië	20	1(VH1)
Colombia (VH1)	107	1(VH1)
Peru	1	
Haïti	57	
Ecuador	3	
Haïti	26	2(VH1)
Burundi	1	
Colombia (VH3)	90	
Suriname	10	
Taiwan	63	
China (VH2)	155	7(VH2)
Ethiopië (VH4)	25	
Polen	22	1(VH2)
Nigeria	3	
China (VH2)	197	
Sri Lanka	5	
Guatemala	3	
Mexico	3	

7.6.2 Documenten in dossiers

Art. 17b Wobka geeft voorschriften over het aan te leggen dossier. Het dossier bevat afschriften van alle correspondentie die met betrekking tot de opnemng van het buitenlands kind is gevoerd alsmede afschriften van de bescheiden die bij binnenkomst van het kind in Nederland zijn getoond. Voorts bevat het dossier zoveel mogelijk gegevens over de afkomst en de achtergrond van het buitenlands kind (art. 17b lid 2).

Uit tabel 7.7 hieronder blijkt dat in alle *deelbemiddelingsdossiers* het gezinsrapport aanwezig is. Het gezinsrapport is overigens ook in een aantal dossiers in vertaalde versie (taal van het zendende land) aanwezig. Bij VH1 was dit drie keer het geval en bij VH2 vier keer.

Van alle andere documenten ontbreekt ten minste drie maal een exemplaar: zo ontbreekt bij VH2 in onze negen dossiers drie maal een kopie van een beginseltoestemming, vier maal een kopie van een geboortecertificaat, zes maal een medische verklaring over de gezondheidstoestand van het kind²⁸ en twee maal een document dat er gekozen is voor deelbemiddeling .

Bij VH1 ontbreekt drie maal het document dat aantoont dat men van deel of van gewone bemiddeling gebruik maakt en eveneens drie maal ontbreekt bewijs dat het land van herkomst van het kind instemt met de adoptie.

VH2 heeft wel in de dossiers met ontbrekende informatie brieven opgenomen, waarin adoptiefouders worden aangespoord om de ontbrekende verplichte documenten te leveren. Soms wordt daar gehoor aan gegeven, soms ook niet

Tabel 7.7 *Verplicht aanwezige documentatie in de onderzochte deelbemiddelingsdossiers*

Aanwezige documentatie in de onderzochte deelbemiddelingsdossiers			
	VH1	VH2	Totaal
	N=7	N=9	N=16
Raadsrapport in kopie aanwezig	7	9	16
Beginseltoestemming	7	6	13
Kopie geboortecertificaat kind	7	5	12
Medische verklaring kind	7	3 ²⁷	10
Document dat aantoont dat men van deel of volledige bemiddeling gebruik maakt	4	7	13
Akkoord/instemming met adoptie door land van herkomst kind ²⁹	4	9	13

Voor de adoptie is een afstandsverklaring nodig. Gekeken is of deze in kopie in de dossiers aanwezig was.

²⁸ Hierbij moet worden opgemerkt dat een medische verklaring 1 maal niet werd aangetroffen, omdat de betreffende vraag tijdens het dossieronderzoek niet door de onderzoeker is aangekruist, een tweede keer trof de onderzoeker vele documenten in de Russische taal aan en kon daaruit niet opmaken of het medische dossier tussen deze documenten aanwezig was.

²⁹ WK merkt naar aanleiding van deze tabel op dat in een aantal landen een dergelijk bewijs van instemming met de adoptie niet wordt afgegeven. Het is dan ook logisch dat dit ontbreekt in het dossier. Het is achteraf niet meer na te gaan of dit bewijs inderdaad ontbreekt in landen die het niet afgeven of dat het gewoon ontbreekt als document in het dossier.

In totaal treffen we zeven afstandsverklaringen van moeders (VH1 3; VH2 4) en drie van vaders (VH1 2; VH2 1) aan. Opgemerkt wordt dat de afstandsverklaring niet altijd overgedragen wordt in verband met de privacywetgeving van het land van herkomst.

Bij het dossieronderzoek bleek dat niet voor alle landen een aanvraag machtiging voorlopig verblijf verplicht is, aangezien kinderen uit bepaalde landen zonder een dergelijke machtiging gewoon in Nederland mogen blijven (bijvoorbeeld de VS). In de dossiers van die kinderen is dan ook geen machtiging voorlopig verblijf gevonden, maar kan een kopie van het paspoort van het kind worden aangetroffen.

In alle adopties die niet onder het Adoptieverdrag plaatsvinden moest, tot aan de recente invoering van de Wet conflictenrecht adoptie, een adoptie plaatsvinden. Om deze adoptie kon worden verzocht na het verstrijken van een verzorgingstermijn van een (of drie) jaar. Pas wanneer de adoptie was gerealiseerd, was het kind formeel geadopteerd. Een kopie of een bericht van de adoptie naar Nederlands recht werd slechts één maal in de dossiers aangetroffen (bij VH1).

De dossiers van *volledige bemiddelingstrajecten* bevatten allemaal het raadsrapport, wederom soms ook in een vertaalde versie. Bij VH1 was dit zes keer het geval en bij VH2 vier keer.

Ook in deze dossiers ontbreekt een aantal documenten. In een dossier van VH2 ontbreekt de beginseltoestemming, een keer ontbreekt deze code bij de onderzoeker (niet ingevuld). Opvallend was dat bij VH1 de beginseltoestemming soms in drievoud (drie keer kopie) in het dossier aanwezig was.

Tevens kan uit de tabel worden opgemaakt dat bij VH2 niet in alle dossiers een kopie van het geboortecertificaat terug te vinden was. Deze was bij VH1 wel in alle dossiers aanwezig.

Bij VH1 en bij VH2 was in alle bekeken dossiers een medische verklaring van het kind aanwezig. Bij VH 1 waren in zes dossiers bescheiden terug te vinden die aantonen dat de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de adoptie van dit kind door deze ouders. Bij VH2 zijn deze stukken zeven keer aangetroffen, waarbij moet worden opgemerkt dat bij 1 dossier sprake was van een missing value, dit wil zeggen dat onze onderzoeker de gegevens over dit dossier niet of onvolledig heeft ingevuld.

Ook is er bij het dossieronderzoek gekeken of er in de dossiers een kopie van de afstandsverklaring van moeder en/of vader aanwezig was: in het totaal is er in de helft van de dossiers een afstandsverklaring aangetroffen. Bij VH1 drie keer van de moeder en één keer van de vader; bij VH2 twee keer van de moeder en twee keer van de vader.

Tabel 7.8 Verplicht aanwezige documentatie in volledige bemiddelingsdossiers

Aanwezige documentatie in de dossiers			
	VH1	VH2	Totaal
	N= 7	N=8	N=15
Raadsrapport in kopie aanwezig	7	8	15
Beginseltoestemming	7	6*	13
Kopie geboortecertificaat kind	4	8	12
Medische verklaring kind	7	8	15
Document dat aantoont dat men van deel of volledige bemiddeling gebruik maakt	3	4	7
Akkoord/instemming met adoptie door land van herkomst kind	6	7*	13

* betreffende vraag is tijdens het dossieronderzoek bij 1 dossier niet door de onderzoeker aangekruist, en is wellicht wel in het dossier aanwezig.

Het valt daarmee op dat in onze kleine steekproef regelmatig stukken, zowel in de deelbemiddelingsdossiers en in dossiers volledige bemiddeling ontbreken. Het gaat daarbij deels om belangrijke adoptiestukken zoals beginseltoestemming, kopie geboorteakte of paspoort en de officiële toestemming van bevoegd gezag in het land van herkomst.

7.6.3 Leeftijden en bemiddelingsvorm

Een van de redenen die aangegeven wordt voor deelbemiddeling is het kunnen bekorten van de procedure in verband met het naderen van de leeftijdsgrens. Ook wordt regelmatig opgevoerd dat de kinderen die via deelbemiddeling geplaatst worden jonger zijn dan de kinderen die via volledige bemiddeling binnenkomen. In de tabellen 7.5 en 7.6 wordt weergegeven hoe de leeftijd van de ouders is in relatie tot de leeftijd van het geplaatste kind.

Tabel 7.9. Leeftijden van ouders en kinderen bij plaatsing via deelbemiddeling voor de onderzoeksgroep bij VH1 (n=7) en VH2 (n=8)

man	vrouw	Leeftijd kind bij plaatsing			Knelpunt wettelijke criteria voor volledige bemiddeling
		In jaren	Maanden	Dagen	
VH1					
48	40	0	7	234	Ja oudste ouder > 40 jaar leeftijdsverschil
39	39	0	2	71	Nee
36	32	0	5	169	Nee
28	29	1	15	480	Nee
40	34	0	6	198	Nee
38	38	1	13	415	Nee
36	39	5	69	2107	Nee
VH2					
36	34	2	31	969	Nee
40	33	0	0	12	Nee
34	35	0	0	3	Nee
30	30	0	0	11	Nee
34	35	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	Nee
57	45	4	52	1593	Ja, leeftijdsverschil oudste ouder kind 53 jaar
37	33	0	0	1	Nee
36	35	0	0	0	Nee
36	36	0	0	16	Nee

Uit bovenstaande tabel kan worden opgemaakt dat van de in totaal 16 onderzochte dossiers er één casus was waarbij beide ouders de leeftijd van 42 jaar overschreden hadden. Er was nog één casus waarbij een van de ouders ouder was dan 42 jaar.

Verder valt op dat het grootste deel van de adoptiefkinderen op moment van plaatsing jonger was dan één jaar. Bij VH2 valt op dat sommige kinderen slechts enkele weken of zelfs dagen oud waren op het moment van plaatsing. Er was één casus waarbij het kind op de dag van geboorte geplaatst is bij de adoptiefouders. Het betreft hier in alle gevallen dossiers met een kind uit de VS. Opvallend is daarmee dat er via deelbemiddeling zeer jonge kinderen geadopteerd worden en het in feite zo is dat deze zeer jonge kinderen (jonger dan 2 weken bijvoorbeeld) alleen via deelbemiddeling Nederland binnenkomen.

In geen van de onderzochte casussen betrof het de opname van een meerling of een "special needs" adoptie.

De leeftijden van aspirant-adoptiefouders en adoptiefkind op moment van plaatsing voor reguliere dossiers is iets anders dan bij deelbemiddeling. Bij volledige bemiddeling valt op dat de geplaatste kinderen allemaal gemiddeld ouder zijn dan de kinderen die via deelbemiddeling geadopteerd werden.

Tabel 7.10. Leeftijden van ouders en kinderen bij plaatsing via volledige bemiddeling voor de onderzoeksgroep bij VH1 (n=7) en VH2

man (jaren)	vrouw (jaren)	Leeftijd kind bij plaatsing			Beperkte bemiddelingsmogelijkheid vanwege wettelijke criteria
		In jaren	maanden	dagen	
VH1					
44	44	4	55	1702	Ja; 42 +, 2+ kind & 40 jaar leeftijdsverschil
43	44	2	33	1036	Ja; 42 +, 2+ kind & 40 jaar leeftijdsverschil
39	41	1	20	639	Nee
34	34	1	12	378	Nee
35	36	0	9	276	Nee
38	37	1	21	660	Nee
40	38	3	42	1311	Nee
VH2					
38	35	0	11	340	Nee
33	32	0	8	254	Nee
32	33	0	9	286	Nee
33	34	0	9	287	Nee
32	32	0	8	273	Nee
39	36	0	10	331	Nee
45	42	4	50	1555	Ja; 42 +, 2+ kind & 40 jaar leeftijdsverschil
Idem	idem	3	39	1204	Idem

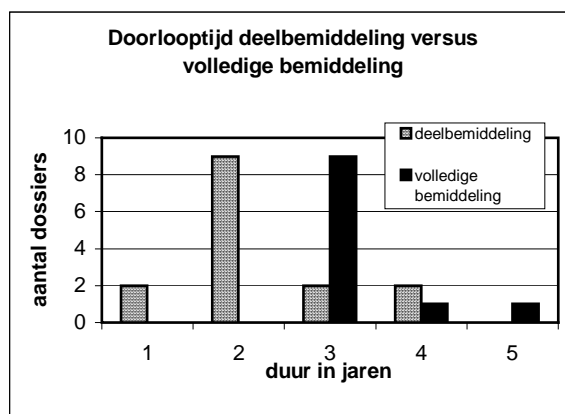
In bovenstaande tabel valt op dat bijna alle geplaatste kinderen met tussenkomst van VH2 jonger zijn dan 1 jaar. Plaatsingen van kinderen jonger dan 1 jaar betroffen uitsluitend adopties uit China. Verder kan uit de tabellen worden afgeleid dat van de 15 dossiers het in drie gevallen adopties betrof waarbij beide ouders op moment van plaatsing ouder waren dan 42 jaar. Er was één adoptie waarbij één ouder 42 jaar was op moment van plaatsing.

Bij VH1 werd tweemaal een meisje en vijfmaal een jongen opgenomen. Bij VH2 kwamen twee jongens en zes meisjes binnen. Van de in totaal 15 onderzochte dossiers, waren er drie casussen waarbij sprake was van de opname van een kind met een handicap. In twee gevallen ging het om een forse geestelijke achterstand, waarvan één kind ook een motorische achterstand had en een ander kind had een fysieke, niet operabele handicap³⁰.

³⁰ Ontbreken van een ledemaat (hand).

7.6.4 Proceduretijd

Ouders kiezen vaak voor deelbemiddeling vanwege de snelheid. Voor de onderzoeksgroep is nagegaan of dit inderdaad het geval is. We hebben gekeken naar de doorlooptijd van de procedure vanaf moment van aanmelding (BKA-nummer) tot het moment van gerealiseerde plaatsing. Globaal gezien gaat deelbemiddeling een jaar sneller dan volledige bemiddeling. In de onderstaande figuur is dit goed te zien.



Figuur 7.3 Doorlooptijden deelbemiddeling en volledige bemiddeling in de steekproef

De uitschieter van 5 jaar betrof een dossier van oudere ouders (42+) die meerdere voorstellen kregen, voordat zij zelf kozen voor de voorgestelde matching. De adoptieprocedure heeft hierdoor vertraging opgelopen.

Ter vergelijking: in een dossieronderzoek van 36 dossiers van gezinsonderzoeken bij de vestigingen Amsterdam en Utrecht van de Raad voor de Kinderbescherming, was de gemiddelde proceduretijd voor volledige bemiddeling 3,5 jaar (Vinke, 1999). De voorzichtige veronderstelling dat dit nog steeds geldt voor volledige bemiddelingstrajecten, althans in de door ons onderzochte steekproef, lijkt houdbaar. Dat geeft aanleiding om te denken dat de proceduretijd voor volledige bemiddeling onder de Wobka en Wobp ongeveer gelijk gebleven is.

Na inschrijving van de aspirant-adoptiefouders had de vergunninghouder gemiddeld genomen 44 dagen nodig om een advies uit te brengen aan de Minister van Justitie over de zuiverheid van het contact. De tijd die VH1 nodig had om tot een advies te komen varieerde bij de bekeken dossiers van 7 tot 92 dagen.

Na inschrijving van de aspirant adoptiefouders had VH2 gemiddeld 17 dagen nodig om een advies uit te brengen aan de minister van Justitie over de zuiverheid van het contact. De tijd die VH2 nodig had om tot een advies te komen varieerde bij de bekeken dossiers van 1 tot 44 dagen.

7.6.5 Contact voor deelbemiddeling

Deelbemiddeling kan worden gezien als een mogelijkheid om een bepaald kind aan een specifiek gezin te koppelen. In de onderzochte cases bleek dat slechts in één zaak de identiteit van het adoptiefkind voorafgaand aan de deelbemiddeling bekend was. Daar kon gewerkt worden met een beginseltoestemming op naam.

Als deelbemiddeling niet primair het bestendigen van een band is tussen kind en gezin die elkaar al kennen (bijvoorbeeld familieleden en dergelijke), hoe komen mensen dan aan de contacten voor deelbemiddeling? Het merendeel van de aspirant-adoptiefouders legt contact via het internet: van de 16 onderzochte cases noemen negen mensen internet als (een van de) wijzen van contact leggen. Andere wijzen die genoemd worden zijn: via NOS-journaal; via moskee of kerk (twee maal genoemd); ouder was zelf geadopteerd en heeft contact gelegd n.a.v. rootsreis; naar een land gereisd om contact te leggen; zelf contact gelegd met een tehuis in de geboortestad van een eigen ouder; via een zakenrelatie; via raadsonderzoeker en via kennissen.

Sommige ouders hebben een inhoudelijke reden om via deelbemiddeling uit een bepaald land te adopteren, zoals geloofsovertuiging, eigen roots (land waar een moeder vandaan komt of waaruit een vader is geadopteerd), affiniteit met het land via werk (zakenrelatie, vrijwilligerswerk in een tehuis) of een eerdere adoptie.

Het is opvallend dat in ruim de helft van de dossiers ouders, specifiek voor deelbemiddeling, contact leggen in een bepaald land, via het internet.

Keuze voor adoptie uit een bepaald land bij volledige bemiddeling is ook niet altijd gedocumenteerd in de dossiers. Twee maal werd er een procedurele reden genoemd voor de keuze van het adoptieland: 1 keer kortste wachttijd, 1 keer escortland. Drie maal werd er een inhoudelijke reden gegeven voor de keuze van het adoptieland. De ouders hadden affiniteit met het land doordat een eerder adoptie/pleegkind uit het betreffende land afkomstig was of men noemde een gevoelsmatige affiniteit met het werelddeel als reden om te komen tot keuze voor een bepaald land. In de overige 10 dossiers was deze informatie niet terug te vinden. Wel lijkt de conclusie voor deze kleine steekproef gerechtvaardigd, dat de leeftijd van het kind (zo jong mogelijk) en de snelheid van de procedure, een grote rol spelen bij de keuze voor deelbemiddeling.

7.6.6 Samenvatting dossieronderzoek

In de dossiers wordt deelbemiddeling incidenteel gebruikt om wettelijke restricties of aanvullende eisen van vergunninghouders te omzeilen. De ouders die gebruik maken van deelbemiddeling zijn niet ouder dan zij die van volledige bemiddeling gebruik maken.

De dossiers van zowel deelbemiddeling als volledige bemiddeling zijn regelmatig onvolledig: documenten zijn niet altijd aanwezig, sommige stukken zijn niet vertaald (en in een taal geschreven die alleen door specialisten te lezen is zoals het Chinees of Russisch). De wettelijke voorschriften omtrent dossierinrichting in art. 17b Wobka zijn onvoldoende bekend.

7.7 Samenvatting

De regeling in de Wobka voor deelbemiddeling verplicht zelfdoeners om aan de vergunninghouder, waaraan het ministerie van Justitie op hun verzoek het gezinsrapport heeft toegezonden, de autoriteiten, instellingen of personen waarvan zij gebruik wensen te maken op te geven en 'alle voor deze procedure relevante bescheiden' over te leggen zodat vergunninghouders een controle hierop kunnen uitvoeren.

Uit het onderzoek blijkt dat, onder de huidige condities, deze controle door vergunninghouders niet goed mogelijk is. Ofschoon veel deelbemiddelingen goed kunnen verlopen, biedt het systeem van controle op deelbemiddeling onvoldoende waarborgen voor de belangen van het kind.

Naast de gebrekkige controle werden door geïnterviewden de volgende knelpunten ten aanzien van deelbemiddeling geconstateerd: soms worden hoge, extra betalingen geëist in het buitenland, dit wordt niet inzichtelijk gemaakt voor vergunninghouders, deelbemiddeling past niet in de visie van vergunninghouders, er vindt geen eindcontrole plaats door de Centrale Autoriteit en nazorg voor zelfdoeners ontbreekt.

Voorstanders van zelfdoen wijzen op hun ervaringen dat een zelfgerealiseerde adoptie een goede en bijzondere start van een adoptie kan zijn. Zij geven als voordelen van deelbemiddeling aan: de transparantie en het actieve karakter van zelfdoen, meer mogelijkheden om dicht bij de adoptiewens van ouders te blijven, mogelijkheden tot contact met de biologische moeder, een sneller verloop van de procedure. Daarnaast worden argumenten genoemd om te kiezen voor deelbemiddeling: affiniteit met het land van herkomst van het kind, teleurstellende ervaringen met vergunninghouder en deelbemiddeling als laatste mogelijkheid omdat volledige bemiddeling door aanvullende eisen van vergunninghouders onmogelijk geworden is.

7.8 Conclusie

1. Ofschoon deelbemiddelingen goed kunnen verlopen en in dat geval een uitstekende start kunnen betekenen voor een adoptie, biedt het wettelijk systeem van deelbemiddeling onvoldoende waarborgen dat de belangen van het kind tijdens de procedure voorop zullen staan.
De minister van Justitie heeft, in zijn brief van 28 april 2004, aangegeven het toezicht op deelbemiddelingen te verscherpen. De effecten van dit verscherpte toezicht konden uiteraard nog niet worden meegenomen in ons onderzoek. Daarnaast kan de controle geïntensiveerd worden door voor deelbemiddeling altijd een beginseltoestemming op naam af te geven. Op die manier kan worden bereikt dat het Ministerie pas een beginseltoestemming afgeeft als de naam van het te adopteren kind bekend is.
2. Er dient, in het belang van het kind en dat van het gezin waarin het wordt opgenomen, een wettelijke plicht tot nazorg te worden opgenomen in de Wobka zodat ook aan zelfdoeners nazorg wordt geboden.
3. De wettelijke regels over de dossiervorming (die overigens niet alleen bij deelbemiddeling maar ook bij volledige bemiddeling gelden) moeten door het ministerie in beleidsregels worden vastgelegd zodat alle vergunninghouders op dezelfde wijze hun dossier in richten en ook dezelfde gegevens vastleggen en bewaren, voor zover dit mogelijk is in verband met de gegevens die de zendende landen aanleveren.

8 Leefijdsgrenzen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we een specifiek onderdeel uit de Wobka, namelijk het systeem van de leeftijdsgrenzen. De opdracht is na te gaan of het huidige systeem van de leeftijdsgrenzen voldoet aan enerzijds maatschappelijke opvattingen en anderzijds wetenschappelijke inzichten.

Daarmee staan in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen 12 tot en met 15 centraal.

Teneinde de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is allereerst een juridische analyse uitgevoerd waarvan verslag wordt gedaan in paragraaf 8.2. Vervolgens wordt een pedagogisch kader gegeven in paragraaf 8.3. In paragraaf 8.4 kijken we naar de cijfers over adoptie, leeftijd en leggen de relatie tussen deze cijfers en de maatschappelijke trend. Een verslag van de literatuurstudie naar leeftijdsgrenzen en het effect van leeftijd op opvoeden van adoptiefkinderen is weergegeven in paragraaf 8.5. Daarbij is ook de maatschappelijke trend naar uitgesteld ouderschap betrokken. In paragraaf 8.6 en 8.7 komt het Nederlandse adoptieveld aan het woord: allereerst via verslaglegging van de interviews (§ 8.6) en aangevuld met verkregen overige informatie uit de enquête onder vergunninghouders en Raad (§ 8.7). In paragraaf 8.8 geven we een samenvatting en in paragraaf 8.9 geven we conclusies.

8.2 Juridische analyse

De Wobka hanteert leeftijdsgrenzen voor de aspirant-adoptiefouders en voor het kind. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de regels over deze leeftijdsgrenzen.

8.2.1 *Leefijdsgrens (aspirant) adoptiefkind*

Het Haags Adoptieverdrag bepaalt dat het verdrag alleen van toepassing is op interlandelijke adopties waarvoor toestemming is gegeven door beide Centrale Autoriteiten voordat het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt.

De nationale wetgever hanteert in de Wobka (art. 8) de grens van zes jaar. Het kind mag bij binnenkomst in ons land in beginsel nog niet de leeftijd hebben bereikt van zes jaar.

De minister van Justitie kan echter in bijzondere gevallen, op schriftelijk verzoek van de aspirant-adoptiefouder(s), een afwijking van deze leeftijdsgrens toestaan. In art. 4 van de Richtlijnen opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie (Robka) wordt aangegeven in welke gevallen de Minister kan afwijken van de leeftijdsgrens:

- de opnemning betreft een oudere broer of zus van een al ter adoptie opgenomen kind,
- de opnemning betreft twee of meer kinderen, al dan niet uit één familie, tussen wie een zodanige relatie bestaat dat ze bezwaarlijk kunnen worden gescheiden.

Art. 4 is blijkens de toelichting bij de Robka bedoeld voor situaties waarin na de adoptie blijkt dat het adoptiefkind nog broers en zussen heeft die eveneens voor adoptie in aanmerking komen. Daarnaast ziet dit artikel op de situatie waarin tussen twee of meer kinderen, al dan niet uit één familie, een zodanige relatie bestaat dat zij bezwaarlijk gescheiden kunnen worden. Deze omstandigheid dient 'in beginsel door middel van bescheiden' aangetoond te worden, zo blijkt uit de tekst van de Richtlijnen. In deze twee gevallen mag de leeftijd geen beletsel voor adoptie vormen.

In alle hierboven genoemde gevallen dient uit het gezinsonderzoek van de Raad aannemelijk te worden dat de aspirant-adoptiefouders geschikt zijn voor de verzorging en opvoeding van dit kind of deze kinderen.

In deze bijzondere gevallen onderzoekt de Raad op grond van de tekst van de regeling ('geschiktheid dient aannemelijk gemaakt te worden') in het gezinsonderzoek of er capaciteiten, talenten of omstandigheden zijn die de ouders in het bijzonder geschikt maken voor de adoptie van dit oudere kind.

8.2.2 Leeftijd aspirant-adoptiefouders

Het Haags Adoptieverdrag geeft op het punt van de leeftijd van de aspirant-adoptiefouders geen regels. Het verdrag bepaalt slechts dat de Centrale Autoriteit van het land van opvang dient vast te stellen dat de ouders aan de vereisten voor adoptie voldoen. Deze vereisten zijn neergelegd in de nationale wetgeving. In de Wobka staat de minimumleeftijd voor adoptie van 18 jaar. Daarnaast bevat de Wobka een aantal maximumleeftijden voor ouders.

8.2.3 Leeftijdsgrenzen Wobka

De Wobka kent een aantal leeftijdsgrenzen voor ouders (art. 5):

- 46 jaar. Om te beginnen vervalt de beginseltoestemming die de aspirant-adoptiefouders in hun bezit hebben van rechtswege indien één van hen 46 jaar oud wordt. Dit is een absolute leeftijdsgrens, want met het vervallen van de beginseltoestemming vervalt ook de mogelijkheid van adoptie. Gelet op de tekst van de wet is het de bedoeling dat de beginseltoestemming vervalt zo gauw de oudste van de twee aspirant-adoptiefouders 46 jaar wordt. De wet biedt echter de mogelijkheid, nu één-ouderadoptie mogelijk is, voor twee partners die niet dezelfde leeftijd hebben om het verzoek om beginseltoestemming uitsluitend in te laten dienen door de jongste van de twee (al dan niet gehuwde) partners. In dit geval vervalt de beginseltoestemming pas als de verzoeker, i.c. de jongste partner, de leeftijd van 46 bereikt.³¹

Overigens maakt in het algemeen één aspirant-adoptiefouder veel minder kans om zijn adoptiewens uiteindelijk vervuld te zien dan twee aspirant-adoptiefouders.

- 42 jaar. Een verzoek tot verlening (niet tot verlenging) van beginseltoestemming wordt afgewezen indien de adoptiefouder, of één van hen, op het moment van indiening 42 jaar oud is. Ook hier geldt weer dat partners die niet dezelfde leeftijd hebben, kunnen overwegen de aanvraag alleen te laten indienen door de jongste partner. Het gezinsonderzoek door de Raad richt zich weliswaar ook op de partner van de aspirant-adoptiefouder en zijn leeftijd kan een rol spelen in de beoordeling van de geschiktheid, maar deze beoordeling heeft niet het karakter van een min of meer absolute leeftijdsgrens.
- 44 jaar. De grens van 42 jaar is niet absoluut. Indien bijzondere omstandigheden inwilliging van het verzoek wenselijk maken, kan aan de leeftijdsgrens van 42 jaar voorbij worden

³¹ Deze mogelijkheid is geboden om paren van hetzelfde geslacht de mogelijkheid te bieden te adopteren.

gegaan, maar ook hier geldt weer een leeftijdsgrens: Inwilliging op grond van bijzondere omstandigheden is niet meer mogelijk als beide aspirant-adoptiefouders op het moment van indiening de leeftijd van 44 jaar hebben bereikt, of indien redelijkerwijs is te verwachten dat een van de ouders bij opnemng van het kind in het gezin de leeftijd van 46 jaar zal hebben bereikt.

Is er sprake van één aspirant-adoptiefouder dan geldt voor hem dat bij het bereiken van de leeftijd van 44 jaar geen beroep meer kan worden gedaan op bijzondere omstandigheden. Het zelfde geldt indien redelijkerwijs te verwachten is dat hij bij opname van het kind in zijn gezin de leeftijd van 46 zal hebben bereikt. Tussen de 42 en 44 jaar kunnen aspirant adoptiefouders dus een beroep doen op bijzondere omstandigheden. Net als bij de bijzondere omstandigheden voor de maximale leeftijd van het kind, geldt ook nu dat de Raad een ander typegezinsonderzoek doet. Het gezinsonderzoek is niet gericht op contra-indicaties voor de geschiktheid, maar richt zich op bijzondere kwaliteiten, capaciteiten en omstandigheden waardoor de geschiktheid van de ouders aannemelijk wordt.

- 40 jaar leeftijdsverschil. In verband met maximumleeftijden dient tot slot nog genoemd te worden het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar tussen een van de ouders en het kind. Ook hier biedt de regelgeving aan partners die van leeftijd verschillen de mogelijkheid om de jongste partner het verzoek alleen in te laten dienen. En ook dit verschil is niet absoluut. Indien bijzondere omstandigheden inwilliging van het verzoek wenselijk maken kan er door de minister van Justitie van worden afgeweken. Daarnaast heeft hij de bevoegdheid om, in verband met de maximum leeftijdsgrens van 40 jaar, een leeftijdseis te stellen aan het kind.

8.2.4 Bijzondere omstandigheden Robka

In de Robka worden de bijzondere omstandigheden die kunnen leiden tot het passeren van de leeftijdsgrens van 42 jaar en van het leeftijdsverschil van 40 jaar nader uitgewerkt.

Bijzondere omstandigheden maximale leeftijd ouders (art. 2).

De Richtlijnen beginnen met een beschrijving van omstandigheden die in geen geval als bijzondere omstandigheden zijn aan te merken: kinderloosheid, uitstel in verband met pogingen om langs natuurlijke weg een kind te krijgen, uitstel in verband met carrièreplanning, behoefte aan nieuwe gezinsvorming nadat kinderen het gezin hebben verlaten, het functioneren als vakantieadres voor het kind, of het uitoefenen van een beroep waaruit een bijzondere geschiktheid voor de opvang van kinderen zou blijken.

Wel als bijzondere omstandigheden worden in ieder geval aangemerkt:

- aannemelijk geworden geschiktheid voor opname van een buitenlands kind dat twee jaar of ouder is, of dat gehandicapt is;
- de aanwezigheid van een adoptiefkind dat als enig kind in het gezin verblijft, indien het op te nemen kind jonger is dan het kind dat al in het gezin aanwezig is;
- de aanwezigheid van een broer of zus van het te adopteren kind in het gezin.

NB: De opsomming in de Richtlijnen is niet uitputtend: er zijn dus nog andere niet genoemde bijzondere omstandigheden denkbaar.

Bijzondere omstandigheden overschrijding leeftijdsverschil (art. 3)

Artikel 3 beschrijft in feite twee situaties. In lid 1 gaat het om een overschrijding van het maximale leeftijdsverschil met niet meer dan twee jaar. Deze beperkte overschrijding is mogelijk als in het gezin (eigen, pleeg- of geadopteerde) kinderen aanwezig zijn die ouder zijn dan het te adopteren kind en het leeftijdsverschil met het jongste kind in het gezin niet groter is dan twee jaar. In dit geval mag het leeftijdsverschil met de ouder maximaal 42 jaar zijn.

Lid 2 van art 3 gaat in op een overschrijding van meer dan twee jaar. Dit is in ieder geval mogelijk in de volgende gevallen:

- er wordt een kind geadopteerd ouder dan twee jaar door ouders waarvan er minstens één ouder is dan 42 jaar;
- het kind dat wordt geadopteerd is een jongere broer of zus van een al door de ouders geadopteerd kind;
- er worden twee of meer kinderen tegelijk geadopteerd uit één gezin terwijl er tussen de kinderen een groot leeftijdsverschil bestaat en de overschrijding een of meer kinderen betreft;
- er wordt een kind geadopteerd dat moeilijk plaatsbaar is vanwege een lichamelijke handicap, een gedragsstoornis, een meer dan gebruikelijke achterstand in de lichamelijke of geestelijke ontwikkeling, of een directe noodzaak tot een medische behandeling die niet, of bezwaarlijk kan worden uitgevoerd in het land van herkomst.

Opmerkingen

- De opsomming (in lid 2 van art 3 onder a tot en met d) in de Robka is niet uitputtend, er kunnen zich ook andere bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan een uitzondering kan worden gemaakt op het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar.
- Ook in geval van bijzondere omstandigheden geldt dat het raadsonderzoek zich richt op de vraag of de ouders in het bijzonder geschikt zijn voor opnemings van dit adoptiefkind.
- Wordt er een beroep gedaan op bijzondere omstandigheden en wordt dit beroep gehonoreerd, dan wordt aan de aspirant-adoptiefouders door de minister van Justitie een zogeheten 'beginseltoestemming op naam' verleend. Dit betekent dat de ouders geen algemene toestemming krijgen maar een specifieke toestemming krijgen voor de adoptie van een met name genoemd kind.

8.2.5 Parlementaire discussie

Het onderwerp leeftijdsgrenzen is meerdere malen onderwerp van discussie geweest in het parlement. De verschillende ministers van Justitie die in de evaluatieperiode verantwoordelijkheid droegen voor adoptie hebben telkens benadrukt dat de leeftijdsgrenzen zijn opgenomen om de kansen op succes van een adoptie voor het te adopteren kind zo groot mogelijk te maken, waarbij gezocht is naar criteria die zoveel mogelijk in overeenstemming zijn met de leeftijdsopbouw in gezinnen met eigen kinderen. Daarbij wordt aangevoerd dat ouders, als de kinderen eenmaal in de puberteit komen, 'nog' bestand moeten zijn tegen eventuele problemen die deze periode met zich mee kan brengen. Op grond van onderzoek en ervaring neemt de wetgever het standpunt in dat adoptie bijzondere kwaliteiten vraagt van de adoptiefouders. Dit rechtvaardigt ondermeer het stellen van de leeftijdsgrenzen.

In maart 2002 heeft de minister de Kamer gewezen op een langlopend onderzoek naar het verloop van interlandelijke adopties op de lange termijn. Bij dit onderzoek wordt ook de invloed van de leeftijd van adoptiefouders betrokken. De minister heeft tijdens dit overleg gesteld de resultaten van dit

onderzoek af te willen wachten alvorens een beslissing te nemen over eventuele wijziging van de leeftijdscriteria. De resultaten van dit onderzoek zijn inmiddels bekend.

8.2.6 Opmerkingen n.a.v. de juridische analyse over de leeftijdsgrenzen

Ten aanzien van de leeftijd van het te adopteren kind

De regeling over de leeftijd van het kind lijkt juridisch helder en voor weinig verschillende interpretaties vatbaar.

Ten aanzien van de leeftijdsgrenzen van ouders

1. De wetgever wil, blijkens de regelgeving, in het belang van het kind enerzijds een leeftijdsgrens stellen en anderzijds de mogelijkheid bieden om daar binnen bepaalde grenzen van af te kunnen wijken. Afwijkingen zijn, kort gezegd, toegestaan, indien het van groot belang is voor het kind dat het juist in dit gezin wordt opgenomen. Om willekeur te vermijden, is er gekozen voor een uitwerking van de bijzondere omstandigheden waarop aspirant-adoptiefouders een beroep kunnen doen bij overschrijding van de leeftijdsgrenzen.
2. Nu de mogelijkheid voor adoptie ook open staat voor één ouder, kunnen paren die van leeftijd verschillen en die een kind willen adopteren de leeftijdsgrenzen oprekken of omzeilen door uitsluitend de jongste van de twee partners een adoptieverzoek te laten indienen, terwijl het feitelijk de bedoeling is om samen als ouderpaar te gaan fungeren.
3. De mogelijkheid om het maximale leeftijdsverschil van veertig jaar te overschrijden is ingegeven door de wens om: (1) broers en zussen in één gezin te kunnen plaatsen, (2) plaatsing van gehandicapte of ernstige zieke kinderen te stimuleren en (3) om adoptie van 'oudere' kinderen te stimuleren.

8.3 Eénouder-adoptie

In deze paragraaf wordt de juridische positie beschreven van de aspirant adoptiefouder die alleen een kind wenst te adopteren. Het gaat daarbij om adopties door alleenstaanden, maar ook adopties door personen die een duurzame huishouding voeren (al dan niet als geregistreerde partners of gehuwd) met een partner (al dan niet van het gelijke geslacht). Ook wordt ingegaan op de bepaling in de Wobka waardoor interlandelijke adoptie niet mogelijk is voor al dan niet gehuwde paren van gelijk geslacht.

8.3.1 Adoptieverdrag

Onder de werking van het Adoptieverdrag vallen adopties door gehuwde echtparen (dit wil zeggen een gehuwde man en vrouw) en adopties door één persoon. Als dus de nationale wetgeving de mogelijkheid van adoptie door één persoon biedt, vallen deze adopties, als daarbij twee lidstaten betrokken zijn, onder de werking van het verdrag.

8.3.2 Wobka en adoptie door paren van gelijk geslacht

Onze nationale wetgeving voor interlandelijke adopties kent naast de adoptie voor een gehuwde man en vrouw ook de mogelijkheid van adoptie door één persoon. Deze persoon kan gehuwd zijn, een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, op andere wijze een duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren of alleenstaand zijn (art. 1b). Deze adopties vallen, zoals hierboven al is betoogd, onder de werking van het verdrag.

Interne adopties, adopties binnen Nederland, zijn op grond van de regeling in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, sinds 1 april 2001, ook mogelijk voor (echt)paren van gelijk geslacht. Deze openstelling geldt echter niet voor de Wobka. De wetgever heeft gelijktijdig met de wijziging van het BW de Wobka zo aangepast dat interlandelijke adoptie alleen mogelijk blijft voor man-vrouw echtparen. Tijdens de parlementaire behandeling van deze wetswijziging motiveerde de staatssecretaris de beperking door er op te wijzen dat adopties door paren van gelijk geslacht niet onder de werking van het Adoptieverdrag zouden vallen. Daarnaast beklemtoonde hij dat bepaalde landen van herkomst niet geconfronteerd wensen te worden met adoptieverzoeken van paren van gelijk geslacht.

Openstelling van interlandelijke adoptie door paren van gelijk geslacht zou wel eens een omgekeerd effect kunnen hebben, zo stelde de Minister. Ambtsopvolgers hebben deze opvatting de laatste jaren in de Kamer, telkens als er naar de mogelijkheden voor interlandelijke adopties voor paren van gelijk geslacht werd gevraagd, herhaald. 'Aan de keuze in het verdrag voor echtparen die niet van hetzelfde geslacht zijn, kan een belangrijk argument worden ontleend voor het antwoord op de vraag welke adoptievormen internationaal algemeen worden aanvaard'. In februari 2003, toen in het parlement nogmaals deze kwestie aan de orde kwam, wees de Minister op een enquête die in 2000 is gehouden onder voor Nederland belangrijke landen van herkomst. De enquête was bedoeld om de meningen over adopties door paren van gelijk geslacht te peilen én om te onderzoeken of ook al de wijziging in ons nationale recht waardoor een 'homo adoptie' mogelijk zou worden binnen Nederland, aanleiding zou kunnen zijn voor landen van herkomst om geen kinderen meer aan gezinnen in ons land toe te vertrouwen.

Landen van herkomst bleken, ondanks de wetswijziging die zich alleen op nationale adopties richt, bereid te blijven kinderen aan ons land af te staan maar gaven nadrukkelijk aan zelf niet geconfronteerd te willen worden met verzoeken om adoptie door paren van gelijk geslacht. Daarmee werden de standpunten uit een enige jaren eerder gehouden enquête bevestigd. De Minister zegde in dit overleg toe dat hij in 2005 opnieuw de opvattingen in de landen van herkomst zal onderzoeken. In februari 2004 bevestigde de minister in een brief aan de Kamer te zullen onderzoeken of, en zo ja, in welke landen er bereidheid blijkt te bestaan om kinderen af te staan aan homo-paren.

8.3.3 Niet-homoverklaring

Tijdens het overleg van februari 2003 kwam ook de zogeheten 'niet-homoverklaring' aan de orde. Hiermee wordt bedoeld op de verklaring die in sommige gevallen door Chinese autoriteiten wordt gevraagd indien één ouder een Chinees kind adopteert. Overleg tussen Nederlandse en Chinese autoriteiten heeft er toe geleid dat de Chinese adoptie-autoriteiten thans genoeg nemen met bijvoorbeeld een persoonlijke brief van de alleenstaande aspirant-adoptiefouder waarin hij 'omstandigheden noemt waaruit blijkt dat hij niet homoseksueel is'. Wordt aan deze eis voldaan, dan zal van de Nederlandse Vergunninghouder geen aparte verklaring worden gevraagd dat betrokkene

niet homoseksueel is. De minister noemt de genoemde afspraken een goed resultaat in het licht van het gegeven dat wijziging van Chinese regelgeving (die de niet-homoverklaring eist) niet mogelijk was.

8.3.4 Leeftijdsgrenzen

In paragraaf 8.2.3 en 8.2.5 is uitvoerig ingegaan op de verschillende leeftijdsgrenzen. Daarbij kwam ook aan de orde dat het in sommige gevallen voor partners die in feite samen een kind willen adopteren, aantrekkelijk kan zijn om het adoptieverzoek door één partner, de jongste, in te dienen om daarmee de leeftijdsgrenzen voor de oudste partner te omzeilen. Voor een analyse van deze problematiek verwijzen we naar genoemde paragrafen.

8.4 Pedagogisch kader en maatschappelijke context

Na de juridische analyse in voorgaande paragraaf schetsen we nu het pedagogisch kader en de maatschappelijke context waarbinnen een adoptie plaats vindt.

Adoptie bepaalt het verloop van het leven van een individueel kind en van een (echt)paar of alleenstaande die de wens heeft om een kind op te voeden. In een maatschappij waar steeds meer de nadruk ligt op keuzevrijheid, kan wetgeving rond dit onderwerp door betrokkenen ervaren worden als inperking van deze vrijheid.

Zeker waar het gaat om het stellen van grenzen aan mogelijkheden tot adoptie voelen mensen met een kinderwens zich door de overheid beperkt. Beperkt ten aanzien van een terrein waarop zij vinden dat de overheid geen zeggenschap heeft, namelijk hun functioneren als privé persoon en hun wens om een gezin te vormen. Het is deze maatschappelijke opvatting die de discussie over adoptie moeilijk en beladen maakt.

Daarnaast is een onderzoek naar geschiktheid soms moeilijk te accepteren omdat biologische ouders voordat zij kinderen krijgen ook niet worden onderworpen aan een onderzoek naar hun geschiktheid en zij hoeven evenmin aan allerlei voorwaarden te voldoen.³²

Deze tendens die pleit voor een overheid die zich zeer terughoudend op zou moeten stellen als het gaat om adopties, staat haaks op het gegeven dat in geval van geconstateerde misstanden de overheid verantwoordelijk wordt gesteld.

8.4.1 Pedagogisch kader

In deze paragraaf onderzoeken we of er vanuit pedagogisch perspectief uitspraken gedaan kunnen worden over leeftijdsgrenzen.

Daar waar sprake is van opvoeding, is er een pedagogische context. Bij adoptie zorgt een rechterlijke uitspraak dat het leven van een kind, dat niet door de eigen ouders opgevoed kan of mag worden, verbonden wordt met dat van een ouder die veelal op geen andere manier kinderen kan krijgen.³³

³² Medici stellen eveneens voorwaarden aan hun patiënten wanneer zij een behandeling wensen zoals IVF of ICSI. De meeste klinieken hanteren een leeftijdsgrens rond de 40 jaar. Het UMCN bijvoorbeeld behandelt tot en met 42 jaar (www.umcn.nl)

³³ Over het algemeen blijkt dat de meeste Nederlandse (echt)paren (80-90%) adopteren vanwege het feit dat zij geen biologisch eigen kinderen kunnen krijgen (Hoksbergen & Bunjes, 1989; Van Balen et al., 1995; Vinke 1999).

Daarbij worden alle pedagogische verantwoordelijkheden en daarmee de opvoedingstaken permanent overgenomen door de adoptiefouders (Vinke, 1999).

Het is belangrijk hierbij stil te staan omdat het opvoeden van een adoptiefkind meer vraagt en andere dingen vraagt dan het opvoeden van een biologisch eigen kind.³⁴ Er wordt in dit kader ook wel gesproken over pedagogisch of opvoedingskapitaal dat adoptiefouders nodig zouden hebben en waarover zij soms ook al a-priori beschikken, gelet op hun economische situatie bijvoorbeeld, dat een belangrijke protectieve factor is in relatie tot het opvoeden van adoptiefkinderen (Rispens, 1994; Vinke, 1999).

Ruim vijftig jaar adoptie-onderzoek toont aan dat adoptiefkinderen a-priori kwetsbare kinderen zijn (Wierzbicki, 1993; Levy-Schiff, 2000). Deze kwetsbaarheid kan voor een deel teruggevoerd worden op ervaringen voorafgaand aan de adoptie, die het ontwikkelingsverloop beïnvloeden. Voorbeelden daarvan zijn de conditie van de biologische moeder tijdens de zwangerschap (Verhulst & Versluis-den Bieman, 1989); het aantal separaties en hechtingservaringen in het land van herkomst (Juffer, 1993, Portello, 1993); de medische conditie bij aankomst (bijvoorbeeld: huidziekten of ondervoeding) (Schulpen & Sorgdrager, 1991) of de leeftijd bij plaatsing, in relatie tot eerdere life-events (Hoksbergen, Spaan & Waardenburg, 1988; Verhulst & Versluis-den Bieman, 1989). Ook het temperament van het kind is van invloed op het verloop van een adoptie plaatsing (Swets-Gronert, 1988).

Bij adoptie heeft opvoeding een extra dimensie, namelijk dat er per levensfase adoptiespecifieke thema's een rol spelen. Rosenberg (1992) stelt dat de basis van het adoptiefgezin paradoxaal is: *"it is based on paradoxal relationships: birth parents are at once birth parents but not rearing parents; adoptive parents are rearing parents but not birth parents; adoptees are their adoptive parents' children but not their birth children, their birth parents' progeny but not their children by rearing. Every member of the adoption circle must acknowledge, confront and master these paradoxes"*. Dit paradoxale karakter heeft gevolgen voor de wijze waarop ontwikkeling en opvoeding vorm krijgen in de diverse levensfasen van het kind, binnen het adoptiefgezin.³⁵

Dit pedagogische kader laat onverlet dat adoptie meer doet dan alleen een kind een gezin verschaffen. Juffer (2002) geeft aan dat adoptie ook gezien kan worden als pedagogische interventie. Daar waar het alternatief voor een kind is achter te blijven in een kindertehuis met alle negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van dien, is adoptie te beschouwen als een mogelijke interventie. Een interventie die - zo heeft onderzoek aangetoond - zeker ook soulaas biedt en het kind ten minste een kans geeft op een zo goed mogelijke ontwikkeling (Juffer, 2002). Dat laatste lukt in de meeste van alle adopties goed (Tizard, 1991; Vinke, 1999). Dat de uitwerking van deze pedagogische interventie sterk afhankelijk is van de manier waarop het adoptiefgezin is toegerust voor zijn speciale opvoedingstaak, blijkt onder meer uit Zweeds longitudinaal onderzoek (Bohmann & Sigvardsson, 1981, 1989).

Ook uit interventiestudies in Nederland blijkt dat gezinnen die preventief met behulp van video of schriftelijk materiaal ondersteund werden bij hun adoptie-opvoedingstaken, de hechtingskwaliteit en competentie bevorderd werden, meer dan in gezinnen die niet ondersteund werden (Juffer, 1993; Stams, 1998).

³⁴ Dit houdt ook in dat adoptiefouderschap niet zonder meer vergeleken kan worden met biologisch ouderschap. Voor een uiteenzetting hierover zie bv. Rosenberg (1992) of Vinke (1999).

³⁵ Voor een uitgebreide bespreking van adoptiespecifieke opvoedingstaken, gerelateerd aan de ontwikkelingsstadia die adoptiefkinderen doorlopen zie bv. Rosenberg (1992) en Vinke (1999).

Dit sluit aan bij de hetgeen Hoksbergen schrijft: *'Bij adoptiefgezinnen gaat het om gezinnen met een voor de opvoeding meer dan gemiddelde inzet. Mede daarom verloopt het merendeel van de adopties toch bevredigend. Naast deze meer dan gemiddelde inzet dient bij adoptiefouders echter ook een meer dan gemiddelde opvoedingskennis te bestaan'* (Hoksbergen, 2000; p. 75).

8.4.2 Maatschappelijke context

Ouderschap is geen vanzelfsprekend gegeven meer in de jaren negentig: het is een keuze geworden. Hiermee wordt ouderschap in hoge mate planbaar. Dit betekent steeds vaker uitstel van het krijgen van kinderen, veelal om praktische redenen (studie, huis, baan, reizen, vrijheid opgeven) (Van Berkel & Van Luijn, 1993). In 1996 verschijnt een rapport van de Emancipatieraad waarin de trend van uitgesteld ouderschap wordt uitgediept (Bouwens, 1996). Een van de startgegevens is dat vrouwen in 1994 gemiddeld bijna vier jaar later hun eerste kind krijgen dan in het begin van de jaren zeventig. Bouwens (1996) concludeert vervolgens dat de belangrijkste reden om te wachten met kinderen krijgen voor vrouwen tussen de 25 en 30 jaar het werk is. Deze trend zet zich voort: in de bevolkingscijfers zien we dat de leeftijd nog steeds stijgt. In 1956 zijn moeders gemiddeld 26,1 jaar bij de geboorte van hun eerste kind, tegen 29,2 jaar in 2002. De gemiddelde leeftijd van alle moeders (over alle geboortes heen) is in 1956 30,1 jaar tegen 30,9 in 2002 (bron: Statline, CBS).³⁶

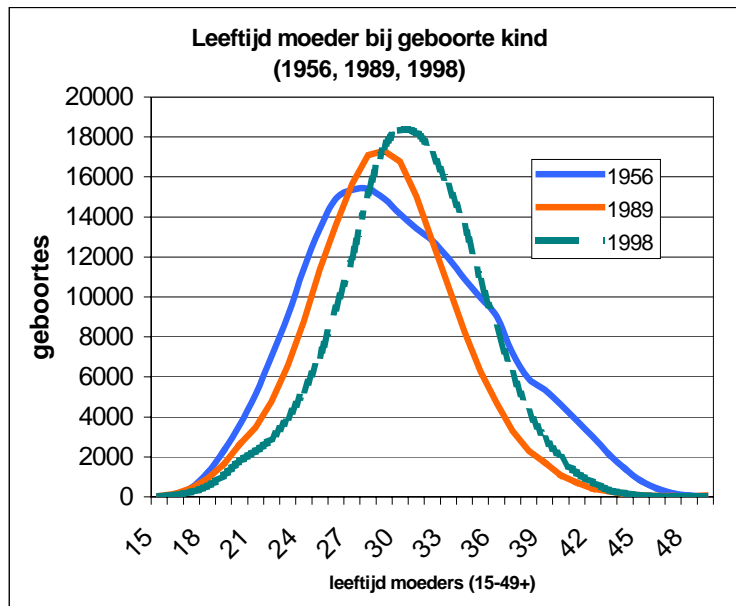
Om de trend in leeftijden van moeders te kunnen laten zien, kiezen we als start 1956, het eerste jaar van Nederlandse adoptiewetgeving. Tweede markeringspunt is 1989, het jaar waarin de Wobp in werking treedt en het laatste markeringspunt is 1998, het jaar waarin de Wobka van kracht wordt. Als laatste markeringspunt nemen we 2002 daar dit het meest recente jaar is waarover adoptiecijfers beschikbaar zijn.

Tabel 8.1. Gemiddelde leeftijd van moeders 1956, 1989, 1998, 2002

Perioden	Totaal alle kinderen	Bij 1e kind	Bij 2 ^e kind		
			Bij 3e kind	Bij 4e of volgende kind	
	Leeftijd in jaren				
1956	30,1	26,1	28,8	31,2	35,0
1989	29,0	27,3	29,4	31,1	33,6
1998	30,6	29,1	31,2	32,6	34,3
2002	30,9	29,2	31,6	33,1	34,9

Bron: © Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2004-04-07

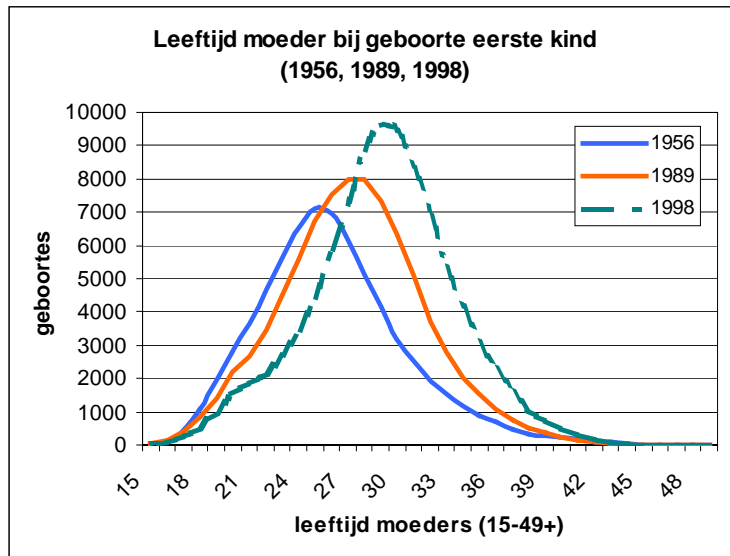
³⁶ De meest recent beschikbare cijfers zijn van 2002.



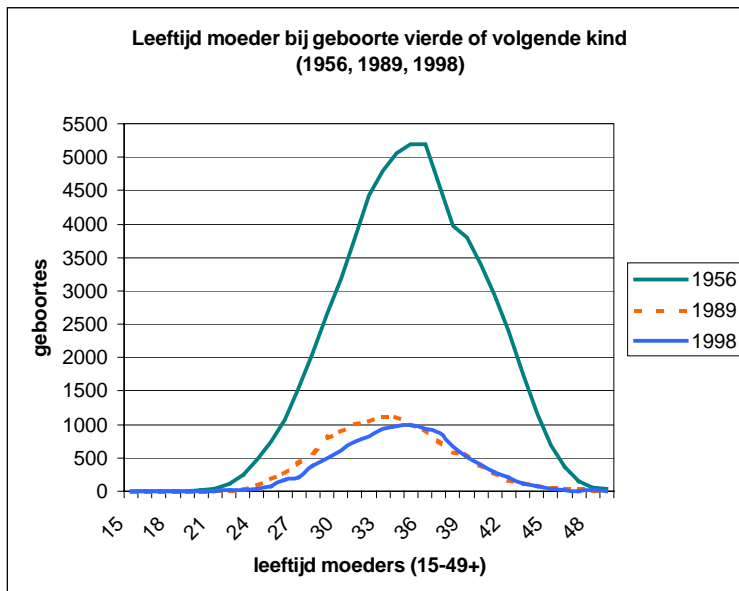
Figuur 8.1. Overzicht van leeftijd van moeders bij de geboorte van een kind in de jaren 1956, 1989 en 1998 (bron: CBS/ statline)

In de bovenstaande figuur 8.1 en ook in tabel 8.1 is duidelijk te zien dat het eerste kind later gekregen wordt. Kijken we naar het gebied onder de curve dan zien we dat dit groter is in 1956 terwijl het in 1989 en 1998 versmald is. Conclusie is dat er in 1956 een bredere band is in de leeftijd waarop vrouwen kinderen krijgen: zij krijgen zowel meer kinderen per vrouw als gevarieerder in leeftijd in vergelijking tot 1989 en 1998. Echter in de hogere leeftijdsklassen lijkt het aantal geboortes ongeveer gelijk te blijven. Wanneer we dit nader beschouwen, klopt dat beeld. Er worden relatief weinig eerste kinderen geboren bij moeders boven de leeftijd van 45 jaar. Ook geboortes van tweede, derde en volgende kinderen in deze leeftijdsgroep zijn, in vergelijking tot 50 jaar geleden, schaarser geworden. Wanneer deze cijfers procentueel worden afgezet tegen het totaal aantal levendgeboren kinderen in Nederland, maken zij een uitermate gering aandeel uit van het totaal. Als voorbeeld: in 2002 werden 202.083 kinderen geboren, waarvan 223 kinderen bij moeders van 45 jaar en ouder. Voor 53 moeders was dat hun eerste kind, 0,001% van het totaal. Bijna 50 jaar eerder in 1956 waren er in het totaal 231.492 geboortes, waarvan 1512 bij moeders boven de 45 jaar: dat is 0,006% van het totale aantal geboortes. Voor het grootste gedeelte betrof dit vierde of volgende kinderen.³⁷ Dit is goed te zien in de volgende twee figuren, waarbij figuur 8.2 de leeftijd van de moeder bij geboorte van het eerste kind in de jaren 1956, 1989 en 1998 weergeeft terwijl figuur 8.3 hetzelfde laat zien, maar dan voor de geboorte van een vierde of volgende kind.

³⁷ In feite moet bij het berekenen van percentage kinderen geboren uit oudere moeders ook de verhouding tot de totale bevolking meegenomen worden. In het kader van dit onderzoek vonden wij dat te ver gaan.



Figuur 8.2 Leeftijd moeder bij geboorte van haar eerste kind in 1956, 1989 en 1998 (bron: CBS/statline)



Figuur 8.3. Leeftijd moeders bij de geboorte van haar vierde of volgende kind, 1956, 1989 en 1998 (bron: CBS/statline)

Kijken we nog een paar jaar later, namelijk in 2002, dan zien we dat er 27 vrouwen van 46 jaar of ouder zijn die voor het eerst moeder worden, dat is 0,0001% van het totaal aantal geboortes, terwijl er in dat jaar 92.474 eerste geboorten waren. Van dat laatste aantal bedragen die 27 kinderen 0,029%. Ter vergelijking wederom 1956: toen kregen 70.117 vrouwen een eerste kind, waarvan 35 boven de leeftijd van 45 jaar. Dat is omgerekend 0,049 %. In de onderstaande tabel is de beschreven trend in absolute aantallen zichtbaar gemaakt.

Tabel 8.2. Leeftijd moeders vanaf 40 jaar in relatie tot geboorte van eerste, tweede, derde of vierde (en volgend) kind. In de jaren 1956 en 2002.

Plaats in geboorterij	Eerste		Tweede		Derde		Vierde of volgende	
	2002	1956	2002	1956	2002	1956	2002	1956
Leeftijd moeder								
40 jaar	643	231	933	375	516	624	504	3392
41 jaar	380	166	510	256	309	448	305	2947
42 jaar	244	108	269	173	153	305	225	2407
43 jaar	91	71	138	135	94	185	140	1745
44 jaar	49	50	66	87	46	113	86	1163
45 jaar	26	19	28	40	16	60	48	689
46 jaar	13	9	9	15	8	26	30	370
47 jaar	4	5	2	3	2	12	7	150
48 jaar	5	1	1	2	1	3	7	61
49 jaar of ouder	5	1	3	3	3	5	5	38

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2004-03-23

De vraag blijft open of er dan een verschuiving plaatsvindt in de leeftijdsgroep 40-45 jarigen. Absoluut gezien blijven er meer geboortes plaatsvinden boven de 40 jaar in 1956 dan in 1998 of in 2002. Wel valt op dat het aandeel van eerste geboortes in de groep 40-45 jarigen aan het toenemen is, zoals in bovenstaande tabel is te zien.

De trend van uitgesteld ouderschap in de normale bevolking leidt niet tot een groter aandeel van moeders die op of boven hun vijfenveertigste levensjaar nog met kinderen starten. In tegendeel: in 1956, het jaar waarin ons land zijn eerste adoptiewetgeving kreeg, was het aandeel oudere moeders ten opzichte van jongere moeders groter dan in 2002. Oudere vrouwen kregen meer en vaker kinderen, niet alleen absoluut maar ook procentueel. Opvallend is wel dat, in vergelijking tot bijna 50 jaar geleden, meer vrouwen pas op hun 40e, 41e of 42e een eerste of tweede kind krijgen. Vanaf 43 jaar gaan de absolute aantallen voor eerste en tweede kinderen weer ongeveer gelijk op lopen.

Derde en volgende kinderen worden in de jaren vijftig vaker geboren bij oudere moeders dan nu. Het percentage, maar ook het absolute aantal, vrouwen die boven de leeftijd van 43 jaar nog een eerste of tweede kind krijgen blijft daarmee buitengewoon laag. Hierbij moet expliciet opgemerkt worden dat het om procentueel gezien zeer kleine aantallen gaat: in 2002 is 0,003% van alle geboortes een eerste kind bij een moeder van 40 jaar (643 kinderen op 202.043 totaal geboortes).

Wanneer we dit doortrekken naar adoptie: in 2002 kwamen 1120 kinderen ter adoptie Nederland binnen: verhoudingsgewijs - blijvend bij de trend in de maatschappij, zou daarvan dan in 0,003% als eerste kind bij een 40+ moeder geplaatst moeten worden. Dat zouden maar 4 kinderen per jaar zijn.

De vaak aangehaalde argumenten dat de maatschappelijke tendens zo zou zijn dat er meer oudere ouders zijn dan vroeger is op grond van deze cijfers derhalve niet geheel te staven: wel is er een kleine verschuiving naar boven te zien bij eerste en tweede geboortes, maar bij 43 jaar lijkt ook daar de (mede biologisch bepaalde) grens te zijn bereikt. Helaas zijn cijfers over leeftijden van vaders niet te achterhalen.

8.4.3 Kinderwens, uitstel en adoptie

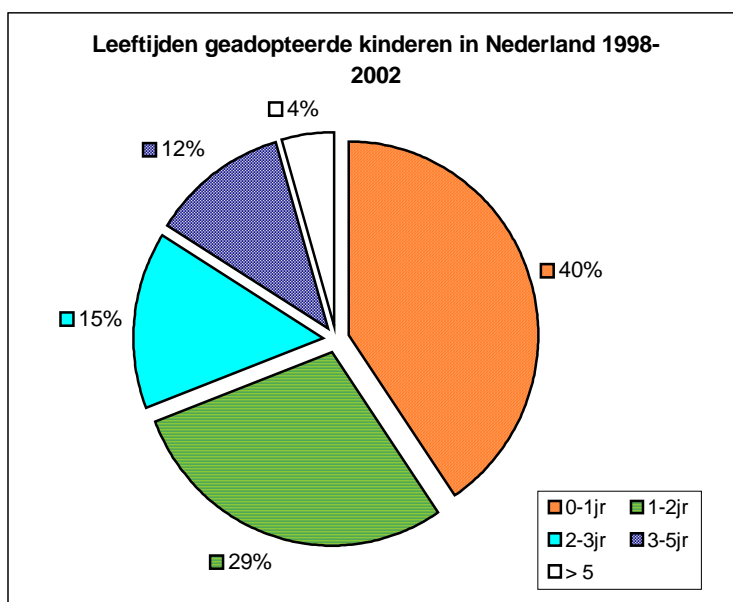
Doordat potentiële ouders eerst via de natuurlijke weg (en met alle denkbare medische hulp daarbij) kinderen proberen te krijgen, starten zij vaak op latere leeftijd met het adoptieproces. Adoptie wordt door echtparen gezien als een (laatste) mogelijkheid om een gezin te vormen. Van Balen presenteert in dit licht wel adoptie als 'oplossingsstrategie' voor ongewenste kinderloosheid. Immers, uitstel van kinderwens en zwangerschap kan medische gevolgen hebben. Deze gevolgen kunnen zich uiten in vruchtbaarheidsproblemen bij het krijgen van een eerste kind. Hiermee ziet bijna 14% van alle paren in Nederland zich geconfronteerd³⁸ (Verdurmen, 1997; Van Balen c.s., 1995). Van deze ongewenst kinderloze paren kiest circa 6% voor adoptie. Hoewel de meeste onvruchtbare paren wel eens over adoptie hebben nagedacht, stelt Verdurmen (1997, p. 164). *“Zo lang medische behandeling nog hoop biedt, wordt adoptie vaak niet serieus overwogen. Men richt zich nog geheel op het ‘eigen kind’. De adoptie wordt beschouwd als een zijspoor. Pas als blijkt dat medische hulp daadwerkelijk geen uitkomst biedt, zou er een serieuze afweging plaatsvinden en een besluit genomen worden”*. Is de keuze eenmaal gemaakt, dan vormen deze paren de grootste groep: 80-90% van alle adoptiegezinnen (Hoksbergen & Bunjes, 1989; VIA, 2002; Vinke, 1999). Het is derhalve legitiem om kinderloosheid als een van de basisgegevens te beschouwen voor interlandelijke adoptie. Dat aan de keuze voor adoptie vaak een lange weg voorafgaat wordt gestaafd door bevindingen uit het onderzoek van Vinke (1999) waaruit blijkt dat de adoptiewens gemiddeld vijf jaar na de kinderwens ontstaat (onderzoeksgroep van n=85 paren).

38 In deze context: geen doorgaande zwangerschap binnen het jaar. Gedurende het 2e jaar wordt 5,5 % alsnog doorgaand zwanger: 8.4% is daarmee over een periode van 2 jaar niet doorgaand zwanger geraakt (Van Balen c.s., 1995).

8.4.4 Leeftijd kind en leeftijd ouders ten tijde van de adoptie

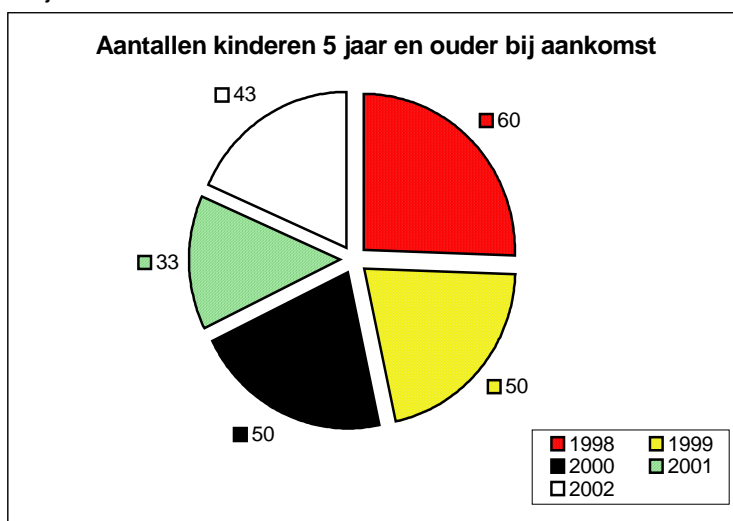
Leeftijd kind

Onder de Wobka zijn er 5236 kinderen Nederland binnengekomen ter adoptie. Het grootste deel van deze kinderen is onder de 5 jaar: 5000; 236 kinderen zijn ouder dan vijf jaar bij aankomst.



Figuur 8.4 Leeftijd adoptiefkinderen bij aankomst 1998-2002 (bron cijfers: MvJ, 2003)

Verreweg de meeste kinderen zijn tussen de 0 en 2 jaar bij binnenkomst. Justitie maakt in haar jaarlijkse publicatie van de cijfers een uitsplitsing in leeftijd bij kinderen die ouder zijn dan vijf jaar bij aankomst. Er kwamen in de periode 1998-2002 in het totaal 236 kinderen binnen die ouder waren dan 5 jaar bij aankomst. Voor alle kinderen die 7 jaar of ouder zijn op het moment van aankomst, moet het ministerie een uitzondering maken op de wettelijke bepalingen. In de jaren 1998 - 2002 is dat in het totaal voor 26 kinderen het geval geweest. In onderstaande figuur is weergegeven hoeveel kinderen boven de leeftijd van 5 jaar Nederland binnenkwamen.



Figuur 8.5 Aantallen kinderen 5 jaar en ouder bij aankomst

Leeftijd ouders

Er wordt niet systematisch bijgehouden hoeveel mensen boven de leeftijd van 42 jaar een kind adopteren. Wel is bekend dat er tussen oktober 1998 en oktober 2003 in het totaal 76 keer³⁹ een afwijzing van verzoek tot verkrijgen van een beginseltoestemming is gegeven in verband met het overschrijden van de leeftijdsgrens van 44 jaar op het moment van indienen van het verzoek. In de periode van 1-10-1998 tot 1-1-2003 periode werden in het totaal 13.231 verzoeken ingediend. In deze jaren zijn in het totaal 7012 beginseltoestemmingen verleend⁴⁰. Dit houdt in dat minder dan een half procent van de aanvragers de leeftijdsgrenzen overschrijdt terwijl ongeveer 1% van alle aanvragen omwille van het leeftijdscriterium moet worden afgewezen.

Tabel 8.3 Afwijzingen van verzoeken tot beginseltoestemming vanwege overschrijden van de leeftijdsgrens onder Wobpk (1989-1998) en Wobka (1998-2002)

Wobpk										
Jaartal	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Totaal aantal aanvragen bt	1395	1600	1568	1579	1580	1532	1545	1856	1784	1989
Totaal aantal bt's	827	855	1014	909	832	888	804	1057	907	1218
Afwijzingen wegens ongeschiktheid	6	2	4	6	6	3	3	4	5	3
Totaal aantal afwijzingen vanwege overschrijden leeftijdsgrens	24	10	12	16	17	23	21	18	26	33
Wobka										
Jaartal	1998	1999	2000	2001	2002					
Totaal aantal aanvragen bt	1989	2587	2428	3066	3049					
Totaal aantal bt's	1218	1384	1371	1479	1560					
Afwijzingen wegens ongeschiktheid	3	5	8	8	15					
Totaal aantal afwijzingen vanwege overschrijden leeftijdsgrens	33	20	10	19	18					

Bron: ministerie van Justitie

NB. de Wobka gaat in op 1 oktober 1998, de jaarcijfers van 1998 zijn derhalve twee maal opgenomen.

³⁹ Dit wijkt af van de Jaarcijfers van het Ministerie: de Wobka gaat feitelijk pas van start in het laatste kwartaal van 1998 dus voorzover mogelijk zijn alleen de cijfers van het laatste kwartaal in aanmerking genomen. Wordt het gehele jaar 1998 meegenomen dan komt het totale aantal op 100 uit.

⁴⁰ Dit zijn cijfers over hele jaren, andere cijfers zijn niet beschikbaar.

Tabel 8.4 Afwijzingen van verzoeken tot beginseltoestemming vanwege overschrijden van de leeftijdsgrens onder de Wobka, uitgesplitst naar kind

Afwijzingen vanwege overschrijden leeftijdsgrens	1998 v.a. 1 okt.	1999	2000	2001	2002	2003 tot 1 okt.	Totalen
1 ^e kind	8	19	9	16	17	onbekend	69
2 ^e kind	1	1	1	1	1	onbekend	5
3e en volgend kind						onbekend	2
Onbekend *)	1						
Totalen	10*)	20	10	19	18		76

Bron: Ministerie van Justitie

*) Dit totaal klopt niet: als totaal cijfer kregen wij 10 door terwijl er 9 toe te wijzen zijn aan eerste of tweede kind, om dit op lossen hebben we onbekend opgenomen en daar die ene aanvraag in meegeteld.

Deze cijfers zijn geflatteerd omdat mensen die te oud dreigen te worden, zich vaak al eerder terugtrekken uit de procedure of er zelfs helemaal niet mee starten.

Daarnaast zijn de cijfers niet helemaal te achterhalen voor de periode van dit onderzoek (1 oktober 1998 tot 1 oktober 2003), dus hebben wij deels gebruik moeten maken van de periode 1-1-1998 tot 1-1-2002. Tot slot hadden wij hier graag cijfers gepresenteerd van het aantal uitzonderingen op de leeftijdsgrens voor kinderen, gerelateerd aan de leeftijden van ouders en, waar mogelijk, leeftijden van andere kinderen in het gezin. Helaas bleken deze cijfers niet te achterhalen in de nu gebruikte registratiesystemen.

8.4.5 Samenvatting pedagogische en maatschappelijke context

Als argument in de discussie over leeftijdsgrenzen bij interlandelijke adoptie wordt met enige regelmaat de maatschappelijke tendens tot ouder ouderschap aangevoerd. Uit het bovenstaande overzicht van cijfers en de daarbijbehorende analyse, blijkt dat deze tendens in de 'normale' populatie te verwaarlozen is.

Ook is de leeftijdsgrens niet terug te zien als knelpunt in de jaarcijfers van het ministerie van Justitie: het aantal afwijzingen van verzoeken tot verlenen van een beginseltoestemming op inhoudelijke gronden ligt al sinds de wobpk onder de 1% en het aantal afwijzingen op grond van het overschrijden van de leeftijd van adoptiefouders is eveneens zeer laag (in absolute aantallen niet boven de 33).

8.5 Literatuurstudie

Onderzoek naar de relatie tussen de leeftijd van de opvoeder en de ontwikkeling van het kind is schaars. De meeste onderzoekers beperken zich tot een beschrijving van het tijdstip van keuze voor ouderschap. Hier begint het eerste dilemma: wanneer kan gesproken worden van verlaat ouderschap en dus van oudere ouders?

8.5.1 Leeftijd ouders

In het kader van levensloopdenken, kiest men er voor om verlaat ouderschap bij de leeftijd van 35 jaar te laten starten (Busschgens, 2001). Echter, demografen en internationale studies, leggen dit punt vijf jaar eerder nl. rond 30 jaar (Cooney, Pedersen, Indeicato, & Palkovitz, 1993; Neville & Parke, 1997; Roosa, 1988). Ook het schaarse Nederlands onderzoek onder adoptiefouders, legt de grens voor oud en jong rond 30 jaar (zie Stams, 1998; Steenblok, 2001). Dat stelt ons voor de vraag of die grens ook in het kader van adoptie zo gesteld kan worden en of er empirisch materiaal te vinden is dat informatie geeft over de groep oudere adoptiefouders (de zogenaamde 42+ groep) en de wijze waarop zij hun kinderen opvoeden.

Hoksbergen en Bunjes (1989) beschrijven dat de gemiddelde adoptievader bij aankomst van het kind 34 jaar is en de gemiddelde adoptiemoeder 32 jaar. In recenter nationaal onderzoek, blijkt deze leeftijd opgeschoven te zijn: Van Londen (2002) vindt in haar onderzoek onder 55 adoptiemoeder een gemiddelde leeftijd van 33,5 jaar (range 25-40 jaar). In het onderzoek van Vinke (1999) zijn adoptiefaders gemiddeld 36 jaar ten tijde van het gezinsonderzoek, adoptiemoeders zijn dan 34 jaar (n= 85 aspirant adoptiefparen).

Het duurt op dat moment dan nog gemiddeld 1,4 jaar voor een kind geplaatst kan worden. Ergo: in 10 jaar tijd is de leeftijd van de adoptiefouders ruim drie jaar omhoog gegaan. Toch blijven zij daarmee gemiddeld nog ruim onder de 40 jaar en vallen allemaal binnen de groep 'oudere' ouders zoals Stams (1998) en Steenblok (1999) dit definiëren.

De wetgever legt de leeftijdsgrens voor het indienen van een verzoek bij 42 jaar (met mogelijkheid van uitloop tot 44 jaar). De feitelijke adoptie dient plaats te vinden voordat de ouder 46 jaar is. 42 Jaar is ruim 10 jaar boven de leeftijd die in studies wordt aangehouden en ook ruim 10 jaar boven de leeftijd waarop de gemiddelde Nederlandse vrouw haar eerste kind krijgt. Aangezien we in dit onderzoek de wettelijke kaders onder de loep nemen, zullen wij ons aansluiten bij de gestelde grens. Belangrijk is het ook na te gaan of er informatie bekend is over ouders die ruim twee generaties ouder zijn dan hun kind.

Busschgens (2001) onderzocht in haar afstudeeronderzoek of de leeftijd van de ouder(s) bij de komst van het eerste kind van invloed is op de transitie naar en de invulling van het ouderschap. Allereerst de transitie naar ouderschap en de leeftijd van ouders. Onder transitie verstaan we - in navolging van Busschgens (2001) - de korte periode die start met de zwangerschap en duurt tot en met de eerste maanden na de geboorte van het kind. In feite kan er geen vast 'moment' aangewezen worden in het leven waarop de overgang naar ouder-zijn het beste gemaakt wordt. Veel meer is er sprake van een periode in het leven waarop veel mensen de keuze maken kinderen op te willen voeden en daarmee de overstap maken naar het ouder zijn. In de ouderschapsliteratuur wordt veelal de periode tussen 20 en 40 jaar genomen als de periode waarin de meeste mensen ouders worden. Daarbij merkt Goldberg (1993)⁴¹ op dat deze overgang voor iemand van 20 jaar wezenlijk verschilt van de overstap voor iemand van 35 jaar. Leeftijd wordt vaak opgevat als een 'marker' voor het niveau van levenservaring dat men heeft opgebouwd en van de invloed van de levensgeschiedenis en generatie op het leven van het individu. De jonge ouder is genoodzaakt ouderschap te combineren met een startende carrière, of besluit tot uitstel van een carrière vanwege ouderschap. Dit alles

⁴¹ The transition to parenthood: current theory and research/ ed. By Gerald Y. Michaels [and] Wendy A. Goldberg Editie Repr. Impressum Cambridge [etc.]: cambridge U.P., 1993

temidden van de beginjaren van een huwelijk. Jongere ouders beschikken daarbij over veel energie (fysiek gegeven) en de taken die ouderschap van hen vraagt zijn niet zo verstorend ten aanzien van patronen in hun leven omdat nog weinig patronen vastliggen (Goldberg, 1993). Individuele moeders, variërend tussen 20 en 40 jaar, blijken met de eigen keuze en timing van hun ouderschap tevreden (Mercer, 1986). Over het algemeen lijken de vrouwen die ouderschap uitstellen tot na hun 30e of 35e levensjaar, de transitie gemakkelijk door te maken. Ouder ouderschap is voor hen bovenal een bewuste keuze. Moeders hebben het gevoel klaar te zijn om moeder te worden, zij zijn psychologisch rijper, (emotioneel) stabiel, flexibel en zelfverzekerd in vergelijking met jongere vrouwen (Busschgens, 2001; Dion, 1995; Roosa, 1988; Frankel & Weise, 1982).

Over vaders en de transitie naar ouderschap is minder bekend. Ten aanzien van oudere vaders (boven 40 jaar) onderscheidt Goldberg twee groepen: mannen die voor het eerst vader worden en zij die - na een eerste huwelijk bijvoorbeeld - voor een tweede keer in een nieuwe relatie vader worden. De wens om op oudere leeftijd (vanaf 50 jaar) voor het eerst ouder te worden kan vanuit een levenslopperspectief bezien worden als vervlochten met het besef van sterfelijkheid en de wens om zaken door te geven uit het eigen leven. Aan de andere kant is een oudere vader op een ander punt in zijn carrière, waardoor hij vaak meer tijd met zijn kinderen kan doorbrengen. Dit blijkt door kinderen inderdaad als positief te worden ervaren (Morris, 1988).

Hinman (2003) belicht het kiezen voor ouderschap vanuit verschillende invalshoeken, waarbij een late kinderkeuze vooral gerelateerd wordt aan situaties in het leven die nu eenmaal niet altijd planbaar zijn zoals bijvoorbeeld het aangaan van een tweede relatie of het overlijden van een partner. Hij concludeert echter dat het niet alleen gaat om het mogen kiezen maar ook om wijsheid in die keuze. Het leven kent bepaalde fasen, het kan zo zijn dat het niet wijs is om in een individuele situatie van die fasen af te wijken door bijvoorbeeld vele jaren later dan iedereen om je heen kinderen te krijgen. Anderzijds gaat het in zijn ogen wel ver wanneer een overheid voor iedereen vast legt wanneer men te oud zou zijn om een bepaalde keuze te mogen maken. Zijn betoog sluit af met de opmerking dat we in een tijdperk van keuzes en vergaande individualisering leven. Dit biedt ruimte voor individuele keuzes die afwijken van het gangbare patroon. Dat is een verworvenheid die hij graag wil bewaren.

Kortom: over HET moment in het leven om kinderen te krijgen of de transitie naar ouderschap te maken, kan op grond van deze literatuur geen uitspraak gedaan worden. Zoals bij elke individuele keuze zijn er argumenten voor en tegen - die ook in de bovenstaande onderzoeksliteratuur worden aangestipt - maar die alleen maar in een individuele situatie ten volle kunnen worden gewogen.

De invulling van ouderschap door oudere ouders (in de zin van 30+ ouders) is door diverse onderzoekers onder de loep genomen. Het beeld dat daaruit naar voren komt is niet eenduidig: een aantal onderzoeken toont een positieve invloed aan tussen 'laat' ouderschap (30+!) en de ouder-kind relatie. Zo besteden 'late' moeders (tot 38 jaar) meer tijd aan de interactie met hun kind (Ragozin, Bashams, Crnic, Greenberg, & Robinsons, 1982). Magill-Evans & Harrison (2001) laten zien dat met name de mate waarin ouders stress beleven van invloed is op de wijze waarop kinderen zich ontwikkelen. In dat licht is het van belang dat Conger, Yang & Burgess (1984) vinden dat juist oudere moeders (30-39) minder stress ervaren wat van positieve invloed is op het interactiepatroon tussen moeder en kind. Dat laatste leidt dan weer tot een klimaat waarbinnen het kind zich optimaal kan ontwikkelen (Jennings & Connors, 1989). Morris (1988) rapporteert dat kinderen die opgroeien bij oudere ouders, in zijn onderzoek moeders tot 46 en vaders tot 52 jaar, zich een jeugd herinneren met veel affectie. Roosa (1988) laat zien dat er geen verschil is tussen de jonge en oudere ouders voor wat betreft partnerrelatie, zelfvertrouwen en rolpatronen.

Ook negatieve invloed van 'laat' ouderschap op kinderlijk functioneren wordt gerapporteerd: spelgedrag van oudere ouders is meer gericht op cognitieve stimulatie tegenover meer fysiek spel bij

jongere ouders (MacDonald & Parke, 1986) en het beroemde Kauai onderzoek van Werner en Smith (1982) laat zien dat late moeders een grotere kans lopen op een zoon met gedragsproblemen. In datzelfde onderzoek wordt bij latere vaders vaker een dochter gevonden waaraan men positieve eigenschappen toeschrijft.

Stams (1998) onderzocht als een van de weinigen de invloed van de leeftijd van adoptiefmoeders op het functioneren van hun kind. Hij vindt een relatie tussen een hogere leeftijd (in de zin van 30+) en minder gedragsproblemen bij de kinderen.

Busschgens (2001) concludeert dat ouder ouderschap (30+) voordelen heeft: de transitie naar het ouderschap wordt door vele vrouwen positief ervaren: zij voelen zich klaar voor het ouderschap, zijn er psychologisch rijp voor en zijn meer zelfverzekerd dan vrouwen onder de 30 jaar. Daarbij komt dat mensen die het ouderschap uitstellen vaker hun carrière hebben zeker gesteld, inkomen is verzekerd en opleiding is afgerond. Zij kunnen flexibeler omgaan met de eisen die het ouderschap stelt en ervaren dientengevolge minder opvoedingsstress dan jongere (30-) ouders.

Oudere vaders (40+) vertonen over het algemeen meer verzorgend gedrag, maar oudere ouders geven daarbij ook aan dat zij zich minder energiek voelen en dat zij vaak angstiger zijn voor hun kinderen. Kinderen van oudere ouders geven overigens wel aan dat zij vaker bang zijn dat een van hun ouders zal overlijden of schamen zich voor hun ouders die soms door leeftijdsgenootjes voor grootouders worden aangezien.

In het longitudinale adoptieonderzoek van het Erasmus MC/Sophia Kinderziekenhuis dat medio jaren '80 van de vorige eeuw startte, is bij de laatste meting (T3) gevraagd wat geadopteerden (n=1417) van de leeftijd van hun ouders vinden: 86,6% vond de leeftijd van zijn of haar ouders goed, 0,3% vond zijn/haar ouders te jong en 13,1% vond zijn/haar ouders te oud.

Voor 5,4% werd de hoge leeftijd van de ouders als probleem ervaren. De ouders van deze groep waren gemiddeld ouder dan de ouders van wie de geadopteerden hun ouders niet te oud vonden. Het leeftijdsverschil tussen de ouders en de kinderen in de onderzoeksgroep varieerde voor vaders van 20,4 tot 50,8 jaar en voor moeders tussen 17,8 en 47,1 jaar (Tieman, Van der Ende & Verhulst, 2003). Op de vraag of de geadopteerden het eens zijn met de leeftijdsgrenzen in de wet, antwoordde 52,2% dat dit een goede grens is, terwijl 5,2% van mening is dat ouders ouder mogen zijn en 17,4% dat zij jonger zouden moeten zijn. In dit onderzoek had 6,9% van de respondenten een vader met wie zij meer dan 40 jaar scheidden: 29,9% vond deze vader te oud en 15,7% uit deze subgroep ervoer problemen met dit leeftijdsverschil. 2,6% van de geadopteerden hadden een moeder met wie het leeftijdsverschil meer dan 40 jaar bedroeg. In deze groep vond 20,6% van de geadopteerden de moeder te oud en voor 4,7% was de leeftijd van de moeder daadwerkelijk een probleem (Tieman et. al., 2003).

Wanneer het leeftijdsverschil wordt gerelateerd aan gedrag van de kinderen via de scores op gestandaardiseerde gedragsvragenlijsten, is er geen significant effect. Met andere woorden: er is geen relatie aangetoond tussen het leeftijdsverschil tussen adoptiefouders en kind en het voorkomen van probleemgedrag (in termen van Achenbach, 1991/Child Behavior Checklist, Young Adult Behavior Checklist) (Tieman et. al. 2003).

Juffer (mei 2004, email communicatie), wijst in dit verband op een mogelijk cohort effect: de geadopteerden uit het onderzoek van Verhulst zijn geboren en geadopteerd in de jaren zeventig van de vorige eeuw. In die jaren was het nog tamelijk ongebruikelijk om wat oudere ouders te hebben. Tegenwoordig zou dat anders kunnen zijn. Terecht merkt Juffer op dat enige voorzichtigheid geboden is in het omgaan met de ervaringen van de geadopteerden uit deze onderzoeksgroep, te meer daar er geen relatie gevonden is met gedrags- of emotionele problemen. Recenter onderzoek lijkt een wat positiever beeld te laten zien (Steenblok, 1999,;Stams, 1998), maar daarbij moet de kanttekening

gemaakt worden dat onder ouder ouderschap ook in recent onderzoek ouderschap boven de leeftijd van dertig jaar wordt verstaan. In adoptietermen is dit regulier ouderschap.

Aldus geldt dat ouder ouderschap, waarbij we het in termen van bovenstaande onderzoeken hebben over ouderschap vanaf 30 jaar, vele voordelen biedt maar ook enkele nadelen kent. Er is één onderzoek gevonden waaruit blijkt dat de leeftijd van de ouders niet van invloed is op het ontstaan van probleemgedrag in de jong volwassenheid. In datzelfde onderzoek blijkt ook dat adoptiefkinderen, geadopteerd in de jaren zeventig en van de vorige eeuw, die relatief oude ouders hebben, dit in een vijfde tot een derde van alle situaties als lastig ervaren en dat een kleiner aantal geadopteerden dit grote leeftijdsverschil als daadwerkelijk probleem ervaart.

8.5.2 Leeftijd kind

In de wet is een leeftijdsgrens ten aanzien van de kindleeftijd opgenomen. De wetgever beoogt hiermee zo veel mogelijk garanties te geven voor het welslagen van de adoptie. De algemeen gehuldigde opvatting is dat hoe jonger het kind is bij plaatsing, hoe beter de kans is op een probleemloze ontwikkeling. Dit wordt ondermeer gesteund door resultaten uit het onderzoek van Juffer (1993).

Juffer (1993) toont aan dat jong geplaatste kinderen (onder de leeftijd van vijf maanden) zich over het algemeen goed ontwikkelen en zich veilig hechten aan de adoptiefmoeder (geclassificeerd volgens de klassieke driewegclassificatie). Opvallend is dat Stams in zijn onderzoek, een vervolg op dat van Juffer en Rosenboom, vindt dat jongens die onder de leeftijd van 6 maanden geplaatst zijn, in de thuissituatie een verhoogd risico lijken te lopen op gedragsproblemen (Stams, 1998). Dit zelfde gegeven vinden we ook terug in het eerste onderzoek van Verhulst en Versluis den Bieman (1989), waarbij verhoudingsgewijs meer problemen werden gevonden dan verwacht, in de groep die tussen de 0 en 6 maanden geplaatst werd.

Hoksbergen, Spaan & Waardenburg. (1988), Geerars, Hoksbergen en 't Hart (1991) en De Greef en Hoksbergen (1995) laten zien dat er een relatie is tussen leeftijd bij plaatsing en probleemgedrag dat leidt tot uithuisplaatsing: gemiddeld zijn de kinderen anderhalf tot twee jaar ouder bij aankomst in het adoptiegezin. In de eerste studie blijkt de groep uit huis geplaatste geadopteerde kinderen gemiddeld 3.7 jaar; in de studie van Geerars et. al is dit 3,9 jaar en in de studie van De Greef en Hoksbergen was dit 3,3 jaar.

De meeste auteurs maken hierbij wel een voorbehoud. Leeftijd bij plaatsing kan en zal van grote invloed zijn, maar mate (ernst), duur en aard van deprivatie voorafgaand aan de adoptie spelen ook een grote rol. Het is de cumulatie van deze afzonderlijke factoren die uiteindelijk tot het probleemgedrag leidt (Hoksbergen et al, 1988; Geerars et al, 1991; De Greef en Hoksbergen, 1995). De leeftijd bij plaatsing an sich blijkt een onvoldoende voorspeller voor het verloop van de adoptie (Verhulst & Versluis den Bieman, 1989; Versluis den Bieman, 1993).

Verhulst en Versluis-den Bieman (1989, p.69) laten zien dat vooral de invloed van mishandeling in de voorgeschiedenis de sterkst voorspellende waarde heeft met betrekking tot later probleemgedrag, meer dan leeftijd an sich: *“de kans op later probleemgedrag toeneemt wanneer er sprake was van (vooral grove) schending van de basale behoeften van het kind”* en *“laat geplaatste kinderen lopen geen grotere kans op het ontwikkelen van probleemgedrag omdat ze ouder in het nieuwe adoptiegezin terecht komen, maar omdat de kans steeds groter wordt dat zij hebben blootgestaan aan negatieve omgevingsfactoren”*.

Tsiantis (1991) legt - vanuit een psychodynamische benadering van het ontstaan van de band tussen moeder en kind - de nadruk op het belang van een vroege plaatsing voor het ontstaan van een dergelijke band. Deze band ontstaat bij biologisch ouderschap als het ware vanzelf tijdens de zwangerschap. Volgens Tsiantis is het essentieel dat een adoptiefkind zo vroeg mogelijk geplaatst wordt bij de adoptiefouders, omdat de adoptiefmoeder op deze wijze "*will be able to quickly enter the emotional process of primary maternal preoccupation and will be able to share these feelings with her husband, thus achieving triadic unity*" (Tsiantis, 1991, p. 61). Vanuit deze opvatting dient een plaatsing zo vroeg mogelijk in het leven van het kind gerealiseerd te worden.

Hechtingstheoretisch beschouwd hebben adoptiefkinderen ten minste één scheiding van een (primaire) verzorger meegemaakt. Soms hebben zij wisselende verzorgers gehad. Er kan sprake zijn van onvoldoende zorg zowel in materiële als psychologische zin. Vaak hebben deze kinderen de aandacht van verzorgers moeten delen. Zij lopen derhalve een risico met betrekking tot het vormen van een gehechtheidsrelatie. De hechtingsgeschiedenis van het kind is bepalend voor het verloop van de hechting in het adoptiefgezin. Leeftijd bij aankomst speelt hierbij een rol, maar ook de kwaliteit van opvoeding en verzorging voorafgaand aan de adoptie (Portello, 1993; Juffer, 1993; Van Londen, 2002). Onderzoek van Van Londen laat zien dat adoptiefkinderen die langer dan acht maanden in een tehuis verzorgd werden voordat de adoptie plaatsvond, op vierjarige leeftijd vaker gedesorganiseerd (vierweg classificatie) gehecht waren dan niet geadopteerde leeftijdsgenootjes. Overigens vond Van Londen (2002) in ditzelfde onderzoek dat adoptiefmoeders die zelf de classificatie 'onveilig door onverwerkt verlies' kregen in het onderzoek, vaker onveilig gedesorganiseerd hechtingsgedrag bleken over te dragen op hun kind. Onverwerkt verlies werd voor deze vrouwen vooral veroorzaakt door extra verlieservaringen vanwege onvruchtbaarheid, miskraam en vruchtbaarheidsbehandelingen.

Aldus is leeftijd bij plaatsing *alleen* niet een doorslaggevende risicofactor, maar lijken oudere kinderen vooral op grond van de negatieve vroege levenservaringen en daardoor cumulatie van diverse risicofactoren, een hoger risico te lopen dan kinderen die op zeer jonge leeftijd geplaatst worden. De factor leeftijd bij plaatsing is sterk geassocieerd met aantal overplaatsingen, verwaarlozing en mishandeling.

Gezinssamenstelling en -opbouw

Bij de leeftijdsriteria voor ouders waarbij het leeftijdsverschil van 40 jaar overschreden is, is ook de bepaling opgenomen dat het op te nemen kind ten minste één en ten hoogste twee jaar in leeftijd verschilt van de al aanwezige kinderen in het gezin.

Een wetenschappelijke onderbouwing hiervan is niet te vinden, eenvoudigweg omdat de relatie tussen leeftijd van de ouder en opvoedingsgedrag nooit onderwerp zijn geweest van systematisch longitudinaal wetenschappelijk onderzoek.

We weten dat feitelijke zaken als *gezinssamenstelling en gezinsopbouw* van grote invloed zijn op het functioneren van adoptiefkinderen en op het verloop van de adoptie. Geerars *et al.* (1991) wijzen op de invloed van al aanwezige, andere kinderen in het adoptiefgezin, met name wanneer het kinderen betreft die zelf speciale aandacht nodig hebben (bijvoorbeeld vanwege een handicap of een al moeizaam verlopende adoptie). Eenzelfde risicovolle invloed kan uitgaan van grote gezinnen. Kinderen in grote (adoptief)gezinnen lopen een groter risico op het ontwikkelen van problemen (Rutter, 1979; Stams, 1998; Vuyk, 1987). Hoksbergen *et al.* (1988) tonen aan dat geadopteerde kinderen die uithuisgeplaatst worden, significant vaker in een gezin met drie of meer kinderen

geplaatst zijn. Ook blijken uit huis geplaatste geadopteerde kinderen vaker als 'tussen- en bovenplaatsing' in het adoptiegezin te zijn opgenomen (De Greef & Hoksbergen, 1995)⁴².

De plaats in de kinderrij lijkt effect te hebben op het functioneren van het adoptiefkind, maar de onderzoeksresultaten op dit gebied zijn niet eenduidig. Brodzinsky en Brodzinsky (1992) kunnen slechts een klein effect vaststellen met betrekking tot de plaats in de kinderrij van het nieuwe kind. Eerste en enige kinderen lijken een iets groter risico te lopen voor gedragsproblematiek. Hoksbergen *et al.* (1986) vinden het tegenovergestelde en stellen dat een plaatsing als eerste kind in een gezin met hooguit twee adoptiefkinderen, het meest gunstig lijkt. Geerars *et al.* (1991) concluderen dat de plaats in de kinderrij inderdaad invloed heeft op het individueel functioneren van het adoptiefkind, waarbij met name tussenplaatsingen negatief effect resulteren. Daarnaast treffen De Greef en Hoksbergen (1995) binnen een groep geadopteerden in residentiële instellingen, meer siblingplaatsingen aan dan zij op grond van kans zouden verwachten.⁴³

Gezinssamenstelling en gezinsopbouw, met name wanneer het gaat om gezinnen met meer dan drie kinderen of gezinnen waarbij de nabootsing van de biologische opbouw losgelaten wordt, blijken risico's met zich mee te kunnen brengen. Over het effect van plaatsing als eerste en enige adoptiefkind zijn de onderzoeksresultaten niet eensluidend. In het algemeen wordt plaatsing van meerdere kinderen tegelijk als risicovol gezien evenzo als eenouderadoptie. Bekend is dat het opgroeien in een éénoudergezin een risicofactor is en de ontwikkeling van een kind ongunstig kan beïnvloeden (Slater & Power, 1987; Verhulst, 1998). Vinke (1999) wijst erop dat de eenpersoonsadoptie niet zonder risico is vanuit het oogpunt van het belang van het kind, waarbij geldt dat door het scheppen van deze mogelijkheid geheel voorbij gegaan is aan de meest frequente reden voor afstand ter adoptie, nl. het niet alleen kunnen of (in bepaalde culturen) mogen opvoeden van een kind. Tezamen met de kwetsbare uitgangspositie van het adoptiefkind maakt dit de éénouderadoptie risicovol en op gespannen voet staan met het dienen van het belang van het kind.⁴⁴

Onderzoek naar gezinsopbouw is schaars: Furstenberg (1987) rapporteert in een 'high risk populatie' een beter ontwikkelingsverloop van kinderen wanneer kinderen ten minste twee jaar in leeftijd verschillen. Meer literatuur is hier niet over aangetroffen. Ten aanzien van het optimale leeftijdsverschil tussen twee kinderen in een adoptiegezin is het zinvol zoveel mogelijk een natuurlijke opbouw aan te houden, waarbij een te kleine afstand in leeftijd (minder dan 2 jaar) evenzo problematisch kan zijn als een te grote (4 jaar of meer).

Tot slot nog een opmerking over de leeftijdsriteria in het licht van grenzen die landen over de hele wereld stellen. Een van de argumenten in de discussie rond leeftijdsgrenzen is dat er geen andere landen zijn die leeftijdsgrenzen kennen. Toch zijn er veel landen die richtlijnen aanhouden rond leeftijd van ouders en kinderen, waarbij opvalt dat zowel ondergrenzen (bijvoorbeeld van 25 jaar in Spanje, Colombia of 30 jaar in Uruguay) als bovengrenzen (bijvoorbeeld van 40 in Turkije, Frankrijk of Zuid

⁴² Wanneer in een gezin al een kind of kinderen aanwezig zijn, wordt er van een bovenplaatsing gesproken wanneer het adoptiefkind ouder is dan de al aanwezige kinderen en van een tussenplaatsing wanneer het adoptiefkind qua leeftijd tussen de al aanwezige kinderen in wordt geplaatst.

⁴³ Plaatsing van twee of meer kinderen tegelijk. Bij broertjes en zusjes spreekt men van biologische siblings; bij kinderen die tezamen zijn opgegroeid, doch niet verwant zijn, van social siblings.

⁴⁴ Onder de nieuwe wet kan ook tot éénouderadoptie binnen een huwelijk of een stabiele relatie overgegaan worden. Het uitgangspunt dat de adoptiewens door twee partners gezamenlijk gedragen moet worden en opvoeding door beide ouders ter hand genomen moet worden is hierbij volledig losgelaten. Vanuit het oogpunt van het bieden van optimale kansen voor ontwikkeling aan het adoptiefkind vormt dit pedagogisch gezien een risico.

Korea of 45 in Colombia of 50 in Hongarije), maar ook een koppeling tussen leeftijd van ouders en leeftijd van een kind voorkomen (bijvoorbeeld Rusland met een koppeling van 40 jaar + leeftijd kind). In bijlage 5 is een tabel opgenomen met de stand van zaken op dit gebied voorzover wij deze konden achterhalen in publicaties en openbare teksten. Ze is geenszins uitputtend, enigszins gedateerd, maar geeft wel enig inzicht in de kaders voor adoptie in het buitenland (O' Connor, 1994). Het is geenszins zo dat Nederland als enige leeftijdsgrenzen zou hanteren en de tabel maakt duidelijk dat wanneer er grenzen gehanteerd worden die allen rond de in Nederland gestelde grenzen uitkomen.

8.5.3 Samenvatting literatuurstudie

Er is geen eenduidige empirische evidentie voor de hoogte van leeftijdsgrenzen voor ouders in procedures voor interlandelijke adoptie. Wel toont onderzoek aan dat het van belang is hoe en op welke leeftijd mensen de transitie maken naar ouderschap, welke (verlies)ervaringen daaraan ten grondslag liggen en hoe zij zich voorbereiden voor hun speciale taken als adoptiefouder.

Belangrijk is het dat het adoptiegezin het kind in principe moet kunnen begeleiden tot in de volwassenheid. Daarvoor zijn speciale kwaliteiten, pedagogisch kapitaal, nodig en mogelijk is leeftijd een onderdeel van dit pedagogisch kapitaal.

Voor kinderen geldt dat er vanuit met name hechtingstheoretisch en ontwikkelingspsychologisch perspectief wel veel te zeggen valt over het instellen van een maximum leeftijd, immers de premisse is dat adoptie een kans biedt aan het kind. Deze kans dient zo maximaal mogelijk te zijn en daarbij speelt de leeftijd van het kind en diens voorgeschiedenis een belangrijke rol. Dat is in algemene zin in het bovenstaande wel aangetoond, maar ook hieruit kan geen absolute grens gedestilleerd worden.

8.6 Interviews

In de interviews is nagevraagd wat respondenten vinden van de leeftijdsgrenzen, of zij voordelen en nadelen kunnen weergeven en of er naar mening van diverse partijen een herziening nodig is.

In de interviews troffen we voor- en tegenstanders van het systeem van de leeftijdsgrenzen aan. Elk met hun eigen argumenten en voorbeelden. In het onderstaande vatten we de interviews samen door eerst in te gaan op de meningen ten aanzien van leeftijdsgrenzen, dan na te gaan welke knelpunten er gesignaleerd worden en tot slot na te gaan welke mogelijkheden de geïnterviewde partijen zien om de gesignaleerde knelpunten op te lossen.

8.6.1 Mening omtrent de leeftijdsgrenzen in de wet

Onder de tegenstanders van leeftijdsgrenzen in het algemeen bevinden zich de SAV en de BZA. Dan zijn er de wetenschappers, vergunninghouders, de Raad en leden van de adoptiedriehoek die het soms helemaal eens zijn of zich ten dele kunnen vinden in de grenzen, maar ze inhoudelijk op sommige onderdelen wel zouden willen wijzigen.

Het ministerie van Justitie onthoudt zich van een pedagogisch inhoudelijke mening over de leeftijdsgrenzen.

Zowel de LKVIA als de Inspectie jeugdzorg hebben geen ervaring met het stelsel van leeftijdsgrenzen en onthouden zich daarom eveneens van een mening hierover.

De Raad voor de Kinderbescherming is voor het handhaven van een leeftijd van maximaal 46 jaar voor de ouders, van een maximum leeftijd van zes jaar voor het kind bij binnenkomst in ons land en van een leeftijdsverschil van 40 jaar tussen ouder(s) en het eerste adoptiefkind. De Raad beargumenteert dat allereerst met de opvatting dat een adoptiefkind moet kunnen opgroeien bij ouders die qua leeftijd vergelijkbaar zijn met de ouders van Nederlandse kinderen die bij hun eigen ouders kunnen opgroeien. Immers vanaf het moment van aankomst in Nederland is de Nederlandse situatie voor adoptiefkinderen het referentiekader. Uit de wetsgeschiedenis begrijpt de Raad dat in het verleden door de wetgever voor de uiterste leeftijdsgrens van 46 jaar en een leeftijdsverschil van 40 jaar gekozen is om kinderen te laten opgroeien bij niet al te oude ouders. Nu de leeftijd waarop mensen kinderen krijgen al jaren een stijgende lijn vertoont maar het nog steeds zo is dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen in Nederland hun eerste kind krijgen nog onder de 30 jaar ligt, ziet de Raad geen reden om van dit uitgangspunt af te wijken.

Bovendien blijft daardoor ook voor oudere kinderen de mogelijkheid om geadopteerd te worden. Daarnaast stelt de Raad dat er ook bij een grenzeloos leeftijdstelsel (zoals bijvoorbeeld in Oostenrijk en Duitsland) zich de situatie voordoet dat mensen te oud worden bevonden voor adoptie. Het is daar alleen niet vastgelegd in de wet. In die landen bepalen de individuele medewerkers of mensen te oud zijn.

Hieronder geven we de verschillende meningen over de leeftijdsgrenzen weer:

1. Mening omtrent de leeftijdsgrens van zes jaar voor het kind

In het interview met leden van de **adoptiedriehoek** (ervaringsdeskundigen) stelt alleen de deelnemende adoptiefouder zich op het standpunt dat kinderen boven de drie maanden niet voor adoptie naar Nederland zouden moeten komen. Zij krijgt hierin geen steun van de andere partijen in dit interview.

De andere respondenten geven in de interviews aan geen moeite te hebben met de leeftijdsgrens van zes jaar voor kinderen die via adoptie naar Nederland komen.

In het interview met de **wetenschappers** wordt opgemerkt dat in landen als de VS veel oudere kinderen worden geadopteerd, dit geldt dan meteen als special needs adoptie.⁴⁵ De ervaring met deze adopties is dat het percentage waarbij de adoptie moeilijk verloopt of eindigt in een uithuisplaatsing voor kinderen boven de leeftijd van zes jaar op het moment van plaatsing, stijgt. Voor Nederland betekent dat in de ogen van de wetenschappers dat, wanneer kinderen ouder dan 6 jaar naar Nederland komen, dit de adoptie nog complexer maakt. Allereerst krijgen deze kinderen te maken met

⁴⁵ Een special needs adoptie is een adoptie die een speciaal appel doet op de opvoedingsvaardigheden van ouders, denk aan meerlingplaatsing, plaatsing van een kind met een (operabele) handicap etc.

belemmerende factoren als het niet spreken van de taal en het zich duidelijk realiseren van het hebben van een andere huidskleur. Opgemerkt wordt dat het nu al lastig is om ouders te vinden die een ouder kind op willen nemen.

De geïnterviewde wetenschappers wijzen er op dat elk geadopteerd kind zich gaat realiseren dat het geadopteerd is. Het begrip van adoptie komt rond het 5^e/6^e/7^e levensjaar. De leeftijd waarop het kind Nederland binnenkwam is daarbij niet van belang. Bij een ouder kind is de kans op traumatische ervaringen groter, maar daarentegen is er ook beter begrip, meer taal en meer mogelijkheden om met het kind samen te kijken naar en te praten over de adoptie. De opvatting dat adoptie een pedagogische interventie is (Juffer, zie ook oratie 2003), zou het legitimeren om de leeftijdsgrens voor kinderen los te laten, maar dan zouden plaatsingen van oudere kinderen intensief begeleid moeten worden.

Het standpunt van de **Raad**, is dat de maximum leeftijd van zes jaar gehandhaafd moet blijven (zie hierboven).

De Raad merkt in het interview op dat de leeftijd van zes jaar vanuit ontwikkelingspsychologisch oogpunt goed is. Het kind heeft dan ruimte om dingen in te halen, extra tijd om ontwikkelingsachterstanden goed te maken (hechting, extra kleuteren). De leeftijdsgrens past in het Nederlandse schoolsysteem, als het kind ouder is bij binnenkomst en er is een langere wenperiode nodig, wordt het een uitzondering op school. Dat is een risico. Verder geldt dat voor bijvoorbeeld meisjes uit Latijns Amerika de puberteit vaak vroeg aanbreekt - prepuberteit evenzo. Dit kan hechting aan het adoptiefgezin en ingroei aldaar bemoeilijken. Als het kind voor het zesde jaar komt, is deze complicatie er nog niet, aldus de Raad.

Vergunninghouders kunnen zich vinden in de leeftijdsgrens voor het kind, maar willen wel dat een uitzondering op de leeftijdsgrens van 6 jaar - mits onderbouwd - mogelijk blijft.

De **BZA** kan zich in principe vinden in de gestelde grens, maar wil dat onderbouwde uitzonderingen mogelijk blijven.

2. Mening over de leeftijdsgrens van 42 jaar en de 40 jaar leeftijdsverschil

De leden van de adoptiedriehoek (ervaringsdeskundigen), vinden de grens van 42 jaar (of 44 of 46 jaar) zeer aanvaardbaar. Ze merken daarbij op dat het wel gaat om de spankracht van ouders en niet zozeer om de leeftijd, als je vanuit het kind denkt. Aan de andere kant is de opvatting dat geen kind in de puberteit ouders van boven de 60 jaar wil. De leden van de driehoek merken op dat er nog een andere kant is namelijk de ondergrens aan de leeftijd. De geadopteerden benadrukken dat levenservaring onontbeerlijk is om adoptiefouderschap goed in te vullen en pleiten voor een ondergrens van 30 jaar.

De **wetenschappers** geven aan dat er op grond van empirisch onderzoek geen grens aan te geven is.

De **SAV** vindt de leeftijdsgrens van 42 jaar willekeurig en niet houdbaar. Zij ziet de grens het liefst afgeschaft en weet zich daarin gesteund door de **BZA**. De BZA bepleit een vrijlaten van de leeftijdsgrens. Er wordt dan per gezinsonderzoek gekeken of de leeftijd past, zoals ook in Finland gebeurt. Dit Finse model lijkt de leeftijden van ouders in de bevolking te weerspiegelen.

In de praktische uitvoering bepleit de BZA dat, zouden er leeftijdsgrenzen zijn, deze soepel dienen te zijn en er voor individuele gevallen speling mogelijk moet zijn.

De **vergunninghouders** zijn verdeeld over hoogte van de leeftijdsgrens en over het al dan niet strikt hanteren van de grenzen. Drie vergunninghouders zijn voor het strikt hanteren van de bestaande leeftijdsgrenzen, met dien verstande dat een uitzondering in het belang van het kind mogelijk moet zijn. Een vierde vergunninghouder is voor het oprekken van de leeftijdsgrens naar 42 jaar leeftijdsverschil en komt dan automatisch bij de maximale adoptieleeftijd van 48 jaar. Een vijfde vergunninghouder kiest voor een maximale leeftijd van 50 jaar.

Een vergunninghouder vindt het loslaten van de grens niet goed. Een groter verschil, dan 40 jaar, is onwenselijk omdat het leeftijdsverschil mede biologisch bepaald is. Argument is ondermeer dat er voor oudere ouders minder makkelijk aansluiting gevonden wordt bij andere ouders. Dit levert een uitzondering op voor het kind hetgeen niet in het belang is van het kind. De opvatting is dat ouders tegen zichzelf beschermd moeten worden omdat men zich volgens de grootste vergunninghouder moet realiseren dat men op oudere leeftijd minder veerkracht heeft.

Een van de vergunninghouders vindt dat men de leeftijdsgrenzen niet moet loslaten, maar de situatie per geval moet bekijken. Deze vergunninghouder stelt wel dat als de leeftijdsgrens hoger lag, er meer oudere kinderen gematched kunnen worden.

De Raad voor de Kinderbescherming is voor het handhaven van een stelsel van leeftijdsgrenzen voor ouders. In zijn standpunt (zie noot 46) wijst de Raad erop dat adoptiekinderen kwetsbare kinderen met risico's zijn, vanwege hun achtergrond en voorgeschiedenis. In tegenstelling tot een kind dat bij zijn eigen ouders kan opgroeien heeft een adoptiefkind al minimal één maar vaak al meer scheidingen van een vertrouwde persoon en omgeving meegemaakt. In dat licht is adoptie een laatste redmiddel om kinderen ouders te geven maar niet een laatste redmiddel om volwassenen kinderen te geven. De belangen van aspirant-adoptiefouders zijn naar de mening van de Raad ondergeschikt aan de belangen van adoptiefkinderen, maar daarmee nog niet onbelangrijk". In dat licht moeten ook de leeftijdsgrenzen gezien worden. De Raad stelt zich daarbij op het standpunt dat speciale procedures (zoals de éénouderadoptie tijdens een relatie en de 42+ regelingen) onwenselijk zijn en dat uitgangspunt moet zijn het strikt hanteren van de in de wet gestelde leeftijdsgrenzen.

De Raad bepleit wel een uitzondering op het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar tussen ouder en kind wanneer dat bij tweede en volgende plaatsingen nodig is om het gewenste leeftijdsverschil van minimaal twee jaar tussen twee kinderen mogelijk te maken.

Wetenschappelijk gezien is er geen fundament voor de 40 jaar leeftijdsverschil of voor de grens van 42 jaar. Het voorstel van de **wetenschappers** is te kijken naar de ontwikkelingen in de maatschappij en daar een gelijke tred mee houden. De leeftijd zou daarmee mogelijk iets omhoog kunnen. Een van de wetenschappers pleit daarmee voor een leeftijdsgrens van 45 jaar. Immers, zo stellen de wetenschappers, ouders krijgen tegenwoordig vaker kinderen op wat oudere leeftijd en de levensverwachting van mensen in de laatste jaren gestegen.

Het **ministerie van Justitie** reageert desgevraagd op de door betrokkenen gesignaleerde onduidelijkheid van de regels over de leeftijdsgrenzen. Naar de mening van het ministerie zijn de leeftijdsgrenzen in de Wobka helder, maar geldt dit niet voor de uitwerking van de leeftijdsgrenzen in de 'lagere' regelgeving. Het ministerie stelt voor de structuur van de regeling doorzichtiger te maken. Wordt er gekozen voor handhaving van de leeftijdsgrenzen, dan komt inhoudelijk gezien de vraag op waar precies de grens te trekken en bij welk onderzoek of bij welke standpunten er dan wordt aangehaakt. Daarmee wijst het ministerie er op dat een wettelijke grens niet helemaal objectief te verantwoorden is. Iedere leeftijdsgrens zal volgens het ministerie weerstanden oproepen, want er zijn door het stellen van grenzen altijd mensen die net buiten de boot vallen.

Het ministerie geeft aan waarde te hechten aan een stelsel dat transparant is, stimulerend werkt om ook oudere kinderen te adopteren en voldoende ruimte biedt voor uitzonderingsmogelijkheden zodat in een concreet geval het belang van het kind boven de leeftijdsgrens kan gaan. Daarbij stelt het wel dat een vaste leeftijdsgrens zonder uitzonderingsmogelijkheden ondoenlijk lijkt. Oprekking van de leeftijdsgrenzen zou daarnaast nadelig kunnen uitwerken op de adopties van oudere kinderen en kinderen met een handicap. 'Omzeilen' van de leeftijdsgrenzen door één ouder-adoptie waar twee partners zijn, komt voor. Dat zegt naar de mening van het ministerie van Justitie niets over de 'pedagogische juistheid' van de leeftijdsgrenzen, maar iets over de handhaafbaarheid er van.

Speciale aandacht verdient het begrip *'bijzondere omstandigheden'* en de *IBO procedure*. In feite spreken *alle* respondenten, vanuit verschillende argumenten, zich tegen deze procedure uit. De **Raad** is tégen een bijzondere procedure voor één bepaalde categorie ouders uitsluitend gebaseerd op hun leeftijd. De Raad pleit voor het afschaffen van de bijzondere procedure voor de categorie van ouders tussen de 42 en 44 jaar en wel om verschillende redenen. Een bijzondere categorie uitsluitend voor oudere ouders is niet vanuit het kind geredeneerd omdat er ook jongere ouders zijn die een ouder en/of gehandicapt kind willen adopteren. Daarnaast is het de Raad bij de gezinsonderzoeken 42+ gebleken dat ouders geen tot weinig begrip hebben voor het feit dat zij met 42 jaar als te oud worden gezien en vanuit een ander principe beoordeeld worden. Het moeten meewerken aan een wettelijk verplicht deelonderzoek, (het IBO onderzoek), koppelen aspirant-adoptiefouders aan hun eigen leeftijd terwijl de legitimatie hiervoor gelegen is in het feit dat zij een ouder kind of gehandicapt kind gaan adopteren waaraan meer risico's verbonden zijn. Keer op keer moet de Raad dit uitgangspunt uitleggen. De voorlichting vanuit het Ministerie en SAV is op dit punt duidelijk niet afdoende en zal dit mogelijk ook nooit kunnen zijn. Dit onbegrip bij de aanvragers, die doorgaans toch een zo jong mogelijk kind willen, heeft een sterk negatieve invloed op de sfeer bij de gezinsonderzoeken.

De **wetenschappers** zijn in het geheel niet voor bijzondere procedures. Het voorstel is de IBO-procedure te laten vervallen en de leeftijdsgrens van ouders iets op te rekken. Verder voegen zij toe dat het goed zou zijn als er nog onderzoek gedaan wordt naar andere landen, daar heeft men bijvoorbeeld oudere adoptiefouders en daarnaast plaatsingen van oudere kinderen (ouder dan 6 jaar).

De **SAV en BZA en de vergunninghouders** zijn allen niet tevreden over de IBO-procedure. Men signaleert rechtsongelijkheid en scheefgroei: ouders van 36 en 52 jr. mogen een baby adopteren en ouders van 42 en 46 jaar moeten een kind vanaf 2 jaar adopteren. Daarbij vraagt men zich af of het kind erbij gediend is dat ouders bij de IBO een snellere procedure krijgen en een veel zwaarder gezinsonderzoek. Een aspirant adoptiefouder die bijna 42 jaar is, krijgt een gewoon traject en komt door de lange tijdsduur ook in aanmerking voor een kind van twee jaar of ouder. De SAV vindt dit altijd lastig uit te leggen aan de ouders. Dus pleit de SAV voor het afschaffen van de leeftijdsgrens en het IBO. De SAV ervaart het als kunstmatig om op basis van leeftijd gezinnen te selecteren die extra begeleiding nodig hebben. De SAV voegt nog toe dat 42+ ouders tijdens de voorlichting bijna alleen oog hebben voor de screening en verder niet openstaan voor de voorlichting.

Een van de vergunninghouders merkt op dat de regelingen, zoals de IBO procedure, dermate ondoorzichtig zijn dat ze aan het buitenland niet meer uit te leggen zijn. Mensen moeten een kind van twee tot zes jaar opnemen en 'gaan' voor het kind van twee jaar en een dag. Dit betekent dat de kinderen tussen drie en zes jaar steeds minder voor adoptie in aanmerking komen. Dit is niet te begrijpen voor de landen van herkomst en zeker niet in het belang van het wachtende, oudere kind. Juist dit argument is ook voor de Raad doorslaggevend om zich uit te spreken tegen het IBO.

Het **ministerie van Justitie** stelt voor om bij mogelijke herstructurering van de lagere regelgeving omtrent leeftijdsgrenzen ook te kijken naar de 42-plus regeling.

Een ander punt van speciale aandacht wordt door een van de **wetenschappers** naar voren gebracht, namelijk het niet bezig mogen zijn met IVF en adoptie tegelijk of een jaar moeten wachten om een volgend kind te adopteren, hetgeen geen directe wetenschappelijke onderbouwing heeft, en direct aan de leeftijdsgrenzen raakt. Hij heeft data uit eigen, niet gepubliceerd onderzoek dat het niet uitmaakt of zij een biologisch of een geadopteerd kind krijgen. Met het tegengaan van tweesparen beleid worden deze ouders uitgesloten. Het is een moeilijk punt want het heeft met de leeftijdsproblematiek te maken. Deze wetenschapper merkt op dat hij zich niet kan vinden in de paternalistische opvatting van

de overheid in dezen en pleit voor een meer liberale opvatting met meer keuzevrijheid voor de aspirant-adoptiefouders.⁴⁶

3. Mening over de leeftijdsopbouw binnen het gezin

Uit onderzoek naar gezinsfunctioneren, is bekend dat het leeftijdsverschil tussen de kinderen in het (adoptief)gezin (niet te dicht op elkaar), invloed kan hebben op zowel individueel als gezinsfunctioneren. Daarbij komt het feit dat adoptie in het algemeen riskanter is als er tevens biologische kinderen zijn. In de nazorg dient met dit verschil (gezin al of niet met biologische kinderen) ook rekening gehouden te worden, zo stelt een van de **wetenschappers**.

De **BZA** stelt dat het soms beter voor het adoptiefkind is, wanneer er een tweede kind in huis komt. Door leeftijdsgrenzen en regels wordt dat voor bepaalde groepen gezinnen onmogelijk gemaakt. Een van de **vergunninghouders** wil liever twee jaar leeftijdsverschil tussen kinderen, want soms is een jaar te weinig, dan is het jonge kind qua ontwikkeling verder dan het oudere kind. Een van de andere vergunninghouders stelt dat de leeftijdsgrens tussen het jongste kind in het gezin en het aangeboden kind nogal eens problemen oplevert, beperkt in plaats van helpend is en daardoor leidt tot onnodige vertraging van de adoptie.

8.6.2 Samenvatting interviews leeftijdsgrenzen

De leeftijdsgrenzen in de wet worden door adoptiefouders, SAV en BZA, vooral als beperkend ervaren. Aspirant-adoptiefouders hebben er last van en zien niet direct de relatie met het belang van het kind. Met name mensen die er tegen aan dreigen te lopen, kiezen voor omwegen en/of alternatieve adoptieroutes (éénouder-adoptie, andere contacten, zelfdoen, scheiding om toch te kunnen adopteren). Er bestaat daarbij een zeker risico dat de belangen van het kind ondergeschikt raken aan de diepgewortelde adoptie/kinderwens van individuele paren en alleenstaanden.

De Raad, vergunninghouders en de adoptiedriehoek (de ervaringsdeskundigen) zien leeftijdsgrenzen als randvoorwaardelijk voor een goed verlopende adoptie, maar verschillen in mening over de hoogte van de leeftijdsgrens (tussen de 46 en 50 jaar) voor ouders.

Alle respondenten zijn ontevreden over de IBO procedure en pleiten eigenlijk unaniem voor afschaffing want de bij-effecten (omzeilen leeftijdsverschil van 40 jaar, voorrang krijgen op grond van leeftijd) zijn dusdanig dat het doel van het IBO, meer oudere kinderen plaatsen, niet gerealiseerd kan worden.

8.7 Enquête

In totaal zijn 9 enquêtes uitgezet: alle vergunninghouders, de Raad en de BZA hebben een vragenlijst ontvangen en ingevuld. We geven hier alleen de resultaten weer voor zover er, ten opzichte van de interviews, nieuwe informatie is verkregen. De meningen over het systeem van de leeftijdsgrenzen zijn bijvoorbeeld uitgebreid in de voorgaande paragraaf aan bod gekomen en zullen hier dan ook niet herhaald worden.

⁴⁶ De Raad is daarentegen van mening dat het krijgen van een biologisch eigen kind of een adoptiekind iets wezenlijks anders is.

8.7.1 Gewenste basis voor een systeem van leeftijdsgrenzen

Zes van de negen ondervraagde organisaties geven aan dat zij wel suggesties hebben voor een nieuwe basis voor een systeem van leeftijdsgrenzen. Drie vullen deze vraag niet in. Eén van de **vergunninghouders** stelt voor om het systeem te baseren op ervaringen in biologisch eigen gezinnen en pedagogische adviezen, Een andere sluit daar redelijk bij aan door uit te willen gaan van pedagogische uitgangspunten, aangevuld met onderzoek met betrekking tot adoptie. Een volgende vergunninghouder bepleit een maximum van 50 jaar leeftijdsverschil.⁴⁷

Een van de vergunninghouders wil dat er ruimte komt voor (aanstaande) adoptiefouders om hun ongewenste kinderloosheid te verwerken. Het huidige systeem maakt dat bijna onmogelijk.⁴⁸

De **Raad** is voor een systeem met een bovengrens van 46 jaar en een maximum leeftijdsverschil van 40 jaar tussen ouder en kind met een uitzondering op dat maximum leeftijdsverschil bij tweede en volgende plaatsingen. Voor de motivatie daarover verwijzen we naar paragraaf 8.5. In de enquête benadrukt de Raad nog dat hiermee wordt voorkomen dat het kind dan tweemaal een uitzonderingspositie krijgt (adoptie en oudere ouders). Verder voegt men toe dat een kind in de puberteit en jongvolwassenheid middenin een losmakingsproces komt terwijl de oudere ouder dan een groter beroep op het kind doet. Tot slot vraagt de Raad aandacht voor het feit, dat moeders in de menopauze eigen aandachtspunten hebben terwijl het kind dan in de puberteit zit en ook extra aandacht vraagt.

De **BZA** verwijst naar haar artikel 'leeftijdsgrens voor adoptie aan herziening toe' (BZA, 2004) waarin betoogd wordt dat zij graag een liberalisering ziet van de leeftijdsgrenzen omdat nu geschikte ouders vanwege het passeren van een vrij willekeurige grens niet meer in staat zijn een kind een thuis te bieden.

8.7.2 Belang van het kind en leeftijdsgrenzen

Over de vraag of de huidige leeftijdsgrenzen het belang van het kind dienen, zijn de meningen verdeeld, dit is mede afhankelijk van de grens waarover de mening wordt gepeild. Vier respondenten vinden van wel, zeven vinden van niet (met daarin drie dubbele scores zowel ja als nee). Een **vergunninghouder** vindt dat er meer kanten aan zitten, want het belang van het kind is dat het geadopteerd wordt. Wanneer geschikte ouders uitgesloten worden alleen op basis van hun leeftijd en het kind daardoor niet geadopteerd wordt, dient het systeem duidelijk niet het belang van het kind. De **BZA** voegt daaraan toe dat in hun ogen de huidige leeftijdsgrenzen op geen enkele manier effectief

⁴⁷ Dit pleidooi wordt door een van de vergunninghouders herhaald gehouden.

⁴⁸ Om een onderbouwing te geven vanuit het perspectief van de adoptiefouders: echtpaar besluit om kinderen te willen krijgen, leeftijd is conform maatschappelijke ontwikkelingen 29 jaar. Eerst een jaar zelf proberen zwanger te worden, voordat via huisarts een verwijzing wordt gegeven voor gynaecoloog. Inclusief wachttijden is dit paar ruim 31 jaar wanneer onderzoek wordt opgestart. Reële aanname is dat onderzoek 1,5 a 2 jaar in beslag neemt (dan zijn ze 33 jaar) voordat verwijzing naar IVF of andere vruchtbaarheidsbehandeling volgt. Wachtijd voor aanvang IVF behandeling 1 jaar, het paar is dan 34 jaar. Na 1,5 jaar en een aantal mislukte pogingen stopt het paar met IVF, men is dan ruim 35 jaar. Geef het paar 1 jaar voor verwerking van de ongewenste kinderloosheid, dan zijn we inmiddels 36 jaar. Stel dat men zich toch al halverwege dat jaar heeft aangemeld voor adoptie, dan is men 35,5 jaar bij aanmelding. Tel daarbij op de huidige wachtlijsten en het paar is bij aankomst van het eerste kind rond de 40 jaar.

het belang van adoptiefkinderen dienen, vanwege willekeur voor kinderen (special-needs/gezond/sibling) en beperking van de kans op adoptie voor kinderen.⁴⁹

Bijzondere aandacht vraagt de **Raad** voor het ontduiken van leeftijdscriteria via de éénouder-procedure. Naar de mening van de Raad is het ontduiken van de leeftijdscriteria via de éénouder-procedure niet in het belang van het adoptiefkind. Ten eerste kan het kind hierdoor terecht komen bij een fors oudere adoptiefouder. Ten tweede leidt het kiezen voor de éénouder-procedure tot een verzwakking van de juridische positie van het kind, doordat (in eerste instantie) met maar één van de twee adoptiefouders familierechtelijke betrekkingen ontstaan. De Raad pleit voor het opheffen van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een beginseltoestemming met het oog op éénouder-adoptie, indien er sprake is van een vaste relatie. Of op zijn minst te realiseren dat de bij wet- en regelgeving vastgelegde leeftijdsgrenzen ook gelden voor de partner van de aspirant-adoptiefouder. Voor het probleem dat homoseksuele partners die niet samen een kind uit het buitenland kunnen adopteren moet de oplossing naar mening van de Raad niet gezocht worden in de éénouder-constructie maar in het bij wet realiseren dat zij ook als getrouwd paar wettelijk kunnen adopteren.

8.7.3 Hanteren leeftijdsgrenzen

Naar ervaring van zes van de bevroagde organisaties worden de leeftijdsgrenzen strak gehanteerd en drie organisaties geven aan dat er af en toe uitzonderingen op de regels mogelijk zijn. De Raad meldt dat er voortdurend uitzonderingen worden gemaakt.

Vijf vergunninghouders en de Raad hebben elk wel eens met uitzonderingen te maken gehad. De overige twee vergunninghouders en de BZA geven aan dat zij hiermee nooit te maken hebben gehad. Wanneer er uitzonderingen gemaakt worden betreft dit in feite alle onderdelen van de leeftijdsgrenzen. In de enquête is getracht te achterhalen hoe vaak dergelijke uitzonderingen nu daadwerkelijk gemaakt worden, maar registratie daarvan ontbreekt, hetgeen kwantificeren niet mogelijk maakt.

8.7.4 Samenvatting enquête

De enquête brengt de standpunten van respondenten, voor zover nog niet uit de interviews naar voren gekomen, in beeld.

De Raad wil een stelsel van leeftijdsgrenzen handhaven maar de éénouder-adoptie binnen een relatie - mede als insteek om leeftijdsgrenzen te omzeilen - moet naar mening van de Raad vanuit het belang van het kind stopgezet worden.

De vergunninghouders zijn voorstanders van het handhaven van een stelsel van leeftijdsgrenzen al dan niet met enige verruiming van leeftijden van ouders en mogelijkheden om in het belang van een individueel kind beargumenteerd te kunnen afwijken van regels.

De BZA wenst een volledige liberalisering van de regels vanuit de invalshoek dat zulks de belangen van kinderen het beste dient.

⁴⁹ Maar er is geen enkele beperking voor jongere ouders om een special needs kind op te nemen of een sibling.

8.8 Samenvatting

De maatschappelijke trend van uitgesteld ouderschap leidt niet tot een groter aandeel van moeders die op of boven hun vijfenveertigste levensjaar nog met kinderen starten.

De gemiddelde leeftijd van moeders die hun eerste kind krijgen, is sinds 1956 weliswaar 4 jaar gestegen (van 26 naar 30), maar ligt daarbij nog zeer ruim onder de wettelijke leeftijdsgrens van 42 jaar voor adoptiefouders.

Over HET moment in het leven om kinderen te krijgen of de transitie naar ouderschap te maken, kan op grond van deze literatuur geen uitspraak gedaan worden. Uit onderzoeksliteratuur blijkt dat ouder ouderschap, waarbij we het in termen van bovenstaande onderzoeken hebben over ouderschap vanaf 30 jaar, vele voordelen biedt maar ook enkele nadelen kent.

Er is geen eenduidige empirische evidentie voor de hoogte van leeftijdsgrenzen voor ouders in procedures voor interlandelijke adoptie.

SAV en BZA ervaren leeftijdsgrenzen als beperkend en Raad, vergunninghouders en ervaringsdeskundigen vinden leeftijdsgrenzen randvoorwaardelijk voor een goed verlopende adoptie. Laatstgenoemden verschillen echter van mening over de hoogte van de leeftijdsgrens voor ouders. Alle respondenten pleiten voor afschaffing van de IBO-procedure.

8.9 Conclusies

Naar aanleiding van de juridische analyse komen we tot de volgende conclusies:

1. Ten aanzien van de leeftijdsgrenzen van ouders merken we op, dat de Wobka heldere regels geeft, maar dat de uitwerking van deze regels in de lagere regelgeving uitvoerig is en door zijn ingewikkelde opbouw voor betrokken aspirant-adoptiefouders niet goed toegankelijk is. Toch is er uit het oogpunt van de rechtstaat, indien een beroep op bijzondere omstandigheden gewenst wordt geacht, veel te zeggen voor een gedetailleerde uitwerking van de bijzondere omstandigheden waarop een ouderpaar een beroep kan doen. Het handelen en de beslissingen van overheidsorganen, in dit geval van de minister van Justitie, wordt daarmee voorspelbaar en toetsbaar. Schijnbare eenvoud - een leeftijdsgrens met een aan de Minister toegekende bevoegdheid om daar in bijzondere omstandigheden in het belang van het kind van af te wijken - heeft het nadeel dat onduidelijk is in welke gevallen aanvragers wel en niet een beroep kunnen doen op bijzondere omstandigheden. Deze schijnbare eenvoud zou het overheidsoptreden onvoorspelbaar kunnen maken en daardoor wellicht minstens de schijn wekken van een zekere willekeur. Daarom zouden er zeer waarschijnlijk opnieuw vele beleidsregels ontstaan waarin de gronden van afwijzing nauwkeurig zouden worden omschreven.

Ten aanzien van de mogelijkheid voor éénouder-adoptie lijkt er een voor de hand liggende oplossing voor deze niet bedoelde omzeiling van de regels. Namelijk het adopteren door één persoon uitsluitend mogelijk te maken door een ouder zonder partner. Daarmee wordt echter interlandelijke adoptie door een persoon met een partner van hetzelfde geslacht onmogelijk gemaakt.

Ten aanzien van het overschrijden van het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar merken we op dat de doelstelling van het plaatsen van broers en zussen in één gezin helder en niet omstreden is.

Bij de tweede (plaatsing van gehandicapte of zieke kinderen) en derde (adoptie van 'oudere' kinderen) doelstelling dient de vraag te worden gesteld of het in het belang is van het kind om

ouders die de leeftijd van 42 jaar zijn gepasseerd de keuze te bieden tussen geen adoptie of een adoptie van een ouder of gehandicapt kind.

2. De wetgever kampt, als het gaat om adopties door paren van gelijk geslacht, met een lastig dilemma. Enerzijds wil hij het gelijkheidsbeginsel ook op het punt van adoptie doorvoeren, anderzijds dient hij rekening te houden met de opvattingen en overtuigingen die leven in de landen van herkomst. Het dilemma klemmt temeer nu adopties binnen Nederland, sinds 1 april 2001, door een wijziging van Boek 1 van het BW mogelijk zijn gemaakt. Hoezeer principieel ook van belang, getalsmatig is deze gelijkstelling van niet zo grote betekenis, gelet op het zeer beperkte aanbod van Nederlandse adoptiefkinderen. Vandaar de druk op de wetgever, ook vanuit het parlement, om de Wobka aan te passen. Er is echter veel te zeggen voor de weg die de minister bewandelt: regelmatig houden van enquêtes in de voor ons land belangrijke landen van herkomst en op basis daarvan een beslissing nemen over de mogelijkheden van openstelling van interlandelijke adopties. Niemand is gediend met een principiële gelijkstelling in de Wobka die zou leiden tot een verminderd aanbod van kinderen en hun kans op een gezinsopvoeding zou belemmeren.
3. Ten aanzien van de 'niet-homoverklaring' speelt een zelfde dilemma. Het afgeven van een dergelijke verklaring door een Nederlands bestuursorgaan dat betrokken is bij adoptie is, ook juridisch, zeer problematisch. De gevonden oplossing is wellicht het maximaal haalbare al dringt zich wel de vraag op hoe aspirant-adoptiefouders omgaan met de eis dat zij in een brief hun persoonlijke omstandigheden moeten schetsen waaruit hun niet-homo zijn zou moeten blijken. Kan dit in redelijkheid gevraagd worden van een ouder die adoptie verlangt? Onderzocht zou ook moeten worden hoe de vergunninghouders de aspirant-adoptiefouders op dit punt informeren en ondersteunen.

Verder wijzen we op het volgende. Ofschoon de Wobka de mogelijkheid van gezamenlijke adoptie door een paar van gelijk geslacht niet kent, is er wel een mogelijkheid om het kind enige tijd later door de partner alsnog (mede) te adopteren, via de weg van de zogeheten partneradoptie. Op grond van art. 1: 227 lid 2 BW kan de echtgenoot, geregistreerde partner of andere levensgezel van de ouder het kind van die ouder adopteren. Daarmee worden beide partners de juridische ouders van het kind. Deze weg staat ook open na adoptie door één van de partners. Is deze partner eenmaal door de adoptie ouder van het kind geworden, dan kan de andere partner een verzoek tot partneradoptie in gang zetten. Als voorwaarden gelden naast de gebruikelijke voorwaarden voor adoptie: (1) dat de partners minstens drie jaar met elkaar hebben samengeleefd, onmiddellijk voorafgaand aan het partner-adoptieverzoek en (2) dat de adoptiefouder en de aspirant adoptiefouder het kind minstens een jaar hebben verzorgd en opgevoed. Uiteraard geldt ook voor dit verzoek dat het alleen wordt toegewezen als toewijzing in het belang is van het kind.

Naar aanleiding van de literatuurstudie, de cijferverzameling en de interviews en enquêtes

1. Er is geen aanleiding om op basis van maatschappelijke ontwikkelingen de leeftijdsgrens van aspirant adoptiefouders te verhogen. De cijfers laten zien dat het niet zo is dat meer moeders dan vroeger vanaf 45 jaar hun eerste kind krijgen. Ook het onderzoek dat de minister van Justitie naar aanleiding van zijn toezegging in het parlement in 2002 heeft laten uitvoeren, geeft voor verhoging van de leeftijdsgrenzen geen aanleiding.
2. Verder onderzoek op dit gebied zou zeer wenselijk zijn want het feit dat er tot op heden geen onderzoek is gedaan naar de invloed van leeftijd in combinatie met persoonlijkheidskenmerken van adoptiefouders op het verloop van een adoptie is op zijn minst een ernstige lacune te noemen. Ook betekent het ontbreken van onderzoek niet dat leeftijd er niet toe zou doen: eerder betekent het dat we niet weten hoe en in welke mate leeftijd bijdraagt aan een positieve ontwikkeling van adoptiekinderen. Vanuit het oogpunt dat interlandelijke adoptie een internationale maatregel van kindbescherming is en dat het belang van het kind zo goed mogelijk gediend moet worden met zoveel mogelijk garanties omgeven moet zijn, zijn zeker argumenten te vinden voor het handhaven van zekere leeftijdsgrenzen. Over de hoogte daarvan kunnen we op grond van onderzoek nog niet veel zeggen, maar mogelijk laat zich dat dan relateren aan de algemene maatschappelijke tendensen en aan geboortecijfers.
3. Partners in het adoptieveld zijn verdeeld over het systeem van leeftijdsgrenzen. BZA en SAV zijn voor het afschaffen van leeftijdsgrenzen en Raad, vergunninghouders en ervaringsdeskundigen pleiten voor leeftijdsgrenzen maar verschillen onderling sterk over de wijze van invulling. Alle respondenten zijn van mening dat individuele uitzonderingen op de regel mogelijk moeten zijn.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de werking van de Wobka centraal. Globaal geformuleerd diende onderzocht te worden of wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk aanleiding geven voor wijziging van de Wobka. Daartoe is door de opdrachtgever een aantal onderzoeksvragen opgesteld, verdeeld over vier deelonderzoeken. In dit laatste hoofdstuk worden de onderzoeksvragen per deelonderzoek beantwoord. Daarmee wordt ook de kernvraag beantwoord, of de Wobka gewijzigd dient te worden en zo ja op welke punten wijziging noodzakelijk is.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een toetsingskader ontworpen (zie bijlage 2 van dit rapport). Gelet op het toetsingskader dienen de uitkomsten van het onderzoek te worden beoordeeld aan de hand van de volgende twee vragen:

- Bevordert de (regelgeving van de) Wobka een adoptieprocedure en –praktijk waarin de belangen van het kind voorop staan en gewaarborgd worden?
- Faciliteert de (regelgeving van de) Wobka dat de bij adoptie betrokken instanties zorgvuldig omgaan met betrokkenen in het adoptieproces?

Bij het beoordelen van de uitkomsten van het onderzoek en bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn dus steeds de belangen van het kind en een zorgvuldige omgang met betrokkenen als maatstaf genomen.

De beantwoording van de onderzoeksvragen leidt niet alleen tot conclusies maar ook tot aanbevelingen, zeker in die gevallen waarin uit ons onderzoek blijkt dat de belangen van het kind in de knel dreigen te raken of dat er zorgvuldiger kan worden omgegaan met betrokkenen. De aanbevelingen worden per deelonderzoek, na de beantwoording van de onderzoeksvragen, weergegeven. Ook bij de aanbevelingen hebben wij ons primair laten leiden door de belangen van het kind en daarnaast door de gewenste zorgvuldige omgang met betrokkenen.

9.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen van deelonderzoek I naar duidelijkheid in wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid

1a. Is de wet- en regelgeving waar het gaat om afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken ketenpartners duidelijk?

Uit de juridische analyse kan de conclusie worden getrokken dat wet- en nadere regelgeving duidelijk zijn waar het gaat om afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken ketenpartners.

1b. Worden afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken ketenpartners eenduidig geïnterpreteerd?

Uit het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk waarvan in hoofdstuk 5 verslag wordt gedaan, blijkt dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden door de betrokken ketenpartners eenduidig worden geïnterpreteerd. Uit ons onderzoek naar de uitvoeringspraktijk blijkt geen verschil van interpretatie tussen de ketenpartners als het gaat om: voorlichting door de SAV, gezinsonderzoek

door de Raad, beginseltoestemming door de Minister, matching door de vergunninghouder, approval door de Centrale Autoriteit en nazorg door de vergunninghouders.

1c. Waaraan zijn eventuele verschillen in interpretatie toe te schrijven?

Het onderzoek heeft geen interpretatieverschillen opgeleverd. Wel is uit het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk gebleken, dat men vanuit de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de eigen taak in de uitvoering van de taak van een andere ketenpartner terecht kan komen. Voor een beschrijving van een knelpunt in dit verband wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 1d.

1d. Tot welke knelpunten leidt dit in de praktijk?

Niet zozeer door interpretatieverschillen maar door de uitvoering van de eigen taak, die in sommige gevallen de taak van een andere ketenpartner raakt, ontstaat, zo bleek uit ons uitvoeringsonderzoek, een knelpunt (beschreven onder a) . Daarnaast wijzen wij op twee knelpunten, eveneens gebleken in ons onderzoek naar de uitvoeringspraktijk, die niet zozeer om afbakening van taken gaan, maar om invulling van taken (onder b en c).

- a. Het gezinsonderzoek door de Raad en de eigen informatie inwinning door de vergunninghouder in verband met de matching.

Tijdens de interviews gaven de vergunninghouders aan dat zij in sommige gevallen ernstige zorgen hebben over de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders. De grootste vergunninghouder schatte dat dit op zijn bureau zo'n tien keer per jaar gebeurt, een kleinere vergunninghouder gaf voor zijn bureau een schatting van 2 à 3 maal per jaar. Ofschoon ernstige twijfels over de geschiktheid niet zeer vaak voorkomen, brachten de vergunninghouders deze problematiek, vanuit hun verantwoordelijkheid voor het dienen van het belang van het kind, met klem naar voren. Het blijkt voor de ketenpartners onduidelijk te zijn wat er in een dergelijk geval moet gebeuren.

De zorgen over de ongeschiktheid van de ouders kunnen ontstaan, zo gaven de vergunninghouders aan, als tijdens de intake nieuwe, actuele informatie van de ouders wordt verkregen, die niet bij de Raad bekend was ten tijde van het gezinsonderzoek. In andere gevallen beschikken Raad en vergunninghouder wel over dezelfde informatie maar is er een verschil in oordeel over de geschiktheid. Daarnaast bleek tijdens ons onderzoek dat er voor wat betreft de leeftijdsgrens van de ouders minstens door één vergunninghouder, blijkens informatie op zijn website, extra bovenwettelijke eisen worden gesteld (door een maximum te stellen aan de gemiddelde leeftijd van de ouder die om de adoptie verzoekt en zijn partner). Vanuit de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder voor de belangen van het kind is het verdedigbaar dat de vergunninghouder, indien ernstige zorgen rijzen over de geschiktheid van de ouders, geen bemiddeling wenst te doen. Uit wetssystematisch oogpunt doet zich bij deze weigering de vraag voor of een vergunninghouder bevoegd is om een aspirant-adoptiefouder te weigeren, bijvoorbeeld wegens 'ongeschiktheid'. Het is immers aan de Minister om, op basis van een raadsrapport, via een beginseltoestemming een oordeel te geven over de geschiktheid van de ouders. Is deze geschiktheid eenmaal vastgesteld, dan is het de taak van de vergunninghouders om, op basis van een vergunning van diezelfde Minister, voor bemiddeling te zorgen.

Tijdens ons onderzoek bleek, uit de interviews met de vergunninghouders en met de BZA dat vergunninghouders niet precies weten welke beleidsruimte een vergunninghouder heeft om ouders te weigeren die in het bezit zijn van een beginseltoestemming. Ook het ministerie gaf aan dat er op dit punt nog geen volledige duidelijkheid is. Daarnaast is het onduidelijk welke

route een vergunninghouder dient te doorlopen bij ernstige zorgen over de geschiktheid van de ouders. Als knelpunt daarbij werden de privacybelangen van de ouders genoemd. Het valt echter niet goed in te zien waarom juist deze belangen een obstakel vormen. In een protocol kunnen afspraken worden vastgelegd tussen de vergunninghouder en de Raad over hoe te handelen indien een vergunninghouder ernstige twijfels heeft over de geschiktheid van de ouders. In het contract dat de vergunninghouder met de ouders sluit, worden vervolgens de verplichtingen van de vergunninghouder opgenomen die hij op grond van het protocol heeft. Op die manier wordt ook tegemoetgekomen aan de privacybelangen van de ouders.

b. De invulling van de nazorgtaken door de vergunninghouders

Een ander knelpunt in ons onderzoek bleek de invulling van de taak van de vergunninghouder om nazorg te bieden. De inhoud van de nazorgtaak is niet in een regeling of beleidsdocument vastgelegd. Uit gesprekken met vergunninghouders bleek dat zij de nazorgtaak op zeer verschillende wijze invullen. De invulling varieert van nazorg uitsluitend op verzoek van de adoptiefouder tot regelmatig contact met de adoptiefouder op initiatief van de vergunninghouder.

Daarnaast bleken in de wetgeving omtrent nazorg twee knelpunten. De duur van de nazorg is niet in een regeling vastgelegd. Bovendien geldt de wettelijke plicht tot het bieden van nazorg niet voor zelfdoeners.

c. De invulling van de controlerende taak van de vergunninghouders

Als derde knelpunt noemen we de controle op buitenlandse contacten die de vergunninghouders inschakelen voor de adoptie. De ouderverenigingen zijn van mening dat de vergunninghouders door hun (van deze contacten afhankelijke) positie niet in staat zijn om deze controlerende taak op een verantwoorde wijze uit te voeren. De vergunninghouders zelf zijn, zo bleek in ons onderzoek, van mening dat zij wel in staat zijn om een deugdelijke controle uit te oefenen op hun buitenlandse contacten.

2a. Zijn de taken en bevoegdheden van de toezichthouders, het ministerie van Justitie, de Centrale Autoriteit en de Inspectie jeugdzorg duidelijk genoeg omschreven en afgebakend?

Op grond van de juridische analyse en op basis van ons onderzoek naar de uitvoeringspraktijk kan worden vastgesteld dat de taken van de Centrale Autoriteit, op grond van het Adoptieverdrag, duidelijk zijn omschreven en goed zijn afgebakend van de toezichtstaken van de Minister en van de Inspectie. De Centrale Autoriteit is belast met de afgifte van de approval.

Ten aanzien van het ministerie moeten twee taken worden onderscheiden: de afgifte van de beginseltoestemming aan ouders, in wezen ook een toezichtstaak, en de taak om toezicht uit te oefenen op de vergunninghouders.

Ten aanzien van de afgifte van de beginseltoestemming blijken uit de juridische analyse en uit het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk geen onduidelijkheid of overlap. Wel wijzen wij op een knelpunt, waarop in ons onderzoek naar de uitvoeringspraktijk is gewezen. Twee à drie keer per jaar wijkt de Minister af van het advies van de Raad door ondanks negatief advies toch een beginseltoestemming af te geven. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de Minister bestaat daartegen geen bezwaar. Maar praktisch gezien heeft een ouder niets aan een dergelijke beginseltoestemming omdat hij met het negatieve gezinsrapport, dat ook als matchingsrapport voor de vergunninghouder dient, feitelijk geen adoptie kan realiseren. Indien de huidige verhouding tussen Raad als adviseur en Minister als eindverantwoordelijke voor de beslissing over de afgifte van de beginseltoestemming, in stand blijft – en dat lijkt ons om redenen van een zuivere taakverdeling gewenst – is een oplossing voor het

gesignaleerde knelpunt niet gemakkelijk te bedenken. Gelukkig doet zich deze situatie slechts enige malen per jaar voor.

Ten aanzien van het toezicht door het ministerie is in de uitvoeringspraktijk een aantal knelpunten naar voren gekomen.

1. Het ministerie signaleert geen eigen wettelijke bevoegdheid te hebben om los van vergunningverlening of –verlenging inlichtingen in te winnen bij een vergunninghouder. Zeker in het geval van calamiteiten acht het ministerie deze bevoegdheid gewenst. Daarnaast is het ministerie van mening dat de regeling van toezicht uit te oefenen door de Inspectie ten behoeve van de Minister en het zelfstandig door de Minister uit te oefenen toezicht niet duidelijk is geregeld. Daarom oppert het ministerie de mogelijkheid van een nieuwe formulering van het toezichtsartikel (art. 25 Wobka). De Inspectie acht de door het ministerie gesignaleerde onduidelijkheid minder groot en acht ook het risico van dubbel toezicht klein, omdat de Inspectie alle toezicht uitoefent ten behoeve van de Minister en daarover altijd overleg voert.
2. Daarnaast signaleert het ministerie een knelpunt in verband met het instrumentarium rond de vergunningverlening of –intrekking. Het ministerie pleit voor het opnemen van een wettelijke bevoegdheid om vergunningen aan de vergunninghouders op te schorten, zo nodig per land. Dit toezichtsinstrument is in de onderzoeksperiode tweemaal gebruikt om, in afwachting van het op orde brengen van zaken bij een vergunninghouder, of in afwachting van betere adoptieomstandigheden in een bepaald land, adopties stop te zetten. Op grond van de wet kan de Minister in deze gevallen alleen kiezen voor het intrekken van de vergunning, omdat ‘opschorten’ in de Wobka niet wordt genoemd. De Minister koos niet voor het wel in de wet genoemde instrument van intrekken, zo bleek desgevraagd, omdat dit een te zwaar middel werd geacht aangezien daarmee in feite een einde komt aan de werkzaamheden van de vergunninghouder. Ofschoon ‘opschorten’ niet als instrument in de Wobka wordt genoemd, kan verdedigd worden dat de Minister hiertoe bevoegd is op grond van het uitgangspunt in het bestuursrecht dat een orgaan dat het meerdere (intrekken) mag ook bevoegd is tot het mindere (opschorten). De vraag is echter wat er tegen zou pleiten om dit instrument, daar waar het in de onderzoeksperiode is ingezet en effectief is gebleken, op te nemen in de Wobka. Het ministerie pleit er voor om eveneens expliciet in de wet op te nemen dat opschorting per land mogelijk is. Dit is vooral van belang, indien misstanden in een zendend land blijken en het ministerie adoptiebemiddeling vanuit het betreffende land voorlopig niet verantwoord acht.
3. Het ministerie signaleert tenslotte nog de behoefte aan een ander instrument, te weten het vereiste van een machtiging per land, als het gaat om werkzaamheden van de vergunninghouder in niet-verdragslanden. Op deze wijze zou, bijvoorbeeld ook bij uitbreiding van werkzaamheden van de vergunninghouder, een machtiging voor een ‘nieuw’ land bij de Minister moeten worden aangevraagd. Door deze aanvraag is het ministerie op de hoogte van de werkzaamheden in dit ‘nieuwe’ land. Zonodig kunnen dan voorwaarden worden gesteld waaronder de werkzaamheden in dat land mogen worden verricht.

De Inspectie signaleert twee knelpunten.

1. Het eerste knelpunt betreft het financieel toezicht dat haar in de Wobka is opgedragen. Deze toezichtstaak vraagt veel specifieke expertise die de Inspectie op geen enkel ander

toezichtsgebied kan toepassen, omdat zij daar geen financiële toezichtstaken heeft. De vergunninghouders hebben in ons onderzoek naar de uitvoeringspraktijk aangegeven het financieel toezicht mager te vinden en signaleerden ook gebrekkige kennis en ervaring bij de Inspectie. Dit ondersteunt het knelpunt dat de Inspectie in ons onderzoek heeft ingebracht.

2. Daarnaast heeft de Inspectie behoefte aan verruiming van haar taken. In haar overige toezichtstaken legt zij de nadruk op het maken van een risicoanalyse met betrokkenen om van daaruit te komen tot prioriteiten in het toezicht. Zij heeft de wens deze werkwijze ook toe te passen op dit veld. Daarvoor is het, zo stelt de Inspectie, noodzakelijk het toezicht zodanig uit te breiden dat alle aspecten die met inhoud en kwaliteit te maken hebben (van voorlichting tot nazorg) onder haar toezichtstaak worden gebracht. Wellicht komt deze wens ook tegemoet aan de kritiek, die vergunninghouders in ons onderzoek hebben geuit, omdat het toezicht door hen als zeer formeel wordt ervaren.

2b. Is er sprake van overlap van taken?

Er is wellicht één risico van overlap. In de beantwoording van onderzoeksvraag 2a wezen we daar al op. Het ministerie signaleert het risico van overlap tussen het toezicht uit te oefenen door de Minister en het toezicht uit te oefenen door de Inspectie. De Inspectie acht dit risico echter klein. Van de zijde van de vergunninghouders is niet gesignaleerd dat er dubbel toezicht over hen wordt uitgeoefend. Ofschoon verheldering van art 25 Wobka zou kunnen worden onderzocht, menen wij dat afbakening van toezichtstaken tussen Minister en Inspectie vooral een zaak is van duidelijke beleidsafspraken tussen Minister en Inspectie. Zie daarover ook aanbeveling 6 in paragraaf 9.2.1.

2c. Zo ja, waar ligt deze overlap?

Zie voor de beantwoording van deze vraag de beantwoording van de vragen 2a en 2b.

2d. Wat zijn de gevolgen van deze overlap?

In ons onderzoek naar de uitvoeringspraktijk is niet gebleken dat het door het ministerie gesignaleerde risico van overlap zich ook feitelijk heeft gerealiseerd.

Wel kan in algemene zin worden gezegd, dat het voor effectief toezicht noodzakelijk is dat toezichthouders goede afspraken maken over het uit te oefenen toezicht. Dit klemt te meer indien zich calamiteiten voordoen.

2e. Zijn er taken die tussen wal en schip vallen?

De Inspectie wijst op een leemte in de Wobka. De Inspectie pleit daarom, zoals hierboven al gezegd, voor een verruiming van haar toezichtstaak in de zin dat er een algemene toezichtstaak komt op alle aspecten die te maken hebben met kwaliteit en inhoud van werk van de vergunninghouders. Op die manier zou het door de Inspectie uit te oefenen toezicht alle taken van de vergunninghouder kunnen omvatten en raken er, althans op grond van de wet, geen taken tussen wal en schip.

Wij moeten in dit verband echter wijzen op het volgende. In het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk gaf de Inspectie aan in de onderzoeksperiode maar in zeer beperkte mate toe te zijn gekomen aan thematisch uit te oefenen toezicht in verband met de zeer beperkte formatie die voor het toezicht op grond van de Wobka beschikbaar is. In feite was er bijna alleen financiële ruimte voor toezicht naar aanleiding van calamiteiten. De ervaringen van de vergunninghouders ondersteunen dit. Feitelijk heeft er dus vooral onderzoek plaatsgevonden naar aanleiding van calamiteiten en financieel toezicht. Het thematisch onderzoek is door gebrek aan menskracht nog niet voldoende uit de verf gekomen en in zekere zin tussen wal en schip geraakt.

3a. Beschikken de Minister, de Inspectie jeugdzorg en de Centrale Autoriteit naar hun eigen oordeel en dat van onafhankelijke deskundigen over voldoende bevoegdheden om de bij de wet vastgelegde toezichtstaak goed te kunnen uitvoeren?

Zoals hierboven al omschreven, acht de Inspectie verruiming van haar toezichtstaak naar een algemeen toezicht op kwaliteit noodzakelijk en dringt zij aan op het weghalen van het financieel toezicht.

Het ministerie acht een eigen algemene bevoegdheid tot het inwinnen van inlichtingen noodzakelijk, evenals voor niet-verdragslanden een vergunningstelsel met een machtiging per land.

De vergunninghouders hebben, desgevraagd als ervaringsdeskundigen, een tamelijk kritisch oordeel gegeven over het uitgeoefende toezicht. De kritiek betrof echter niet zozeer de bevoegdheden, maar eerder het formeel karakter van het toezicht en het ontbreken van voldoende deskundigheid (bij het financieel toezicht).

Onafhankelijke deskundigen zijn in ons onderzoek niet bevestigd op de bevoegdheden in verband met de toezichtstaak, omdat zij op dit punt over onvoldoende kennis beschikten.

3b. Indien niet, tot welke knelpunten leidt dit?

Het is, in het algemeen en dus ook in dit onderzoek, niet goed mogelijk vast te stellen welke gevolgen bijvoorbeeld het uitblijven van thematisch toezicht, of het minder goed uitoefenen van ander toezicht exact heeft gehad in de onderzoeksperiode. Wel kan in het algemeen worden gezegd dat deugdelijk toezicht en effectieve toezichtsinstrumenten uitermate belangrijk zijn, zeker als het gaat om bewaking van de belangen van het kind. Een effectieve cyclus van beleid, toezicht en handhaving draagt bij tot een adoptieveld, waarin men zich in nog sterkere mate laat leiden door de belangen van het kind.

3c. Indien niet, hoe zouden de knelpunten opgelost kunnen worden?

Voor beantwoording van deze vraag verwijzen we naar de aanbevelingen 6, 7 en 8 in paragraaf 9.2.1.

9.2.1 Aanbevelingen naar aanleiding van deelonderzoek I

1. Wij adviseren in een lagere regeling, of in een protocol duidelijkheid te scheppen op het punt van de positie die de vergunninghouder heeft, indien hij meent dat hij ouders zou moeten weigeren vanwege 'ongeschiktheid'. In deze regeling zou, uit een oogpunt van zorgvuldigheid, als hoofdregel een acceptatieplicht voor vergunninghouders moeten worden opgenomen. Daarnaast zouden in de regeling de gronden moeten worden genoemd, die in het belang van het kind, kunnen leiden tot weigering, zoals de feitelijke onmogelijkheid van de vergunninghouder om aan de wensen van een aspirant-adoptiefouder te voldoen bijvoorbeeld omdat het zendende land aanvullende voorwaarden stelt aan adoptiefouders waaraan deze ouders niet voldoen, of omdat de ouders een kind wensen uit een land waarmee de vergunninghouder geen contacten onderhoudt. Ook zou als weigeringsgrond moeten worden opgenomen dat de vergunninghouder, door nieuwe actuele informatie, gegronde redenen heeft om aan de geschiktheid van de ouders te twijfelen. De regeling of het protocol zou in geval van deze laatste weigeringsgrond ook een procedure moeten bevatten die aangeeft op welke wijze de geschiktheid van de ouders na de weigering opnieuw wordt beoordeeld. Het meest voor de hand ligt dat de vergunninghouder aan de aspirant-adoptiefouders toestemming vraagt om zijn zorgen kenbaar te maken aan de Raad, en in afschrift aan de Minister, waarna vervolgens de Raad een heronderzoek instelt en tot een nieuw advies over de geschiktheid van de ouders komt. Weigering van de ouders betekent dat de vergunninghouder gerechtigd is bemiddeling te weigeren.

Met een dergelijke regeling wordt enerzijds recht gedaan aan een zorgvuldige omgang met aspirant-adoptiefouders die al 'geschikt' bevonden zijn, anderzijds wordt voldoende ruimte geboden aan de vergunninghouders om, vooral bij gebleken nieuwe actuele feiten, in het belang van het kind een nieuw oordeel over de geschiktheid van de ouder te vragen aan de Raad.

We wijzen er als aandachtspunt op dat bij deelbemiddeling de toets door de vergunninghouder niet wordt uitgevoerd omdat in dat geval de matching niet door de vergunninghouder wordt gedaan.

2. Omdat nazorg een belangrijke factor kan zijn in het doen slagen van de adoptie, bevelen wij aan in een beleidsstuk de (minimale) inhoud van de nazorgtaken vast te leggen. Het ministerie heeft hiermee een begin gemaakt, door een discussienota over de nazorg aan de vergunninghouders te zenden. Bespreking hiervan is echter, door omstandigheden, uitgesteld. Het is dringend gewenst dat discussie en vervolgens vaststelling van beleid op dit punt op redelijk korte termijn plaatsvindt.
3. Daarnaast bevelen wij op het punt van nazorg een tweetal wijzigingen van de Wobka aan. De duur van de wettelijke nazorgtaak zou weer expliciet vastgelegd moeten worden. Nazorg voor de duur van een jaar lijkt voor de hand te liggen, omdat het veld ook van deze termijn (gebaseerd op oude regelgeving) uitgaat. Het lijkt echter gewenst om deze of een andere termijn vast te stellen na overleg met de vergunninghouders. Dit overleg kan gekoppeld worden aan de te voeren gesprekken over de discussienota omtrent de inhoud van de nazorg. Een tweede wijziging van de Wobka zou de wettelijke plicht voor vergunninghouders voor het verzorgen van nazorg voor zelfdoeners vast moeten leggen. Uit het oogpunt van het belang van het kind en uit het oogpunt van zorgvuldig handelen ten opzichte van de adoptiefouders valt niet goed in te zien waarom ten aanzien van deze groep ouders geen plicht tot nazorg in de wet is vastgelegd. Naar aanleiding van dit punt brengen we onder de aandacht dat nadere afspraken over nazorg gevolgen kunnen hebben voor de financiële middelen die de vergunninghouders voor deze taak beschikbaar moeten hebben.
4. Naar aanleiding van aanbeveling 3 merken wij op dat vele betrokkenen er in ons onderzoek op hebben gewezen dat binnen de reguliere hulpverlening te weinig specifieke deskundigheid aanwezig is op het punt van adoptie. Wij bevelen aan in de toegang tot de reguliere jeugdzorg in deze specifieke deskundigheid te voorzien.
5. In een protocol zou het ministerie, in nauw overleg met de vergunninghouders en met de Inspectie, aard en frequentie van de door de vergunninghouders uit te oefenen controle op buitenlandse contacten vast moeten leggen. Op deze wijze wordt een norm geboden voor deze cruciale controle. Omdat effectieve controle een sleutelrol speelt in een zorgvuldige gang van zaken rond adoptie bevelen wij daarnaast aan twee jaar na inwerkingtreding van het protocol, met de ketenpartners te evalueren of het protocol feitelijk heeft geleid tot effectievere controle.
6. Wij bevelen aan om de Wobka zo te wijzigen dat het financieel toezicht, om in de conclusies genoemde redenen, weggehaald wordt bij de Inspectie. Dit toezicht kan wellicht worden overgebracht naar het ministerie. Daarnaast zou het toezichtsartikel zo moeten worden geformuleerd dat de Inspectie toezicht houdt op alle aspecten van kwaliteit en inhoud van werk van de vergunninghouders.

In verband met de door het ministerie gewenste duidelijke scheiding van toezichtstaken van de Minister en die van de Inspectie adviseren wij het opstellen van een duidelijk toezichtsarrangement met procesafspraken, Planning & Control-kalender en een risicoanalyse opgesteld door de Inspectie en het ministerie in nauw overleg met de vergunninghouders. Binnen de jeugdzorg is onlangs een dergelijk arrangement ontworpen⁵⁰. Wij bevelen aan om voor dit arrangement in het adoptieveld nauw aan te sluiten bij deze opzet, uiteraard met inachtneming van het specifieke karakter van het adoptieveld. Mocht na enige jaren blijken dat dit toezichtsarrangement in onvoldoende mate duidelijkheid schept over de toezichtstaken van de Inspectie en van het ministerie, dan moet nader onderzocht worden of herformulering van het toezichtsartikel in de Wobka uitkomst kan bieden.

Overigens welke afspraken ook worden gemaakt, indien de Inspectie, zoals in de onderzoeksperiode het geval bleek te zijn, niet voldoende tijd heeft voor thematisch toezicht, dan blijft een toezichtsarrangement een dode letter. Er zal dus, buiten het noodzakelijke calamiteitenonderzoek, financiële ruimte moeten worden vrijgemaakt voor structureel thematisch toezicht.

7. In de Wobka zou een bevoegdheid moeten worden opgenomen die het ministerie in staat stelt bij vergunninghouders inlichtingen in te winnen omtrent de uitoefening van hun werkzaamheden. Zeker in geval van calamiteiten is een dergelijke bevoegdheid noodzakelijk om adequaat te kunnen handelen. Daarnaast dient de Minister over deze bevoegdheid te beschikken om zonodig politieke verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer.
8. Voor het uitoefenen van effectiever toezicht op de werkzaamheden van vergunninghouders in niet-verdragslanden, kan nader aansluiting worden gezocht bij de bepalingen van het verdrag. Vergunninghouders kunnen in verdragslanden op grond van het verdrag hun taken alleen uitvoeren indien zij daarvoor een machtiging hebben van de Centrale Autoriteit van het eigen land en die van het land waar zij willen gaan werken. In de Wobka zou t.a.v. niet-verdragslanden een stelsel moeten worden opgenomen van een algemene vergunning gekoppeld aan een machtiging voor een of meer specifieke landen. Hierdoor is de Minister op de hoogte van de werkzaamheden in een bepaald land en hij kan daaraan zonodig voorwaarden stellen en/of daarop specifiek toezicht uit laten oefenen.

9.3 Beantwoording onderzoeksvragen deelonderzoek II naar sanctionering

4a en b. Doen zich in de praktijk problemen voor ten aanzien van de taken van vergunninghouders en zo ja om welke taken gaat het dan?

Op grond van de juridische analyse kan worden gesteld dat duidelijk is welke taken de Wobka de vergunninghouders in handen geeft. Kerntaak is de bemiddeling. Op een mogelijke overlap of vermenging van taken tijdens de intake met de aspirant-adoptiefouders, indien bij de vergunninghouders vragen rijzen over de geschiktheid van de ouders, is gewezen in de beantwoording van vraag 1d (onder a). Voor aanbevelingen op dit punt verwijzen we naar aanbeveling 1 in paragraaf 9.2.1.

Op de wenselijkheid van nadere invulling van de nazorg wezen we eveneens bij de beantwoording van vraag 1d (onder b). Dit punt komt terug in aanbeveling 2 in paragraaf 9.2.1. Ten aanzien van de controlerende taak die de vergunninghouders hebben ten opzichte van de buitenlandse contacten, is

⁵⁰ Toezicht en handhaving in de jeugdzorg', VWS Den Haag, mei 2004

in onderzoeksvraag 1d (onder c) al vastgesteld dat, ofschoon de vergunninghouders zelf van mening zijn deze taak goed uit te kunnen oefenen, de ouderverenigingen daar kritische vragen bij stellen. Dit leidt tot aanbeveling 5 in paragraaf 9.2.1

Een taak die nog niet aan de orde is geweest in deelonderzoek 1 is de taak van de vergunninghouder om in het zendende land informatie te verzamelen over het te adopteren kind. De situatie in bepaalde landen maakt het niet altijd mogelijk volledig na te gaan wat de exacte omstandigheden zijn, waarin het te adopteren kind is opgegroeid en of in dit geval is voldaan aan het subsidiariteitsvereiste. Dit speelt vooral in niet-verdragslanden, omdat daar geen Centrale Autoriteit is die toezicht houdt op, of een vergunning verleent aan bepaalde tehuizen die tevens als contact voor de Nederlandse vergunninghouders fungeren. De vergunninghouders geven aan dat het met enige regelmaat voorkomt dat zij er bij een adoptie uit een niet-verdragsland niet in slagen alle noodzakelijke informatie binnen te krijgen. Zij geven tevens aan niet goed te weten hoe in dit geval te handelen. Vóór de adoptie pleit het argument, zo werd gesteld, dat een kind het hier altijd beter heeft dan in het eigen land. Tegen het doorzetten van de adoptie wordt aangevoerd, dat onvoldoende informatie onaanvaardbare risico's met zich meebrengt voor het te adopteren kind en ook voor de adoptiefouders. Dit laatste wordt ook benadrukt door de ouderverenigingen zoals LOGA en Overschatten die mede zijn opgericht om de ketenpartners te wijzen op adoptierisico's door gebrekkige informatie over het kind.

Naar ons oordeel laat het Adoptieverdrag, dat het belang van het kind voorop stelt, geen andere conclusie toe dan dat opname van een kind ter adoptie alleen kan worden toegestaan indien alle relevante informatie over dit kind beschikbaar is, omdat anders te veel risico bestaat dat de belangen van het kind in de knel komen. Het beschikken over alle relevante informatie is immers een belangrijke voorwaarde voor het doen slagen van de adoptie. Bovendien is deze informatie ook noodzakelijk uit het oogpunt van een zorgvuldige omgang met de adoptiefouders.

5a en b. Over welke bevoegdheden beschikken de autoriteiten om op deze problemen te reageren en welk instrumentarium gebruiken zij daarbij?

Aan het verlenen of verlengen van een vergunning kan de Minister voorwaarden koppelen, bijvoorbeeld op het punt van de invulling van nazorg of op het punt van het stopzetten van een adoptie, indien over het kind onvoldoende informatie beschikbaar komt. Op de naleving van deze voorwaarden kan op verzoek van de Minister door de Inspectie toezicht worden uitgeoefend. Wanneer de uitkomsten van het toezicht daar aanleiding toe geven, kan de Minister, in geval hij meent dat dit uit het oogpunt van het dienen van het belang van het kind noodzakelijk is, de vergunning opschorten, in afwachting van het moment dat de vergunninghouder wel in staat is om aan de voorwaarden te voldoen. In zeer ernstige gevallen kan hij ook besluiten de vergunning in te trekken of niet te verlengen.

De Inspectie heeft geen eigen bevoegdheden om op onvoldoende taakuitoefening of andere problemen bij de vergunninghouder te reageren. Het is aan de Minister om zonodig aan de uitkomsten van het uitgeoefende toezicht conclusies te verbinden door de vergunning op te schorten, niet te verlengen of in te trekken.

Overigens heeft de Inspectie er in ons onderzoek op gewezen dat de verplichte informatievoorziening door de vergunninghouders aan de Minister te wensen over laat, omdat de verschillende vergunninghouders ongelijksoortige informatie aanleveren die daardoor moeilijk onderling vergelijkbaar is. De Inspectie beveelt daarom aan om gebruik te maken van de mogelijkheid die art. 23 lid 3 Wobka biedt om een amvb te maken, waarin aangegeven wordt welke informatie de vergunninghouders dienen aan te leveren.

6. Hoe gebruikt de Centrale Autoriteit haar bevoegdheden ten aanzien van de vergunninghouders?

De Centrale Autoriteit heeft geen bevoegdheden ten aanzien van de vergunninghouders. De vraag over het gebruik van deze bevoegdheden kan dan ook niet worden beantwoord.

De enige bevoegdheid van de Centrale Autoriteit is, bij een adoptie op grond van het verdrag, de afgifte van de approval, op basis van een advies van de vergunninghouder, voordat het kind in ons land zal worden opgenomen. Via de afgifte van de approval heeft de Centrale Autoriteit wel invloed op de taakuitoefening van de vergunninghouders. Voordat de approval wordt afgegeven toetst de Centrale Autoriteit namelijk:

- of alle stukken aanwezig zijn;
- of het gezinsonderzoek is geënt op het kind dat feitelijk wordt opgenomen;
- of er medische risico's zijn en
- of voldaan is aan de leeftijdseis.

In ons onderzoek gaf het bureau Centrale Autoriteit aan dat het 'in sommige gevallen' voorkomt dat de approval op basis van deze toetsing niet wordt afgegeven.

NB: Ten tijde van het formuleren van de onderzoeksvragen is waarschijnlijk enige verwarring ontstaan over de taken en bevoegdheden van de minister van Justitie en die van de Centrale Autoriteit ten aanzien van de vergunninghouders. Het is vooral de Minister die bevoegdheden heeft om toezicht uit te oefenen en zonodig te sanctioneren en niet de Centrale Autoriteit. Daarom is tijdens het onderzoek gekozen voor herformulering van de onderzoeksvragen van vraag 6 en 7 door telkens, waar naar bevoegdheden van de Centrale Autoriteit wordt gevraagd, te lezen 'de Minister'.

In de nieuwe formulering luidt vraag 6:

6a tot en met d. Hoe gebruikt de Minister zijn bevoegdheden ten aanzien van de vergunninghouders, hoe vaak is dat gebeurd, welke instrumenten worden ingezet en om welke redenen gebeurt dat?

Zoals bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1a is aangegeven, heeft de Minister zijn bevoegdheden in de onderzoeksperiode tweemaal gebruikt in reactie op misstanden. De vergunning van een vergunninghouder werd voor Haïti opgeschort om deze vergunninghouder de gelegenheid te bieden orde op zaken te stellen. Daarnaast werd hetzelfde instrument ingezet bij geconstateerde misstanden in Cambodja. Het intrekken van een vergunning is in de onderzoeksperiode door de Minister niet ingezet als instrument. De Minister heeft, zo bleek desgevraagd, een voorkeur voor het instrument van opschorten, omdat anders de werkzaamheden van de vergunninghouder min of meer definitief stil worden gelegd.

Omtrent verlenging van de vergunningen die op basis van de Wobka zijn afgegeven moet voor het eerst in 2005 door de Minister worden besloten. Dit instrument kon dus in de onderzoeksperiode nog niet worden ingezet en door ons evenmin worden onderzocht.

7a tot en met d. Beschikt de Minister over voldoende instrumenten in het geval dat een vergunninghouder het Verdrag of de Wobka, inclusief de nadere regelgeving, niet naleeft?

Het verschil tussen bevoegdheden en instrumenten bleek tijdens ons onderzoek niet relevant en evenmin werkbaar. We hebben ons tijdens het onderzoek daarom beperkt tot onderzoek naar de bevoegdheden van de Minister en de overige toezichthouders en de toepassing daarvan en daarmee dus geen antwoord gezocht op vraag 7 a en verder.

8 a tot en met c. Zijn de criteria, waaraan het handelen van de vergunninghouders moet worden getoetst, helder en duidelijk in wet- en regelgeving neergelegd? Zo nee, wat ontbreekt er aan? Hoe zou dat kunnen worden verholpen?

Ofschoon de taken van de vergunninghouder in de Wobka zijn opgesomd en de Wobka kan worden gezien als een nationale uitwerking van het Adoptieverdrag dat de belangen van het kind voorop stelt, bevat de Wobka geen expliciete plicht voor de vergunninghouders om de belangen van het kind voorop te stellen. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat zij dit niet zoveel mogelijk doen. Toch valt er, zoals de Inspectie bepleit, veel te zeggen voor opname van een algemene verplichting van de vergunninghouders om in de uitvoering van hun taken altijd het belang van het kind voorop te stellen. Uit te oefenen toezicht richt zich dan, behalve op het naleven van voorschriften op bepaalde onderdelen, ook op de kernvraag: dient de vergunninghouder in voldoende mate de belangen van het kind?

Daarnaast hebben wij tijdens ons onderzoek vastgesteld dat sommige taken nadere invulling behoeven. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1d (onder b en c) noemden wij al de noodzaak van een nadere invulling van de nazorgtaak. Ook werd al genoemd de taak om in het kader van de bemiddeling buitenlandse contacten te controleren. Eveneens kwam bij vraag 1d (onder a) aan de orde de noodzaak van een protocol voor de Raad en de vergunninghouder, indien de vergunninghouder de ouders op basis van actuele informatie ongeschikt acht. Op deze punten dient het handelen van de vergunninghouder nader gereguleerd te worden door de Minister, vanzelfsprekend in overleg met de vergunninghouders. Na deze nadere regelgeving wordt het toetsen van de werkzaamheden, althans op deze punten, beter mogelijk. Uiteraard dienen de uitkomsten van een dergelijke toetsing te worden bezien in het licht van de (ook in de wet expliciet op te nemen) kernplicht van de vergunninghouder om de belangen van het kind voorop te stellen.

Klachtencommissie

Ofschoon er in de onderzoeksvragen van dit deelonderzoek niet expliciet naar gevraagd wordt, menen wij ook een conclusie te moeten trekken over de Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie. Deze klachtencommissie is alleen bereikbaar via de vergunninghouder waarover geklaagd wordt. De klachtencommissie zelf heeft aangegeven dit een ongewenste situatie te vinden. Zeker in verband met de afhankelijke positie, waarin klagers zich ten opzichte van de vergunninghouder bevinden, is rechtstreekse bereikbaarheid een belangrijke voorwaarde voor de toegang tot de klachtencommissie. Daarnaast bleek in ons uitvoeringsonderzoek dat niet alle vergunninghouders even duidelijk zijn over het voortzetten of tijdelijk stopzetten van de bemiddeling in geval een ouder een klacht indient. Ook hier geldt weer dat dit, mede in verband met de afhankelijke positie van adoptiefouders, een ongewenste situatie is. Vergunninghouders moeten duidelijk maken dat de bemiddeling in beginsel gewoon wordt voortgezet indien een ouder een klacht indient. Tenslotte blijken klagers niet in alle gevallen inzage in het oordeel van de klachtencommissie te krijgen.

9.3.2 Aanbevelingen naar aanleiding van deelonderzoek II

1. Het ministerie dient in een beleidsstuk duidelijk te maken aan de vergunninghouders dat zij de adoptiebemiddeling moeten staken als blijkt dat zij niet in staat zijn om de noodzakelijke informatie over het te adopteren kind te verwerven. Zonodig zou deze wijze van werken kunnen worden opgenomen in de voorwaarden waaronder een vergunning aan een vergunninghouder wordt verleend.
2. In de Wobka zou voorafgaand aan de opsomming van de taken van de vergunninghouders, als uitgangspunt moeten worden opgenomen dat de vergunninghouders bij de uitoefening van al hun taken zich primair laten leiden door de belangen van het kind, zoals nader uitgewerkt in het IVRK.
3. Op basis van art. 23 lid 3 Wobka dient een amvb te worden opgesteld, waardoor de verplichte informatieverstrekking van de vergunninghouders aan de Minister beter gestroomlijnd wordt zodat de verstrekte informatie optimaal kan worden benut voor beleidsvorming en toezicht.
4. Wij bevelen, uit een oogpunt van zorgvuldige omgang met aspirant-adoptiefouders aan, om aspirant-adoptiefouders rechtstreekse toegang tot de klachtencommissie te geven en om de klachtencommissie te verplichten zijn oordeel in alle gevallen aan de klagers bekend te maken. Om dit te bewerkstelligen kan in de Wobka de klachtenprocedure worden overgenomen uit de Wet op de jeugdzorg. Daarnaast zou het ministerie de vergunninghouders zodanig moeten instrueren dat duidelijk is dat bij indiening van een klacht een lopende bemiddeling in beginsel gewoon moet worden voortgezet.

9.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen van deelonderzoek III naar de adoptieprocedure bij deelbemiddeling

9a. Hoe wordt de wet- en regelgeving betreffende de adoptieprocedure bij deelbemiddeling in de praktijk toegepast?

De regeling voor deelbemiddeling verplicht aspirant-adoptiefouders om aan de vergunninghouder waaraan het ministerie, op hun verzoek, het gezinsrapport heeft toegezonden, op te geven van welke buitenlandse contacten zij voor hun adoptie gebruik wensen te maken. Vervolgens is het de taak van de vergunninghouder om een onderzoek in te stellen naar zuiverheid en zorgvuldig handelen van deze buitenlandse contacten. Na dit onderzoek brengt de vergunninghouder advies uit aan de Minister waarna hij, mede aan de hand van dit advies, beslist of het gezinsrapport kan worden doorgezonden aan het gecontroleerde contact in het buitenland. Aan dit besluit kan de Minister voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld om nadere informatie te verstrekken over het te leggen contact of over het te adopteren kind.

De vergunninghouders gaven in ons onderzoek aan dat het zeker binnen de huidige beperkingen (de controle dient binnen acht weken te geschieden en daarvoor wordt een vergoeding van € 680,- betaald) niet mogelijk is de buitenlandse contacten op een zorgvuldige wijze te controleren. De vergunninghouders stellen dat in feite regelmatige controle ter plaatse noodzakelijk is. Feitelijk, zo gaven de vergunninghouders aan, is de huidige controle een papieren controle. En zelfs bij deze papieren controle plaatsten de vergunninghouders de kanttekening dat de echtheid van officiële stukken niet altijd kan worden vastgesteld.

Anders gezegd, het onderzoek door de vergunninghouder naar de buitenlandse contacten, in feite de kern van het toezicht op deelbemiddeling, is zeer beperkt en biedt bepaald geen garantie dat de belangen van het kind voorop zullen staan en dat zorgvuldig gehandeld wordt ten opzichte van de aspirant-adoptiefouders. Er is, zo vinden alle betrokken instanties, bij de huidige werkwijze een veel te groot risico dat misstanden ontstaan en dat de belangen van kinderen in de knel komen.

De BZA geeft aan grote waarde te hechten aan controle op deelbemiddeling, maar signaleert dat onduidelijk is of de vergunninghouder de opgegeven contacten controleert en hoe dat gebeurt. In feite geven dus alle betrokkenen aan dat de controle op de contacten die voor de deelbemiddeling worden ingezet te weinig garanties biedt op zuiverheid en zorgvuldigheid van handelen van de buitenlandse contacten.

Aan het slot van onze onderzoeksperiode, eind april 2004, heeft de minister van Justitie de Tweede Kamer laten weten dat hij, naar aanleiding van incidenten zoals hierboven beschreven, zijn controle heeft aangescherpt, in die zin dat hij het advies van de vergunninghouder minder snel overneemt en veel vaker dan voorheen om aanvullende informatie vraagt, aan de vergunninghouder maar bijvoorbeeld ook aan Buitenlandse Zaken. Bovendien wordt vanuit het ministerie nu contact gelegd met het buitenlandse contact en wordt de toestemming voor de deelbemiddeling niet gegeven, voordat dit buitenlandse contact schriftelijk heeft ingestemd met de eisen die ons land (op grond van het Adoptieverdrag) aan interlandelijke adoptie stelt. Welke gevolgen deze nieuwe werkwijze in de praktijk zal hebben en welke ervaringen de vergunninghouders en de ouders daarmee opdoen, kon vanzelfsprekend niet door ons worden onderzocht vanwege het recente karakter van de aangescherpte controle.

9b. Verloopt de procedure zoals in de wet- en regelgeving is vastgelegd?

Voor zover we binnen de grenzen van ons onderzoek hebben kunnen vaststellen, verloopt de procedure, als ouders zich eenmaal hebben gemeld bij een vergunninghouder, zoals in wet- en regelgeving is vastgelegd: de ouders doen opgave van hun contacten bij de vergunninghouder, deze controleert (naar vermogen) de opgegeven contacten en brengt daarover advies uit aan de Minister, die vervolgens al dan niet het groene licht geeft voor de adoptie door te bepalen dat het gezinsrapport mag worden toegezonden aan het gecontroleerde contact. In een brief d.d. 10 juni 2003 heeft de Minister de vergunninghouders uitdrukkelijk verzocht om, in geval een vergunninghouder zich onvoldoende toegerust acht in een bepaald deelbemiddelingsverzoek een advies uit te brengen, zoveel mogelijk informatie te verzamelen en deze informatie samen met de mededeling dat geen advies kan worden uitgebracht aan het ministerie te zenden. Het ministerie handelt het verzoek dan zelf af en schakelt voor informatie inwinning dan bijvoorbeeld ISS of het ministerie van Buitenlandse Zaken in.

Het viel buiten de grenzen en mogelijkheden van dit onderzoek om te achterhalen of ouders, geheel buiten de regels van de Wobka, dus illegaal, kinderen adopteren. Wel meldt de minister van Justitie in de, in beantwoording van vraag 9a genoemde brief aan de Kamer (d.d. 28 april 2004) dat het in de Verenigde Staten is voorgekomen dat een kind al aan ouders was overhandigd, voordat de Minister zijn toestemming voor de interlandelijke adoptie had gegeven. Ook meldde hij dat, eveneens in de Verenigde Staten, een adoptie had plaatsgevonden in strijd met de leeftijdsgrenzen die gelden voor een te adopteren kind. Deze gebeurtenissen vormden mede aanleiding voor de verscherpte controle zoals omschreven bij de beantwoording van vraag 9a.

9c. Worden er onregelmatigheden geconstateerd?

Het is niet zozeer dat de betrokkenen zich binnen de procedure niet aan de regels van de Wobka en de nadere uitwerking daarvan houden maar dat, zoals bij de beantwoording van vraag 9a is gesignaleerd, het inhoudelijk voor de vergunninghouders nauwelijks mogelijk is om deugdelijke controle uit te oefenen op de buitenlandse contacten. Daarmee vervalt als het ware de zin die ligt onder de regeling voor deelbemiddeling. Doel ervan is zorgvuldig controleren van de buitenlandse contacten die voor de adoptie zullen worden ingeschakeld, voordat de aspirant-adoptiefouders met hen in zee gaan. Omdat deze controle niet voldoende garanties biedt doen zich bij deelbemiddeling, zo meldden de vergunninghouders misstanden voor. Met deze misstanden worden aspirant-adoptiefouders geconfronteerd nadat zij, met de toestemming van de Minister op zak, al in het buitenland zijn om de adoptie feitelijk te regelen. Gedacht moet bijvoorbeeld worden aan financiële misstanden zoals het extra moeten betalen voor de adoptie, bijvoorbeeld voor de inschakeling van een tweede advocaat, of voor versnelling van de procedure. Ook is niet altijd sluitend vast te stellen dat de afstand van de biologische ouders deugdelijk is geregeld.

9d. Indien ja, hoe vaak worden onregelmatigheden gesignaleerd?

Hoe vaak zich onregelmatigheden voordoen in het buitenland in geval van deelbemiddeling kon in het kader van dit onderzoek niet worden vastgesteld, omdat vergunninghouders daarvan geen registratie bij (kunnen) houden. De misstanden spelen zich immers af op een moment in de procedure die zich aan hun verantwoordelijkheid en waarneming onttrekt. Wel konden alle vergunninghouders, die bij deelbemiddeling zijn betrokken voorbeelden noemen van misstanden. Uit de interviews en uit de enquête komt het beeld naar voren van onvoldoende mogelijkheden om echt feitelijk te controleren wat er in het buitenland bij een deelbemiddeling gebeurt, waardoor onregelmatigheden niet zijn uit te sluiten.

9e. Indien ja, waardoor worden de onregelmatigheden veroorzaakt?

Alle betrokkenen bij deelbemiddeling zoeken een belangrijke oorzaak van de onregelmatigheden, die zich rond adopties in het buitenland voordoen, bij de ontoereikende controle op de buitenlandse contacten.

9f. Welke knelpunten worden door de ketenpartners (en door de ouders) ervaren?

Naast het in de beantwoording van vraag 9e. genoemde knelpunt van de beperkte mogelijkheid van de vergunninghouders om de buitenlandse contacten van de ouders te controleren, wijst de Raad op de noodzaak van een grondige controle op de deugdelijkheid van de afstandsprocedure met name in de Verenigde Staten. Tevens noemen ouderorganisaties en vergunninghouders de extra kosten, waarmee ouders in sommige gevallen ter plaatse worden geconfronteerd. Vergunninghouders zijn van mening dat deelbemiddeling niet past binnen hun visie op adoptie en de daaraan gekoppelde eisen voor wat betreft zorgvuldigheid van procedures. Tenslotte merkt het ministerie op dat er bij deelbemiddeling alleen controle plaatsvindt aan het begin van de procedure bij het besluit van de Minister over de doorzending van het gezinsrapport aan het gecontroleerde buitenlandse contact. Daarna vindt geen controle meer plaats.

10a. Zijn c.q. kunnen de belangen van het kind bij een adoptieprocedure via deelbemiddeling voldoende worden gewaarborgd?

Ofschoon zelfdoen in individuele gevallen een goede start kan betekenen voor kind en ouders geeft een aantal vergunninghouders desgevraagd expliciet aan dat bij de huidige werkwijze onvoldoende garanties kunnen worden geboden dat de belangen van het kind gewaarborgd zijn. Voor één vergunninghouder is dit gegeven aanleiding om geen deelbemiddelingen meer te doen. Ook de Raad benadrukt dat, ook al zal er in veel gevallen zuiver en goed gehandeld worden, waarborgen daarvoor ontbreken. De BZA is van mening dat de belangen van het kind bij deelbemiddeling niet in de knel komen.

In het licht van de beantwoording van de onderzoeksvragen 9c en d over de niet voldoende effectieve controle, moet echter worden vastgesteld dat er in de procedure voor deelbemiddeling onvoldoende waarborgen zijn, dat de belangen van het kind voorop worden gesteld. Of de verscherpte controle, die de Minister in april 2004 heeft beschreven, in voldoende mate kan waarborgen dat de belangen van het kind bij deelbemiddeling niet in de knel raken, kan pas over enige tijd worden vastgesteld.

10b. Vooral waar het gaat om het toetsen van de omstandigheden waaronder de adoptie tot stand gekomen is en de kanalen waarvan gebruik is gemaakt?

Juist op deze twee punten zijn de vergunninghouders, zo geven zij zelf aan, niet in staat om effectief controle uit te oefenen.

10c. In het geval dat niet zo is, waar ligt dat dan aan?

De vergunninghouders noemen zelf als oorzaak het bedrag waarvoor zij de controle bij deelbemiddeling moeten uitvoeren (€680,-) en de beperkte tijd die zij daarvoor hebben (8 weken). Daarnaast kan de vraag worden gesteld of het überhaupt mogelijk is om vanuit Nederland buitenlandse contacten te toetsen en daarbij ook zaken op te sporen die zich ter plaatse afspelen als de ouders zich eenmaal in het buitenland bevinden, zoals bijvoorbeeld extra betalingen, die van hen gevraagd worden.

11a. Beschikt de Centrale Autoriteit over voldoende instrumenten om de zorgvuldigheid bij deelbemiddeling te controleren?

De Centrale Autoriteit is een orgaan dat door het Adoptieverdrag in het leven is geroepen en dat daarmee zijn bevoegdheden aan dit verdrag ontleent. Omdat deelbemiddeling binnen het verdrag niet is toegestaan, en deelbemiddeling zich dus afspeelt in niet-verdragslanden, heeft de Centrale Autoriteit geen formele rol.

Autoriteit in ons land is de Minister. Hij moet, op grond van de Wobka, na controle door de vergunninghouder van de buitenlandse contacten beslissen of de deelbemiddeling door mag gaan. Geeft hij, mede op basis van het advies van de vergunninghouder eenmaal zijn fiat, zonodig na eigen onderzoek via ISS of het ministerie van Buitenlandse Zaken, dan is het verloop van de adoptieprocedure vervolgens in handen van de ouders. Na de matching vindt geen finale controle meer plaats (zoals dat wel het geval is bij adopties in verdragslanden, door middel van de approval af te geven door de Centrale Autoriteit). Het ministerie stelt in ons onderzoek voor om bij adopties uit niet-verdragslanden, dus ook bij alle deelbemiddelingen, een vergelijkbare procedure in de Wobka op te nemen. Voordat het kind naar ons land toe komt, zou de minister van Justitie een 'approval' af moeten geven, om op die manier een laatste controle uit te kunnen voeren, bijvoorbeeld:

- op deugdelijkheid van de papieren;
- op een zorgvuldige regeling van afstand en
- op medische risico's.

Een andere mogelijkheid die door het ministerie is geopperd om de controle te intensiveren, is, om aan deelbemiddeling altijd de afgifte van een beginseltoestemming op naam te koppelen, zodat pas als bekend is welk kind geadopteerd gaat worden, beginseltoestemming wordt gegeven.

9.4.2 Aanbevelingen bij deelonderzoek III

1. Omdat de waarborgen voor het belang van het kind staan of vallen met een deugdelijke controle op de in te schakelen buitenlandse contacten bevelen wij aan om met de vergunninghouders te overleggen op welke wijze zij beter gefaciliteerd kunnen worden voor de uitvoering van deze taak.
2. Daarnaast bevelen wij aan, om in samenspraak met de vergunninghouders, te onderzoeken of de controlerende taken effectiever kunnen worden uitgevoerd door één vergunninghouder die in het bijzonder met deze taak wordt belast. Er kan dan in ieder geval veel meer expertise worden ontwikkeld, waardoor zeer waarschijnlijk de kwaliteit van de controle aan effectiviteit zal winnen.
3. Vervolgens zou in de Wobka voor adoptieprocedures in niet-verdragslanden, dus ook bij alle deelbemiddelingen, een extra controle moment moeten worden opgenomen, vergelijkbaar met de approval. Deze controle, vlak voordat het kind in ons land zal worden opgenomen, zou moeten worden uitgevoerd door de Minister. De inhoud van de controle zou gelijk moeten zijn aan de toets die vooraf gaat aan de afgifte van de approval bij een adoptie op grond van het verdrag.
4. Ofschoon er door het ministerie verscherpte controle is ingezet, blijktens de brief van de Minister d.d. 28 april 2004, is het daarnaast zeer gewenst om de controle ook op een andere wijze te intensiveren, namelijk door aan deelbemiddeling altijd een beginseltoestemming op

naam te koppelen. Dit betekent dat de naam van het kind bekend moet zijn, voordat de beginseltoestemming kan worden afgegeven.

9.5 Beantwoording van de onderzoeksvragen van deelonderzoek IV naar de leeftijdsgrenzen⁵¹

12. Sluit het systeem van leeftijdsgrenzen aan bij de recente wetenschappelijke inzichten uit de ontwikkelingspsychologie en pedagogie, voor zover het specifiek het opvoeden van een adoptiekind betreft?

Wetenschappelijk onderzoek geeft geen eenduidig uitsluitsel over een leeftijdsgrens voor ouders, dergelijk onderzoek is namelijk niet gedaan. Dit betekent niet dat de leeftijdsgrenzen niet houdbaar zijn, maar wel dat de wetgever zich niet op empirisch onderzoek kan baseren bij het vaststellen van leeftijdsgrenzen.

De leeftijdsgrenzen zijn bedoeld om de adoptie zo goed mogelijk van start te laten gaan en het kind zoveel mogelijk garanties te bieden op een zo adequaat mogelijke gezinsopvoeding die tot in de volwassenheid duurt.

Het huidige systeem van leeftijdsgrenzen voldoet hier in grote lijnen aan. De leeftijdsgrens van 6 jaar voor het binnenkomende kind is vanuit onderzoeksgegevens bezien wellicht aan de hoge kant. In de geciteerde onderzoeken naar ontspoorde adoptieplaatsingen was de gemiddelde leeftijd van binnenkomst tussen de 3,3 en 3,9 jaar. De praktijk zal daar meteen - terecht - tegenin werpen dat leeftijd alleen maar een indicator is voor een verleden van verwaarlozing en andere negatieve levenservaringen (het 'kinderbeschermingsverleden'). Dat brengt ons op de opmerking dat er weliswaar een leeftijdsgrens gesteld is, maar dat deze alleen maar indicatief kan zijn en het vooral van belang is te achterhalen welke ervaring het kind meebrengt om ervoor te kunnen zorgen dat de adoptie en de ingroei in het gezin (zo nodig met ondersteuning) optimaal verlopen.

De leeftijdsgrenzen van ouders zijn op grond van de literatuur niet eenduidig te stellen. Oudere ouders lijken meer beschikbaar, maar indien zij echt meer dan 40 jaar schelen met hun kind, wordt hun leeftijd toch als lastig en soms problematisch ervaren door de kinderen.

Ten aanzien van gezinsopbouw is wel bekend dat de plaats in de kinderrij van invloed kan zijn op het ontwikkelingsverloop van het kind. Zo ook de gezinsgrootte en het al dan niet binnenkomen met een broertje of zusje. Als vuistregel geldt dan geen boven of tussenplaatsingen en zo mogelijk geen te grote gezinnen (vier kinderen of meer).

Voor de 42+ regeling en de verplichte koppeling van oudere, special needs kinderen aan oudere ouders kon geen empirische evidentie gevonden worden. Het zou echter zeer zinvol zijn om nader te onderzoeken hoe het gaat met de gezinnen en kinderen die op oudere leeftijd (boven 2 jaar) geadopteerd zijn enerzijds door 42+ ouders en anderzijds door jongere ouders.

Uit het onderzoek in hoofdstuk 8 blijkt overigens dat er een aanzienlijk aantal landen is dat een ondergrens hanteert voor de leeftijd van adoptiefouders en dat met enige regelmaat ook een bepaling inzake wenselijk leeftijdsverschil tussen ouder en kind (40 of 45 jaar) wordt teruggevonden.

⁵¹ Door de aard van de onderzoeksvragen in dit deelonderzoek, vallen de beantwoording van de onderzoeksvragen en het doen van aanbevelingen samen. Er is dus voor dit deelonderzoek geen specifieke paragraaf met aanbevelingen opgenomen.

13. Wat zijn de opvattingen van de betrokken actoren over het huidige systeem van leeftijdsgrenzen?

Leeftijdsgrens van het kind

Over het algemeen wordt de leeftijdsgrens van 6 jaar door betrokkenen gezien als de uiterste leeftijd waarop adoptie gemiddeld gesproken nog een goede kans van slagen heeft. Met name vanuit de adoptiefouders wordt gepleit voor een veel lagere leeftijdsgrens omdat de adoptie in het algemeen kansrijker is naarmate het kind jonger is.

Leeftijdsgrens ouders

Alle actoren zijn het er over eens dat de leeftijd van de ouders een rol dient te spelen in de beoordeling van de geschiktheid van de ouders. Vanuit de optiek dat het stellen van een leeftijdsgrens de kans op het doen slagen van de adoptie verhoogt, wordt door nagenoeg alle actoren een leeftijdsgrens zinvol geacht. Eén actor pleit expliciet voor het loslaten van algemene leeftijdsgrenzen, hij beveelt aan om de leeftijd van de ouders te betrekken bij hun geschiktheid voor de adoptie. Het stellen van een algemene grens zal altijd weerstanden oproepen omdat er zich altijd zo op het oog zeer geschikte ouders zullen aanbieden die net buiten de grenzen vallen, toch pleit er veel voor om in de Wobka leeftijdsgrenzen op te nemen. Een dergelijke leeftijdsgrens kan zorgvuldig worden bepaald en is ook duidelijk in de richting van de aspirant-adoptiefouders. Zou de leeftijd bij het oordeel naar de geschiktheid van de ouders worden betrokken, dan dient de Raad, telkens opnieuw een individuele afweging te maken en dit besluit te motiveren. Bovendien biedt dit oordeel niet veel meer garanties dan een leeftijdsgrens in de wet. Immers hoe flexibel ouders die voor hun leeftijd nu nog heel jeugdig lijken, over tien jaar zullen zijn, kan ook de Raad niet of nauwelijks inschatten. Al met al zou een geschiktheidsonderzoek waarbij ook de leeftijd wordt betrokken veel tijd kosten en waarschijnlijk niet veel meer opleveren dan een bij wet te stellen leeftijdsgrens. Bovendien zouden wisselende leeftijden waarop adoptie in verschillende gevallen wordt toegestaan, in het veld veel onrust veroorzaken en wellicht de schijn van willekeur oproepen. En tenslotte zou de Raad om deze schijn tegen te gaan ongetwijfeld genoodzaakt zijn beleidsregels te ontwikkelen omtrent leeftijdsgrenzen waarop de raadsmedewerkers hun oordeel over de geschiktheid dienen te baseren. Langs een omweg zouden er dan dus toch weer leeftijdsgrenzen worden gehanteerd.

Vanuit de wetenschap wordt duidelijk dat van geen enkele leeftijdsgrens objectief kan worden gezegd dat dit de enige juiste is. Daarom dient de wetgever te zoeken naar een leeftijdsgrens die gemiddeld genomen de kans op succes van de adoptie bevordert. Ofschoon er hier en daar gepleit wordt voor verhoging van de leeftijdsgrens, naar bijvoorbeeld 48 jaar, is er ook breed draagvlak voor de huidige grens van 46 jaar.

Maximaal leeftijdsverschil van 40 jaar

Enige vergunninghouders hebben er op gewezen dat het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar bij tweede en volgende onderplaatsingen soms praktisch moeilijk is toe te passen en in het buitenland bovendien moeilijk kan worden uitgelegd.

14. Hoe absoluut moeten de leeftijdsgrenzen gehanteerd worden

Eenzijds wordt door veel actoren gepleit voor het niet te absoluut hanteren van te stellen leeftijdsgrenzen. Anderzijds blijkt uit ons onderzoek dat er veel verzet is tegen ondoorzichtige regelingen die ' uitzondering op uitzondering' mogelijk maken. Wij pleiten voor een tamelijk absolute hantering van de leeftijdsgrenzen. Een belangrijke eis die aan de overheid mag worden gesteld is om burgers in gelijke gevallen gelijk te behandelen en om de schijn van willekeur te voorkomen.

Leeftijdsgrenzen brengen nu eenmaal 'grensgevallen' met zich mee, dat is inherent aan het stellen van leeftijdsgrenzen. Schuiven deze grenzen op door de grensgevallen toch maar in te sluiten, dan ontstaan er even verderop wederom grensgevallen. Daardoor dreigt een onevenwichtig en wat willekeurig beleid te ontstaan dat de schijn wekt dat indien op de juiste plaats maar voldoende druk wordt uitgeoefend, gemakkelijk ontheffing kan worden verkregen.

Daarom verdient het de voorkeur, nu een leeftijdsgrens toch zeer gewenst lijkt, deze grens tamelijk absoluut te hanteren.

Een uitzondering op het absoluut hanteren van de leeftijdsgrenzen zou naar ons oordeel alleen kunnen worden gemaakt in geval van een onderplaatsing of van plaatsing van een zusje of broertje in het gezin.

15a. Moet het systeem van de leeftijdsgrenzen verruimd worden gezien de ontwikkelingen in de maatschappij?

Ofschoon, in vergelijking met enige decennia geleden, vrouwen op hogere leeftijd hun eerste kind krijgen, lijkt het aantal geboorten in hogere leeftijdsklassen ongeveer gelijk te zijn gebleven. Er worden, net als vijftig jaar geleden, relatief weinig eerste kinderen geboren bij moeders vanaf 45 jaar. Ook geboorten van tweede, derde en volgende kinderen in deze leeftijdsgroep zijn, net als vroeger, schaars. De cijfermatige ontwikkelingen in de samenleving geven daarmee geen aanleiding tot verhoging van de leeftijdsgrenzen. Anders gezegd, de bewering dat beginnend moederschap tegenwoordig vanaf 45 jaar steeds meer voor komt, wordt niet door cijfers ondersteund. Daarmee geeft deze bewering ook geen aanleiding voor verhoging van de leeftijdsgrens voor adoptiefouders.

In verband met deze leeftijdsgrens geven wij nog het volgende in overweging. Het is belangrijk dat de overheid in de richting van mogelijke belangstellenden voor adoptie duidelijk is over de leeftijdsgrens en over de gemiddelde duur van de procedure. Indien daarover duidelijkheid bestaat, ligt er ook bij de aspirant-adoptiefouders een eigen verantwoordelijkheid indien zij pas 'laat' aan een adoptieprocedure beginnen. De druk op de leeftijdsgrenzen kan ten opzichte van goed geïnformeerde burgers wellicht beter worden weerstaan.

15b. Zo ja welke van de volgende onderdelen: leeftijd adoptiefouders, leeftijd adoptiefkind, leeftijdsverschil tussen oudste ouder en kind en leeftijdsverschil tussen jongste aanwezige kind en nieuw te plaatsen adoptiefkind, verdienen aanpassing?

Zoals blijkt uit de beantwoording van de onderzoeksvragen 12, 13 en 15a geven de pedagogische wetenschap en de maatschappelijke tendens rond de leeftijd waarop vrouwen moeder worden, geen aanleiding om de leeftijdsgrenzen fundamenteel te wijzigen. Wel stellen wij een ander systeem van leeftijdsgrenzen voor. Daarvoor verwijzen we naar de beantwoording van onderzoeksvraag 15d.

15c. Welke argumenten vóór en tegen verruiming van de leeftijdsgrenzen kunnen hiervoor worden aangedragen?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen we naar de beantwoording van de vragen 12 en 13.

15d. Hoe zou een mogelijk nieuw systeem vorm gegeven kunnen worden?

Zoals al gezegd, er zijn geen harde gegevens in de wetenschap die op een bepaalde absolute leeftijdsgrens wijzen. Daarnaast geven de cijfermatige ontwikkelingen rond ouderschap geen aanleiding voor verhoging van de leeftijdsgrenzen voor ouders. Wel wordt door de wetenschap en ook door een groot deel van het adoptieveld de noodzaak van een leeftijdsgrens erkend waarbij redelijk

veel draagvlak is voor de thans in de Wobka gehanteerde grenzen van 46 jaar en van 42 jaar, in geval van twee verzoekers, te koppelen aan de leeftijd van de oudste verzoeker.

Als de (oudste) aspirant-adoptiefouder de leeftijd van 42 jaar bereikt kan hij geen verzoek meer indienen om beginseltoestemming. De leeftijd van 42 jaar wordt gekoppeld aan het moment waarop de (oudste) aspirant-adoptiefouder zijn verzoek om beginseltoestemming indient.

Indien een aspirant-adoptiefouder de leeftijd van 46 bereikt is adoptie niet meer mogelijk. De beginseltoestemming vervalt bij het bereiken van deze leeftijd van rechtswege.

De leeftijdsgrens van 42 jaar voor de beginseltoestemming zorgt er voor dat bij een gemiddelde duur van de adoptieprocedure van drie tot vier jaar een aspirant-adoptiefouder die beginseltoestemming krijgt ook feitelijk in staat zal worden gesteld om een kind te adopteren. Anders gezegd: wie om een beginseltoestemming verzoekt voordat hij 42 jaar oud is, maakt nog een gerede kans op verwerkelijking van zijn adoptiewens zonder dat de gehele procedure en de wachttijden worden gedomineerd door het naderen van de leeftijd van 46 jaar.

In dit systeem zou ook de duur van de beginseltoestemming kunnen worden verlengd. Gelet op de lengte van de gemiddelde adoptieprocedure, zou de beginseltoestemming vier jaar geldig moeten zijn. Daarna is verlenging mogelijk. De (al dan niet verlengde) beginseltoestemming vervalt echter, zoals al gezegd, van rechtswege bij het bereiken van de 46-jarige leeftijd. Een ouder die 39 is als hij zijn verzoek indient, kan dus, als de adoptiewens nog niet is vervuld na vier jaar, op 43-jarige leeftijd een verzoek om verlenging indienen. Ofschoon een beginseltoestemming in principe vier jaar geldig is, vervalt deze toestemming in dit geval eerder, namelijk als de verzoeker 46 jaar wordt.

Door het koppelen van een leeftijdsgrens aan de indiening van het verzoek en door een ruimte van vier jaar te creëren tussen indiening en 'fatale' grens, kan wellicht de stress die rond het bereiken van de leeftijd van 46 jaar ontstaat, worden verminderd. Dit is van belang, omdat onder druk van die leeftijdsgrens het risico bestaat dat te snelle en niet voldoende doordachte beslissingen worden genomen.

Daarnaast stellen wij voor om in een nieuw systeem de koppeling te laten vervallen tussen 42-plus en min of meer gedwongen opname van een gehandicapt kind. Hoezeer het doel van deze koppeling ook positief te waarderen valt – meer kansen bieden voor adoptie aan gehandicapte kinderen - is deze koppeling ons inziens niet de juiste weg om te bereiken dat er meer gehandicapte kinderen in Nederland op een goede wijze in een gezin worden opgenomen. Een dergelijke specifieke opname dient vanuit een sterke motivatie te gebeuren, ongeacht de leeftijd van de ouders en mag niet plaatsvinden in een min of meer gedwongen ('anders geen kind') kader. Bovendien valt, vanuit het oogpunt van het belang van het kind, niet goed in te zien waarom juist relatief oudere ouders in het bijzonder geschikt zouden zijn voor opname van een gehandicapt kind waarbij gemiddeld genomen nog meer van de pedagogische kwaliteiten van de ouders wordt gevraagd. Wij realiseren ons dat de door ons voorgestelde ontkoppeling kan betekenen dat er minder gehandicapte kinderen zullen worden geadopteerd. Hoezeer wij dit gevolg ook betreuren, menen wij toch, in het belang van het kind, dat de koppeling tussen leeftijd van de ouder en moeilijk plaatsbaar kind niet de juiste weg is om deze kinderen meer kansen te bieden.

Ten aanzien van het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar stellen wij voor om dit vereiste alleen los te laten als het gaat om een onderplaatsing van een tweede of een volgend kind. Met name bij deze onderplaatsingen levert dit maximale leeftijdsverschil, gekoppeld aan een gewenst leeftijdsverschil van 2 jaar tussen een al geplaatst kind en een nog te plaatsen kind, een knelpunt op dat er toe kan leiden dat er in een aantal gevallen geen volgend kind kan worden geadopteerd terwijl deze plaatsing vanuit het oogpunt van alle betrokkenen wenselijk is.

Ten aanzien van het onderzoek van de Raad naar de geschiktheid van de ouders, stellen wij voor de IBO-procedure af te schaffen. Ongeacht de leeftijd van de ouders zou de Raad, indien blijkt dat ouders bereid zijn een gehandicapt kind, een ouder kind, of twee kinderen op te nemen, de specifieke geschiktheid van de ouders voor deze opnames moeten onderzoeken.

Eénouder-adoptie

Ofschoon de onderzoeksvragen op het punt van één-ouderadoptie geen aanleiding geven voor conclusies en aanbevelingen, wijzen wij op een knelpunt. De mogelijkheid van adoptie door één persoon ook als hij gehuwd is of een geregistreerd partnerschap is aangegaan, is vooral van belang voor homoseksuele stellen. In dat geval verzoekt aanvankelijk één ouder om adoptie. Een jaar na opname in het gezin is het dan voor de andere ouder mogelijk om het kind eveneens te adopteren. Deze regeling schept echter ook de ruimte voor stellen waarvan de oudste partner te 'oud' is voor adoptie om gebruik te maken van de mogelijkheid van één-ouderadoptie. De jongste ouder treedt in dat geval als enige verzoeker op. Ofschoon in het gezinsonderzoek door de Raad de leeftijd van de partner wel meegenomen wordt in geval van één-ouderadoptie, geldt dan geen absolute leeftijdsgrens voor hem.

Deze constructie roept in het adoptieveld weerstanden op omdat het duidelijk de bedoeling is van de verzoeker om samen met de partner het kind te verzorgen en op te voeden. Deze weerstanden zijn ook inhoudelijk terecht. Indien een verzoeker een kind opneemt mag worden verwacht dat de partner van deze verzoeker minstens als sociale ouder op zal gaan treden. In feite zijn er dan dus twee ouders. In dat geval valt niet goed in te zien waarom voor de partner niet de leeftijdsgrenzen gelden. Daarom stellen wij voor, in geval van adoptie door één ouder die duurzaam een gemeenschappelijke huishouding voert met een partner, om de leeftijdsgrenzen voor adoptie ook te koppelen aan de leeftijd van deze partner. In dit geval is voor beide leeftijdsgrenzen, net als bij een adoptieverzoek door twee verzoekers, de leeftijd van de oudste van de twee, dus van de verzoeker of van zijn partner, bepalend. Dient een verzoeker van 39 jaar met een partner van 45 jaar een verzoek om beginseltoestemming in, dan zal dit verzoek dus worden afgewezen in verband met de leeftijd van de partner.

De voorgestelde regeling heeft, evenals overigens de huidige regeling, wel tot gevolg dat een alleenstaande verzoeker van bijvoorbeeld 36 jaar een kind kan adopteren maar dat dit niet mogelijk is voor een verzoeker van dezelfde leeftijd die een partner heeft van bijvoorbeeld 47 jaar.

9.6 Slotconclusie over de Wobka

Na beantwoording van de onderzoeksvragen, dient nog de hoofdvraag van deze wetsevaluatie te worden beantwoord. Is er, gelet op de uitkomsten van het onderzoek, getoetst aan de twee vragen van het toetsingskader, aanleiding om de Wobka of de nadere regelgeving te wijzigen?

Ofschoon wij op onderdelen in onze aanbevelingen wijzigingen van de Wobka voorstellen, moet, gelet op de uitkomsten van de onderzoeksvragen, in algemene zin worden vastgesteld dat de Wobka op hoofdlijnen voldoet als instrument om interlandelijke adoptie zodanig te laten verlopen dat de belangen van het kind voorop staan en dat zorgvuldig wordt omgegaan met betrokkenen.

Door ketenpartners en andere betrokkenen gesignaleerde onduidelijkheden, bijvoorbeeld rond invulling en afbakening van taken, worden ons inziens niet zozeer veroorzaakt door onduidelijkheid van de wetgeving, maar vooral door nog in onvoldoende mate uitgewerkt beleid. Wij menen dat de Wobka meer mogelijkheden biedt om in beleid, taken en verantwoordelijkheden te verhelderen en uit te werken, zeker als het gaat om de vergunninghouders. De Minister heeft als verlener van de vergunning de mogelijkheid om aan zijn vergunning een aantal voorwaarden te koppelen. Dit is in het bestuursrecht een zeer gebruikelijke wijze om de kwaliteit van een taak, die middels een vergunning aan een ander orgaan wordt afgestaan, te bewaken en te bevorderen. De beleidsvoering, middels het stellen van voorwaarden door de Minister, zou er vanzelfsprekend op gericht moeten zijn dat de belangen van het kind voorop worden gezet en dat zorgvuldig wordt omgegaan met betrokkenen.

Door het opleggen van specifieke voorwaarden zou de Minister nadere eisen kunnen stellen, bijvoorbeeld op het punt van kantoorvoering, dossiervorming, opleiding en ervaring van betaalde en onbetaalde krachten die werkzaam zijn voor de vergunninghouder, de wijze van controleren van contacten in het buitenland en de invulling van nazorg. Indien dit beleid, dat uiteraard tot stand dient te komen in nauw overleg met de vergunninghouders, duidelijk is, weten de vergunninghouders beter dan tot nu toe wat er van hen verwacht wordt en welke eisen aan hun werkzaamheden worden gesteld. Zij kunnen dan op hun beurt weer duidelijk zijn naar aspirant-adoptiefouders, contacten in het buitenland en andere partners in de adoptie. Het uitoefenen van toezicht wordt door helder beleid ook gemakkelijker, omdat de regels waarop toezicht moet worden uitgeoefend bij alle betrokkenen duidelijk zijn.

Overigens levert de branche zelf, door ISO-certificering, een belangrijke bijdrage aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitoefening.

Bij de afronding van ons onderzoek staan we aan de vooravond van de eerste verlengingsronde van de vergunningen, die op basis van de Wobka aan de vergunninghouders zijn verleend. Over de verlengingen moet in 2005 door de Minister worden beslist. Deze verlengingsronde biedt ons inziens een goede mogelijkheid voor Minister en de vergunninghouders om afspraken te maken over de wijze waarop in de taakuitoefening de belangen van het kind en een zorgvuldige omgang met betrokkenen sterker kunnen worden geoperationaliseerd.

Overzicht voorgestelde aanvullingen en wijzigingen van de Wobka

- Opnemen van een wettelijke plicht voor de vergunninghouders tot het bieden van nazorg na deelbemiddeling.
- Opnemen van een termijn voor de te verlenen nazorg, bijvoorbeeld van een jaar.
- Opnemen, als uitgangspunt bij de beschrijving van de taken van de vergunninghouder, dat vergunninghouders zich bij hun taakuitoefening primair dienen te laten leiden door de belangen van het kind, zoals nader uitgewerkt in het IVRK.
- Herformuleren van de toezichtstaken zodat (1) de Inspectie wordt belast met alle toezicht die te maken heeft met inhoud en kwaliteit van taakuitoefening van de vergunninghouders en (2) het financieel toezicht wordt overgeheveld van de Inspectie naar het ministerie.
- Opnemen van een algemene bevoegdheid voor de Minister om inlichtingen in te winnen bij de vergunninghouders, omtrent de wijze waarop zij hun taken vervullen.
- Specifiek voor deelbemiddeling het vergunningenstelsel voor de vergunninghouders aanvullen met een door de Minister af te geven machtiging per land.
- Specifiek voor deelbemiddeling opnemen van een goedkeuring van de adoptie door de minister van Justitie, vergelijkbaar met de approval bij adopties tussen verdragslanden, voordat het kind naar ons land toe mag komen.
- Aanpassen van de klachtenprocedure conform de procedure in de Wet op de jeugdzorg
- Wijzigen van het stelsel van leeftijdsgrenzen voor de ouder(s) (en de partner van een ouder), conform het voorstel gedaan bij de beantwoording van onderzoeksvraag 15d.

Woerden, 1 juli 2004

Summary

The research department of the Ministry of Justice (WODC) asked Adviesbureau van Montfoort to evaluate the Dutch adoption law⁵² (Wobka), the regulations that are based on the 'Wobka' and the policy of the government concerning adoption, five years after introduction of the 'Wobka'. The research was focused on the clearness of the law, the demarcation of tasks and responsibilities of chain partners, competences of chain partners in adoption and on possibilities for sanctioning. Specific attention has been devoted to:

- The procedure of private adoption
- The scientific underpinning and the view of society on the current maximum and minimum age of adoptive parents and adoptive children.

In order to give an overview of the adoption practice in the Netherlands, 13 group interviews were held involving chain partners, scientists and persons involved in adoption. Statistics have been collected to picture the nature, content and quantity of intercountry adoption in the Netherlands. Information on the topic of private adoption was gathered by means of an inquiry and analysis of a substantial number of files. For the questions on age limits for adoptive parents and children scientific literature was studied, amongst other methods.

Two core questions formed the frame of this research:

1. Does the 'Wobka' promote an adoption procedure and practice that guarantees the child's best interest?
2. Does the 'Wobka' facilitate her executing organs in careful handling of persons involved in a adoption procedure?

The researchers come to the conclusion that the Dutch adoption law mostly gives sufficient guarantees to put the best interests of the child first and for careful handling with persons involved in a adoption procedure.

We recommend the law should result in a clear policy to give chain partners a clear idea of what to expect from each other, what handling space they have and what the Ministry requires from them. This is important in all facets of the adoption procedure, but it's specifically important in the relation between the Ministry and the permit holders.

The researchers recommend to change the 'Wobka' in that way, that adoptive parents have direct access to a complaints commission (L- KVIA), to which they can turn for complaints about permit holders.

Concerning possibilities for sanctioning a closed chain of policy, superintendence and maintenance is required. The policy should be determined by all partners involved, supervised and where necessary maintained.

The Wobka offers the legal instruments required, so a fundamental change of law on this point is not necessary. A clear policy and good tuning is required.

According to the aspect of private adoption, the researchers could not determine completely if the rules related to private adoption are sufficiently accomplished. The reason for this is that private adoption, by its nature, partly abstracts itself from control.

⁵² Act of 8 December 1988 (bulletin of Acts and Decrees 1988, no 566), containing rules concerning the placement in the Netherlands of foreign children with a view to adoption, as amended by the act of 14 May 1998 (Bulletin of Acts and Decrees 1998, no. 302).

An important bottleneck is that the permit holders, who have the task to check the foreign contacts in private adoptions, do not always seem to have sufficient and adequate instruments and financial compensation to perform their controlling task properly.

This can be a risk for putting the child's best interest in the first place. The researchers state that more research on this topic is necessary: Will the controlling task be more efficient and of higher quality, when there will be only one permit holder? This permit holder should specialize in private adoption and possess the right instruments and financial compensation.

To the aspect of the age limit for parents, the researchers recommend to maintain the age limits which are set in the 'Wobka'. There's a need to come to an agreement on age limits that have a good chance on average on a successful adoption.

No scientific or experimental results are available to promote one optimal limit of age.

The present maximum of 46 years of age is a sufficient basis, compared with the current developments in society in relation to parenthood.

The researchers propose to give parents the possibility to request for a permission in principle until the age of 42. This will give the aspirant-adoptive parents more time and space (4 years) to proceed their adoption procedure, which offers more opportunities for a successful matching.

In case of adoption by two persons, the current maximum age of 42 for the submitting of the permission in principle and of 46 years at the moment of receiving the child, will be maintained. Also the application of the age limit to the elder of the adoptive parents will be maintained. The age limit also applies to the partner of the adoptive parent, when one adoptive parent requests for an adoption and he/she has a permanently common household with a partner, because it can be expected this partner will function as the social parent for the child.

In these cases the age limit will apply to the elder of the two persons, so either to the applicant or to the partner.

Furthermore the researchers recommend withdrawal from matching over-42-year-olds with a handicapped child. It's not in the child's best interest to promote the adoption of handicapped children in this way, according to the researchers.

The maximum age difference between the adoptive parent and the child should remain as it is, according to the recommendation of this research. An exception could be made in case of a placement of a younger child, whom is a second or a next child in the family.

Woerden, 1 July 2004

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter:

Mw. Dr. M.J.M. Brand-Koolen

Leden:

Drs. W.C.A.M. Dessart

Mw. Mr. M.L.H. Gelauff

Prof. dr. H. 't Hart

Mw. Prof. dr. F. Juffer

Mw. Mr. H. Lenters

Mw. M. Miedema

Drs. G.J. van Oel

Mw. Mr. J.N. Polders

H. Visée

WODC

Ministerie van Justitie

Universiteit Utrecht

Universiteit Leiden

Ministerie van Justitie

Vereniging Wereldkinderen

Adoptie Ouders Overleg

Raad voor de Kinderbescherming

Stichting Adoptievoorzieningen

Onderzoekers van Adviesbureau Van Montfoort:

Mw. Drs. M. van de Mortel

Mr. Drs. J. van den Braak

Mw. Drs. E. Elderman

Mw. Mr. L. Janssen

Mw. Dr. A. Vinke

Bijlage 2 Toetsingskader Wobka

Inleiding

Adviesbureau Van Montfoort is door het Ministerie van Justitie – het WODC - gevraagd om de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) te evalueren. Voor dit evaluatieonderzoek is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd (zie de onderzoeksopzet van 21 september 2003).

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden starten we met het beschrijven van een toetsingskader. Hierin wordt aan de orde gesteld de context waarin de wet tot stand gekomen is, het doel van de wet en de criteria die voor de onderzoekers leidraad zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

In de eerste paragraaf worden hoofdlijnen geschetst van de Wobka zelf maar vooral van de internationale verdragen waarop de Wobka is gebaseerd. Daarna wordt in de tweede paragraaf het toetsingskader geschetst. Dit is ontleend aan de doelstellingen van de in de eerste paragraaf beschreven internationale verdragen waarvan de Wobka een uitwerking is. Daarnaast wordt voor het toetsingskader gebruik gemaakt van nationale normen die vooral zijn ontwikkeld in het bestuursrecht.

1. Relevante regelgeving

Ons land heeft zich in 1998 aangesloten bij het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (Adoptieverdrag). Dit verdrag kan worden gezien als een nadere uitwerking - op het punt van interlandelijke adoptie – van algemene beginselen zoals o.a. neergelegd in het Verdrag Inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

1.1 IVRK

Het IVRK, dat voor ons land op 2 september 1990 in werking trad, bepaalt in art. 3 lid 1 dat bij alle maatregelen die kinderen betreffen, ongeacht of zij worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn, door rechterlijke instanties, door bestuurlijke autoriteiten of door wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging vormen. De lidstaten verplichten zich, blijkens lid 2 van art. 3, het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor hem zijn en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen. In het derde lid van art. 3 tenslotte, waarborgen de lidstaten dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor, of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede ten aanzien van het bevoegd toezicht.

Art. 21 van het IVRK gaat nader in op adoptie. De lidstaten zijn verplicht bij adoptie het belang van het kind als voornaamste overweging te laten gelden en zij waarborgen dat de adoptie van een kind, kort samengevat, slechts wordt toegestaan als de geldende wetten en regelingen de adoptie toelaten, gelet op de verhoudingen van het kind met zijn ouders, familieleden of voogden en mits, indien

vereist, de betrokkenen na volledig te zijn ingelicht daarmee hebben ingestemd. Daarnaast erkennen de lidstaten dat interlandelijke adoptie pas kan worden overwogen als, weer kort samengevat, een andere oplossing voor de zorg voor het kind op geen enkele passende wijze kan worden gerealiseerd in het land van herkomst. Daarnaast nemen de lidstaten op grond van art. 21 passende maatregelen om bij interlandelijke adoptie ongepast geldelijk voordeel voor betrokkenen te voorkomen en zij bevorderen zo nodig bilaterale of multilaterale regelingen of overeenkomsten om de doelstellingen van dit verdragsartikel te realiseren en om te waarborgen dat de plaatsing van het kind in een ander land wordt uitgevoerd door bevoegde autoriteiten of instellingen.

1.2 Adoptieverdrag

Het Adoptieverdrag, in ons land van kracht geworden op 1 oktober 1998, kan worden gezien als een uitwerking van de art. 3 en 21 van het IVRK, voor zover het interlandelijke adoptie betreft. De préambule waarin zijn opgenomen de beginselen die aan het adoptieverdrag ten grondslag liggen, zijn dan ook grotendeels afgeleid uit het IVRK. De drie beginselen uit deze préambule zijn:

- *Belang van het kind.* Met de adoptie moet het belang van het kind worden gediend. Dit beginsel brengt tot uitdrukking dat het belang van het kind steeds moet worden gesteld boven de belangen van anderen. Anders gezegd: bij adoptie gaat het er om een gezin te vinden voor een kind, en niet om een kind te vinden voor een gezin.
- *Subsidiariteit.* Interlandelijke adoptie is een laatste optie. Eerst dient te worden onderzocht (door de centrale autoriteit in het land van herkomst) of het kind niet, door passende maatregelen, in de familie van herkomst kan blijven. Blijkt dat niet mogelijk, dan moet worden onderzocht of plaatsing in een ander gezin in het land van herkomst mogelijk is. Blijkt ook dit niet mogelijk dan kan interlandelijke adoptie worden overwogen. Bij de vraag of opvang in eigen land mogelijk is, kan ook de medische of psychische toestand van het kind een rol spelen. Zo kan bijvoorbeeld tot adoptie besloten worden als medische behandeling of behandeling van een ernstige gedragsstoornis noodzakelijk is terwijl deze behandeling in het land van herkomst niet te realiseren is.
- *Ongeoorloofd financieel voordeel, ontvoering of verkoop van kinderen en kinderhandel is verboden.* Het verdrag kan deze ongewenste praktijken niet rechtstreeks voorkomen, maar schept waarborgen en een samenwerkingsstructuur die er mede op is gericht om financiële voordelen bij interlandelijke adoptie te voorkomen.

Na de beginselen uit de préambule verwoordt art. 1 van het Adoptieverdrag de drie belangrijkste onderwerpen die in het verdrag zijn geregeld:

1. *Waarborgen.* Het verdrag geeft een aantal waarborgen die in elk geval van interlandelijke adoptie in acht moeten worden genomen. Deze basisnormen hebben tot doel te waarborgen dat de belangen van het kind worden gediend en dat zijn grondrechten worden gerespecteerd. In dat kader wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een adoptie pas plaats kan vinden als de staat van herkomst heeft vastgesteld dat het kind in aanmerking komt voor adoptie en dat de mogelijkheden tot plaatsing in eigen land voldoende zijn onderzocht. Van de staat van opvang wordt onder meer geëist dat zij heeft vastgesteld dat de aspirant adoptiefouders aan de vereisten voldoen en geschikt zijn en dat zij de nodige voorlichting hebben ontvangen.

2. *Samenwerkingsverband*. Het verdrag scheidt een samenwerkingsverband tussen de lidstaten, met in ieder land een centrale autoriteit die als eerste aanspreekpunt fungeert en die ook kan worden aangesproken op de naleving van het adoptieverdrag.
3. *Erkenning van adopties*. Tenslotte regelt het verdrag dat lidstaten elkaars adoptie-uitspraken erkennen zodat voorkomen wordt dat er dubbele procedures moeten worden gevoerd met alle onzekerheid die dit voor het kind en het gezin met zich meebrengt.

Terzijde wijzen we er op dat het Adoptieverdrag niet bepalend is voor de *inhoud* van het adoptierecht van de lidstaten. Het staat de lidstaten dus vrij om andere eisen en voorwaarden aan kinderen en ouders te stellen. Zo richt het verdrag zich bijvoorbeeld op adopties door een echtpaar (dit wil zeggen een gehuwde man en vrouw) en door één (al dan niet gehuwde) persoon. Dit betekent voor een lidstaat niet dat het nu verplicht is om ook éénouderadopties toe te staan. Het staat iedere lidstaat vrij om adopties bijvoorbeeld uitsluitend toe te staan voor echtparen en het is ook denkbaar dat een lidstaat verder gaat dan het verdrag, door bijvoorbeeld adoptie ook mogelijk te maken voor twee mannen of twee vrouwen. Op dit punt kunnen burgers geen rechten aan het verdrag ontleen. De bepalingen over adoptiefouders en over de maximumleeftijd van te adopteren kinderen geven slechts aan in welke gevallen het verdrag van toepassing is, welke adopties onder de werking van het verdrag vallen. Een lidstaat, zoals ons land, die in de nationale wetgeving heeft opgenomen dat de maximumleeftijd voor adoptie in beginsel zes jaar is, handelt dus niet in strijd met het verdrag (waarin een maximumleeftijd van 18 jaar wordt genoemd).

1.3 Uitvoeringswet

De Uitvoeringswet ten behoeve van het Adoptieverdrag, eveneens van kracht geworden op 1 oktober 1998, voert dit verdrag voor ons land nader uit. Zo wijst de Uitvoeringswet de Centrale Autoriteit in ons land aan dit is de minister van Justitie. Daarnaast bepaalt de wet onder andere dat vergunninghouders in de zin van de Wobka een machtiging van de Centrale Autoriteit nodig hebben voor het optreden in een andere lidstaat, dat deze machtiging wordt verleend door de Centrale Autoriteit en dat de vergunninghouder die in het bezit is van een machtiging bevoegd is op te treden als vergunninghouder in de zin van het Adoptieverdrag. Daarnaast werkt de Uitvoeringswet de procedurevoorschriften omtrent de taken van de bij een interlandelijke adoptie betrokken Centrale Autoriteiten nader uit.

1.4 Wobka

Aansluiting van ons land bij het Adoptieverdrag maakte niet alleen een uitvoeringswet noodzakelijk, ook de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen (Wobp) moest worden gewijzigd. Omdat ook de terminologie diende te worden aangepast – pleegkind werd kind, (aspirant) pleegouder werd (aspirant) adoptiefouder enzovoort – veranderde de wet van naam: Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie. Naast terminologische aanpassingen werd de Wobka op een aantal punten, zoals de mogelijkheden voor bezwaar en beroep en de regeling van termijnen, aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast werd de vergunning die een bemiddelingsinstantie nodig heeft om te mogen bemiddelen voortaan verleend voor slechts drie jaar, met de mogelijkheid van verlenging daarna voor telkens vijf jaar. Doel hiervan was het toezicht op de werkwijze van de

vergunninghouders aan te scherpen. Ook de taken van de vergunninghouder werden nauwkeuriger omschreven en er kwam een gedetailleerde informatieplicht aan de Centrale Autoriteit in het land van herkomst.

Zoals uit de opsomming van de wijzigingen blijkt, is de Wobka geen totaal nieuwe wet met geheel andere regels: de Wobka bevat op hoofdlijnen de regels die ook zijn voorganger de Wobp al kende. Aansluiting bij het Adoptieverdrag betekende voor ons land dus geen totaal nieuwe werkwijze maar eerder een aanscherping van de werkwijze op een aantal punten.

Globaal gesproken kent de Wobka drie doelstellingen:

1. Voorwaarden beschrijven voor de toelating van een buitenlands kind, waarbij de beginseltoestemming van de minister van Justitie een cruciale plaats inneemt.
2. Regulering van de bemiddeling door middel van een vergunningstelsel.
3. Voorzien in verschillende vormen van toezicht en controle ten aanzien van de binnenkomst van het kind, de activiteiten van de vergunninghouders, de algemene voorlichting en de nazorg.

De Wobka regelt de opnemingsprocedure in Nederland van een buitenlands kind met het oog op adoptie. Het gaat dan niet alleen om adopties uit lidstaten maar ook uit landen van herkomst die niet zijn aangesloten bij het Adoptieverdrag. Betreft het een adoptie uit een niet-verdragsland dan is de Wobka dus ook van toepassing. Via de Wobka wordt daarmee een aantal normen uit het Adoptieverdrag van toepassing op interlandelijke adopties waarbij ons land en een niet lidstaat betrokken zijn.

2. Toetsingskader

Het evalueren van de Wobka betekent dat onderzocht wordt of, en in welke mate, de bepalingen in de wet bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de wet. De doelstellingen van de Wobka zijn niet expliciet in de wet zelf te vinden. De Wobka moet worden gezien als een nadere nationale uitwerking van het Adoptieverdrag dat op zijn beurt weer is gebaseerd op de art. 3 en 21 van het IVRK. De centrale doelstelling van het IVRK en het Adoptieverdrag is het dienen van de belangen van het kind. Dat is daarmee één element van het toetsingskader (zie paragraaf 2.1)

Het tweede element van het toetsingskader wordt gevormd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die het overheidsoptreden normeren als het gaat om het handelen ten opzichte van burgers en instellingen. In het kader van de adoptieprocedure betekent dit dat de overheid en de instanties waaraan de overheid adoptietaken heeft overgedragen zorgvuldig doet om te gaan met de belangen van alle betrokkenen bij de adoptieprocedure (zie paragraaf 2.2)

In het onderzoek wordt de uitvoeringspraktijk van de adoptie beschreven. Het toetsingskader voor die praktijk is uit bovenstaande twee elementen opgebouwd:

1. bevordert de (regelgeving van de) Wobka een adoptieprocedure en -praktijk waarin de belangen van het kind voorop staan en gewaarborgd worden ?
2. faciliteert de (regelgeving van de) Wobka dat de bij adoptie betrokken instanties zorgvuldig omgaan met betrokkenen in het adoptieproces?

2.1 Belang van het kind voorop

Gelet op de in paragraaf 1 beschreven internationale verdragen dient interlandelijke adoptie te worden gezien als een maatregel van kindbescherming. De adoptie is dus primair gericht op de bescherming van de belangen van het kind. Het Adoptieverdrag, de Uitvoeringswet, de Wobka en de richtlijnen en regelingen die de Wobka nader uitwerken, geven regels die uiteindelijk tot doel hebben deze belangen van het kind te waarborgen.

Derhalve dient bij de evaluatie van de Wobka primair de vraag te worden beantwoord:

*Dient de regelgeving van en krachtens de Wobka in voldoende mate de belangen van het kind?
Zo nee, welke regels behoeven met het oog op het belang van het kind aanpassing?*

Wat nu precies 'het belang van het kind' inhoudt, kan ten dele worden afgeleid uit het Adoptieverdrag. Uit de préambule van dit verdrag wordt duidelijk dat de belangen van het kind vóór de belangen gaan van andere betrokkenen zoals de adoptiefouders. De belangen van het kind zijn doorslaggevend ook als deze belangen (enigszins) zouden botsen met de belangen van de aspirant adoptiefouders. Ook het tweede beginsel, het subsidiariteitsbeginsel, uit de préambule van het Adoptieverdrag, werkt het belang van het kind nader uit. Interlandelijke adoptie wordt daarin aangemerkt als laatste middel dat alleen kan worden ingezet als in het eigen gezin van het kind, zo nodig met passende maatregelen, geen goede plaats kan worden geboden aan het kind en evenmin in een ander gezin in het land van herkomst.

Het derde beginsel bevat een verbod op commercieel gewin bij interlandelijke adoptie en ook dit beginsel is een uitwerking van het belang van het kind.

En tenslotte het vierde beginsel, het verbod op 'zelf doen', kan worden gezien als een belang van het kind omdat gezien vanuit het stelsel van het verdrag door 'zelf doen' minder toezicht en controle mogelijk is op de instellingen en instanties die betrokken zijn bij de interlandelijke adoptie. Of dit feitelijk het geval is, zal in ons onderzoek nader worden onderzocht.

De Wobka zelf vult daarnaast het belang van het kind nog nader in door leeftijdseisen te stellen aan het te adopteren kind en aan de adoptiefouders en door ook een maximumleeftijdverschil op te nemen. Deze leeftijdscriteria willen, blijkens de parlementaire stukken, voorwaarden scheppen voor een flexibel opvoedings- en ontwikkelingsklimaat in het gezin, waarin het kind ook als het opgroeit en in de pubertijd komt menselijkerwijs kan rekenen op ouders die daar tegen zijn opgewassen. De maximum leeftijd voor het kind is opgenomen omdat, kort gezegd, de kansen voor het kind op een goed verloop van de adoptie op oudere leeftijd in het algemeen sterk verminderen.

Samengevat, de regelgeving van de Wobka zal primair getoetst moeten worden op het dienen van het belang van het kind zoals hierboven nader ingevuld aan de hand van de verdragen en de Wobka zelf. Komen tijdens de evaluatie, aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen, knelpunten naar voren in de regelgeving of in de uitvoeringspraktijk, dan zal nader moeten worden onderzocht of deze knelpunten zijn opgenomen om het belang van het kind te dienen, of dit doel inderdaad bereikt wordt en of ook op minder belastende wijze hetzelfde doel kan worden bereikt.

2.2 Zorgvuldige omgang met betrokkenen

Het gaat echter bij de evaluatie van de Wobka niet alleen om het belang van het kind. Ook vanuit een kader waarin de belangen van het kind voorop staan, dienen de overheid en de instellingen die de

overheid met adoptietaken belast, zorgvuldig om te gaan met de belangen van betrokkenen. Dit is een eis die altijd kan worden gesteld aan de overheid en aan de instellingen die haar taken mede uitvoeren. Deze eis klemmt echter te meer nu het gaat om een zeer persoonlijke zaak als adoptie. Aspirant adoptiefouders moeten met een buitengewoon emotionele wens als een kinderwens naar buiten treden en zijn voor de vervulling van deze wens mede afhankelijk van de overheid en van instellingen die adoptietaken namens de overheid uitvoeren. De tweede vraag voor het toetsingskader van de Wobka is dan ook:

Waarborgen de Wobka en de nadere regelgeving in voldoende mate dat instellingen van de overheid en de private instellingen die door de overheid met onderdelen van haar adoptietaken zijn belast, in het licht van het primaire belang van het kind, zorgvuldig omgaan met de belangen van de betrokkenen bij interlandelijke adoptie?
Zo nee, kan een wijziging in de Wobka of de nadere regelgeving leiden tot waarborging van een zorgvuldiger omgang met deze betrokkenen?

Wat een 'zorgvuldige omgang' is, wordt ten dele nader ingevuld door ons nationale recht. In het bestuursrecht zijn ontwikkeld (en inmiddels grotendeels gecodificeerd) de zogeheten algemene beginselen van behoorlijk bestuur die de overheid (ook) ten opzichte van (aspirant) adoptiefouders, (aspirant) adoptiefkinderen, vergunninghouders en andere betrokkenen in acht moet nemen.

Belangrijke beginselen in dit verband zijn:

Zorgvuldigheid. Dit beginsel vraagt van bestuursorganen bij het nemen van een besluit alle relevante feiten en omstandigheden te betrekken en de belangen van betrokkenen goed af te wegen.

Gelijkheid. Een bestuursorgaan is gehouden burgers en instellingen in gelijke gevallen gelijk te behandelen.

Vertrouwen en rechtszekerheid. Een burger of een instelling moet kunnen vertrouwen op de verwachtingen die een bestuursorgaan wekt, bijvoorbeeld in toezeggingen, beleidsregels en richtlijnen en moet zorgvuldig omgaan met rechten die eerder door betrokkenen zijn opgebouwd.

Motivering. Een bestuursorgaan dient een genomen besluit deugdelijk te motiveren zodat de betrokkenen kennis kunnen nemen van de relevante overwegingen die hebben geleid tot het besluit. Zo mogelijk wordt in het besluit vermeld op grond van welk voorschrift of welke regel het besluit is genomen

Evenredigheid. Er dient een redelijke verhouding te zijn tussen de nadelige gevolgen van een besluit en het doel dat met dit besluit wordt bereikt.

Verbod détournement de pouvoir. Een bestuursorgaan mag een bevoegdheid die de wet hem toekent niet gebruiken voor doelen waarvoor de bevoegdheid niet is verleend.

Daarnaast kent het bestuursrecht zorgvuldigheidsregels van procesrechtelijke aard zoals het hoorrecht van betrokkenen voordat er een afwijzend besluit wordt genomen, voor zover het besluit wordt genomen op basis van gegevens die de aanvrager zelf betreffen en die hij niet zelf heeft verstrekt, de mogelijkheid van bezwaar en beroep en het klachtrecht.

De Nationale Ombudsman geeft in zijn oordelen over al dan niet behoorlijk overheidsoptreden eveneens nader invulling aan de betekenis van een 'zorgvuldige omgang' met betrokkenen. Daartoe zijn beoordelingscriteria ontwikkeld voor de zogeheten behoorlijkheidsnorm die de Nationale Ombudsman als toetsingskader hanteert. Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die hierboven al zijn genoemd behoren daartoe: overeenstemming met algemeen werkende overheidsregels, voortvarendheid, volgen van termijnvoorschriften, administratieve nauwkeurigheid, actieve informatieverstrekking, actieve informatieverwerving, voortgangsbewaking, (telefonische)

bereikbaarheid, correcte bejegening, onbevooroordeeldheid en inlevingsvermogen in de positie van betrokkenen.

Samenvattend, op het punt van zorgvuldigheid ten opzichte van betrokkenen, dient de Wobka getoetst te worden op de waarborgen die de Wobka en de regelgeving die op de Wobka is gebaseerd bieden voor een zorgvuldige omgang met betrokkenen. De inhoud van het begrip zorgvuldigheid wordt daarbij ontleend aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan de beoordelingscriteria voor de zogeheten 'behoorlijkheidsnorm' zoals ontwikkeld en toegepast door de Nationale Ombudsman.

Dit tweede aspect van de toetsing dient overigens te geschieden vanuit de door de internationale verdragen aangereikte grondhouding dat de belangen van het te adopteren kind vóór de belangen van andere betrokkenen gaan.

Tenslotte merken we nog op dat, als het gaat om betrokkenen, de positie van de afstandsouders in ons onderzoek slechts zijdelings aan de orde kan komen. Of er zorgvuldig wordt gehandeld ten opzichte van deze groep betrokkenen, is vanuit ons land niet goed te onderzoeken. Een zorgvuldige omgang met hen is met name een taak van de centrale autoriteiten in de landen van herkomst.

Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde personen

Ministerie van Justitie / Bureau Centrale Autoriteit:

- dhr. Augustijn
- mw. H. Lenters
- dhr. J. Vroomans

Ministerie van Justitie/ directie wetgeving:

- mw. M.L.H. Gelauff
- mw. D. van Iterson

Inspectie jeugdzorg:

- mw. P. Tjarks
- dhr. J. Verdegaal

Stichting Adoptie Voorzieningen:

- mw. A. Havermans - afdelingshoofd VIB, Video Interactie Begeleiding
- dhr. H. P. Siebinga - afdelingshoofd WAN, Wegwijzer Adoptie Nazorg
- dhr. H. Visée - directeur SAV
- mw. S. Visser - afdelingshoofd VIA, Voorlichting Interlandelijke Adoptie

Raad voor de Kinderbescherming:

- mw. E. Alaimo-Grolle – raadsonderzoeker
- mw. A. Lijesen - teamleider
- mw. J.N. Polders- Reinders - beleidsmedewerker hoofdkantoor
- mw. M.A. Westerink - gedragsdeskundige

Vergunninghouders:

- mw. I.H.R. Hut – Vereniging Wereldkinderen
- mw. A. Jorritsma - Vereniging Wereldkinderen
- dhr. H. Kersten – Stichting Hogar
- dhr. A.H. Klein Obbink – Stichting Afrika
- mw. G. ter Meulen - Stichting Meiling
- mw. B. Treur – Stichting Kind en Toekomst

BZA, Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie:

- dhr. M.H. Blees
- mw. L. van den Brenk
- dhr. M. van den Brenk

- dhr. W.J.A. Halm
- mw. M. Pluijter

ADRIN, Adoptiedriehoek Nederland

- mw. K. Beenhakker
- dhr.H. Westra - ook Arierang

Adoptieoudervereniging OverSchatten :

- mw. I. Mispelblom Beyer

LOGA, Landelijke Oudergroep Gezinsproblematiek Adoptie:

- mw. B. Hauptmeijer
- dhr. T. Strubbe

L-KVIA , Landelijke Klachtcommissie Vergunninghouders Interlandelijke Adoptie:

- dhr. P.M. Schoorl - voorzitter

Wetenschappers :

- dhr. F. van Balen - Universiteit van Amsterdam
- dhr. R.A.C. Hoksbergen -Universiteit Utrecht
- mw. F. Juffer - Universiteit Leiden

Benaderd voor deelname aan interview, doch niet deelgenomen

Stichting Afstandsmoeders

FLASH

N.A.S.

Bijlage 4 Lijst met toegezonden informatie

Stichting Adoptie Voorzieningen

- Programmaoverzicht bijeenkomsten Via-cursus
- Handboek Voorlichting Informatie Adoptie

Raad voor de Kinderbescherming

- Normen 2000; versie 2, Hoofdstuk 9
- Formulier medische verklaring en puntenlijst ten behoeve van adoptie, vastgesteld in overleg met de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
- Handreiking aanvulling / wijziging BKA-rapport
- Brief aan de Minister van Justitie met een reactie op de IBO eindrapportage d.d. 17 februari 2003 (kenmerk HK03/061/JP).
- Zweedse medische verklaring waarin o.a. van ouders een anti HIV verklaring wordt gevraagd.
- Circulaire voorrrangsbeleid t.a.v. aspirant-pleegouders die een ouder buitenlands pleegkind willen opnemen. d.d. 15 juni 1996 (kenmerk 210946/96/PJR)

Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie

- copyright Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie (2003). Leeftijdsgrens adoptieouders aan herziening toe?
- Ministère des Affaires étrangères (http://www.diplomatie.gouv.fr/mai/ind_prat.html20-2-2004). Mission de l'Adoption Internationale
- Hinman, L. M. (2003) Are some parents too old? Age restrictions in postmenopausal pregnancies and adoptions. San Diego: San Diego University.
- URL: <http://ethics.sandiego.edu/index.html>
- Baur, P. (2003). Zelfdoen in verdragslanden onder voorwaarden mogelijk. <http://www.zelfdoenersinadoptie.nl/nieuws.htm>

Adoptiedriehoek

- LOGA (2004), Aandachtspunten voor sector Adoptie (kort)
- Het netwerk OverSchatten, schriftelijke aanvulling op het interview
- Tj. W. Strubbe/ Platform SCJF/SSF (2004); Qua wetgeving met betrekking op adoptie

L-KVIA

- Wettelijke Basis Klachtenregeling Vergunninghouders
- Ministerie van Justitie (2002), Klachtenregeling vergunninghouders interlandelijke adoptie

Inspectie jeugdzorg (voorheen: Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming)

- Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio West en Noord-Oost (2002), Rapport klachtenbehandeling interlandelijke adoptie

Wetenschappers

- Drs. Hoksbergen-Evers, E.G.A. & prof. dr. Hoksbergen, R.A.C., een schriftelijke reactie op de interviewvragen
- Hoksbergen, R. & Walenkamp, H. (2000), Adoptie een levenslang dilemma. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum
- prof. dr. R.A.C. Hoksbergen, Waarom bijzondere nazorg in adoptiegezinnen?

Bijlage 5 Overzicht leeftijdsgrenzen internationaal

Land	Lft jongste ouder	Lft oudste ouder	huwelijk	eenouder	Opbouw gezin	Leeftijd kind	Andere kk in gezin
AFRIKA							
Botswana	25						
Burundi	30+						
					25jr ouder dan kind, ten minste 15 jr verschil tussen jongste ouder en kind		
Ethiopië	23 (25)	50 (45)	3 jr				mag
Liberia	25		3 jr	Ja, onder conditie van scheiding en/of andere kk in gezin			
Mali	30	Nee, officieus 65	3 jr		0-16		
Niger	30	Nee, officieus 65	3 jr	Ja, vrouw met carrière	0-16		Allleenst geen eigen kk
Rwanda	50		3 jr	Ja, vrouw			
Somalië	25	60 bovengrens flexibel tav oudere kinderen	3 jr	Ja, vrouw Ja, man mits gehuwd geweest en/of eerder adoptie			nee
Uganda	23-	50		Ja, per geval bekijken	Jonger dan 6 jaar		ja
Senegal	geen		4jr				Ongewenst kk loos
Zuid Afrika			4 jr				Ongewenst med. kkloos
Geen info:	Overige landen in Afrika zoals bv. Gambia, Kenia, Liberia, Sierra Leone, Seychellen						

EUROPA						
Oostenrijk	30 jaar man 28 jaar vrouw			Samen, tenzij...		
Bulgarije	geen			ja		Tenminste 1 jaar oud, ten hoogste 18
Tsjechië	geen					
Estland	geen					
Frankrijk	25	40				

Land	Lft jongste ouder	Lft oudste ouder	huwelijk	eenouder	Opbouw gezin	Leeftijd kind	Andere kk in gezin
Georgië							
Duitsland	geen						Vanaf 14 jaar toestemming kind nodig
Griekenland	geen						
Nederland		40 / 46	3jr 5jr partner	ja	40 jr verschil		Ja
Hongarije		50					
Italië	18						
Letland			ja	Ja Voorkeur letten			
Litouwen			ja	Ja Voorkeur litauers			
Portugal	25	55	5 jr	Ja, mits verschil 35 voor vrouwen en max 40 jr voor mannen			
Roemenië	25		Min 3 jr				Max 2 in de leeftijd

Rusland	25	40 +lft kk	2 jr	Ja mits vrouw en kind ouder dan 8 jaar	Max. 40 jr lft verschil	van 0-7
Spanje	25				Min. 14 jr ouder	
Zwitserland	cantongebonden					
Turkije	18	40				Voorkeur kinderloze paren
Groot Britannië	21				Jonge kk 32-40 jr leeftijdverschil	
Geen info	Overige europese landen w.o. Armenië					

AMERIKA							
Land	Lft jongste ouder	Lft oudste ouder	huwelijk	eenouder	Opbouw gezin	Leeftijd kind	Andere kk in gezin
Colombia	25	45 (voor kk > 3)					
Peru	18			ja		0-3 bij ouders van max. 35; 3-6 bij ouders 35-45	Ja
Uruguay	30		5jr			Ouder 15 jr ouder dan kind	
USA	staatafhankelijk						
Guyana	Staat adoptie niet toe						
Haïti	19		Ja, samenw kan ook	Ja vrouwen			Ja
Brazilië	18				Vaak meerlingplaatsingen bij ICA		Ja
Info ontbreekt over	Belize, Frans Guyana	Bahamas Cuba, Trinidad	Caraïben				

Land	Lft jongste ouder	Lft oudste ouder	huwelijk	eenouder	Opbouw gezin	Leeftijd kind	Andere kk in gezin
Azië							
china	30			40+bij man			Ja maar dan adoptie =special needs
Hong kong	25-45	45 + met ouder kind	Min. 5 jr voor baby				
India			Min. 5 jr		Max. 40 jr leeftijdsverschil		Bij 2 of meer kinderen nee, tenzij special needs
Nepal	30-	50	Min 4 jaar	Ja casus afhankelijk,vrouw		Min 30 jaar leeftijd verschil	
Phillipijnen	25		Min. 5 jr bij baby Min 3 jr bij toddler		Niet meer dan 15 jr leeftijdsverschil tussen partners	Max. 40 jr.lft verschil	Ja maar andere sexe dan aanw.kinderen
Zuid Korea	25	40 voor baby 41-44 voor special needs 44 grens	3 jaar ten minste; ten minste 5 bij scheiding			Ten minste 20 jaar leeftijdsverschi l	Max. 4
Thailand	25		1 jaar				

Bron: *The international adoption guide* (O'Connor, 1994) & informatie van de websites van de vergunninghouders

Bijlage 6 Literatuurlijst

Juridische literatuur

- BAAF (1998). Hague Convention update. *Adoption & Fostering*, 21 (4), 4.
- Baur, P. (2003). Zelfdoen in verdragslanden onder voorwaarden mogelijk. <http://www.zelfdoenersinadoptie.nl/nieuws.htm>
- Circulaire van het ministerie van Justitie d.d. 22 juli 1996 (kenmerk 210946/96/PJR)
- Brief van de minister van Justitie d.d. 28-4-04 (kenmerk 5280399/04/DJC)
- Brief aan de Minister van Justitie met een reactie op de IBO eindrapportage d.d. 17 februari 2003 (kenmerk HK03/061/JP).
- Ministerie van VWS, *Toezicht en handhaving in de jeugdzorg*; procesafspraken, P&C-kalender en risicoanalyse, Den Haag, 2004.
- Convention on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption (concluded May 29, 1993). In J. Doek, H. van Loon, & P. Vlaardingebroek (Eds.) (1995). *Children on the move. How to implement their right to family life* (pp. 263-277). The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Doek en Vlaardingebroek, *Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht*, Elsevier Den Haag 1998.
- Ministerie van Justitie (2002). *Statistische gegevens betreffende de opnemings in gezinnen in Nederland van Buitenlandse Adoptiekinderen in de jaren 1998-2002*. Den Haag: Auteur.
- Ministerie van Justitie (1990). *Statistische gegevens betreffende de opnemings in gezinnen in Nederland van Buitenlandse Adoptiekinderen in de jaren 1986-1989*. Den Haag: Auteur.
- Ministerie van Justitie (1994). *Statistische gegevens betreffende de opnemings in gezinnen in Nederland van Buitenlandse Adoptiekinderen in de jaren 1990-1993*. Den Haag: Auteur.
- Ministerie van Justitie (1998). *Statistische gegevens betreffende de opnemings in gezinnen in Nederland van Buitenlandse Adoptiekinderen in de jaren 1994-1998*. Den Haag: Auteur.
- Ministerie van Justitie (2003). *Statistische gegevens betreffende de opnemings in gezinnen in Nederland van Buitenlandse Adoptiekinderen in de jaren 1998-2002*. Den Haag: Auteur.
- Normen 2000, versie 2 (2003). Basisregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de kindbescherming. Utrecht: Raad voor de Kinderbescherming.
- Parra-Aranguren, G. (1994). *Explanatory report*. Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law. Den Haag: FDU.
- Parlementaire stukken bij de Wobka en de 'lagere' regelgeving ter uitvoering van de Wobka, de Invoeringswet bij het Adoptieverdrag en bij de Uitvoeringswet.
- Rapport Klachtenbehandeling interlandelijke adoptie (2002). Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Regio West & Noord-Oost. Rijswijk/Zwolle: Auteur.
- Tekst en Commentaar*, personen- en familierecht Kluwer. Deventer 2002, tweede druk.

Methodologische literatuur

- Brink, Tj. ten (1992). *Het schrijven van vragen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam: doctoraal scriptie.
- Dillman, D.A. (1978). *Mail and telephone surveys*. New York: Wiley.
- Kvale, Steinar (1996). *Interviews, an introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: Sage.
- Lee, Raymond M. (1993). *Doing research on sensitive topics*. London: Sage.
- Linstone, H.A., & Turoff, M. (Eds.) (1975). *The Delphi method. Techniques and applications*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Miles, M., & Huberman, M. (1984). *Qualitative data analysis*. Newbury Park: Sage.
- Oppenheim, A.N. (1992, 2nd ed.). *Questionnaire design, interviewing and attitude measurement*. London: Pinter Publishers.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. London/Thousand Oaks: Sage.
- Shaw, I.F. (1999). *Qualitative evaluation*. London: Sage.
- Strauss, A.L., & Corbin, J. (1991). *Basics of qualitative research*. Newbury Park: Sage.
- Wester, F. (1991). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Muiderberg: Coutinho.

Pedagogische en ontwikkelingspsychologische literatuur

- Akker, P. van den, Wersch, S. van, Luijckx, K., & Parsoel, K. (2002). Evaluatie van de voorlichting van Bureau VIA aan aspirant adoptieouders. Tilburg: IVA in opdracht van het WODC.
- Altstein, H., & Simon, R.J. (Eds.) (1991). *Intercountry adoption: a multinational perspective*. New York: Praeger Publishers.
- BAAF (1995). BAAF statement on adoption. *Adoption & Fostering*, 19 (4), 2-3.
- BAAF (1998). Hague Convention update. *Adoption & Fostering*, 21 (4), 4.

- Balen, F. van (1991). *Een leven zonder kinderen, ongewilde kinderloosheid: beleving, stress en aanpassing*. Assen: Dekker & Van de Vegt.
- Balen, F. van, Ketting, E., & Verdurmen, J. (1995). *Zorgen rond onvruchtbaarheid. Voornaamste bevindingen van het Nationaal Onderzoek naar Gedrag bij Onvruchtbaarheid*. Delft: Eburon.
- Beets, G. (1997). Kinderen krijgen: steeds minder, steeds later. Een analyse van de trends rond de leeftijd bij de geboorte van het eerste kind. In F. van Balen, D. van Berkel, & J. Verdurmen (Red.), *Het kind van morgen: consequenties van voortplantingstechnologie*. Groningen: Van Brug.
- Beets, G., & Velde, E. te (1997). Op oudere leeftijd nog een kind? De gevolgen van uitstel en de rol van medische hulp. *Demos*, 10, 1-5.
- Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie (2004). URL: www.zelfdoenersinadoptie.nl.
- Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie (2003). *Leeftijdsgrens adoptieouders aan herziening toe?* BZA: auteur.
- Berkel, van, D. & Luij, H. van (1993). *Op de valreep. (Ver) laat ouderschap*. Utrecht/Antwerpen Kosmos Z& K uitgeverij.
- Bohman, M., & Sigvardsson, S. (1990). Outcome in adoption: lessons from longitudinal studies. In D.M. Brodzinsky & M.D. Schechter (Eds.), *The psychology of adoption* (pp. 93-106). New York: Oxford University Press.
- Bouwens, A., Beets, G. & Schippers, J. (1997). *Uitgesteld Ouderschap*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Brodzinsky, D.M. (1990). A stress and coping model of adoption adjustment. In D.M. Brodzinsky & M.D. Schechter (Eds.), *The psychology of adoption* (pp. 3-24). New York: Oxford University Press.
- Brodzinsky, D.M., & Brodzinsky, A.B. (1992). The impact of family structure on the adjustment of adopted children. *Child Welfare*, 71, 69-76.
- Busschgens, C. J.M. (2001). *Te oud voor (adoptief)kinderen? Een literatuurstudie naar de invloed van leeftijd op de transitie naar en de invulling van het ouderschap en een onderzoek naar de verschillen tussen persoons en omgevingskenmerken van jonge en oude adoptiefouders*. Ongepubliceerde doctoraalscriptie pedagogiek. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- CBS Statline (2004). URL: http://statline.cbs.nl/StatWeb/table.asp?STB=G1,G2&LA=nl&DM=SLNL&PA=37744_ned&D1=0&D2=33-36&D3=a,!0-49&HDR=T.
- Cooney, T.M., Pedersen, F.A., Indeicato, S. & Palcovitz, R. (1993). Timing of fatherhood: is 'on time' optimal? *Journal of Marriage and the Family*, 55, 205-215.
- Conger, R.d., Yang, R.K., & Burgess, R.L. (1984). Mothers age as predictor of observed maternal behavior in three independent samples of families. *Journal of Marriage and the Family*, 46, 411-423
- Dion, K.K. (1995). Delayed parenthood and women's expectations about the transition to parenthood. *International Journal of Behavioral Development*, 18, 315-333.
- Duimelaar, P.M. (1993). Adoptie in de jaren tachtig. *Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid*, 6 (2), 9-16.
- Frankel, S.A. & Weise, M.J. (1982). A view of delayed parenting: some implications of a new trend. *Psychiatry*, 45, 220-225.
- Furstenberg, F.F, Brooks - Gunn, J. & Morgan, S.P. (1987). *Adolescent mothers in later life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrison, M.E., Blalock, L.B., Zarski, J.J. & Merritt, P.B. (1997). Delayed parenthood: an exploratory study of family functioning. *Family Relations*, 46, 281-291.
- Geerars, H., Hoksbergen, R., & Rooda, J. (1995). *Geadopteerden op weg naar volwassenheid. De integratie van 68 Thaise jongeren in de Nederlandse samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Adoptiecentrum.
- Geerars, H.C., 't Hart, H., & Hoksbergen, R.A.C. (1991). *Waar ben ik thuis? Geadopteerde adolescenten over adoptie, hun familie, problemen, uithuisplaatsing en toekomstvisie*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, Adoptiecentrum.
- Greef, H. de & Hoksbergen, R. (1995). Adoptiefjongeren in de residentiële zorg: een dossieronderzoek. In L.L.E. Ligthart, L.A. van de Voorde, & F.L.A. Keyser (Red.), *Tehuis... thuis... tehuis...*, *geadopteerde jongeren in de residentiële zorg* (pp. 63-92). Breda: FICE, Nederland.
- Goldberg, W. A. (1993). Perspectives on the transition to parenthood. In: G.Y. Michaels, G.Y. & W. A. Goldberg (Eds.). *The transition to parenthood: current theory and research* (pp. 1-21). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinman, L. M. (2003). Are some parents too old? Age restrictions in postmenopausal pregnancies and adoptions. San Diego: San Diego University. URL: <http://ethics.sandiego.edu/index.html>
- Hoksbergen, R. (Red.), Bunjes, L., Baarda, B., & Nota, J. (1982) (2e druk). *Adoptie van kinderen uit verre landen*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Hoksbergen, R., & Walenkamp, H. (Red.) (1983). *Adoptie uit de kinderschoenen. Theorie en praktijk in adoptieland*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Hoksbergen, R., Spaan J., & Waardenburg, B. (1988). *Bittere ervaringen: uithuisplaatsing van buitenlandse adoptiekinderen*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Hoksbergen, R.A.C. (1991a). Twee decennia adoptiepraktijk in Nederland. In R.A.C. Hoksbergen & H. Walenkamp (Red.), *Kind van andere ouders: theorie en praktijk van adoptie* (pp. 19-39). Houten: Bohn, Stafleu & Van Loghum.
- Hoksbergen, R.A.C. (1991b). Waarom adopteren mensen een kind. In R.A.C. Hoksbergen & H. Walenkamp (Red.), *Kind van andere ouders: theorie en praktijk van adoptie* (pp. 67-84). Houten: Bohn, Stafleu & Van Loghum.

- Hoksbergen, R.A.C., & Bunjes, L.A.C. (1989). *Een buitenlands kind adopteren. Gids voor adoptie-ouders en hun raadgevers*. Amersfoort: Acco.
- Hoksbergen, R.A.C., & Walenkamp H. (Red.) (1991). *Kind van andere ouders: theorie en praktijk van adoptie*. Houten: Bohn, Stafleu & Van Loghum.
- Hoksbergen, R.A.C., Juffer, F., & Waardenburg, B.C. (1986). *Adoptiekinderen thuis en op school. De integratie na 8 jaar van 116 Thaise kinderen in de Nederlandse samenleving*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Hoksbergen, R.A.C., Storsbergen, H.E., & Brouwer-van Dalen, C. (1995). *Het begon in Griekenland. Een verkenning van de achtergrond van in Griekenland geboren, geadopteerde jong-volwassenen en de betekenis van hun adoptiestatus*. Utrecht: ISOR.
- Jennings, K. & Connors, R. (1989). Mothers' interactional style and children's competence at 3 years. *International Journal of Behavioral Development*, 12, 155-175.
- Juffer, F. (2002). *Adoptie: een optie voor kind en gezin?* Oratie. Leiden: Universiteit Leiden.
- Juffer, F. (1993a). De opvoedingssituatie van ouders met een buitenlandse adoptiebaby. In J.R.M. Gerris (Red.), *Opvoeding, specifieke groepen en minderheden* (pp. 113-133). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Juffer, F. (1993b). *Verbonden door adoptie. Een experimenteel onderzoek naar hechting en competentie in gezinnen met een adoptiebaby*. Amersfoort: Acco.
- Juffer, F., & Metman, A.H. (1991). Ontwikkelingskansen van adoptiekinderen in hun vroege kinderjaren. In R. Hoksbergen & H. Walenkamp (Red.), *Kind van anderen ouders. Theorie en praktijk van interlandelijke adoptie* (pp. 122-139). Houten: Bohn, Stafleu & Van Loghum.
- KPMG (2002). *Versnelling van afhandeling van aanvragen tot verkrijging van een beginseltoestemming. Een onderzoek naar ketenverbetering in de eerste fase van interlandelijke adoptie*. KPMG in opdracht van het Ministerie van Justitie (http://www.justitie.nl/Images/11_22403.pdf)
- Leeuw, L. de, & Tuyl, L.A.C. van (Red.) (1997). *Adoptiedriehoek Interactief, anno 1996. Verslag van de conferentie Adoptiedriehoek interactief (1995). De adoptiedriehoek aan het woord in 1996. Sociale kaart betrokken instanties bij de Adoptiedriehoek*. 's Hertogenbosch: FIOM/Triade Consultancy.
- Levy-Schiff (2001). Psychological adjustment of adoptees in adulthood: family environment and adoption related correlates. In: *International Journal of Behavioural Development*, 25, 97-104.
- Ligthart, L.E.E. (1995). Geadopteerde jeugdigen in de residentiële zorg: een epidemiologische benadering. In L.L.E. Ligthart, L.A. van de Voorde, & F.L.A. Keyser (Red.), *Tehuis... thuis... tehuis...*, *geadopteerde jongeren in de residentiële zorg* (pp. 6-34). Breda: FICE, Nederland.
- Ligthart, L.E.E., & Keyser, F.L.A. (1995). Niet alleen uit het buitenland., een prevalentie-onderzoek naar uithuisgeplaatste geadopteerde jeugdigen. In L.L.E. Ligthart, L.A. van de Voorde, & F.L.A. Keyser (Red.), *Tehuis... thuis... tehuis...*, *geadopteerde jongeren in de residentiële zorg* (pp. 92-108). Breda: FICE, Nederland.
- Londen, W.M. van (2002). *Gehechtheid in adoptiegezinnen. Intergeneratinoele overdracht en gedesorganiseerde gehechtheid*. Dissertatie. Utrecht:: ISED.
- MacDonald, K.B., & Parke, R.D. (1986). Parent-child physical play: the effects of sex and age of children and parents. In *Sex Roles*, 15, 367-378.
- Magill -Evans, J, Harrison, M.J. (2001). Parent Child interactions, Parenting Stress and child outcomes at 4 years. *Childrens Health Care*, 30, 135-150.
- Mercer, R.T.(1986) *First Time motherhood.: Experiences form teens to forties*. New York: Springer Verlag.
- Michaels, G.Y. & Goldberg, W. A. (1993) (Eds.). *The transition to parenthood: current theory and research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morris, M. (1988). *Last chance children, growing up with older parents*. New York: Columbia University.
- Neville, B & Parke, R.D. (1997) Waiting for paternity: interpersonal and contextual implications of the timing of fatherhood. *Sex Roles*, 37, 45-59.
- O'Connor, J.P. (1994). The international adoption guide. How to legally adopt a child in 80 countries. London: Chancellor.
- Portello, J.Y. (1993). The mother infant attachment process in adoptive families. *Canadian Journal of Counseling*, 27, 177-191.
- Ragozin, A.S., Basham, r.B., Crnic, K.A., Greenberg, M.t, & Robinsons, N.M. (1982). Effects of maternal age on parenting role. *Journal of marriage and the family*, 43, 109-115.
- Rispens, J. (1994). Pedagogisch kapitaal in adoptiegezinnen. In R.A.C. Hoksbergen (Red.), *Met het oog op adoptie. Lezingen uitgesproken tijdens de conferentie 'met het oog op adoptie', toonaangevende artikelen 1984-1994 over adoptie, niet-genetisch ouderschap* (pp. 41-53). Utrecht, Universiteit Utrecht, Adoptiecentrum.
- Rispens, J., & Goudena, P.P. (1994). De theoretische fundering van pedagogische preventie. In J. Rispens, P.P. Goudena & J.H.A. Groenendaal (Red.), *Preventie van psychosociale problemen bij kinderen en jeugdigen* (pp.46-59). Houten: Bohn, Stafleu & Van Loghum.
- Rispens, J., Hermanns, J.M.A., & Meeus, W.H.J. (Red.) (1996). *Opvoeden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Rogeness, G. A., Hoppe, S.K., Macedo, C.A., Fischer, C. (1988). Psychopathology in hospitalized, adopted children. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 27, 628-631.
- Roosa, M.W. (1988). The effect of age in the transition to parenthood: are delayed childbearers a unique group? *Family Relations*, 37, 322-327.
- Rosenberg, E.B. (1992). *The adoption life cycle. The children and their families through the years*. New York: The Free Press.

- Rosenboom, L.G. (1994). *Gemengde gezinnen, gemengde gevoelens? Hechting en competentie van adoptie baby's in gezinnen met biologisch eigen kinderen*. Utrecht: Universiteit Utrecht, academisch proefschrift.
- Rutter, M. (1979). *Verwaarlozing van jonge kinderen*. Utrecht: Het Spectrum.
- Schulpen, T., & Sibbing, L. (1995). *Adoptie, van kinderwens tot ouderschap*. Utrecht: Kosmos Z & K Uitgevers.
- Schulpen, T.W.J., & Sorgedragers, N. (1991). Medische aspecten bij buitenlandse adoptie. In: R. Hoksbergen & H. Walenkamp (Red.), *Kind van andere ouders* (pp. 84-98). Houten: Bohn, Stafleu & Van Loghum.
- Sams, G.J.J.M. (1998). *Give me a child until he is seven. A longitudinal study of adopted children followed from infancy to middle childhood*. Utrecht: Universiteit Utrecht, academisch proefschrift.
- Steenblok, P. (2001). *Oudere ouders: meer of minder vriendjes. De invloed van laat ouderschap op de relatie met leeftijdsgenoten in de kleutertijd*. Ongepubliceerde doctoraal scriptie algemene en gezinspedagogiek. Leiden: Universiteit Leiden.
- Stersky, K. (2000). Maintaining standards: the role of Euradopt. In: P. Selman (ed.) *Intercountry adoption. Development, trends and perspectives*.
- Swets-Gronert, F.A. (1988). Kinderlijk temperament en ontwikkeling: een afstemmingsproces. In P.P. Goudena, H.J. Groenendaal, & F.A. Swets Gronert (Red.), *Kind in geding: bedreigende en beschermende factoren in de psychosociale ontwikkeling van kinderen* (pp. 17-37). Amersfoort: Acco.
- Tieman, W., Van der Ende, J. & Verhulst, F.C. (2003). *Adoptiekinderen als volwassenen'. Vervolgonderzoek naar het functioneren van interlandelijk geadopteerden*. Rotterdam: Erasmus MC/SKZ.
- Tizard, B. (1977). *Adoption: a second chance*. London: Open Books.
- Tizard, B. (1991). Intercountry adoption: a review of the evidence. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 32, 743-756.
- Tsiantis, J. (1991). Assessment of parental care capacity in the context of adoption. In E.D. Hibbs (Ed.), *Adoption: International Perspectives* (pp. 57-71). Madison: International Universities Press.
- Tuyll, L.A.C. van (1994). Intercountry Adoption in the Netherlands - Compulsory Preparation Classes for New Adoptive Parents. *Adoption and Fostering*, 18 (2), 14-19.
- Tuyll, L.A.C. van (1995). Adoptievorbereiding in den Nederlanden. In W. Böcker & V. Krolzik (Hrsg.), *Adoptionen in der Einen Welt. Hilfen zur Integration fremdländischer Kinder in Westeuropa* (pp. 45-62). Idstein: Schulz-Kirchner Verlag.
- Verdurmen, J.E.E. (1997). *Keuzes bij onvruchtbaarheid. Besluitvormingsprocessen bij onvruchtbare paren*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, academisch proefschrift.
- Verhulst, F.C., & Versluis-den Bieman, H.J.M. (1989). *Buitenlandse adoptiekinderen vaardigheden en probleemgedrag*. Assen: Van Gorcum.
- Verhulst, F.C., Althaus, M., & Versluis-den-Bieman, H.J. (1990a). Problem behavior in international adoptees: I. An epidemiological study. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 29, 94-103.
- Verhulst, F.C., Althaus, M., & Versluis-den-Bieman, H.J. (1990b). Problem behavior in international adoptees: II. Age at placement. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 29, 104-111.
- Verhulst, F.C., Koot, H.M., Berden, G.F.M.G. (1990). Four year follow-up of an epidemiological sample. *American Journal of Child and Adolescent Psychiatry*, 29, 440-448.
- Verhulst, F.C., Versluis-den Bieman, H., Ende, J. van der, Berden, G.F.M.G., Sanders-Woudstra, J.A.R. (1990). Problem behavior in international adoptees: III diagnosis of child psychiatric disorders. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 29, 420-428.
- Versluis-den Bieman, H.J.M. (1994a). *TGV hulp bij interlandelijke adoptie. Eindrapport project 'TGV hulp bij interlandelijke adoptie'*. Rotterdam: G. B. 't Hoofft.
- Versluis-den Bieman, H.J.M. (1994b). *Interlandelijk geadopteerden in de adolescentie. Vervolgonderzoek naar gedragsproblemen en vaardigheden*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, academisch proefschrift.
- VIA (1989). *Adopteren. Handboek voor aspirant adoptie-ouders*. Maarssen: Bureau VIA.
- VIA (2002). *Handboek voorlichting interlandelijke adoptie. Handboek voor aspirant adoptie ouders*. Utrecht: Bureau VIA.
- Vinke, A.J.G. (1999). *Geschied voor het adoptiefouderschap? De ontwikkeling en het gebruik van een taxatie-instrument voor gezinsfunctioneren met het oog op interlandelijke adoptie*. Delft: Eburon, 1999
- Voorde, L.A. van de (1995). Een bijzondere combinatie: verwaarloosde kinderen, adoptief opvoeders, professionele opvoeders. In L.L.E. Ligthart, L.A. van de Voorde, & F.L.A. Keyser (Red.), *Tehuis.. thuis.. tehuis... geadopteerde jongeren in de residentiële zorg* (pp. 109-116). Breda: FICE, Nederland.
- Vuyk, R. (1987, 2^e druk). *Opgroeien onder moeilijke gezinsomstandigheden*. Amersfoort: Acco.
- Werkgroep Bijzondere Omstandigheden bij de opnemings van buitenlandse pleegkinderen (2001). *Eindrapportage IBO project*. Oud Zuilen: Triade Consultancy.
- Werner, E.E. (1989a). High risk children in young adulthood: a longitudinal study from birth to 32 years. *American Journal of Orthopsychiatry*, 59, 72-81.
- Werner, E.E. (1989b). Vulnerability and resiliency: a longitudinal perspective. In M. Brambring, F. Lösel, & H. Skowronek (Eds.), *Children at risk: assessment, longitudinal research and intervention* (pp. 157-173). Berlin: De Gruyter.
- Wierzbicki, M. (1993). Psychological adjustment of adoptees: a meta-analysis. *Journal of Clinical Child Psychology*, 22, 447-454.

Bijlage 7 Lijst van afkortingen

ADRIN	-	Adoptie DRiehoek Interactief Nederland
AOO	-	Adoptie Ouders Overleg
BCA	-	bureau Centrale Autoriteit
Bobka	-	Besluit opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie
BT	-	beginseltoestemming
BZA	-	Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie
CBS	-	Centraal Bureau voor de Statistiek
IVA	-	instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies
IVRK	-	Verdrag Inzake de Rechten van het Kind
LAVA	-	Landelijke Vereniging Adoptieouders
L-KVIA	-	Landelijke Klachtcommissie Vergunninghouders Interlandelijke Adoptie
LOGA	-	Landelijke Oudergroep Gezinsproblematiek Adoptie
MvJ	-	Ministerie van Justitie
N.A.S.	-	Nederlandse Adoptie Stichting
Raad	-	Raad voor de Kinderbescherming
Robka	-	Richtlijnen opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie
SAV	-	Stichting Adoptievoorzieningen
VIA	-	Voorlichting en Informatie Adoptie
VIB	-	Video Interactie Begeleiding bij adoptie
WAN	-	Wegwijzer Adoptie Nazorg
Wobka	-	Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie
Wobp	-	Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen
WODC	-	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum
WK	-	Vereniging Wereldkinderen

Bijlage 8 Schema procedure

<i>Procedure</i>	<i>Instantie</i>	<i>Hoofd taken</i>	<i>Klachten</i>	<i>Toezicht en evt. sanctie bevoegdheid</i>
Fase van aanmelding en registratie				
1. Aanmelding	Ministerie van Justitie	Registratie en aanmelding	Minister van Justitie	Minister van Justitie
		Telefonische voorlichting		
Fase van Voorlichting				
2. Voorlichting	Stichting Adoptievoorzieningen	Voorlichting in groepen van 8 echtparen	Bij teamcoördinator	Minister van Justitie
	Ministerie van justitie	Telefonische voorlichting	Minister van Justitie	Minister van Justitie
Fase van onderzoek en besluitvorming				
3. Gezinsonderzoek	Raad voor de Kinderbescherming	Gezinsonderzoek en Advies aan Minister inzake BT	Minister van Justitie	Minister van Justitie
4. Beginseltoestemming	Ministerie van Justitie	Afgifte BT of geen afgifte BT bij negatief advies	Minister van Justitie	Minister van Justitie <i>Bij bezwaar tegen advies Raad voor de kinderbescherming, voorleggen voor advies aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing</i>

<i>Procedure</i>	<i>Instantie</i>	<i>Hoofd taken</i>	<i>Klachten</i>	<i>Toezicht en evt. sanctie bevoegdheid</i>
Fase van bemiddeling en adoptie				
5. Bemiddeling	Vergunninghouder	Bemiddeling en plaatsing van het kind	L-KVIA (landelijke klachtencommissie) Inspectie Jeugd	Minister van Justitie Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming
6. Adoptie	Rechtbank of in buitenland of in Nederland Onder Verdrag: in land van herkomst Niet onder Verdrag: Adoptie naar Nederlands recht (1 of 3 jaar verzorgingstermijn)	Vergunninghouder mits volledige bemiddeling; Asp. Ouder mits deelbemiddeling	L-KVIA	Rechter (bezwaar) Gerechtshof (beroep) Hoge Raad (cassatie)
Fase van nazorg				
7. Nazorg	1e jaar: Verg.houder		L-KVIA	Minister van Justitie Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming
	Ingroei: VIB St.Advoorz		Bij teamcoördinator	Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming
	Wegwijzer: St.Advoorz		Bij teamcoördinator	Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming

