

Rapport interlandelijke adoptie

“Alles van waarde is weerloos”

Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie
29 mei 2008

Voorzitter

Mw. Mr. N.A. Kalsbeek

Leden

Prof. Mr. G.R. de Groot

Mw. Prof. Dr. F. Juffer

Mr. A.P. van der Linden

Mw. Mr. E.C.C. Punselie

Mw. Mr. E. Steendijk

Mr. A.W.M. Willems

Secretariaat

Mw. Mr. H. Lenters

Mw. Mr. M.H.J. van Slooten-Benders

Mw. H.A.T. Verleg

De subtitel van het rapport is ontleend aan Lucebert

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting en aanbevelingen	7
1. Inleiding	19
1.1 Opdracht	19
1.2 Belang van het kind	19
1.3 Belang van de biologische ouders	22
1.4 Belang van de (potentiële) adoptieouders	23
1.5 Inhoud van dit rapport	23
2. De kwetsbaarheid van het adoptieproces	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Oorzaken relatief beperkt aantal buitenlandse kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt	25
2.3 Kwetsbaarheid van het proces	27
2.4 Wanneer is interlandelijke adoptie ethisch verantwoord?	31
3. De adoptieprocedure	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Huidige situatie van de controle op de adoptieprocedure	35
3.3 Interlandelijke adoptie uit niet-verdragslanden	36
3.3.1 Akkoordverklaring	36
3.3.2 Machtiging per land	38
3.3.3 Aanwijzingsbevoegdheid	39
3.3.4 Deelbemiddeling	39
3.3.5 Afgifte machtiging tot voorlopig verblijf	42
3.4 Sterke en zwakke adoptie	43
3.4.1 Inleiding	43
3.4.2 Omzetting van zwakke naar sterke adoptie	46
3.5 De werkzaamheden van de vergunninghouders	47
3.5.1 Kwaliteitskader	47
3.5.2 Minimum aantal adoptiebemiddelingen	48
3.5.3 Subsidiëring vergunninghouders	49
3.6 Financiële aspecten van interlandelijke adoptie	49

3.7	Internationaal toezicht	51
3.8	Gevolgen van aanscherping controle en toezicht	51
4.	Leeftijdsgrenzen en geschiktheid adoptieouders	55
4.1	Inleiding	55
4.2	Huidige situatie	55
4.3	Uitgangspunten Commissie	56
5.	WachtlIJst, adoptiecapaciteit en kosten	63
5.1	Inleiding	63
5.2	WachtlIJst	63
5.3	Adoptiecapaciteit	66
5.4	Pleegzorg als alternatief voor interlandelijke adoptie?	66
5.5	Compensatie van kosten	68
	Bijlage	
	Inbreng betrokken organisaties op de hoorzitting van 15 mei 2008	71

Voorwoord

“Alles van waarde is weerloos”. Met deze subtitel van het rapport komen twee belangrijke aspecten van het adoptieproces tot uitdrukking. De waarde van een kind als mens spreekt voor zich. Daarnaast is er de waarde van een kind voor potentiële adoptieouders die graag een gezin willen vormen, wat hun langs natuurlijke weg niet gegeven is, en de kwetsbaarheid, het “weerloos” zijn van het kind dat wees is of is afgestaan ter adoptie. Maar ook de biologische ouder mag niet worden vergeten, die vaak genoodzaakt door armoede of onder druk van de sociale omgeving de zorg voor een kind niet op zich kan of durft te nemen.

De afgelopen tijd is Nederland opgeschrikt door meerdere adoptieschandalen. Dit nieuws bracht heftige reacties teweeg en heeft het denken over interlandelijke adoptie fundamenteel beïnvloed. Daar waar eerst vooral aandacht werd gevraagd voor vereenvoudiging van de adoptieprocedure en men verruiming of zelfs helemaal afschaffing van de leeftijdsgrenzen wilde, klinkt er nu juist een roep om strengere eisen aan en meer controle op het adoptieproces. Ondertussen is er duidelijk een trend ingezet waarbij het aantal buitenlandse kinderen dat voor interlandelijke adoptie in aanmerking komt, afneemt.

In juni 2006 heeft de Minister van Justitie een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) ter consultatie voorgelegd aan ketenpartners en belangenorganisaties. Naar aanleiding van de reacties op dit wetsvoorstel en de hiervoor genoemde ontwikkelingen, is de Commissie door de minister van Justitie gevraagd te adviseren over de toekomst van interlandelijke adoptie.

Gelet op de gevoelens die ten aanzien van dit onderwerp bij alle betrokkenen leven, heeft de Commissie ervoor gekozen om zich zo breed mogelijk te informeren over de vele aspecten die aan het adoptieproces vastzitten. Dat verklaart de literatuurverwijzingen.

De Commissie heeft ook met een aantal betrokken organisaties en personen, vertegenwoordigers van alle zijden van de adoptiedriehoek, van gedachten gewisseld over het onderwerp. Zij hebben de Commissie geschreven omtrent hun visie, ervaren knelpunten en hun wensen op het terrein van interlandelijke adoptie. Tijdens de op 15 mei 2008 gehouden hoordag heeft de Commissie over een aantal aspecten nader met hen gesproken.

Buitenlandse citaten zijn ter wille van de leesbaarheid, in het Nederlands vertaald in het rapport opgenomen. De vertaling is de verantwoordelijkheid van de Commissie.

De Commissie doet in dit rapport een aantal aanbevelingen om de kwetsbaarheid van het interlandelijke adoptieproces te verkleinen zodat interlandelijke adoptie echt alleen plaatsvindt wanneer is voldaan aan de waarborgen van het Haags Adoptieverdrag en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Tot slot wil de Commissie het secretariaat nadrukkelijk danken voor de grote inzet waarmee heel veel werk in korte tijd is verzet. Een enorme prestatie!

De Commissie spreekt de verwachting uit dat het rapport voor de Minister van Justitie een leidraad zal zijn bij het maken van nader beleid en bij de aangekondigde aanpassing van de wetgeving.

Ella Kalsbeek

Samenvatting en aanbevelingen

De Commissie Lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie adviseert de Minister van Justitie in dit rapport over interlandelijke adoptie. Daarbij gaat de Commissie in op de vraag op welke wijze een evenwichtige invulling kan worden gegeven aan de belangen van te adopteren kinderen enerzijds en de wensen van potentiële adoptieouders om een gezin te vormen anderzijds en welke taak en rol van de overheid daaruit voortvloeien. De Commissie heeft daarbij met name aandacht geschonken aan het pleidooi van verschillende fracties uit de Tweede Kamer om de leeftijdscriteria bij adoptie te verruimen, alsmede aan het afnemende aantal voor adoptie beschikbare buitenlandse kinderen. Zij heeft bij haar overwegingen het belang van het kind als uitgangspunt genomen. Dat belang is ook de grondslag van het Haags Adoptieverdrag en artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Naast het belang van het kind heeft de Commissie ook het belang van de andere partijen bij de adoptiedriehoek, de potentiële adoptieouders en de biologische ouders, bij haar overwegingen betrokken.

De hoofdstukken 1 en 2 behandelen het proces van interlandelijke adoptie in meer algemene zin. Het is duidelijk dat een groot aantal kinderen op deze wereld opgroeit in armoede, met onvoldoende zorg van volwassenen en zonder uitzicht op verbetering. Veel kinderen verblijven gedurende lange tijd in een tehuis, terwijl onderzoek heeft uitgewezen dat opgroeien in een tehuis doorgaans schadelijk is voor de ontwikkeling van een kind. Wat is in het belang van die kinderen? Het Haags Adoptieverdrag en het IVRK hanteren het uitgangspunt dat een kind zoveel mogelijk in het land van herkomst zelf in gezinsverband (terugkeer naar ouder(s), pleegzorg, adoptie) dient te worden opgevangen. Een permanent verblijf in gezinsverband heeft de voorkeur boven verblijf in een tehuis. Op grond van het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel is interlandelijke adoptie een ultimum remedium.

Dat in bepaalde landen zoveel kinderen in tehuizen verblijven, heeft verschillende oorzaken. De cultuur (waarbij kan worden gedacht aan de stigmatisering van ongehuwd moederschap, de voorkeur voor een geslacht van een kind), geloof, armoede, politiek of bevolkingsbeleid zijn de belangrijkste. De cultuur in een land is moeilijk te beïnvloeden, maar er kan bijvoorbeeld wel ondersteuning worden geboden bij de opvang van ongehuwde moeders. Bij armoede is het verbeteren van de financieel-economische situatie van de desbetreffende gezinnen een belangrijk punt. Ondersteuning (financieel of anderszins) kan een land helpen zijn eigen systeem van jeugdzorg op orde te brengen, en kan ervoor zorgen dat in het land van herkomst primair wordt getracht te bewerkstelligen dat het kind bij de eigen ouders kan opgroeien. De Commissie merkt daarbij op dat interlandelijke adoptie op zijn best individuele kinderen kan helpen om in een gezin op te groeien, hetgeen in hun belang is en waarop zij recht hebben, maar niet kan dienen als oplossing voor grotere problemen als bijvoorbeeld armoede en dus ook niet moet worden gezien als 'ontwikkelingshulp'.

Om te bereiken dat interlandelijke adoptie minder nodig zal zijn voor toekomstige generaties buitenlandse kinderen, moet interlandelijke adoptie het subsidiariteitsbeginsel niet ondermijnen en

positieve lokale ontwikkelingen niet verhinderen of belemmeren. Men kan bijvoorbeeld afhankelijk worden van inkomsten uit interlandelijke adoptie, of inkomsten uit interlandelijke adoptie kunnen ertoe leiden dat het niet loont om het stigma van ongehuwd moederschap op te heffen.

De kwetsbaarheid van het individuele kind en het belang van kinderen als groep bij preventie van onregelmatigheden en misbruik bij interlandelijke adoptie, maken het noodzakelijk om regels te stellen inzake interlandelijke adoptie en deze daadwerkelijk te handhaven. Een kind is extra kwetsbaar als het gaat om interlandelijke adoptie. Wanneer het een wees is of door de ouder(s) is afgestaan, heeft het geen feitelijke, emotionele en juridische banden meer met de ouders en de familie, waardoor het weerloos is. De adoptie dient alleen daarom al op een zorgvuldige wijze te geschieden. Een andere reden ligt hierin dat er wereldwijd veel meer mensen zijn die een buitenlands kind willen adopteren om een gezin te kunnen vormen, dan er voor adoptie beschikbare (jonge, gezonde) kinderen zijn. Dat maakt interlandelijke adoptie gevoelig voor onregelmatigheden, met het gevaar dat de economische wet “vraag creëert aanbod” leidend wordt. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat in de samenleving de randvoorwaarden worden vervuld die de belangen van alle partijen van de adoptiedriehoek waarborgen. Die verantwoordelijkheid omvat ook de wijze waarop (adoptie) kinderen naar Nederland komen.

Aanbevelingen:

In verband met het voorgaande doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- 1. Er dient scherp toezicht te worden gehouden op interlandelijke adoptie naar Nederland, zodat de ketenpartners daadwerkelijk handelen conform de uitgangspunten en beginselen van het Haags Adoptieverdrag en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Dat geldt voor adopties uit een verdragsland, maar ook voor adopties uit een niet-verdragsland. Een ethisch verantwoord proces van interlandelijke adoptie vergt een scherp toezicht en nauwgezette controle door de Nederlandse overheid en rechtvaardigt vergaande overheidsinterventie op dit terrein.**
- 2. Het bevorderen dat de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking hulp biedt aan landen van herkomst die erop is gericht de (sociaal-financiële) situatie van de biologische ouder(s) en hun omgeving alsmede de jeugdhulpverlening structureel te verbeteren, opdat interlandelijke adoptie daadwerkelijk als ultimum remedium kan dienen. Deze hulp mag niet ten koste gaan van de integriteit van het adoptieproces of een financiële afhankelijkheid van interlandelijke adoptie creëren.**

De Commissie bespreekt in hoofdstuk 3 (“De adoptieprocedure”) een aantal aspecten van het deel van de adoptieprocedure na de verkrijging van de beginseltoestemming. De Commissie constateert dat voor interlandelijke adopties uit niet-verdragslanden niet dezelfde procedureregels gelden als voor interlandelijke adopties uit verdragslanden. Ook bij adopties uit niet-verdragslanden zijn weliswaar de uitgangspunten en waarborgen van het Haags Adoptieverdrag van toepassing, maar op een aantal essentiële onderdelen van de procedure zijn er inhoudelijke verschillen met verdragsadopties te

constateren die naar het oordeel van de Commissie onwenselijk zijn. De Commissie is dan ook van mening dat de adoptieprocedure uit niet-verdragslanden in het belang van het kind moet worden aangescherpt en verbeterd en geeft de mogelijkheden daartoe aan (onder meer akkoordverklaring van de Centrale autoriteit bij elke niet verdrags-adoptie, machtiging per land, aanwijzingsbevoegdheid van de Centrale autoriteit).

De Commissie spreekt zich ook uit over deelbemiddeling als geregeld in artikel 7a van de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka). De huidige praktijk van deelbemiddeling vanuit Nederland bestaat hierin dat potentiële adoptieouders in het gekozen land van herkomst zelf contacten leggen met autoriteiten, personen of instellingen via welke zij een kind wensen op te nemen (ook wel “het contact” genoemd). De Commissie heeft zorg over de controleerbaarheid van deelbemiddeling, ondanks dat de procedure in het Kwaliteitskader (zie hierna) is aangescherpt. Daarbij neemt de Commissie in aanmerking dat potentiële adoptieouders die om toestemming voor deelbemiddeling verzoeken, soms een land van herkomst hebben uitgekozen waarvan het ‘adoptiesysteem’ geheel onbekend is, terwijl de Nederlandse Centrale autoriteit beperkte tijd en middelen heeft om de desbetreffende adoptie te onderzoeken. Verder controleert de Centrale autoriteit de in het land van herkomst te betalen bedragen in geval van deelbemiddeling uitsluitend vooraf op basis van ramingen. Dat vergroot het risico van oneigenlijke geldstromen. De Commissie heeft ook andere bezwaren tegen deelbemiddeling. Zo vindt in bepaalde gevallen een matching tussen het te adopteren kind en de beoogde adoptieouders plaats voordat om toestemming voor de deelbemiddeling wordt verzocht en voordat het desbetreffende contact is goedgekeurd. Artikel 7a Wobka sluit een dergelijke gang van zaken niet uit. Een dergelijke situatie zet meer druk op de procedure. De Commissie acht dat niet wenselijk. Daarnaast is een van de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag dat het belang van het kind het meest is gewaarborgd bij volledige bemiddeling, omdat in dat geval sprake is van professionele begeleiding in elke fase van de adoptieprocedure. Dat is niet het geval bij deelbemiddeling. Verder laat de regeling van deelbemiddeling de mogelijkheid open dat potentiële adoptieouders voorafgaande aan de matching contact hebben met de persoon of instelling die belast is met de zorg voor een voor adoptie in aanmerking komend kind (bijvoorbeeld een kindertehuis), terwijl deze persoon of instelling tevens beslist aan wie het kind ter adoptie wordt toegewezen. Dat is in strijd met artikel 29 van het Haags Adoptieverdrag. Hoewel de Commissie onderkent dat er redenen zijn om voor deelbemiddeling te kiezen, is de Commissie van oordeel dat het belang van het kind ertoe dient te leiden dat deelbemiddeling wordt afgeschaft, gelet op het risico van onvoldoende controleerbaarheid van deelbemiddeling, de grotere gevoeligheid voor onregelmatigheden en gelet op de omstandigheid dat deelbemiddeling de in het Haags Adoptieverdrag verankerde waarborgen ondermijnt.

De Commissie heeft met grote instemming kennis genomen van het recentelijk tot stand gekomen “Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie”. De Commissie vindt het bereiken en handhaven van het in het Kwaliteitskader beschreven niveau van kwaliteit en professionaliteit bij de vergunninghouders van dermate groot belang, dat zij van mening is dat de overheid de vergunninghouders daarbij moet ondersteunen. De Commissie acht daarvoor een structurele subsidie aan de vergunninghouders gepast. De Commissie acht het in verband met de kwaliteit van

de adoptieprocedure verder noodzakelijk dat een vergunninghouder continu voeling heeft met het adoptieproces en beschikt over een grote expertise. Dat draagt naar het oordeel van de Commissie bij aan een efficiënte en professionele organisatie van de vergunninghouder. Het Kwaliteitskader is een stap in de goede richting bij het streven daarnaar. Daarnaast acht de Commissie het huidige wettelijke minimumaantal van één gerealiseerde adoptie per twee jaar te gering om die efficiënte en professionele organisatie te bereiken. Daarbij komt dat een kleine organisatie en het realiseren van een gering aantal adoptiebemiddelingen logischerwijs gepaard gaat met het risico dat deze organisatie onder omstandigheden niet kan worden gecontinueerd. Een grotere vergunninghouder zal bovendien minder de druk ervaren om een individuele adoptie door te laten gaan om als organisatie te kunnen overleven. De Commissie is dan ook van mening dat als vereiste in de wet een minimum aantal van dertig adoptiebemiddelingen per jaar moet worden opgenomen.

De Commissie gaat in dit hoofdstuk verder nog in op de versnelde procedure tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf, het verscherpen van het toezicht op de financiële aspecten van de adoptieprocedure en de gewenste alertheid bij de Nederlandse vertegenwoordiging in landen van herkomst als het gaat om de situatie in dat land rond interlandelijke adoptie. Zij wijst op het belang van sterke adoptie en stelt een aantal maatregelen voor die betrekking hebben op de omzetting van zwakke naar sterke adoptie.

Ten slotte bespreekt de Commissie in Hoofdstuk 3 de mogelijkheid van internationaal toezicht. Een belangrijke belemmering bij het oprichten van een internationaal toezichtorgaan is dat de inzichten over het proces van interlandelijke adoptie zelfs binnen Europees verband uiteenlopen. Zo zetten vandaag de dag landen als Frankrijk, Italië en Spanje in op het vergroten van de adoptiecapaciteit, terwijl dat in de Scandinavische landen en Nederland in het algemeen onwenselijk wordt geacht. Een ander voorbeeld is dat het Europese parlement zich op 16 januari 2008 heeft uitgesproken voor een gemeenschappelijk beleid om (interlandelijke) adoptie in de Europese Unie gemakkelijker te maken, terwijl daartegenover de opvatting leeft dat de landen van de Europese Unie de steun aan afstandsouders en hun jeugdhulpverlening zodanig dienen te organiseren dat interlandelijke (Europese) adoptie niet nodig is. Uit het gestelde in de hoofdstukken 1 en 2 blijkt wel dat de Commissie laatst genoemde opvatting omarmt. De Commissie dringt erop aan dat de regering interlandelijke adoptie in Europees verband aan de orde stelt om, waar mogelijk, te komen tot een gemeenschappelijke visie op interlandelijke adoptie.

Aanbevelingen:

In verband met het voorgaande doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- 3. Het invoeren van een ‘akkoordverklaring’ bij de adoptie van een buitenlands kind uit een niet-verdragsland, af te geven door de Centrale autoriteit, die betrekking heeft op de matching en de juridische vereisten voor het in aanmerking komen van het kind voor interlandelijke adoptie.**
- 4. Het voor vergunninghouders invoeren van een machtiging van de Centrale autoriteit voor adoptiebemiddeling uit een niet-verdragsland (‘machtiging per land’).**

5. Het afschaffen van de deelbemiddeling als bedoeld in artikel 7a van de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie.
6. Het in lagere regelingen nader vastleggen van de versnelde procedure bij de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf en van de verantwoordelijkheden terzake.
7. Het vereisen van de vergunninghouders dat zij in geval van een zwakke (verdrags)adoptie ervoor zorgdragen dat het dossier van het adoptiekind de uitdrukkelijke toestemming van de biologische ouders bevat voor de omzetting naar een sterke adoptie. Lukt dat niet, dan dient de adoptie niet plaats te vinden. Het verdient tevens aanbeveling om te bewerkstelligen dat bij verdragsadopties die hier te lande van rechtswege worden erkend, de rechter niet alleen desverzocht, maar ook ambtshalve tot omzetting in een sterke adoptie kan beslissen, zodat het kind zo snel mogelijk na aankomst in Nederland de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Daartoe dient de vergunninghouder wettelijk te worden verplicht om na aankomst van het geadopteerde kind in Nederland de rechtbank daarover te berichten. In de situatie van een zwakke adoptie uit een niet-verdragsland dient de rechter in de erkenningsprocedure betreffende die adoptie in verband met artikel 7 van de Wet conflictenrecht adoptie, ambtshalve over te kunnen gaan tot omzetting daarvan in een sterke adoptie. De wet dient daartoe naar de mening van de Commissie te worden aangepast.
8. Het bewerkstelligen dat geadopteerden desverzocht hun oorspronkelijke geslachtsnaam kunnen herkrijgen. Ook moet worden overwogen, dat de geslachtsnaam van een geadopteerde op diens daartoe strekkend verzoek kan worden gewijzigd in een dubbele naam, bestaande uit de oorspronkelijke geslachtsnaam in combinatie met de door de adoptie verworven geslachtsnaam. Het verdient aanbeveling dat deze punten worden meegenomen door de werkgroep die zich zal buigen over een aantal aspecten van het naamrecht.
9. Het waar mogelijk verankeren van de inhoud van het Kwaliteitskader in wet- en regelgeving. Vergunninghouders zijn dan wettelijk verplicht om aan de vereisten van het Kwaliteitskader te voldoen. Het voldoen aan deze vereisten dient ook als voorwaarde te gelden voor verlening en verlenging van vergunningen.
10. Het vereisen van de vergunninghouders dat zij een minimum aantal van gemiddeld dertig adoptiebemiddelingen per jaar realiseren met het oog op een efficiënte en professionele organisatie van de vergunninghouders. Om in de praktijk tot een dergelijke regeling te komen, zal een overgangsregeling nodig zijn. Denkbaar is dat die inhoudt dat nu bestaande vergunninghouders na twee jaar aan het minimumaantal adopties moeten kunnen voldoen. Voor organisaties die aan adoptiebemiddeling willen gaan doen ('vergunninghouder' willen worden) zal een regeling kunnen gelden dat zij daartoe een voorlopige vergunning verkrijgen, waarna zij gedurende vijf jaar de gelegenheid hebben om het aantal van dertig bemiddelingen per jaar te halen.

11. Het structureel subsidiëren van vergunninghouders om het kwalitatieve en professionele niveau dat het Kwaliteitskader vergt, te kunnen halen respectievelijk handhaven.
12. Het verscherpen van het toezicht op de financiële aspecten van de adoptieprocedure door inzicht te vragen in de geldstromen van Nederland naar de verschillende landen van herkomst en de wijze van besteding van dat geld. Dat geldt niet alleen voor de bedragen die de vergunninghouders in de landen van herkomst betalen, maar ook voor de bedragen die de potentiële adoptieouders soms rechtstreeks aan personen of instellingen in een herkomstland moeten betalen. Op de naleving van de toetsingsnormen die terzake zijn opgenomen in het Kwaliteitskader, moet scherp toezicht worden gehouden.
13. Het invoeren van een aanwijzingsbevoegdheid van de Centrale autoriteit jegens de vergunninghouders. De Centrale autoriteit kan daarmee gericht sturen, zonder gebruik te hoeven maken van zwaardere sanctiemogelijkheden als het intrekken of opschorten van een vergunning of machtiging per land.
14. Het aan de orde stellen van interlandelijke adoptie in Europees verband met het doel om, waar mogelijk, te komen tot een gemeenschappelijke visie daarop. Pas nadat een gemeenschappelijke Europese visie is bereikt, kan worden bezien of en in welke vorm internationaal toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag aan de orde kan komen.
15. Het bevorderen dat de Minister van Buitenlandse Zaken bewerkstelligt dat de Nederlandse vertegenwoordigingen in de landen van herkomst steeds alert zijn als het gaat om de situatie in dat land rond interlandelijke adoptie, ook in een periode waarin geen incidenten aan de orde zijn, zodat misstanden aangaande interlandelijke adoptie of andere relevante informatie uit het land van herkomst steeds door de vertegenwoordigingen worden gemeld aan de Centrale autoriteit, niet alleen desverzocht, maar ook ambtshalve.

In hoofdstuk 4 gaat de Commissie in op de leeftijdsgrenzen. Daarbij komt ook de vereiste geschiktheid van potentiële adoptieouders aan de orde.

Elk geadopteerd kind heeft al ten minste één, maar veel vaker meerdere verlieservaringen achter de rug. Daarom moet voorkomen worden dat geadopteerden een veel grotere kans zouden lopen hun ouders (en andere belangrijke familieleden zoals grootouders) op een beduidend vroeger tijdstip te verliezen dan niet geadopteerde generatiegenoten. De Commissie acht het om die reden in het belang van het kind dat de natuurlijke situatie zoveel mogelijk wordt benaderd als het gaat om de leeftijd van de adoptieouders en het leeftijdsverschil tussen de adoptieouders en het te adopteren kind.

De Commissie acht het stellen van leeftijdsgrenzen niet discriminerend. Het argument voor verhoging van de leeftijdsgrenzen dat vrouwen tegenwoordig op steeds latere leeftijd kinderen krijgen, overtuigt de Commissie niet, aangezien het grootste gedeelte van de eerste kinderen nog steeds wordt geboren bij vrouwen in de leeftijd van 27-32 jaar. Het krijgen van een kind door een vrouw boven de veertig is uitzonderlijk.

De Commissie is voorstander van een harde leeftijdsgrens van 48 jaar (onder de voorwaarde dat de leeftijdsgrens voor een kind wordt verhoogd tot acht jaar en het maximumleeftijdverschil tussen de beoogde adoptieouder en het te adopteren kind wordt gesteld op 40 jaar, zie hierna). Deze grens dient in geval van eenouderadoptie ook te gelden voor de partner. Een harde leeftijdsgrens heeft als voordeel dat deze helderheid verschaft en de verwachtingen van potentiële adoptieouders begrenst. Tegelijkertijd is een dergelijke grens in de praktijk mogelijk niet in het belang van een adoptiekind indien daardoor een biologisch broertje of zusje niet door dezelfde adoptieouders kan worden geadopteerd. In dergelijke bijzondere gevallen is volgens de Commissie enige flexibiliteit in de wetgeving op dit punt geïndiceerd.

De Commissie is een voorstander van het verhogen van de maximumleeftijd van het adoptiekind bij binnenkomst in Nederland van zes naar acht jaar, dat wil zeggen: tot en met de leeftijd van zeven jaar. Voor landen van herkomst is het vaak moeilijk te aanvaarden dat oudere kinderen door Nederland kennelijk niet gewenst zijn, terwijl zij wel terecht kunnen in een gezin in andere ontvangende landen zoals Zweden, Italië of de Verenigde Staten. Ondertussen is een verhoging tot acht jaar ten aanzien van de ontwikkeling van het kind wetenschappelijk verantwoord. Daarbij geldt wat betreft de Commissie steeds een maximum leeftijdverschil tussen de beoogde adoptieouder en het te adopteren kind tot 40 jaar, waarbij de uitzondering op deze regel van artikel 3, tweede lid, onder a van de Richtlijnen opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie 2000 (inhoudende dat oudere adoptieouders een kind van twee jaar en een dag mogen opnemen) naar het oordeel van de Commissie dient te worden geschrapt. Een potentiële adoptieouder van bijvoorbeeld 45 jaar kan dan niet meer, zoals nu het geval is, een kind adopteren van twee jaar, maar uitsluitend van vijf jaar of ouder. Meer oudere kinderen krijgen met deze aanpassing van de leeftijdsgrens de kans om in gezinsverband te leven.

Voorts kent de Commissie de opvatting dat het gezinsonderzoek te ver gaat en beperkt zou kunnen blijven tot bijvoorbeeld een raadpleging van het Justitieel Documentatie Register en een medisch onderzoek. Ook hiervoor geldt dat het bijzondere belang en de bijzondere achtergrond van adoptiekinderen er toe noodzaakt dat bijzondere eisen worden gesteld aan de geschiktheid van adoptieouders. De Commissie verwijst daarnaast op de verplichting van een gezinsonderzoek ingevolge artikel 5 van het Haags Adoptieverdrag. De vereisten inzake de geschiktheid van potentiële adoptieouders en eventuele leeftijdsgrenzen dienen bij eenouderadoptie ook te gelden voor de echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel van degene die wil adopteren. Deze partner maakt immers duurzaam deel uit van het gezin waarin het adoptiekind zal opgroeien.

De toename van het aantal special-needskinderen (en het gegeven dat potentiële adoptieouders niet steeds van te voren weten of hun wens voor een geestelijk en lichamelijk gezond kind zal worden vervuld) en oudere kinderen, maakt het naar de mening van de Commissie wenselijk dat het adopteren van een special-needskind en/of een ouder kind het uitgangspunt is bij de verplichte voorlichtingscursus (waarbij potentiële adoptieouders tevens worden voorbereid op alle andere aspecten van interlandelijke adoptie), gegeven door de Stichting Adoptievoorzieningen. De Commissie acht het in dit verband tevens aangewezen dat als verlengde van de voorlichtings- (en voorbereidings) cursus de Video Interactie Begeleiding die de Stichting Adoptievoorzieningen organiseert, verplicht wordt voor gezinnen die recentelijk een adoptiekind hebben opgenomen. Deze preventieve Video Interactie Begeleiding is een sinds 2000 bestaand nazorg-aanbod dat al goed ingeburgerd en

geaccepteerd is in het adoptieveld. De methode van video-feedback waarmee gewerkt wordt, is gebaseerd op empirische evidentie. Bovendien is een preventief begeleidingsaanbod kostenbesparend voor wat betreft de latere curatieve hulpverlening. De toename van het aantal special-needskinderen en oudere kinderen maakt het des te prangender dat er bij de Minister voor Jeugd en Gezin (en de provincies) voldoende aandacht is op het terrein van adoptiegerelateerde problematiek.

De Commissie is ten slotte van oordeel dat ongeacht of het kind opgroeit in een traditioneel gesloten of een meer open adoptiesituatie, openheid over adoptie essentieel is. De Commissie ziet graag dat in het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming de bereidheid tot openheid over afstand en adoptie met de potentiële adoptieouders expliciet wordt besproken en het resultaat ervan bij het opstellen van het advies in aanmerking wordt genomen.

Aanbevelingen

In verband met het voorgaande doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

16. **Het hanteren van leeftijdsgrenzen dient te worden gehandhaafd.**
17. **Het verhogen van de leeftijd van het kind bedoeld in artikel 8 Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie, van zes naar acht jaar (dat wil zeggen tot en met zeven jaar).**
18. **Het verdient aanbeveling om bij het bepalen van de maximum leeftijd van de adoptieouders om te kunnen adopteren, aan te sluiten bij de gemiddelde leeftijd van biologische ouders bij de geboorte van hun eerste kind, met handhaving van een maximaal leeftijdsverschil tussen adoptieouder en te adopteren kind van 40 jaar. In dit licht verdient het aanbeveling om als uitgangspunt een leeftijdsgrens te hanteren als het gaat om de maximum leeftijd van de potentiële adoptieouder van 48 jaar en slechts een uitzondering daarop toe te staan in het geval van de mogelijkheid van adoptie van een biologisch broertje of zusje van het geadopteerde kind. Wat betreft het maximum leeftijdsverschil van 40 jaar verdient het aanbeveling om artikel 3, tweede lid, onder a van de Richtlijnen opneming buitenlandse kinderen ter adoptie 2000 (inhoudende dat oudere adoptieouders een kind van twee jaar en een dag mogen opnemen) te schrappen.**
19. **Het aanpassen van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie zodat bij eenouderadoptie de vereisten inzake de geschiktheid van potentiële adoptieouders en de leeftijdsgrenzen ook gelden voor de echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel van degene die wil adopteren.**
20. **Het bewerkstelligen dat de voorlichtingscursus van de Stichting Adoptievoorzieningen zich bij uitstek richt op de verzorging en opvoeding van special-needskinderen en oudere kinderen.**

21. **Het als verlengde van de voorlichtings- (en voorbereidings)cursus verplicht stellen van de Video Interactie Begeleiding die de Stichting Adoptievoorzieningen organiseert, voor gezinnen die recentelijk een adoptiekind hebben opgenomen.**
22. **Het bevorderen dat de Minister voor Jeugd en Gezin bewerkstelligt dat er voldoende aandacht en deskundigheid in de jeugdzorg is op het terrein van adoptiegerelateerde problematiek.**
23. **Het bewerkstelligen dat in het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming de bereidheid tot openheid over afstand en adoptie met de potentiële adoptieouders expliciet wordt besproken en het resultaat ervan bij het opstellen van het advies in aanmerking wordt genomen.**

In hoofdstuk 5 gaat de Commissie in op de wachtlijst bij de adoptieprocedure tot aan de verlening van de beginseltoestemming en op de adoptiecapaciteit (het aantal kinderen dat voor adoptie naar Nederland in aanmerking komt). De Commissie gaat in dit hoofdstuk ook in op de pleegzorg als alternatief voor interlandelijke adoptie en op de kosten van adoptie voor (potentiële) adoptieouders. Doordat er meer potentiële adoptieouders zijn dan dat er buitenlandse kinderen in aanmerking komen voor interlandelijke adoptie, ontstaat in de adoptieprocedure een 'flessenhals'. De Commissie is van oordeel dat het plaatsen van die flessenhals door het hanteren van een wachtlijst aan het begin van de procedure, de voorkeur verdient boven het laten ontstaan van een flessenhals in de bemiddelingsfase, na de verlening van de beginseltoestemming. De druk op de vergunninghouders om zo snel mogelijk (bijvoorbeeld gegeven het feit dat de leeftijdsgrens bijna is bereikt) een adoptie te realiseren, zal immers toenemen als de beginseltoestemming is verkregen. De kans op onregelmatigheden kan daardoor toenemen. De wachtlijst kan tot gevolg hebben dat er geruime tijd verloopt tussen de eerste aanmelding en de beslissing omtrent de beginseltoestemming. Soms wordt een beginseltoestemming geweigerd vanwege het bereiken van de maximumleeftijd. Het belang van het kind dient echter zwaarder te wegen dan het belang van potentiële adoptieouders, ook indien dat betekent dat sommige potentiële adoptieouders geen beginseltoestemming meer (verlengd) kunnen krijgen vanwege hun leeftijd.

Het 'management' van de verwachtingen van de potentiële adoptieouder omtrent de mogelijkheden om een kind te adopteren, dient naar de mening van de Commissie optimaal te zijn. Dat vermindert het aantal mensen dat een beginseltoestemming aanvraagt, op de wachtlijst staat, en later afhaakt. Bij de informatieverstrekking door de Stichting Adoptievoorzieningen, de Centrale autoriteit, de Raad voor de Kinderbescherming en de vergunninghouders komt al naar voren hoe moeilijk het is om een adoptie van een buitenlands kind te realiseren en wat de redenen daarvoor zijn (weinig kinderen komen voor adoptie in aanmerking, leeftijd, special-needskind, de eisen van de landen van herkomst, die heel ver kunnen gaan (bijvoorbeeld het gewicht van de potentiële ouder betreffende)). De informatieverstrekking dient daarop te zijn gericht.

Met betrekking tot de adoptiecapaciteit merkt de Commissie op dat zij het uitdrukkelijk niet de taak van de overheid acht om een toename te faciliteren van het aantal kinderen dat voor adoptie naar Nederland in aanmerking komt.

Het lijkt een goede optie om enerzijds een tekort aan pleeggezinnen op te heffen en anderzijds wachtende potentiële adoptieouders sneller een gezin te kunnen laten vormen. Uit een inventarisatie blijkt dat er wel problemen zijn met betrekking tot de wachtlijst in de pleegzorg, maar dat die niet zozeer worden veroorzaakt door een tekort aan pleegouders. Een verdere groei van de vraag naar pleegzorg is echter te voorzien. Om op de huidige knelpunten en op de toekomstige ontwikkelingen in te spelen, dient de overheid naar de mening van de Commissie na te gaan in hoeverre het interesseren van potentiële adoptieouders voor de pleegzorg behoort tot een van de mogelijke oplossingen om het potentieel aan pleegouders te versterken en een deel van de wachtlijst van potentiële adoptieouders te doen afnemen. Mogelijke verdere stappen, waaronder het invoeren van zwakke adoptie voor permanente, perspectief-biedende pleegzorgplaatsingen, zouden in dit licht eveneens onderzocht kunnen worden.

De Commissie onderkent dat de kosten van interlandelijke adoptie hoog zijn en dat sommige mensen die graag een kind zouden willen adopteren, om uitsluitend die reden daarvan moeten afzien, zeker nu de adoptiekosten niet meer (deels) fiscaal aftrekbaar zijn. De Commissie acht dat minder wenselijk en acht het om die reden aangewezen dat (potentiële) adoptieouders op enigerlei wijze worden gecompenseerd. Sommigen menen dat interlandelijke adoptie een kinderbeschermingsmaatregel is en dat de overheid om die reden moet bijdragen in de terzake gemaakte kosten. Dat standpunt wordt door de Commissie niet gedeeld. De achtergrond van een eventuele compensatie van adoptieouders is wat betreft de Commissie derhalve niet dat adoptie een kinderbeschermingsmaatregel is. De Commissie denkt ter compensatie aan een bedrag dat aansluit bij compensatiebedragen betaald in Noorwegen en Denemarken (respectievelijk € 4.760,- en € 5.400,-). Wat betreft de Commissie geldt voor uitbetaling ervan wel de voorwaarde dat in geval van niet-verdragsadopties de erkenningsprocedure van artikel 7 van de Wet conflictenrecht adoptie, alsmede de eventuele omzettingsprocedure in geval van een zwakke in een sterke adoptie (ongeacht of het gaat om een verdragsadoptie of een niet-verdragsadoptie) zijn afgerond, zodat het geadopteerde kind de Nederlandse nationaliteit heeft ten tijde van het uitbetalen van de compensatie.

Aanbevelingen

In verband met het voorgaande doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- 24. Het bevorderen dat de informatieverstrekking door de Stichting Adoptievoorzieningen, de Centrale autoriteit, de Raad voor de Kinderbescherming en de vergunninghouders mede gericht is op realistische verwachtingen van de potentiële adoptieouder omtrent de mogelijkheden om een kind te adopteren, en dat deze informatieverstrekking in dat licht waar mogelijk wordt geoptimaliseerd.**
- 25. Het nagaan in hoeverre het interesseren van potentiële adoptieouders voor de pleegzorg behoort tot een van de mogelijke oplossingen om het potentieel aan pleegouders te versterken en een deel van de wachtlijst van potentiële adoptieouders te doen afnemen.**

26. Het compenseren van adoptieouders voor de met betrekking tot interlandelijke adoptie te maken kosten, uit te betalen na de aankomst van het geadopteerde kind in Nederland onder de voorwaarde dat in geval van niet-verdragsadopties de erkenningsprocedure van artikel 7 van de Wet conflictenrecht adoptie, alsmede de eventuele omzettingsprocedure in geval van een zwakke in een sterke adoptie (ongeacht of het gaat om een verdragsadoptie of een niet-verdragsadoptie) moeten zijn afgerond, zodat het geadopteerde kind de Nederlandse nationaliteit heeft.

1. Inleiding

1.1 Opdracht

Op 26 september 2007 heeft de Minister van Justitie de Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie ingesteld.¹ Over lesbisch ouderschap heeft de Commissie advies uitgebracht in oktober 2007. Dit rapport bevat het advies over interlandelijke adoptie. De Commissie is verzocht om voor 1 juni 2008 over haar bevindingen op dit onderdeel te rapporteren.

De Commissie heeft zich gebogen over de vraag hoe de belangen van te adopteren kinderen enerzijds en de wensen van potentiële adoptieouders om een gezin te vormen anderzijds een evenwichtige invulling kunnen krijgen en welke taak en rol van de overheid daaruit voortvloeien. De Commissie heeft een en ander bezien in het licht van de bestaande kaders (het Haags Adoptieverdrag en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)). Zij heeft daarbij, overeenkomstig de toelichting bij haar opdracht in het instellingsbesluit, met name aandacht geschonken aan het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, dat bij brief van 15 mei 2007 aan de Tweede Kamer is gezonden, het pleidooi van verschillende Kamerfracties om de leeftijdsriteria bij adoptie te verruimen en het afnemende aantal voor adoptie beschikbare buitenlandse kinderen.

De Commissie heeft bij haar overwegingen het belang van het kind als uitgangspunt genomen. Dat belang is ook de grondslag van het Haags Adoptieverdrag en van artikel 21 van het IVRK. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat de Lidstaten bij adoptie moeten waarborgen dat het belang van het kind daarbij de voornaamste overweging (“the paramount consideration”) is. Dat betekent naar de mening van de Commissie niet dat de wensen en belangen van (potentiële) adoptieouders geen gewicht in de schaal leggen, maar wel dat bij een verschil in belang, het belang van het kind het zwaarst moet wegen. De Commissie heeft ook het belang van de biologische ouders bij haar overwegingen betrokken.

1.2 Belang van het kind

Dit rapport gaat nog nader in op het belang en de rechten van het kind, maar de Commissie merkt daarover nu al het volgende op. Het is duidelijk dat een groot aantal kinderen op deze wereld opgroeit in armoede, met onvoldoende zorg van volwassenen en zonder uitzicht op verbetering. De Verenigde Naties schatten dat er in 2010 106 miljoen kinderen zijn die een of beide ouders hebben verloren, waaronder 25 miljoen wezen als gevolg van HIV/AIDS.² Veel kinderen verblijven gedurende lange tijd in een tehuis, terwijl onderzoek heeft uitgewezen dat opgroeien in een tehuis doorgaans schadelijk is voor de ontwikkeling van een kind.³ Wat is in het belang van die kinderen?

1 Regeling van 26 september 2007, nr. 5507329/07/6, houdende instelling Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, Staatscourant 5 oktober 2007, nr. 193, p. 6.

2 Children on the Brink 2002, p. 3. Het rapport is tot stand gekomen in samenwerking met U.S. Agency for International Development (USAID), United Nations Children’s Fund (Unicef) en Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS).

3 Elke drie tot vier maanden verblijf in een kindertehuis betekent voor jonge kinderen één maand groeiachterstand; het gemiddeld intelligentiequotiënt van tehuis kinderen blijft significant achter bij dat van kinderen die in een gezin

Er is geen wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat een kind dat opgroeit in een ander land met een andere taal en cultuur, zich slechter ontwikkelt dan in het geboorteland. Duidelijk is wel dat adoptie (nationaal of interlandelijk) en pleegzorg betere voorwaarden scheppen voor een kind dan langdurig verblijf in een tehuis.⁴ Juffer en Van IJzendoorn concluderen in hun onderzoek dat “...adoptie een effectieve interventie is omdat het een indrukwekkend herstel van de kinderlijke ontwikkeling tot gevolg heeft”⁵ Het psychisch-sociaal functioneren van de meeste volwassen geadopteerden is vergelijkbaar met dat van niet-geadopteerden.⁶ Bij een minderheid van de volwassen geadopteerden zijn er desondanks problemen op dit vlak en deze minderheid is groter dan bij niet-geadopteerden. Er is een iets grotere kans op psychiatrische problemen. Tieman en collega’s vonden bij 22% van de niet-geadopteerden tegenover 30% van de geadopteerden één of meer psychiatrische problemen.⁷ Daarnaast komen suïcide⁸ en middelenmisbruik (alcohol, drugs)⁹ vaker voor bij geadopteerden dan bij niet-geadopteerden. Geadopteerden onderhouden ten slotte minder vaak een langdurige partnerrelatie.¹⁰ Naast de objectieve onderzoeksgegevens over het functioneren van volwassen geadopteerden, toont literatuur over de subjectieve ervaringen en belevingen van geadopteerden aan dat het geadopteerd-zijn als een extra ontwikkelingstaak moet worden beschouwd. Geadopteerd-zijn is een levenslang proces dat steeds een extra dimensie toevoegt aan elke gewone ontwikkelingstaak.¹¹ Sommige geadopteerden ervaren ernstige psychische en emotionele belemmeringen door de afstand en adoptie. Ook kunnen zij worstelen met hun identiteit en het anders zijn qua huidskleur en (etnische)

opgroeien (IQ van 84 versus 100) en 70% van de tehuis kinderen is gedesorganiseerd gehecht (de meest pathologische vorm van onveilige gehechtheid) vergeleken met 15% in de algemene bevolking (o.a. L.C. Miller, *The handbook of international adoption medicine: A Guide for Physicians, Parents, and Providers*, Oxford, 2005, pp. 29, 30; C.J. Groark et al., *Improvements in early care in Russian orphanages and their relationship to observed behaviors*, *Infant Mental Health Journal*, 2005, Vol. 26, p. 96-109; M.H. van IJzendoorn, F. Juffer, *The Emanuel Miller Memorial Lecture 2006, Adoption as intervention, Meta-analytic evidence for massive catch-up and plasticity in physical, socio-emotional, and cognitive development*, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 2006, Volume 47, p. 1228-1245; M.H. van IJzendoorn, M.P.C.M. Luijk, F. Juffer, *IQ of children growing up in children’s homes: A meta-analysis on IQ delays in orphanages*, *Merrill-Palmer Quarterly*, juli 2008 (thans in druk). Tehuis kinderen die in een pleeggezin worden geplaatst, maken een sprong in intelligentie vergeleken met kinderen die in het tehuis blijven (waarbij de kinderen at random (door loting) werden toegewezen aan een pleeggezin of verder verblijf in het tehuis); zie Ch. A. Nelson et al., *Cognitive Recovery in Socially Deprived Young Children: The Bucharest Early Intervention Project*, *Science*, Volume 318, 21 december 2007, p. 1937-1940).

- 4 O.a., Miller et al., *Health of children adopted from Guatemala: Comparison of orphanage and foster care*. *Pediatrics*, Volume 115, No. 6, June 2005, E710-E717; M.H. Van IJzendoorn, F. Juffer, *Adoptie als interventie (1)*, *Kind en Adolescent*, jaargang 29, februari 2008, p. 17-31.
- 5 F. Juffer, M.H. van IJzendoorn, *Adoptie als interventie (2)*, *Kind en Adolescent*, jaargang 29, februari 2008, pp. 31-49.
- 6 A. Hjern, F. Lindblad, B. Vinnerljung, *Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study*, *Lancet* 2002, 360: pp. 443-448; H. Storsbergen, *Psychische gezondheid en welbevinden van volwassen Grieks geadopteerden in Nederland: De invloed van het geadopteerd zijn*, Delft 2004, p. 117; W. Tieman, J. van der Ende, F.C. Verhulst, *Psychiatric disorders in young adult intercountry adoptees: an epidemiological study*, *American Journal of Psychiatry*, 162(2): pp. 592-598; F. Juffer, M.H. van IJzendoorn, *Behavior problems and mental health referrals of international adoptees: A meta-analysis*, *The Journal of the American Medical Association*, 2005, 293, pp. 2501-2515; F. Juffer, M.H. IJzendoorn, *Adoptees do not lack self-esteem: A meta-analysis of studies on self-esteem of transracial, international, and domestic adoptees*, *Psychological Bulletin*, 2007, 133, pp. 1067-1083.
- 7 Tieman et al. (2005, p. 594).
- 8 Hjern et al. (2002).
- 9 Hjern et al. (2002), Tieman et al. (2005).
- 10 Tieman e.a. vonden (controleerend voor sekse, leeftijd en SES) dat geadopteerden bijna twee keer zo vaak niet gehuwd waren in vergelijking tot niet-geadopteerde generatiegenoten. Geadopteerden woonden ook minder vaak samen met een partner en hadden minder vaak een relatie die ten minste één jaar had geduurd. Zie W. Tieman, J. van der Ende, F.C. Verhulst, *Social functioning of young adult intercountry adoptees compared to non-adoptees*, *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 2006, 41(1), p. 70. Ook Storsbergen (2004, p. 76-77) vond dat volwassen geadopteerden vaker zonder (huwelijks)partner leefden.
- 11 R. Hoksbergen en H. Walenkamp (red.), *Kind van andere ouders, Theorie en praktijk van adoptie*, Houten, 1991; D. Brodzinsky, *Geadopteerd, Een leven lang op zoek naar jezelf*, Amsterdam, 1997.

afkomst.¹² Bij andere geadopteerden overheersen positieve belevingen en staat het geadopteerd-zijn een volwaardige ontplooiing niet in de weg. Daarbij komt dat de meerderheid van de internationaal geadopteerden zich goed ontwikkelt. Uit onderzoek komt naar voren dat het opleidings- en beroepsniveau van jongvolwassen geadopteerden gelijk is aan dat van niet-geadopteerden.¹³

Het Haags Adoptieverdrag en het IVRK hebben als uitgangspunt dat een kind zoveel mogelijk in het land van herkomst zelf in gezinsverband (terugkeer naar ouder(s), pleegzorg, adoptie) dient te worden opgevangen. Een permanent verblijf in gezinsverband heeft de voorkeur boven verblijf in een tehuis. Op grond van het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel, dat beide genoemde verdragen als uitgangspunt hanteren, is interlandelijke adoptie een ultimum remedium. Pas indien er in het geboorteland echt geen mogelijkheden zijn voor een permanent verblijf in gezinsverband, is interlandelijke adoptie een optie.¹⁴ Steeds dient de vraag te worden gesteld of interlandelijke adoptie rechtvaardigt dat het kind uit zijn eigen omgeving en cultuur wordt gehaald.

Dat in bepaalde landen zoveel kinderen in tehuizen verblijven, heeft verschillende oorzaken. De belangrijkste zijn cultuur (waarbij kan worden gedacht aan de stigmatisering van het ongehuwd moederschap¹⁵, de voorkeur voor een geslacht van een kind), geloof, armoede, politiek en bevolkingsbeleid. De cultuur in een land is moeilijk te beïnvloeden, maar er kan bijvoorbeeld wel ondersteuning worden geboden bij de opvang van ongehuwde moeders. Bij armoede is het verbeteren van de financieel-economische situatie van de desbetreffende gezinnen een belangrijk punt. Ondersteuning (financieel of anderszins) kan een land helpen zijn eigen systeem van jeugdzorg op orde te brengen en kan ervoor zorgen dat in het land van herkomst daadwerkelijk het minst zware middel kan worden ingezet en primair wordt getracht te bewerkstelligen dat het kind bij de eigen ouders kan opgroeien.¹⁶ De Commissie merkt daarbij op dat interlandelijke adoptie op zijn best individuele kinderen kan helpen om in een gezin op te groeien, hetgeen in hun belang is en waarop zij recht hebben, maar niet kan dienen als oplossing voor grotere problemen als bijvoorbeeld armoede¹⁷

12 Zie onder meer: R. Hoksbergen (Red.), *Vertraagde start, Geadopteerden aan het woord*, Aspekt, 2006; G. Wekker et al., *“Je hebt een kleur, maar je bent Nederlands”*, Identiteitsformaties van geadopteerden van kleur, Universiteit Utrecht, 2007.

13 W. Tieman et al. (2006), pp. 68-74.

14 *Guide to Good Practice: Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention*, opgesteld door het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (final draft, 21 april 2008), nr. 47: ‘Subsidiarity’ means that States Party to the Convention recognise that a child should be raised by his or her birth family or extended family whenever possible. If that is not possible or practicable, other forms of permanent family care in the country of origin should be considered. Only after due consideration has been given to national solutions should intercountry be considered, and then only if it is in the child’s best interests. Intercountry adoption serves the child’s best interests if it provides a loving permanent family in need of a home. Intercountry adoption is one of a range of care options which may be open to children in need of a family.”

15 Nog maar zo’n veertig jaar geleden kwam het ook in Nederland regelmatig (meer dan nu) voor dat ongehuwde jonge moeders afstand deden van hun pasgeboren kind ter fine van adoptie. Dat werkt ook nog door naar deze tijd. Nog maar veertien jaar geleden is het bekende Valkenhorstarrest geweest (HR 15 april 1994, NJ 1994, 608) over het recht van een volwassen kind om te weten wie zijn of haar vader is.

16 L. Fox, Lead Economist bij de Wereldbank heeft tijdens een conferentie gezegd: “If the financial and human resources are in the institutions, then that is where the children go. Funding reflects values. So we need to change the values.” Aldus: *Report on the Regional Conference of Parental Care: Rights and Realities*, Budapest, Hungary, October 22-24, 2000. Zie ook: *How Poverty Separates Parents and Children: a Challenge to Human Rights*, ATD World Fourth.

17 B.Yngvesson, National bodies and the body of the child, in: F. Bowie ed., *Cross-Cultural Approaches to Adoption*, London 2004, p. 213; M. Rupprecht, lid Duitse Bundestag, tijdens de door Terres des Hommes georganiseerde “Round table Discussion on Intercountry Adoption” met leden van het Europees Parlement (26 februari 2008; gehoord door mw H. Lenters, die aanwezig was).

en dus ook niet moet worden gezien als ‘ontwikkelingshulp’.

Interlandelijke adoptie komt naast de wens tot gezinsvorming ook voort uit het streven om de kinderen die weinig kansen hebben op een redelijke toekomst in hun geboorteland, in een gezin in Nederland te laten opgroeien. Om te bereiken dat interlandelijke adoptie minder nodig zal zijn voor toekomstige generaties buitenlandse kinderen, moet interlandelijke adoptie het subsidiariteitsbeginsel (interlandelijke adoptie als ultimum remedium) niet ondermijnen en positieve lokale ontwikkelingen op het terrein van jeugdhulpverlening niet verhinderen of belemmeren. Er kan in het land van herkomst afhankelijkheid ontstaan van inkomsten uit interlandelijke adoptie. Die inkomsten kunnen er ook toe leiden dat het niet loont om bijvoorbeeld het stigma van ongehuwd moederschap op te heffen.¹⁸

De kwetsbaarheid van het individuele kind, maar ook het belang van kinderen als groep bij preventie van onregelmatigheden en misbruik bij interlandelijke adoptie, maken het noodzakelijk om regels te stellen inzake interlandelijke adoptie en deze daadwerkelijk te handhaven. Een kind is extra kwetsbaar bij interlandelijke adoptie. Wanneer het een wees is of door de ouder(s) is afgestaan, dan heeft het geen feitelijke en juridische banden meer met de ouders en de familie, waardoor het weerloos is. Bij de adoptie is het kind de meest kwetsbare en zwakke partij in de adoptiedriehoek (adoptiekind, biologische ouders en potentiële adoptieouders).¹⁹ De adoptie dient alleen al daarom zorgvuldig te geschieden. Een andere reden is dat er wereldwijd veel meer mensen zijn die een buitenlands kind willen adopteren om een gezin te kunnen vormen, dan er voor adoptie beschikbare (jonge, gezonde) kinderen zijn. Dat maakt interlandelijke adoptie gevoelig voor onregelmatigheden, met het gevaar dat de economische wet “vraag creëert aanbod” leidend wordt. Zie hierover paragraaf 2.3.

Er zijn circa 35.000 interlandelijk geadopteerden in Nederland.²⁰ Er is geen wetenschappelijk onderzoek bekend naar de frequentie en aard van de onregelmatigheden en misstanden bij interlandelijke adoptie, wereldwijd of in Nederland. Op grond van (recente) negatieve berichten kan geen inschatting worden gemaakt. De Commissie keert zich tegen onregelmatigheden bij interlandelijke adoptie en acht het van groot belang dat deze met kracht worden bestreden. Het behoorde echter niet tot de taak van deze Commissie de omvang ervan te onderzoeken.

1.3 Belang van de biologische ouders

De biologische ouders zijn eveneens vaak een zwakke, kwetsbare partij in de adoptiedriehoek.²¹ Ook hun belangen worden door het IVRK en het Haags Adoptieverdrag beschermd. De adoptie dient op een zorgvuldige wijze tot stand te komen. Dat betreft de afstand (het kind mag uiteraard niet worden ontvoerd), maar ook het vereiste dat de biologische ouders voldoende moeten zijn voorgelicht over de gevolgen van afstand ter adoptie, met name voor wat betreft het verbreken van de familierechtelijke betrekkingen tussen hen en het kind. Ook moeten zij in alle vrijheid schriftelijk toestemming hebben gegeven. Hun toestemming mag niet zijn verkregen tegen betaling of in ruil voor een andere

18 Zie voor de situatie in Europa: S. Chou, K. Browne, The relationship between institutional care and the international adoption of children in Europe, *Adopting&Fostering*, Volume 32, No. 1, 2008, p. 40 e.v.

19 Van IJzendoorn & Juffer (2008), p. 17-31.

20 A. Sprangers, J. De Jong, M. van Zee, Halve eeuw adopties in Nederland, Demos, 2006, p. 97-101.

21 Zie hierover: L. de Leeuw, W. van Sebille, *Opgestaan is plaats vergaan: een bericht van en over afstandsmoeders*, Amsterdam 1991.

tegenprestatie. Een ander vereiste is dat de moeder de toestemming pas mag hebben gegeven na de geboorte van het kind. De adoptieprocedure dient ook anderszins zorgvuldig te verlopen ter bescherming van de biologische ouders. In het rapport gaat de Commissie op deze onderwerpen nader in.

1.4 Belang van de (potentiële) adoptieouders

Voor (potentiële) adoptieouders is de weg naar de adoptie van een kind heel lang. De procedure tot verkrijging van een beginseltoestemming duurt momenteel ruim twee jaar. Daarna volgt nog een (lange) wachttijd bij de vergunninghouder. Potentiële adoptieouders mogen verwachten dat de overheid, met inachtneming van het belang van het kind, de procedure voor een beginseltoestemming zo kort en transparant mogelijk maakt. Zij mogen van de adoptieprocedure in het algemeen, van de aanvraag van de beginseltoestemming tot de aankomst van het adoptiefkind en de nazorg, een goede kwaliteit van handelen van de betrokken organisaties verwachten. Zij hebben recht op (financiële) transparantie en op voldoende informatie in elke fase van de procedure. In het rapport wordt op deze onderwerpen nader ingegaan.

Van de drie betrokken partijen in de adoptiedriehoek zijn de potentiële adoptieouders het beste in staat om hun belangen en wensen te verwoorden. De Commissie constateert dan ook dat de belangen en wensen van de potentiële adoptieouders het politieke debat over interlandelijke adoptie de afgelopen jaren meer hebben beïnvloed dan die van de geadopteerden en de biologische ouders.

1.5 Inhoud van dit rapport

In dit rapport gaat de Commissie in op de achtergrond van de kwetsbaarheid van het adoptieproces en de consequenties daarvan voor de rol en de taak van de overheid. Zij doet dat in het licht van het belang van het kind zoals hiervoor omschreven, de wensen en belangen van (potentiële)adoptieouders en de belangen van de biologische ouders. Meer specifiek gaat de Commissie daarbij in op de adoptieprocedure, de leeftijdsgrenzen, de nazorg, de wachtlijst voorafgaande aan de verplichte voorlichtingscursus, de adoptiecapaciteit alsmede op de kosten van interlandelijke adoptie.

2. De kwetsbaarheid van het adoptieproces

2.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, groeien veel kinderen op in een tehuis of zijn kinderen anderszins hulpbehoevend. Belangrijke oorzaken daarvan zijn de cultuur, bevolkingspolitiek, armoede en (daardoor) het ontbreken van een goede jeugdhulpverlening (structuur, wetgeving, kennis en training).²² Tegelijkertijd zijn er minder jonge, gezonde kinderen die voor interlandelijke adoptie in aanmerking komen dan er mensen zijn die graag interlandelijk willen adopteren. Het aantal oudere en gehandicapte kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt, neemt daarnaast juist toe, terwijl voor deze kinderen minder adoptieouders te vinden zijn. In de literatuur wordt deze situatie eigenlijk niet betwist, hoewel ook wordt gezegd dat betrouwbare cijfers moeilijk te verkrijgen zijn. Cantwell stelt:

“Concluderend: er zijn zeer goede gronden om staande te houden dat, voor zover het jonge kinderen in een goede gezondheid betreft, het aantal adoptieverzoeken hoger ligt dan het aantal te adopteren kinderen, ofschoon de precieze verhouding in dit opzicht onmogelijk te schatten is. Het omgekeerde lijkt echter in ieder geval wel op te gaan met betrekking tot kinderen die als ‘moeilijk plaatsbaar’ worden beschreven en voor wie er inderdaad geen potentiële adoptieouders lijken te zijn.”²³

Hierna gaat de Commissie in op de mogelijke oorzaken van het verschil tussen het aantal mensen dat graag een kind wil adopteren en het aantal kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt. Vervolgens wordt de kwetsbaarheid van het adoptieproces besproken evenals de consequenties daarvan voor de rol en de taak van de overheid.

2.2 Oorzaken relatief beperkt aantal buitenlandse kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt

Dat er minder buitenlandse kinderen in aanmerking komen voor adoptie dan er (potentiële) adoptieouders zijn, heeft verschillende oorzaken, die soms in samenhang moeten worden gezien.²⁴

22 Report of the Regional Conference on Children Deprived of Parental Care: Rights and Realities, Unicef/World Bank, Budapest, Hungary, October 22-24, 2000, p. 22 e.v., p. 38.

23 N. Cantwell, Intercountry Adoption. A comment on the Number of “Adoptable” Children and the Number of Persons Seeking to Adopt Internationally, in: International Child Protection, The Judges’ Newsletter, Volume V-Spring 2003. Zie ook S. Howell, The Kinning of Foreigners, New York/Oxford, 2007, p. 20.

24 De Commissie heeft hierbij gebruik gemaakt van: Terres des Hommes (I. Lammerant, M. Hofstetter), Adoption At what cost? Lausanne, 22 februari 2008; Intercountry Adoption, 4 Innocenti Digest (Unicef ICDC, Florence 1999), p. 11; E. Bartholet, International Adoption: thoughts on the human rights issues, Buffalo Human Rights Law Review, Volume 13, august 2007, p. 160 e.v.; N. Cantwell (2007); S. Dillon, Making Legal Regimes for intercountry adoption reflect human rights principles: transforming the united nations convention on the rights of the child with the Hague convention on intercountry adoption, Boston University International Law Journal, Fall 2003; P. Selman, Trends in intercountry adoption: analysis of data from 20 receiving countries, 1998-2004, Journal of Population Research, Vol. 23, No. 2, 2006; P. Selman, Adoption, A cure for (too) many ills?, in: F. Bowie (ed), Cross-Cultural Approaches to Adoption, London 2004; Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 17 september 2003, Kamerstukken II, 2003-2004, 28457, nr. 7, pp. 15-16.

- In tehuizen zijn kinderen die nog ouders hebben, die geen toestemming geven voor een adoptie.²⁵
- Er verblijven kinderen in tehuizen die zo gehandicapt zijn dat ze ook in Nederland in een zorginstelling zouden moeten verblijven (dit is een contra-indicatie voor adoptie naar Nederland; vgl. artikel 8 Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)).
- Er verblijven in tehuizen oudere kinderen die vanwege hun leeftijd ingevolge de wetgeving van de ontvangende landen niet meer voor adoptie in aanmerking komen. In Nederland geldt bijvoorbeeld bij interlandelijke adoptie de leeftijdsgrens van zes jaar als uitgangspunt (artikel 8 Wobka).
- In tehuizen zijn kinderen waarvoor geen adoptieouder(s) kunnen worden gevonden, bijvoorbeeld omdat deze kinderen door hun leeftijd of handicap 'onaantrekkelijk' worden geacht.
- Er verblijven kinderen in tehuizen die 'onzichtbaar' zijn, bijvoorbeeld in staatskindertehuizen waar buitenlanders niet (mochten/mogen) komen.
- Kinderen komen niet in aanmerking voor adoptie omdat de buitenlandse contactpersonen/stafleden in de tehuizen de kinderen niet geschikt of gezond genoeg achten voor adoptie, terwijl deze kinderen wel baat zouden hebben bij adoptie.²⁶
- Een toenemend aantal landen beweegt in de richting van binnenlandse adoptie, zoals India en Brazilië. Overigens betekent dat in de praktijk vaak dat jonge gezonde kinderen binnenlands worden geadopteerd en dat vooral 'special-needskinderen'²⁷ en oudere kinderen worden 'vrijgegeven' voor interlandelijke adoptie.
- Gewijzigde (politieke) opvattingen in de landen van herkomst. Een voorbeeld daarvan is Korea, aldus Bartholet:

“Maar toen begon Zuid-Korea het aantal kinderen dat voor buitenlandse adoptie werd vrijgegeven in te perken. Politieke krachten die zich verzetten tegen internationale adoptie bekritiseerden de regering vanwege het ‘verkopen’ van Zuid-Koreaanse kinderen aan buitenlanders, en tijdens de Olympische Spelen van 1988 in Seoul spraken zij er schande van in de pers. Dit veranderde de algehele politieke dynamiek rondom internationale adoptie.”²⁸

Howell schrijft over China:

“China beweerde tijdens het bekendmaken van de recente Chinese beperkingen op internationale adoptie dat het land reageert op het overschot van mogelijke ouders voor de beschikbare kinderen, maar er is overduidelijk geen tekort aan kinderen die een thuis nodig hebben. De meest

25 Maar weinig kinderen in tehuizen zijn echte wezen, dat wil zeggen dat beide ouders zijn overleden. De meeste kinderen zijn verlaten door hun familie om diverse redenen, o.a. fysieke en/of mentale ziekte van de ouder(s), onvermogen om voor het kind te zorgen door conflicten, alcohol- of drugsproblemen, mentale retardatie, gevangenschap, of gebrek aan emotionele of financiële middelen (Miller (2005), p. 25/6). Daarnaast worden kinderen afgestaan vanwege een taboe op ongehuwd moederschap. Zie P. Selman, *Intercountry adoption: Developments, Trends and Perspectives 2000*, Londen, 2000, p. 34.

26 L. Miller, hoofd International Adoption Clinic te Boston (VS), geeft het voorbeeld van een doof kind dat niet geschikt zou zijn voor adoptie volgens het tehuis; het kind vond uiteindelijk een adoptiegezin bij dove ouders (persoonlijke communicatie Prof. Dr. Juffer, maart 2008).

27 Met 'special-needskinderen' doelt de Commissie op kinderen met een medisch risico / operabele handicap of met een ernstig belaste achtergrond. Het is de Commissie bekend dat de vergunninghouders dit begrip verschillend invullen.

28 E. Bartholet (2007), p. 160.

waarschijnlijke verklaring is een zekere nationalistische bezorgdheid om te worden gezien als een land dat niet in staat is zorg te bieden voor de eigen kinderen. Een bezorgdheid die tot uitdrukking komt in deze nieuwe restricties waarvan wordt beweerd dat zij ten doel hebben minder geschikte ouders uit te sluiten.”²⁹

- Landen van herkomst stellen quota in. Een voorbeeld daarvan is China, dat vanwege het grote aantal adoptieaanvragen jaarlijks per ontvangend land vooraf het aantal adopties vaststelt.
- Er zijn landen met hulpbehoevende kinderen, maar waaruit om verschillende redenen toch geen adoptie plaatsvindt. Daarbij valt te denken aan het volgende:
 - de wetgeving of rechtspraak verbiedt (bijvoorbeeld op grond van religie) adoptie of maakt deze in de praktijk zeer moeilijk tot onmogelijk (in het verleden in bijvoorbeeld Indonesië en Bangladesh);
 - er is teveel bureaucratie (dossiers gaan langs vele bureaus; procedures duren te lang, waardoor vergunninghouders afzien van adoptie uit dat land);
 - er zijn betalingen nodig, terwijl bijvoorbeeld onduidelijk is waaraan het geldbedrag wordt besteed; ook komt het voor dat niet een ontvangstbewijs wordt ontvangen;
 - een land is politiek instabiel of bevindt zich of in een oorlog- of crisissituatie.

De Commissie constateert dat er altijd fluctuaties zijn geweest in het aantal adoptiekinderen dat per jaar naar Nederland komt. Hoewel het moeilijk is toekomstige ontwikkelingen te voorspellen, zal de discrepantie tussen het aantal potentiële adoptieouders en het aantal kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt, de komende tijd waarschijnlijk groter worden. Het aantal mensen wereldwijd dat wil adopteren, groeit. Een van de oorzaken daarvan is de toename van de verminderde vruchtbaarheid bij paren.³⁰ Verder komen met name door de economische groei in landen van herkomst, alsmede doordat landen van herkomst zich bewust worden van het belang om zelf de zorg voor kinderen ter hand te nemen, steeds minder kinderen in aanmerking voor interlandelijke adoptie. De vrees bestaat dat een afname in cijfers in sommige landen van herkomst zal leiden tot toename van de druk in andere landen om kinderen vrij te geven voor interlandelijke adoptie.

2.3 Kwetsbaarheid van het proces

De discrepantie tussen het aantal potentiële adoptieouders en het aantal (gewenste) heel jonge kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt, vormt in combinatie met een aantal andere factoren een risico.

In de eerste plaats wijst de commissie op de kwetsbaarheid van het kind. Wanneer een kind

²⁹ Howell (2007), p. 13, 14.

³⁰ In het Algemeen Dagblad van 22 juni 2005 geeft Bart Fauser, hoogleraar voorplantingsgeneeskunde verbonden aan het UMC Utrecht, aan dat onvruchtbaarheid in Nederland een steeds groter probleem wordt. Momenteel heeft een op de zes stellen hulp nodig om een zwangerschap tot stand te brengen, maar volgens Fauser gaat dit in de toekomst stijgen naar een op drie. Gauser reageerde op de uitkomsten van een Brits onderzoek naar onvruchtbaarheid in Europa. Volgens de studie van de Sheffield Universiteit zal het aantal ‘probleemstellen’ de komende tien jaar verdubbelen. Debet daaraan zijn de toename van overgewicht, de toename van het aantal geslachtsziekten bij jongeren, het toenemende alcohol- en tabaksgebruik door en het feit dat vrouwen op steeds latere leeftijd moeder willen worden.

een wees is of de ouder(s) afstand hebben gedaan, heeft het geen feitelijke banden meer met ouders en familie. Het wordt daardoor weerloos: het heeft geen eigen stem in het proces, het wordt 'anoniem' ("socially naked"³¹) en kan zo geplaatst worden in een nieuw gezin. Daarnaast speelt de urgentie die sommige potentiële adoptieouders voelen om een gezin te vormen. In de meeste adoptiegezinnen (85%) zijn geen biologisch eigen kinderen aanwezig. In deze gezinnen zijn ongewenste kinderloosheid en de wens tot gezinsvorming meestal overwegende motieven om te adopteren. In 15% van de adoptiegezinnen zijn wel biologisch eigen kinderen. Naast mogelijke secundaire kinderloosheid (het geen kinderen meer kunnen krijgen na een of meer biologisch eigen kinderen) spelen ideële motieven zoals het bieden van een gezin aan een kansarm kind dan vaak een rol.³² De emotionele waarde van het hebben van kinderen heden ten dage maakt gezinsvorming voor sommige mensen essentieel voor hun levensvervulling. Men wil graag een zo normaal mogelijk gezin vormen.³³ Bovendien is men steeds meer gewend om autonoom invulling te kunnen geven aan zijn of haar levenslot. Vroeger diende men vruchtbaarheidsproblemen simpelweg te aanvaarden. De toename van het aantal behandelmethoden om toch zwanger te worden, heeft de stress als gevolg van vruchtbaarheidsproblemen waarschijnlijk vergroot.³⁴ Dat klemt te meer nu in de maatschappij in toenemende mate (soms ten onrechte) wordt aangenomen dat wanneer een keuze is gemaakt, deze door individueel handelen kan worden gerealiseerd.³⁵

Het voorgaande maakt al met al dat een kind geld waard is, "bankable", zoals de Wereldbank heeft gesteld in 2000.³⁶ Kinderen kunnen in deze situatie een op geld waardebaar goed zijn, waarmee geld is te verdienen. Dat geldt des te meer nu interlandelijke adoptie door de vaak grote afstand tussen het zendende en het ontvangende land feitelijk een definitieve scheiding betekent.³⁷ In dit verband wordt ook wel gesproken over "commodification".³⁸

Hierbij speelt ook het economische principe dat vraag aanbod creëert. Dat interlandelijke adoptie plaatsvindt, komt vooral door de vraag van potentiële adoptieouders naar adoptiekinderen. De door sommige potentiële adoptieouders gevoelde urgentie om te adopteren en het feit dat er geld is te verdienen met adoptie, kunnen (ver)leiden tot interlandelijke adopties, terwijl het belang van het kind dat niet vraagt.

31 S. Howell (2007), p. 48.

32 F. Juffer, W. Tieman, Investeren in de culturele achtergrond, *Adoptietijdschrift*, jaargang 10, december 2007, p. 18; W. Tieman, R.H. Gast, F. Juffer, *Het Leidse onderzoek naar adoptiekinderen uit India*, Leiden, p. 8; K. Lovelock, *Intercountry Adoption as a Migratory Practice: A Comparative Analysis of Intercountry Adoption and Immigration Policy and Practice in the United States, Canada and New Zealand in the Post W.W.II Period*, *International Migration Review*, Volume 34, Number 3 (Fall 2000), p. 908: "Historically the practice of intercountry adoption in the post World War II period can be conceptualized as having occurred in two waves. (...) The two waves might be characterized from the recipient society view as: 1) finding families for children and 2) finding children for families." Tijdens de hoordag (15 mei 2008) meldde de Vereniging Wereldkinderen en de Stichting Kind en Toekomst een percentage van 2 % tot 5 % van adoptieouders die uit ideële motieven een buitenlands kind adopteren.

33 S. Howell (2007), p. 63 e.v., p. 79.

34 P.A. Dijkstra and G.O. Hagestad, *Childlessness and Parenthood in Two Centuries: Different Roads Different Maps?*, *Journal of Family Issues*, 2007, Volume 28, p. 1525.

35 P.A. Dijkstra and G.O. Hagestad, (2007), p. 1526; A.C. Liefbroer, *De maakbare levensloop?*, in: *De maakbaarheid van de levensloop*, T. van der Lippe, P.A. Dijkstra, G. Kraaykamp en J. Schippers (red.), Assen 2007, p. 18.

36 R. Post, aanwezig bij de "Conference on Children Deprived of Parental Care: Rights and Realities, Unicef/World Bank, Budapest, Hungary, 22-24 October 2000, georganiseerd door Unicef en de Wereldbank, tekent dat aan in haar boek "Romania, for export only, The untold story of the Romanian 'orphans' ", 2007, p. 71. Zie ook D.M. Smolin, *Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentives the Practices of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing Children*, *The Wayne Law Review*, 2005, Volume 52-113, p. 175.

37 M. Strathern, *Partners and Consumers: Making Relations Visible*, in: A.D. Schift (ed), *The logic of the Gift*, New York 1997, p. 302; B. Yngverson (2004), p. 212-214; S. Howell (2007), pp. 48.

38 M. Strathern (1997), p. 302. Zie ook B. Yngverson (2004), p. 212 en K. Lovelock (2000), p. 929.

De combinatie van deze factoren maakt dat het proces van interlandelijke adoptie zeer kwetsbaar is en gevoelig is voor ongewenste en onregelmatige beïnvloeding. De Commissie noemt daarvan een aantal voorbeelden.

In een interview met de Volkskrant³⁹ geeft de directeur van Vereniging Wereldkinderen aan dat bepaalde organisaties veel geld betalen voor een adoptiekind en dat in India interlandelijke adoptie meer opbrengt dan binnenlandse adoptie. De Commissie citeert uit het interview:

“(...) landen die zo netjes mogelijk opereren en organisaties als Wereldkinderen prijzen zichzelf uit de markt: zij krijgen steeds minder kinderen toegewezen en steeds meer kinderen gaan naar de hoogst biedende landen. Op dit moment zijn dat Spanje, Frankrijk, Italië en de VS. Wereldkinderen verliest de competitie niet alleen omdat het ‘slechts’ 3.000 dollar per kind betaalt. Het werkt bovendien alleen met kindertehuizen die geen betalingen doen aan mensen die een baby aanbrengen - of dat nu een ‘babyscout’ is of de moeder zelf. Zelfs de wettelijke betaling van 3.000 dollar per kind aan het kindertehuis werkt corrumperend. Het kindertehuis krijgt namelijk 500 dollar wanneer het een kind plaatst in een lokaal adoptiegezin. Een legale buitenlandse adoptie brengt dus zes keer zoveel geld in het laatje.”⁴⁰

Interlandelijke adoptie is soms een bron van inkomsten, waarvan men afhankelijk is. Het komt daarbij mogelijk voor dat om die reden interlandelijke adoptie onnodig in stand wordt gehouden. William Duncan, plaatsvervangend Secretaris-Generaal van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, is daar open over:

“Een netelige kwestie in veel landen van herkomst is de praktijk van het gebruik van het adoptieproces tussen landen onderling als een manier om zich te verzekeren van bepaalde financiële bijdragen aan de activiteiten en het ontwikkelen van jeugdhulpverlening in deze landen.”⁴¹

Het Zweedse rapport *Adoption – but at what price?* (2003) brengt dit punt als volgt onder woorden:

“Net zo snel als de kosten voor adoptie opgedreven worden in de concurrentie tussen verschillende ontvangende landen, bestaat er ook een risico dat in de landen van herkomst van de kinderen een afhankelijkheid wordt geschapen van de inkomsten uit adoptiewerkzaamheden tussen landen onderling. Wanneer het gaat over grote geldbedragen die betaald worden bovenop de vergoeding voor de daadwerkelijke kosten, kan het zo zijn dat het financieel aantrekkelijker is kinderen te

39 Artikel van Margreet Vermeulen, Volkskrant 2 juli 2007, p. 9.

40 Een vergelijkbare situatie heeft plaatsgevonden in Roemenië. R. Post schrijft daarover: “Some adoption NGOs selected babies at the maternity wards, and placed them in a foster family until their adoption was arranged. These foster families received a much higher salary than those hired under the normal Romanian foster family scheme. As a result, foster families for children that were not meant for intercountry adoption had become hard to find.” R. Post (2007), p. 50.

41 W. Duncan, The Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, its birth and prospects, in: *Intercountry Adoption, Developments, trends and perspectives*, P. Selman ed., London 2000, p. 49.

bemiddelen voor adoptie tussen landen onderling dan voor nationale adoptie of plaatsing in pleeggezinnen. In deze gevallen kunnen adopties tussen landen onderling een positieve lokale ontwikkeling in de weg staan, hetgeen onacceptabel is. Daarnaast bestaat het risico dat adopties tussen landen onderling bijdragen aan het vasthouden aan structuren met archaïsche opvattingen over vrouwen en standpunten over onwettige kinderen en kinderen met beperkingen die voor Zweden onaanvaardbaar zijn. Een dergelijke ontwikkeling is in geen enkele omstandigheid aanvaardbaar. Het is van het grootste belang dat iedereen die betrokken is bij adopties tussen landen onderling streeft naar hoge ethische standaards bij adoptieactiviteiten. Adoptie tussen landen onderling moet in een breder kader worden geplaatst dan nu het geval is; tot dusver werd dit vooral gezien als een alternatieve manier om een gezin te vormen.”⁴²

Een voorbeeld van een land waarin interlandelijke adoptie een bron van inkomsten was, is Roemenië. Er werd daar zo'n tien jaar geleden gewerkt met het zogeheten 'puntensysteem'. Adoptieorganisaties kregen afhankelijk van het bedrag dat werd betaald ten behoeve van de verbetering van de jeugdhulpverlening, een aantal punten. Naar gelang het aantal punten, waren kinderen beschikbaar voor interlandelijke adoptie. In een Amerikaans rapport is hierover geschreven:

“In de praktijk zorgt dit voor de zo dringend benodigde financiële steun voor de preventie van het bedenkelijke achterlaten van kinderen en voor instellingen voor gezinshereniging. Maar de middelen die worden gegenereerd door het gebruik van het puntensysteem hebben hun prijs. Het is inherent aan het puntensysteem dat het er niet in slaagt de belangen van individuele kinderen binnen het adoptieproces voorop te stellen. In plaats daarvan stelt het puntensysteem het doel van het genereren en coördineren van middelen voor jeugdwelzijnsprogramma's voorop. Als gevolg van het puntensysteem zijn binnenlandse adopties en lokale maatschappelijke diensten - met name jeugdwelzijnsinstellingen - nu onlosmakelijk gekoppeld aan adoptie tussen landen onderling. De meeste deelnemers aan ons onderzoek bevestigden dat het puntensysteem de adoptie van Roemeense kinderen door Roemeense gezinnen ontmoedigt.”⁴³

Op verschillende wijzen kan smeergeld aan de orde zijn. In Guatemala ontvingen een aantal jaren geleden vroedvrouwen 50 dollar om de geboorte van een niet-bestaand kind te laten registreren met gebruik van de valse naam van moeder. Met betaling van 50 dollar aan een andere vrouw, deed deze zich voor als moeder van een (gewoonlijk gestolen) kind. Haar werd verteld het kind mee te nemen naar Guatemala city om er daar 'afstand' van te doen ter fine van adoptie. De vrouw tekende daarvoor alle benodigde notariële documenten.⁴⁴ Zoals bekend heeft Nederland in 2001 naar aanleiding van rapportage terzake de adoptie van kinderen uit dit land opgeschort.⁴⁵ In 2003 is de adoptie van Cambodja naar Nederland opgeschort nadat de Nederlandse vertegenwoordiging aldaar aan de

42 Adoption - but at what price?, Summary of the report of the enquiry into intercountry adoption and a compilation of adoption research, Stockholm, p. 2003, pp. 13, 14.

43 Michael W. Ambrose en A.M. Coburn (authors), Report on Intercountry Adoption in Romania, January 22, 2001. Zie ook R. Post (2007), p. 31 e.v., p. 84 e.v.

44 United Nations, Economic and Social Council, Commission on human rights, Rights of the child, Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, O. Calcetas-Santos, Addendum, Report on the mission to Guatemala, 27 January 2000, E/CN.4/2000/73/Add2.

45 Zie Kamerstukken II 2000-2001, 27256, nr. 8.

Centrale autoriteit betaling van smeergeld had gemeld.⁴⁶ De Nederlandse vertegenwoordiging heeft terzake een uitgebreid rapport opgesteld, waarin onder meer werd geconstateerd dat uit verschillende berichten bleek dat adoptieouders langs 16 bureaus moesten gaan, waar zij elke keer 100 dollar dienden te betalen.

“Als vuistregel, en zoals een adoptieouder het stelt: ‘hoe hoger de omkoopsom, hoe sneller het proces...’”⁴⁷

De afstand van een kind geschiedt te vaak op een onzorgvuldige wijze. In de media zijn vele voorbeelden te vinden. De Volkskrant meldde over Albanië op 30 september 2003:

“Een Albanese bende is ervan beschuldigd een driejarig jongetje in ruil voor een televisie te hebben weggehaald bij zijn ouders in de Albanese havenstad Dürres. Het ventje werd voor 5000 euro geleverd aan een kinderloos Italiaans echtpaar in Calabrië. (...)”

Met name alleenstaande moeders zouden ook onder druk kunnen worden gezet om afstand te doen.

Pien Bos schrijft in het proefschrift waarop zij 10 januari 2008 op promoveerde⁴⁸:

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

2.4 Wanneer is interlandelijke adoptie ethisch verantwoord?

Ondanks de kwetsbaarheid van het adoptieproces is interlandelijke adoptie naar de mening van de Commissie een goede manier om het belang van een individueel buitenlands kind te dienen in die gevallen waarin opvang in een gezin in het land van herkomst met zicht op een redelijke toekomst niet mogelijk is. De Commissie meent dat afschaffing van interlandelijke adoptie niet strookt met het belang van het kind om in een gezin op te groeien, zelfs in een ander land, indien opvang in het eigen land onmogelijk is (nog afgezien van de vraag of afschaffing realistisch zou zijn, omdat dat voorbeeld naar verwachting niet snel zal worden gevolgd door andere landen). Daar komt bij dat een reëel gevaar van afschaffing is dat interlandelijke adopties zich verplaatsen naar het illegale circuit, met alle risico's van dien, of dat meer gebruik wordt gemaakt van legale sluiptwegen, via bijvoorbeeld de erkenning van kinderen of draagmoederschap. Het verdient volgens de Commissie dan ook de voorkeur het proces van interlandelijke adoptie te laten bestaan.

Het Haags Adoptieverdrag 1993 geeft goede uitgangspunten en beginselen voor een ethisch verantwoorde procedure voor interlandelijke adoptie. Daaraan doet niet af dat het Verdrag op een aantal punten niet eenduidig is.⁴⁹ De Commissie begrijpt goed dat het gebruik van algemeen geformuleerde begrippen noodzakelijk is voor de aanvaarding van het verdrag in zowel zendende landen als ontvangende landen. Het maakt echter ook dat het ene land anders met de

46 Zie Kamerstukken II 2003-2004, 28457, nr. 7.

47 The Royal Netherlands Embassy in Bangkok, International child adoption in Cambodia, a situation report, May 2003, p. 10.

48 P. Bos, Once a mother, Relinquishment and adoption from the perspective of unmarried mothers in South India, (diss.), Nijmegen 2008, p. 275.

49 Een aantal begrippen is vaag en voor meerdere uitleg vatbaar, zoals de adoptabiliteit van een kind als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, van het Verdrag, “ongepast geldelijk voordeel” in artikel 8, “zonder winst oogmerk” en “onkreukbaarheid” van bestuurders en medewerkers (“persons qualified by their ethical standards”) in artikel 11.

adoptieproblematiek omgaat dan het andere. Dat betreft niet alleen de praktische gang van zaken, maar ook de politieke attitude. Hoe dit ook moge zijn, naar het oordeel van de Commissie is voor een ethisch verantwoorde interlandelijke adoptie naar Nederland nodig dat daadwerkelijk wordt gehandeld conform de uitgangspunten en beginselen, zoals die hier te lande worden geïnterpreteerd. Dat geldt voor adopties uit een verdragsland, maar ook voor adopties uit een niet-verdragsland. De Commissie merkt in dat verband op dat, gezien de grote kwetsbaarheid van het proces van interlandelijke adoptie en de gevoeligheid voor ongewenste en onregelmatige beïnvloeding als hiervoor in paragraaf 2.3 omschreven, een ethisch verantwoord proces van interlandelijke adoptie een scherp toezicht en nauwgezette controle door de overheid vergt en waar mogelijk het verminderen van de druk op landen van herkomst om kinderen voor adoptie ter beschikking te stellen. De bescherming van de belangen van alle partijen in de adoptiedriehoek rechtvaardigt volgens de Commissie (vergaande) overheidsinterventie op dit terrein. Deze visie van de Commissie vindt voor wat betreft het kind steun in het Haags Adoptieverdrag, maar ook in de artikelen 3, 20 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Kinderen zijn de meest kwetsbaren in de samenleving en verdienen daarom bescherming van de overheid. Ook de biologische ouders zijn kwetsbaar in het adoptieproces. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat in de samenleving de randvoorwaarden worden vervuld die de belangen van het kind én van de biologische ouders waarborgen. Die verantwoordelijkheid omvat ook de wijze waarop die (adoptie)kinderen naar Nederland zijn gekomen.

Om interlandelijke adoptie te kunnen rechtvaardigen, is het daarnaast noodzakelijk dat hulp wordt geboden bij het structureel verbeteren van de (sociaal-financiële) situatie van de biologische ouder(s) en hun omgeving en de jeugdhulpverlening in landen van herkomst, opdat interlandelijke adoptie daadwerkelijk als een ultimum remedium kan dienen. Zie eerder hierover paragraaf 1.2. Die financiële hulp kan eventueel komen van de Nederlandse overheid en/of van vergunninghouders (bijvoorbeeld in de vorm van projecthulp afkomstig van adoptieouders en donateurs). Deze hulp mag echter niet ten koste gaan van de integriteit van het adoptieproces of een financiële afhankelijkheid van interlandelijke adoptie creëren.⁵⁰

Aanbevelingen

In verband met het voorgaande doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- 1. Er dient scherp toezicht te worden gehouden op interlandelijke adoptie naar Nederland, zodat de ketenpartners daadwerkelijk handelen conform de uitgangspunten en beginselen van het Haags Adoptieverdrag en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Dat geldt voor adopties uit een verdragsland, maar ook voor adopties uit een niet-verdragsland. Een ethisch verantwoord proces van interlandelijke adoptie vergt een scherp toezicht en nauwgezette controle door de Nederlandse overheid en rechtvaardigt vergaande overheidsinterventie op dit terrein.**

⁵⁰ International Social Service, "Humanitarian action and intercountry adoption, a sulfur mixture of kinds", Monthly Review No 11-12/2007, November - December 2007, Editorial, p. 2.

2. **Het bevorderen dat de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking hulp biedt aan landen van herkomst die erop is gericht de (sociaal-financiële) situatie van de biologische ouder(s) en hun omgeving alsmede de jeugdhulpverlening structureel te verbeteren, opdat interlandelijke adoptie daadwerkelijk als ultimum remedium kan dienen. Deze hulp mag niet ten koste gaan van de integriteit van het adoptieproces of een financiële afhankelijkheid van interlandelijke adoptie creëren.**

3. De adoptieprocedure

3.1 Inleiding

De Commissie bespreekt in dit hoofdstuk een aantal aspecten van het deel van de adoptieprocedure na de verkrijging van de beginseltoestemming. In het vorige hoofdstuk heeft de Commissie aangegeven dat het, gelet op de kwetsbaarheid van het adoptieproces, voor een ethisch verantwoorde interlandelijke adoptie naar Nederland nodig is dat alle betrokkenen daadwerkelijk conform de uitgangspunten en waarborgen van het Haags Adoptieverdrag handelen. Een en ander vergt en rechtvaardigt in het belang van alle partijen in de adoptiedriehoek een scherp toezicht en nauwgezette controle door de Nederlandse overheid op de adoptieprocedure. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de randvoorwaarden voor interlandelijke adoptie worden vervuld.

De Commissie constateert dat voor interlandelijke adopties uit niet-verdragslanden niet dezelfde procedureregels gelden als voor interlandelijke adopties uit verdragslanden.⁵¹ Ook bij adopties uit niet-verdragslanden zijn weliswaar de uitgangspunten en waarborgen van het Haags Adoptieverdrag van toepassing, maar op een aantal essentiële onderdelen van de procedure zijn er inhoudelijke verschillen met verdragsadopties die naar het oordeel van de Commissie onwenselijk zijn. De Commissie is dan ook van mening dat de adoptieprocedure uit niet-verdragslanden in het belang van het kind moet worden aangescherpt en verbeterd en geeft de mogelijkheden daartoe aan. Zij is daarnaast meer specifiek ingegaan op de werkzaamheden van de vergunninghouders, de omzetting van zwakke naar sterke adoptie en op internationaal toezicht.

3.2 Huidige situatie van de controle op de adoptieprocedure

De adoptieprocedure wordt in de bemiddelingsfase gecontroleerd door de Centrale autoriteit. Middelen daartoe zijn het afgeven van een ‘approval’ van de matching in geval van een verdragsadoptie (zie hierna paragraaf 3.2.1.) en de beslissingen over afwijkingen van de leeftijdsgrens van het te adopteren kind of over adopties van meer dan één kind tegelijk. Andere belangrijke controlemiddelen vloeien voort uit de bevoegdheid van de Minister van Justitie tot het verlenen van een vergunning aan adoptieorganisaties (die om die reden steeds worden aangeduid als “vergunninghouders”) voor de bemiddeling inzake de adoptie van buitenlandse kinderen. Op grond van die bevoegdheid kan de Centrale autoriteit de vergunning opschorten (eventueel uitsluitend voor zover het de adoptiebemiddeling uit een bepaald land betreft, zodat bemiddelingsactiviteiten in andere landen kunnen worden voortgezet) of intrekken indien - kort gezegd - de Wobka niet wordt nageleefd.⁵² De Centrale autoriteit verleent tevens de machtiging aan vergunninghouders die vereist is om in een verdragsland te mogen bemiddelen.

51 Zie over de adoptieprocedure: A.P. van der Linden, *Adoptierecht, Monografiën Familie, Jeugd en Recht*, deel 3, Den Haag 2006, p. 57 e.v.

52 Artikel 18 Wobka bevat de gronden die moeten respectievelijk kunnen leiden tot intrekking van de vergunning.

Daarnaast heeft ook de Inspectie jeugdzorg een toezichthoudende rol in de adoptieprocedure. De Inspectie jeugdzorg houdt onafhankelijk toezicht op - kort gezegd - de naleving door de vergunninghouders van de Wobka en van de uitgangspunten en waarborgen van het Haags Adoptieverdrag.⁵³ De Inspectie jeugdzorg oefent dit toezicht op de vergunninghouders eigener beweging uit of op verzoek van de Minister van Justitie. Formeel is ook het financiële toezicht bij de Inspectie jeugdzorg belegd. De Inspectie heeft echter aangegeven daartoe onvoldoende geëquipeerd te zijn. De Minister van Justitie heeft het voornemen de Wobka op dit punt zo aan te passen dat het financiële toezicht op de vergunninghouders wordt gelegd bij het ministerie van Justitie.⁵⁴ Dat is feitelijk reeds het geval sinds het boekjaar 2005.

3.3 Interlandelijke adoptie uit niet-verdragslanden

3.3.1 Akkoordverklaring

Voor adopties uit verdragslanden geldt op grond van artikel 17 van het Haags Adoptieverdrag dat zowel de centrale autoriteit in het land van herkomst als de centrale autoriteit in het land van opvang moet aangeven in te stemmen met de matching tussen het te adopteren kind en de beoogde adoptieouders. Deze instemming wordt gewoonlijk de 'approval' genoemd. Voor interlandelijke adopties uit niet-verdragslanden is geen vergelijkbare verklaring vereist. Hoewel de toenmalige minister van Justitie in zijn brief aan de Tweede Kamer van 21 februari 2005⁵⁵ heeft aangegeven dat hij voor adopties uit niet-verdragslanden een eenzijdige accordering door de Centrale autoriteit van de matching van een adoptiekind en de beoogde adoptieouders wettelijk zou regelen, is een dergelijke wettelijke regeling er (in concept) nog niet.

De Commissie is van mening dat een eenzijdige akkoordverklaring, af te geven door de Centrale autoriteit, juist voor individuele adopties uit niet-verdragslanden is aangewezen. Deze adopties zijn naar het oordeel van de Commissie immers extra vatbaar voor onregelmatigheden, omdat de infrastructuur van centrale autoriteiten met de bijbehorende controlemogelijkheden ontbreekt. Invoering van bedoelde akkoordverklaring kan naar de mening van de Commissie bijdragen aan een betere kwaliteit en grotere transparantie van de adoptieprocedure. De Commissie ziet overigens ook niet in waarom een adoptie uit een verdragsland beter wordt gecontroleerd dan een adoptie uit een niet-verdragsland.

Een akkoordverklaring mag naar de mening van de Commissie pas worden afgegeven nadat de Centrale autoriteit heeft getoetst of het kind daadwerkelijk voor interlandelijke adoptie in aanmerking komt. Dat is immers een van de meest kwetsbare onderdelen van het adoptieproces. In het kader van deze vraag moet onder meer worden nagegaan:

53 Ingevolge artikel 25, eerste lid, Wobka is de Inspectie jeugdzorg belast met het toezicht op de naleving door de vergunninghouders van de artikelen 16 en 20 tot en met 23 Wobka.

54 Dit blijkt uit het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wobka en de bijbehorende conceptmemorie van toelichting, die de Minister van Justitie in juli 2006 ter consultatie aan ketenpartners en belangenorganisaties heeft voorgelegd. Deze kunnen worden geraadpleegd via de website van het AdoptieOudersOverleg. Zie hiervoor <http://www.adoptieoudersoverleg.nl/downloads/2006-07-04-MvJ.pdf>.

55 Kamerstukken II 2004/05, 28 457, nr. 20.

- of het kind inderdaad een vondeling is,
- of het kind is afgestaan door de (werkelijke) biologische ouder(s),
- of het kind is afgestaan na de geboorte en met gelegenheid om op de beslissing terug te komen,
- of het kind is afgestaan zonder dwang en zonder dat daar een (geldelijke) vergoeding of tegenprestatie tegenover stond,
- of het kind is afgestaan na voorlichting aan de biologische ouder(s) over de gevolgen daarvan, en
- of voldaan is aan het subsidiariteitsbeginsel.

Deze vereisten voor interlandelijke adopties zijn neergelegd in het Haags Adoptieverdrag, maar dienen naar het oordeel van de Commissie ook te gelden bij niet-verdragsadopties. Bij adopties uit verdragslanden berust de verantwoordelijkheid voor de controle van de vraag of aan deze vereisten voor interlandelijke adoptie is voldaan, bij de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst. Uit genoemd artikel 4 volgt dat wederzijds vertrouwen tussen de verdragslanden in elkaars handelen het uitgangspunt is. Waar nodig kunnen de autoriteiten uit de landen van herkomst en de ontvangende landen elkaar aanspreken. Bij adopties uit niet-verdragslanden gelden deze vereisten voor interlandelijke adoptie en het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen in elkaars handelen niet zonder meer.

Hoewel een aantal aspecten van deze vereisten in de huidige situatie wel aan de orde komt bij de beoordeling van een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (verder: MVV), ontbreekt momenteel een toetsing door een Nederlandse overheidsorganisatie aan genoemde vereisten. Een deel van deze vereisten wordt beoordeeld in het kader van de verlening van een MVV, maar dat acht de Commissie te laat. Naar het oordeel van de Commissie dient de controle van deze vereisten, waar mogelijk, voorafgaande aan de matching te geschieden. Van deze beoordeling hangt immers af of een kind kan worden geadopteerd. Het is daarom in het grootste belang van het kind en diens biologische ouders dat over deze vragen in een zo vroeg mogelijk stadium van de adoptieprocedure duidelijkheid bestaat. De Commissie is voorts van mening dat de Centrale autoriteit beter de desbetreffende stukken en situatie kan beoordelen dan een Nederlandse autoriteit die moet oordelen over de afgifte van een MVV. Bij de aanvraag voor een MVV kan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) vervolgens het oordeel van de Centrale autoriteit in de akkoordverklaring over de juridische vereisten voor adoptie overnemen. Zie ook paragraaf 3.3.5.

In sommige landen worden de gegevens omtrent deze vereisten pas vrijgegeven in het kader van de (rechterlijke) beslissing over de adoptie in het land van herkomst, die plaatsvindt na de matching. De Centrale autoriteit kan in een dergelijk geval bij de vergunninghouder informeren of aan bovengenoemde vereisten voor adoptie wordt voldaan en bijvoorbeeld vragen waarom deze meent dat het kind op de juiste wijze is afgestaan. De Centrale autoriteit kan voorts, zoals steeds in een incidenteel geval, aan de Nederlandse vertegenwoordiging (al dan niet via het ministerie van Buitenlandse Zaken) vragen om onderzoek te (laten) verrichten naar de juistheid van de gegevens. De Nederlandse vertegenwoordiging kan daarvoor een lokale vertrouwenspersoon of advocaat inschakelen. De Commissie realiseert zich dat de inschakeling van vertrouwenspersonen of advocaten in de landen van herkomst tijdrovend is, maar ziet geen bruikbaar alternatief voor deze methode. Het vereisen van een DNA-test lijkt een oplossing te zijn om zeker te zijn dat het te adopteren kind niet is ontvoerd, maar een dergelijke maatregel zal vermoedelijk slechts leiden tot meer meldingen van 'vondelingen'. Het is de

Commissie bekend dat toen Engeland destijds bepaalde dat uit Guatemala geen afgestane kinderen, maar slechts vondelingen konden worden geadopteerd, dat aantal vondelingen prompt significant steeg.

Met betrekking tot de akkoordverklaring, maar ook de ‘approval’, merkt de Commissie nog het volgende op. Hoewel de Centrale autoriteit op individueel niveau met deze twee middelen een belangrijke rol heeft bij de controle op interlandelijke adopties, ontslaat dit de vergunninghouders niet van hun eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan de uitgangspunten en waarborgen van het Haags adoptieverdrag, die gelden bij elke adoptie, dus ook in geval van adopties uit niet-verdragslanden. Vermoedt de vergunninghouder onregelmatigheden, dan dient hij deze aan de Centrale autoriteit te melden, opdat die haar verantwoordelijkheid goed kan uitoefenen. Op individueel niveau dient een vergunninghouder die twijfelt of het belang van dit kind wel voldoende is gewaarborgd bij deze adoptie, de adoptie niet door te laten gaan. Daaraan doet naar het oordeel van de Commissie niet af dat dat kind vervolgens mogelijk wel wordt geadopteerd door adoptieouders uit een ander land.

3.3.2 Machtiging per land

Ingevolge artikel 12 van het Haags Adoptieverdrag kan een vergunninghouder slechts optreden in een verdragsland indien hij daartoe door de bevoegde autoriteiten van beide landen is gemachtigd. Deze bepaling erkent de vrijheid van elk verdragsland om een vergunninghouder te weigeren.⁵⁶ In artikel 4 van de Uitvoeringswet bij het Haags Adoptieverdrag is in verband hiermee bepaald dat vergunninghouders die in een bepaald verdragsland willen optreden als bemiddelingsorganisatie, over een machtiging van de Centrale autoriteit moeten beschikken.

In eerdergenoemde brief van 21 februari 2005 aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van Justitie eveneens aangekondigd dat hij niet alleen bij bemiddelingswerkzaamheden in verdragslanden, maar ook bij die in niet-verdragslanden, van de vergunninghouders per land een machtiging zal eisen om deze werkzaamheden uit te mogen voeren. Een voordeel daarvan is, aldus de minister, dat de vergunninghouders beter kunnen worden aangestuurd. Daarnaast heeft de minister met dit middel meer mogelijkheden om bij gebleken misstanden corrigerend op te treden. Thans kent de Wobka slechts één sanctie, te weten het intrekken van de (algemene) vergunning. Met het invoeren van een machtiging per land wordt het aantal sanctiemodaliteiten uitgebreid, omdat dan ook ‘slechts’ een machtiging om te bemiddelen in een bepaald land kan worden ingetrokken in plaats van intrekking van een vergunning in zijn geheel. Het in paragraaf 3.3.1. genoemde conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wobka uit 2006 bevat dit vereiste van een machtiging per land (artikel 15, tweede lid), alsmede de bijbehorende sanctiemodaliteit van intrekking of opschorting (artikel 18, vierde lid). Het voornemen om een machtiging per verdragsland in te voeren, heeft de huidige minister van Justitie nog eens bevestigd in zijn brief aan de Kamer van 7 november 2007.⁵⁷ De Commissie onderschrijft deze maatregel.

De Commissie merkt in verband met de machtiging per land (ook waar deze betrekking

⁵⁶ Toelichtend rapport Parra-Aranguren (Actes et documents de la Dix-septième session, Tome II, Adoption - coopération), nr. 268.

⁵⁷ Kamerstukken II 2007-2008, 31265, nr. 1, p. 9.

heeft op verdragslanden) op dat in het belang van de kwaliteit van de adoptieprocedure een goed contact wenselijk is tussen het ministerie van Justitie, via het ministerie van Buitenlandse Zaken, en de Nederlandse vertegenwoordiging in een land van herkomst. Naar de mening van de Commissie mag van deze Nederlandse vertegenwoordigingen worden verwacht dat zij ook ambtshalve eventuele misstanden aangaande interlandelijke adoptie, of andere relevante informatie terzake, via het ministerie van Buitenlandse Zaken melden aan het ministerie van Justitie.⁵⁸ De Minister van Buitenlandse Zaken dient de ambassades en consulaten in de desbetreffende landen daar uitdrukkelijk op te wijzen, en wel zo dat de alertheid op dit punt blijvend is en niet verdwijnt bij afwezigheid van incidenten.

3.3.3 Aanwijzingsbevoegdheid

De hiervoor genoemde middelen van controle van de Centrale autoriteit hebben ofwel een 'macro'-karakter, gericht op een land of een vergunninghouder, ofwel een individueel karakter, gericht op een specifieke adoptie. De Commissie mist in dit stelsel een middenweg. Als bijvoorbeeld het ernstige vermoeden bestaat dat de adoptie van kinderen uit een bepaald tehuis op onregelmatige wijze plaatsvindt, kan de Centrale autoriteit niet gericht sturen zonder gebruik te maken van sanctiemogelijkheden als het intrekken of opschorten van de vergunning of de machtiging per land. Naar het oordeel van de Commissie is het voor deze en vergelijkbare situaties wenselijk dat hij beschikt over een aanwijzingsbevoegdheid jegens de vergunninghouders. In de hiervoor geschetste situatie kan de Centrale autoriteit dan bijvoorbeeld de aanwijzing geven dat de vergunninghouder geen bemiddelingsactiviteiten mag verrichten ten aanzien van kinderen uit het desbetreffende tehuis. De betrokken vergunninghouder kan in dat geval wel bemiddelingsactiviteiten verrichten ten aanzien van kinderen uit andere kindertehuizen in dat land.

3.3.4 Deelbemiddeling

In Nederland is het niet mogelijk een interlandelijke adoptie volledig zelf te regelen. In geval van interlandelijke adoptie uit een niet-verdragsland bestaat wel de zogeheten deelbemiddeling, ook wel 'zelfdoen' genoemd. De huidige praktijk van deelbemiddeling vanuit Nederland bestaat hierin dat potentiële adoptieouders in het gekozen land van herkomst zelf contacten leggen met autoriteiten, personen of instellingen via welke zij een kind wensen op te nemen (ook wel 'het contact' genoemd).⁵⁹ Voor deelbemiddeling wordt wel gekozen om redenen van een snellere procedure of de wens om heel direct bij de adoptiebemiddeling betrokken te zijn. Men kiest ook wel voor deelbemiddeling omdat eenouderadoptie in een bepaald land van herkomst mogelijk is, terwijl de Nederlandse vergunninghouders daar geen bemiddelingsactiviteiten verrichten (bijvoorbeeld de Verenigde Staten). Ook geeft deelbemiddeling aan potentiële adoptieouders met een dubbele nationaliteit de mogelijkheid om een kind te adopteren dat afkomstig is uit hun oorspronkelijke land, terwijl de Nederlandse vergunninghouders daar geen bemiddelingsactiviteiten verrichten (bijvoorbeeld

58 Zo ook Mr. dr. Oosting, Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de Stichting Meiling in verband met de mogelijke misstanden met betrekking tot adoptie uit India in de periode 1995 - 2002, Den Haag, september 2007, p. 13.

59 De deelbemiddeling valt onder het begrip 'independent adoption', genoemd in de Guide to Good Practice: Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention, opgesteld door het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (final draft, 21 april 2008), p. 10.

Bangladesh). Het is de Commissie bekend dat er veel kritiek is op deelbemiddeling. Sommigen vinden de regels terzake te streng en de procedure te lang. Anderen menen dat deelbemiddeling onvoldoende controleerbaar is.

Voor deelbemiddeling is de toestemming nodig van de Nederlandse Centrale autoriteit. De potentiële adoptieouders moeten een Nederlandse vergunninghouder aanwijzen waaraan de Centrale autoriteit het gezinsrapport van de Raad voor de Kinderbescherming kan toezenden. Zij moeten aan deze vergunninghouder opgeven van welke autoriteiten, instellingen of personen zij in dat land gebruik wensen te maken. Ook moeten zij “alle voor deze procedure relevante gegevens” overleggen aan de vergunninghouder. De vergunninghouder onderzoekt vervolgens de opgegeven autoriteiten, instellingen en personen op zuiverheid en zorgvuldigheid van handelen. Na dit onderzoek brengt de vergunninghouder hierover advies uit aan de Centrale autoriteit.⁶⁰ De Centrale autoriteit beslist mede op grond van dit advies of zij toestemming verleent voor de verzochte deelbemiddeling. Indien nodig vraagt de Centrale autoriteit nadere informatie aan de potentiële adoptieouders of aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het aantal deelbemiddelingen is relatief gering (in 2004: 29 deelbemiddelingen tegenover 1276 volledige bemiddelingen; in 2005: 38 - 1147; in 2006: 44 - 772; in 2007: 44 - 735). Het merendeel van de deelbemiddelingen betreft interlandelijke adopties uit de Verenigde Staten (2004: 18; 2005: 32; 2006: 38; 2007: 39). Nu de Verenigde Staten per 1 april 2008 partij zijn bij het Haags Adoptieverdrag, kunnen adopties waarbij de beginseltoestemming na deze datum is aangevraagd, niet meer via deelbemiddeling op de voet van artikel 7a Wobka verlopen. Daarmee is deze deelbemiddeling feitelijk een aflopende zaak.

In het Evaluatieonderzoek Wobka van 2004 is opgemerkt dat de deelbemiddeling onvoldoende controleerbaar is.⁶¹ In reactie daarop heeft de Centrale autoriteit de controle op deelbemiddeling aangescherpt.⁶² Het recentelijk tot stand gekomen Kwaliteitskader (zie verder paragraaf 3.4.1) bevat een nadere aanscherping van de vereisten voor deelbemiddeling. Of deze daadwerkelijk de deelbemiddeling voldoende controleerbaar maken, moet de praktijk nog bewijzen. Daarbij neemt de Commissie in aanmerking dat het voorkomt dat verzoekers bij deelbemiddeling, een land van herkomst hebben uitgekozen waarvan het ‘adoptiesysteem’ geheel onbekend is. Ondertussen zijn er beperkte tijd⁶³ en middelen om de zaak te onderzoeken. Verder controleert de Centrale autoriteit de in het land van herkomst te betalen bedragen in het algemeen uitsluitend vooraf op basis van ramingen. Dat vergroot het risico van oneigenlijke geldstromen.

Een ander bezwaar van deelbemiddeling heeft te maken met de idee achter artikel 7a Wobka dat eerst het contact wordt gecontroleerd voordat een kind aan potentiële adoptieouders wordt voorgesteld.⁶⁴ Deze bepaling sluit echter niet uit dat er al een kind in beeld is voordat aan de Centrale

60 Bij de zogeheten ‘volledige bemiddeling’ is de vergunninghouder bij elke stap in de bemiddelingsfase betrokken. Bij deelbemiddeling, zoals het woord aangeeft, deels.

61 Adviesbureau Van Montfoort, Evaluatieonderzoek Wobka, Een evaluatieonderzoek naar de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie, juli 2004, p. 111. Zie ook I. Lammerant, M. Hofstetter, Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption, Terres des Hommes, Lausanne, 2007, p. 11.

62 Kamerstukken II 2004-2005, 28457, nr. 20, p. 6.

63 Artikel 7a, vierde lid, Wobka bepaalt dat wanneer het advies van de vergunninghouder niet binnen acht weken aan de Centrale autoriteit is toegezonden, potentiële adoptieouders zich zelf kunnen wenden tot de Centrale autoriteit, die op zijn beurt acht weken de tijd heeft om tot een besluit te komen.

64 Kamerstukken II 1993- 1994, 23137, nr. 6, p. 8

autoriteit de toestemming voor deelbemiddeling in het desbetreffende land wordt gevraagd. In lagere regelgeving wordt met deze situatie zelfs uitdrukkelijk rekening gehouden.⁶⁵ Wanneer echter een matching plaatsvindt en pas daarna de toestemming voor de deelbemiddeling wordt gevraagd en het contact nog moet worden goedgekeurd, komt er meer druk op de procedure. De beoogde adoptieouders voelen een band met het te adopteren kind en willen daarom graag dat hun zaak met spoed wordt behandeld. Ondertussen moet de vergunninghouder de zuiverheid en zorgvuldigheid van het contact nog onderzoeken of wil de Centrale autoriteit wellicht eerst nadere informatie inwinnen ten behoeve van zijn beslissing. De Commissie acht deze situatie niet wenselijk.

Daarnaast kent de procedure van deelbemiddeling, zoals geregeld in artikel 7a van de Wobka, andere belangrijke bezwaren. Zo behoort tot de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag de gedachte dat het belang van het kind het meest is gewaarborgd bij volledige bemiddeling.⁶⁶ Dan is immers sprake van professionele begeleiding in elke fase van de adoptieprocedure. Dat is niet het geval bij deelbemiddeling. Verder laat de regeling van deelbemiddeling de mogelijkheid open dat potentiële adoptieouders voorafgaande aan de matching contact hebben met de persoon die belast is met de zorg voor een voor adoptie in aanmerking komend kind, terwijl deze tevens beslist aan wie het kind ter adoptie wordt toegewezen. Dat is in strijd met de waarborg in artikel 29 van het Haags Adoptieverdrag⁶⁷, dat bepaalt dat er tussen de potentiële adoptieouders en de biologische ouders dan wel verzorgers van het te adopteren kind geen contact mag zijn totdat is voldaan aan de vereisten van artikel 4, onder a tot en met c, en artikel 5, onder a, van het Verdrag (adoptie binnen een familie uitgezonderd). De strekking van genoemd artikel 29 is praktijken tegen te gaan die indruisen tegen het doel en de strekking van het Haags Adoptieverdrag.⁶⁸ Het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht verwoordt de achtergrond van deze bepaling in de recente “final draft” van de Guide to Good Practice bij het Haags Adoptieverdrag⁶⁹ als volgt:

“Om onwenselijke of illegale praktijken voor het ‘matchen’ te voorkomen stelt artikel 29 een duidelijk verbod op contact tussen de beoogde adoptieouders en iemand wiens toestemming, opzettelijk of anderszins, door de adoptieouders beïnvloed zou kunnen worden.”

Er mag dus, kort gezegd, pas direct of indirect⁷⁰ contact zijn, nadat is besloten dat het kind in aanmerking komt voor adoptie en nadat de matching heeft plaatsgevonden. De Commissie

65 Artikel 1, eerste lid, onder d, van het Besluit inzake het onderzoek naar buitenlandse contacten van aspirant-adoptieouders. Het advies van de vergunninghouder moet dan eveneens betrekking hebben op het kind. Daartoe dienen de potentiële adoptieouders de gegevens met betrekking tot de identiteit en de herkomst van het te adopteren kind, de wijze waarop dit kind voor adoptie in aanmerking is gekomen en de wijze waarop de afstand door de ouders is of zal worden geregeld, overleggen.

66 Zo ook Hof Den Haag 13 juni 2007, LJN: BA9067, r.o. 11.

67 De uitgangspunten en waarborgen van het Haags Adoptieverdrag gelden ook bij niet-verdragsadoptie. Zie Kamerstukken II 2004-2005, 28457, nr. 20, p. 2. Zie ook aanbeveling 11 in Report and conclusions of the Special Commission on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protecting of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption (2000), en aanbeveling 19 in Report and conclusions of the Second Special Commission on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protecting of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption (2005).

68 Toelichtend Rapport Parra Aranguren (Actes et documents de la Dix-septième session, Tome II, Adoption - coopération), nr. 495.

69 Guide to Good Practice: Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention, opgesteld door het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (final draft, 21 april 2008), nr. 358.

70 Toelichtend Rapport Parra Aranguren (Actes et documents de la Dix-septième session, Tome II, Adoption - coopération), nr 497.

verwijst opnieuw naar genoemde Guide to Good Practice⁷¹, waarin het Permanent Bureau over deelbemiddeling het volgende opmerkt:

[Independent adoptions] “ondermijnen het door het Verdrag ingebouwde systeem van waarborgen, in het bijzonder artikel 29. (...) De autoriteiten in beide landen zijn wellicht niet op de hoogte van gegevens omtrent hoe de beoogde adoptieouders een kind vinden, wie de adoptie regelt en wat de kosten zijn, aangezien er geen toezicht is op de procedure. Dit schept talrijke problemen voor functionarissen in zowel het land van herkomst als het ontvangende land, meestal als de procedures niet op de juiste wijze zijn gevolgd. De praktijk van het toestaan van [independent adoptions] is strijdig met het veiligheidssysteem dat is ingesteld op grond van het Verdrag en de Centrale Autoriteiten zouden zich buiten deze vorm van adoptie tussen landen onderling moeten houden.”

De Commissie onderkent dat er redenen zijn om voor deelbemiddeling te kiezen. Gelet op het risico van onvoldoende controlebaarheid van deelbemiddeling en op de omstandigheid dat deze procedure de in het Haags Adoptieverdrag verankerde waarborgen ondermijnt, is de Commissie echter van oordeel dat het belang van het kind ertoe dient te leiden dat deelbemiddeling wordt afgeschaft. Daaraan doet niet af het risico van een toename aan illegale opnemings van kinderen ter adoptie. De Commissie acht dat risico beperkt.

3.3.5 Afgifte machtiging tot voorlopig verblijf

In geval van bemiddeling bij interlandelijke adopties uit niet-verdragslanden en uit sommige verdragslanden⁷² vraagt de vergunninghouder bij de IND een MVV aan. Een MVV wordt aangevraagd vlak voordat een kind daadwerkelijk naar Nederland komt. De aanvraag van een MVV is bovendien vereist voor zwakke adopties uit verdragslanden. De IND volgt voor deze MVV-aanvragen een versnelde procedure. Daarbij vraagt de vergunninghouder een MVV aan, waarbij het overleggen van een beginseltoestemming voldoende is. De IND vertrouwt erop dat de vergunninghouder ervoor heeft gezorgd dat aan de overige voorwaarden voor een MVV is voldaan. Daarbij neemt de IND in overweging dat de Minister van Justitie in geval van gebleken onregelmatigheden bij de vergunninghouder, de vergunning kan intrekken op grond van artikel 18 van de Wobka. Na instemming, die doorgaans binnen twee weken wordt gegeven, zendt de IND aan de Nederlandse vertegenwoordiging in het desbetreffende land van herkomst een inwilligende beschikking. Hierin staat dat moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden: “afstandsverklaring vader, afstandsverklaring moeder, beginseltoestemming, gezondheidsverklaring en een verklaring van adoptie in het land van herkomst”, alsmede aan de voorwaarden die zijn genoemd in de beginseltoestemming. De Nederlandse vertegenwoordiging toetst deze verklaringen en voorwaarden en verleent vervolgens al dan niet een MVV. De IND acht het, gelet op de tijd die gemoeid is met een zelfstandige toets inzake de aanvraag om een MVV in Nederland zelf, opportuun om de controle van genoemde voorwaarden aan de

71 Guide to Good Practice: Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention, opgesteld door het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (final draft, 21 april 2008), nr. 191.

72 Anders dan in artikel 23 van het Haags Adoptieverdrag is aangegeven, wordt in sommige verdragslanden bijvoorbeeld niet een “certificate of conformity” afgegeven.

Nederlandse vertegenwoordigingen in de herkomstlanden over te laten, omdat de adoptiekinderen gedurende deze controle in het land van herkomst moeten blijven, terwijl alle adoptiepapieren al rond zijn.

De Commissie is voorstander van een vlotte procedure. De huidige versnelde procedure is echter nergens vastgelegd, maar is in de praktijk zo gegroeid. Opmerkelijk is dat de inwilligende beschikking al is opgesteld en aan de Nederlandse vertegenwoordiging is verzonden ter uitreiking vóórdat de toetsing of aan alle voorwaarden is voldaan, is afgerond. Dit roept de vragen op of niet te gemakkelijk wordt vertrouwd op de controle door de vergunninghouder en of er voldoende op wordt toegezien dat de toetsing door het personeel van de Nederlandse vertegenwoordiging voldoende zorgvuldig is, nu er al een inwilligende beschikking klaar ligt. De Commissie acht dit met name van belang omdat de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan beogen te waarborgen dat geen kinderen ter adoptie naar Nederland komen die niet volgens de uitgangspunten en beginselen van het Haags Adoptieverdrag zijn geadopteerd. Naar het oordeel van de Commissie is de sanctie dat een vergunninghouder zijn vergunning kwijt raakt, niet een voldoende waarborg dat de vergunninghouder de controle op naleving van de voorwaarden steeds volledig en met voldoende deskundigheid uitvoert. De procedure dient zo te zijn ingericht dat de Nederlandse autoriteiten ten volle invulling geven aan hun verantwoordelijkheid om te voorkomen dat adoptiekinderen naar Nederland komen ten aanzien van wie niet aan alle voorwaarden is voldaan. Naar het oordeel van de Commissie moeten de versnelde procedure en de verantwoordelijkheden terzake duidelijk worden vastgelegd in lagere regelingen.

3.4 Sterke en zwakke adoptie

3.4.1 Inleiding

De Commissie gaat in deze paragraaf in het licht van de verbetering van het adoptieproces, in op de sterke en zwakke adoptie en de mogelijkheden om zwakke adoptie om te zetten in een sterke adoptie. Bij sterke adoptie worden de familierechtelijke betrekkingen van het kind met de biologische ouders en de overige oorspronkelijke familieleden geheel verbroken. Daarvoor in de plaats komen familierechtelijke betrekkingen met de adoptieouders. Bij een zwakke adoptie (bijvoorbeeld adoptie uit Haïti) verkrijgen de adoptieouders wel een familierechtelijke betrekking met het kind, maar worden de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen van het kind met de biologische ouder(s) niet geheel verbroken. Een zwakke adoptie van een buitenlands kind wordt in Nederland als zodanig erkend.⁷³ Een zwakke adoptie heeft in Nederland, naast de familierechtelijke betrekkingen en het gezag van de adoptieouders, die verdere rechtsgevolgen die het land van herkomst daaraan toekent.⁷⁴ Het buitenlandse kind krijgt bij zwakke adoptie niet automatisch de Nederlandse nationaliteit, zelfs niet als het een adoptie uit een verdragsland betreft.⁷⁵

Het Haags Adoptieverdrag en de Nederlandse wetgeving hebben een voorkeur voor sterke adoptie. Het Verdrag neemt sterke adoptie als uitgangspunt. Ingevolge artikel 27 jo. artikel 4 van het Verdrag kan een zwakke adoptie in een land van opvang worden omgezet in een sterke adoptie.

⁷³ Artikel 8 Wet conflictenrecht adoptie.

⁷⁴ Het gaat hier om rechtsgevolgen op het terrein van onder meer gezag, naamrecht, erfrecht, levensonderhoud en nationaliteit. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wet conflictenrecht adoptie krijgen de adoptieouders in ieder geval het gezag over de door hen geadopteerde kinderen.

⁷⁵ Zo blijkt uit artikel 5b van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Voorwaarden daarvoor zijn dat het recht van dat land dat toestaat en de benodigde toestemmingen van de oorspronkelijke ouders, instellingen en autoriteiten in het land van herkomst zijn gegeven met het oog op een zodanige adoptie, terwijl zij zijn voorgelicht over de gevolgen van hun toestemming. Bij dat laatste moet er met name aan worden gedacht dat de omzetting zal leiden tot de beëindiging van de rechtsbetrekkingen tussen het kind en zijn familie van herkomst. Deze omzetting is voor de Nederlandse situatie uitgewerkt in de Uitvoeringswet bij het Verdrag. In artikel 11 van de Uitvoeringswet wordt bepaald dat de vergunninghouder erop moet toezien dat in Nederland een verzoek tot omzetting in een adoptie naar Nederlands recht wordt ingediend.

De Commissie onderschrijft deze voorkeur voor sterke adoptie. De Commissie is van oordeel dat sterke adoptie in het belang van het kind is. Sterke adoptie bewerkstelligt een vollediger integratie van het kind in het adoptiegezin.⁷⁶ Het kind krijgt de status van een eigen kind, met alle bijbehorende rechten. Sterke adoptie draagt er bovendien aan bij dat het kind volledig en in alle opzichten bij het adoptiegezin (en de familie) gaat horen, iets dat van groot belang is voor adoptiekinderen voor het opbouwen van de gehechtheidrelatie tussen ouder en kind tijdens de vroege kinderjaren en voor het identificatieproces tijdens het opgroeien.⁷⁷ Sterke adoptie biedt derhalve juridische en sociale zekerheid voor het kind en de adoptieouders. Sterke adoptie voorkomt naar de mening van de Commissie voorts dat het kind een speelbal wordt tussen de adoptiefamilie en de oorspronkelijke (biologische) familie en verzekert het permanente karakter van de adoptie. Ten slotte beschermt sterke adoptie ook de privacy van het adoptiegezin en van de afstandsouders.

Sterke adoptie heeft ook een aantal bezwaren, die de Commissie onderkent. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming⁷⁸ wijst erop dat sterke adoptie afstand schept tot het verleden van het kind en daardoor discontinuïteit kan betekenen. Daarnaast heeft het definitief doorsnijden van alle banden met de biologische familie het nadeel dat het zou kunnen bijdragen aan de hiervoor in paragraaf 2.3 besproken “commodification” van een afgestaan kind. Deze bezwaren leiden echter niet tot het oordeel dat zwakke adoptie moet worden bevorderd. Daarbij neemt de Commissie in aanmerking dat het kind zich in geval van interlandelijke adoptie een andere cultuur en andere gewoontes heeft eigen gemaakt, de oorspronkelijke taal in het algemeen niet (meer) beheerst en dat het juist tot een adoptie is gekomen omdat het kind van zijn of haar oorspronkelijke ouders niets meer te verwachten had. De rechten die de oorspronkelijke ouders bij een zwakke adoptie hebben of zouden menen te hebben (bijvoorbeeld recht op omgang, het ongedaan maken van de adoptie), kunnen zij in wezen niet realiseren. Eventuele gerechtelijke procedures worden uiteindelijk in Nederland gevoerd naar Nederlandse normen, zowel inhoudelijk als wat betreft de kosten. Ook zouden dergelijke (vermeende) rechten in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn door onder andere het taalverschil en de geografische afstand en/of tegen het belang van het kind kunnen indruisen (bijvoorbeeld het ongedaan maken van de adoptie, terwijl het kind zich gehecht heeft aan de adoptieouders). Ook moet bedacht worden dat de ontwikkeling van jonge kinderen zich vooral

76 Zie ook J.H.A. van Loon, Report on intercountry adoption, par. 103-105, in: Hague Conference on private international law, Proceedings of the Seventeenth Session, Tome II, Adoption - co-operation.

77 F. Juffer, Children's awareness of adoption and their problem behavior in families with 7-year-old internationally adopted children, *Adoption Quarterly*, 2006, Volume 9, No. 2/3, p. 1-22; I.G. Leon, Adoption losses: Naturally occurring or socially constructed? *Child Development*, 2002, Volume 73, p. 652-663.

78 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Advies inzake (interlandelijke) adoptie: sterk of zwak?, 12 december 2004.

kenmerkt door de behoefte aan stabiliteit en zekerheid⁷⁹. Deze behoeften kunnen niet gelijkgesteld worden aan de behoeften van geadopteerde jongeren of volwassenen om hun 'roots' te leren kennen. Al met al acht de Commissie de figuur van zwakke adoptie niet passend voor interlandelijke adoptie, omdat interlandelijke adoptie per definitie inhoudt dat het kind op grote afstand van zijn of haar familie van herkomst opgroeit en in een geheel nieuwe omgeving wordt opgenomen.

Dat neemt niet weg dat het in het belang van het kind kan zijn om feitelijke banden aan te houden met de biologische familie en over de adoptie openheid te betrachten jegens het kind. Dat laatste is naar het oordeel van de Commissie niet zozeer afhankelijk van de juridische vorm van de adoptie (zwak of sterk), als wel van de attitude en wensen van de adoptieouders, de -kinderen en de oorspronkelijke ouders, alsmede van de eventuele onderling gemaakte afspraken over contact. Ongeacht of het kind opgroeit in een traditioneel gesloten gezin of in een gezin dat meer openheid betracht over de adoptie, is het voor een gezonde psychologische ontwikkeling van het geadopteerde kind primair van belang dat er een open, eerlijke, niet-defensieve en empathische dialoog plaatsvindt binnen het adoptiegezin, niet alleen over onderwerpen die rechtstreeks met de afstand en adoptie te maken hebben, maar ook over de betekenis daarvan en over de etnisch-culturele achtergrond van het kind.⁸⁰

Een van de gevolgen van adoptie is doorgaans dat de geslachtsnaam van het geadopteerde kind wordt gewijzigd in die van de adoptieouders. Vaak wordt eveneens de voornaam van het kind gewijzigd in een door de adoptieouders te bepalen nieuwe naam. Als een geadopteerde op een zeker moment in zijn of haar leven problemen ondervindt met het verlies van de oorspronkelijk voornaam en/of geslachtsnaam, biedt het Nederlandse recht slechts enkele mogelijkheden om de oorspronkelijk naam terug te krijgen. Voor wat betreft de voornaam lijkt een wijziging geen groot probleem te zijn. Een verzoek tot voornamswijziging dient te worden ingediend bij de rechtbank (artikel 4 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de rechter dient te oordelen of de verzoeker bij wijziging van de voornaam voldoende belang heeft. Het belang van de samenleving bij een strak geordende structuur, dient daarbij te worden afgewogen tegen het persoonlijke belang van de verzoeker tot naamswijziging.⁸¹ De rechtspraak laat een keur aan zaken zien waarin verzoeken nu eens wel en dan weer niet zijn toegestaan, maar de rechterlijke macht lijkt in de loop der tijden soepeler te zijn geworden in de beoordeling van voornamswijzigingsverzoeken. De Commissie acht het evident dat het belang van een geadopteerde die zijn oorspronkelijke voornaam terug wil, steeds het zwaarste moet wegen. Ten aanzien van de mogelijkheden tot 'herverkrijging' van de oorspronkelijke geslachtsnaam, schiet de huidige regelgeving echter beduidend te kort. Wijziging van de geslachtsnaam is slechts op zeer beperkte gronden mogelijk (artikel 7 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek juncto het Besluit geslachtsnaamswijziging), waarbij het herverkrijgen van de oorspronkelijke geslachtsnaam niet tot de mogelijkheden behoort. De mogelijkheden die de regelgeving thans biedt zijn enerzijds de

79 M.H. van IJzendoorn, *Over de grens, Gehechtheid, trauma en veerkracht*, Amsterdam 2008. Zie ook M. Watkins, S. Fisher, *Talking with young children about adoption*, Yale, 1993; R. Wolfs, *Wereldkind. Praten met je adoptiekind*, Amsterdam, 2004.

80 D. M. Brodzinsky, *Reconceptualizing Openness in Adoption: Implications for Theory, Research and Practice*, in: D.M. Brodzinsky, J. Palacios (eds), *Psychological Issues in Adoption, Research and Practice*, London 2005, pp. 150, 151.

81 H. Lenters, *Naam en gezag*, in: *De familie geregeld, Preadvies voor de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie*, Lelystad/'s-Gravenhage, 2000, p. 23.

hardheidsclausule van artikel 6 van het Besluit geslachtsnaamswijziging, indien de verzoeker aantoont dat het achterwege blijven van de geslachtsnaamswijziging de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de betrokkenen in ernstige mate zou schaden, en anderzijds de herroeping van de adoptie. Beide mogelijkheden zijn in wezen ongeschikt. De eis bij gebruik van de hardheidsclausule van schade van de lichamelijke of geestelijke gezondheid, acht de Commissie disproportioneel. Herroeping van de adoptie is vanzelfsprekend niet het geëigende middel als deze slechts een naamswijziging beoogt. Bovendien is de herroeping slechts mogelijk gedurende een zeer beperkte periode (artikel 231 Boek I van het Burgerlijk Wetboek).⁸² De Commissie overweegt dat de geslachtsnaam een deel van de identiteit van een persoon weerspiegelt. Als blijkt dat een geadopteerde op een zeker moment in zijn leven de elementen van zijn oorspronkelijke identiteit wil versterken, dient het mogelijk te zijn om zijn oorspronkelijke naam te herkrijgen. Daartoe is aanpassing van het Besluit geslachtsnaamswijziging noodzakelijk. Ook moet worden overwogen, dat de geslachtsnaam van een geadopteerd op diens daartoe strekkend verzoek kan worden gewijzigd in een dubbele naam, bestaande uit de oorspronkelijke geslachtsnaam in combinatie met de door de adoptie verworven geslachtsnaam. De Commissie beveelt derhalve aan dat deze punten worden meegenomen door de werkgroep die zich zal buigen over een aantal aspecten van het naamrecht.⁸³

3.4.2 Omzetting van zwakke naar sterke adoptie

In het licht van het voorgaande bespreekt de Commissie in deze paragraaf de omzetting van een zwakke in een sterke (verdrags)adoptie. Voor die omzetting is uitdrukkelijke toestemming van de biologische ouders vereist voor sterke adoptie.⁸⁴ Ontbreekt deze toestemming of de bereidheid tot het geven daarvan, dan is omzetting naar een sterke adoptie niet mogelijk. Indien een zwakke adoptie niet kan worden omgezet, verkrijgt een adoptiekind niet de Nederlandse nationaliteit. Artikel 5a, eerste lid, onder b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap staat daaraan in de weg. De Commissie vindt dat bezwaarlijk en niet in het belang van het kind. De Commissie acht het dan ook aangewezen, mede gelet op de waarde die zij hecht aan de sterke adoptie, dat ten behoeve van een goed verloop van de omzettingsprocedure een aantal aanpassingen plaatsvindt.

Ten eerste is de Commissie van oordeel dat de vergunninghouders er in geval van zwakke adopties voor moet zorgen dat het dossier van het te adopteren kind de uitdrukkelijke toestemming van de biologische ouders bevat voor omzetting naar een sterke adoptie. Verkrijgt de vergunninghouder die toestemming niet, dan dient naar het oordeel van de Commissie de adoptie niet plaats te vinden. De biologische ouders zijn dan immers niet bereid de gevolgen van sterke adoptie te aanvaarden. Adoptie naar Nederland is in die gevallen in strijd met de belangen van de biologische ouders. Bovendien wordt zo meer recht gedaan aan de uitdrukkelijke keuze van een land van herkomst voor de rechtsfiguur van zwakke adoptie.

Verder is de Commissie van mening dat de rechter bij verdragsadopties in het belang van het kind als hierboven omschreven niet alleen op verzoek van de adoptieouder, maar ook ambtshalve

⁸² Het verzoek tot herroeping van de adoptie, dient bij de rechtbank niet eerder dan twee jaren en niet later dan vijf jaren na de dag waarop de geadopteerde meerderjarig is geworden, te worden ingediend, aldus het tweede lid van artikel 231.

⁸³ Handelingen II, 2007-2008, nr. 50, pp. 3688, 3689.

⁸⁴ Artikel 27 Haags Adoptieverdrag, artikel 11 Uitvoeringswet, artikel 9 Wet conflictenrecht adoptie.

tot omzetting van een zwakke in een sterke adoptie moet kunnen beslissen. Daartoe dient de vergunninghouder, die uit de aard van zijn werkzaamheden steeds op de hoogte is van de binnenkomst van een kind, wettelijk te worden verplicht om direct na deze aankomst de rechtbank daarover te berichten. Bij verdragsadopties leidt een vlotte procedure voor omzetting (al dan niet ambtshalve) van een zwakke adoptie in een sterke adoptie ertoe dat het kind zo snel mogelijk na aankomst in Nederland de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Bij een verdragsadoptie is een daaraan voorafgaande erkenning door de Nederlandse rechter van de buitenlandse adoptie immers niet nodig. In de situatie van een zwakke adoptie uit een niet-verdragsland dient de rechter in de erkenningsprocedure betreffende die adoptie in verband met artikel 7 van de Wet conflictenrecht adoptie, ambtshalve over te kunnen gaan tot omzetting daarvan in een sterke adoptie. De wet dient daartoe naar de mening van de Commissie te worden aangepast.

3.5 De werkzaamheden van de vergunninghouders

3.5.1 Kwaliteitskader

De artikelen 17a e.v. van de Wobka bepalen aan welke vereisten het handelen van de vergunninghouder moet voldoen. Het is de Commissie bekend dat recentelijk het “Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie” (hierna: Kwaliteitskader) tot stand is gekomen met nadere criteria waaraan vergunninghouders moeten voldoen. Doel van het Kwaliteitskader is de kwaliteit van de werkzaamheden van de vergunninghouders in de adoptieprocedure - hun bemiddelingswerkzaamheden - en op het gebied van de bedrijfsvoering te verhogen. Dit Kwaliteitskader is tot stand gekomen onder auspiciën van de Centrale autoriteit en zal worden ondertekend door alle zeven vergunninghouders. Voor bepaalde onderdelen is een implementatietraject nodig. Voor die onderdelen geldt dat de vergunninghouders pas op 1 januari 2010 aan de desbetreffende vereisten van het Kwaliteitskader dienen te voldoen. Wanneer het Kwaliteitskader door alle vergunninghouders is ondertekend, kan het als handvat dienen voor de Inspectie jeugdzorg bij de uitoefening van haar toezichtstaak.⁸⁵

De Commissie heeft met grote instemming kennis genomen van de inhoud van het Kwaliteitskader. De Commissie vindt het Kwaliteitskader zelfs zo belangrijk, dat zij van mening is dat de inhoud daarvan zoveel mogelijk moet worden verankerd in wet- en regelgeving. Vergunninghouders zijn dan, anders dan nu, wettelijk verplicht om aan de vereisten van het Kwaliteitskader te voldoen. Het voldoen aan deze vereisten dient dan ook als voorwaarde te gelden voor verlening en verlenging van vergunningen.

De vraag wordt wel gesteld of vergunninghouders mogen blijven werken met vrijwilligers. Dat zou ten koste gaan van de kwaliteit en professionaliteit van de vergunninghouder. Daarover merkt de Commissie op dat de deskundigheidseisen die in het Kwaliteitskader⁸⁶ worden gesteld aan het personeel ten aanzien van het vaststellen van de bemiddelbaarheid van potentiële adoptieouders, het matchen c.q. het beoordelen van matchingsvoorstellen, het toetsen en controleren van buitenlandse

⁸⁵ Aldus de minister van Justitie in zijn brief aan de Kamer van 7 november 2007 (Kamerstukken II 2007-2008, 31 265, nr. 1, p. 8).

⁸⁶ Hoofdstuk III/Personeel en organisatie.

bemiddelingscontacten en de begeleiding van het adoptiegezin na de plaatsing van het adoptiekind, niet alleen gelden voor medewerkers in loondienst, maar ook voor vrijwilligers. Indien er voldoende toezicht is zijdens de overheid dat de vrijwilligers inderdaad aan de betrokken deskundigheidsvereisten voldoen, kan naar de mening van de Commissie worden aanvaard dat deze de genoemde werkzaamheden verrichten.

3.5.2 *Minimum aantal adoptiebemiddelingen*

In artikel 18, tweede lid, onder b, van de Wobka is bepaald dat de Minister van Justitie een vergunning kan intrekken indien een vergunninghouder gedurende ten minste twee jaren geen adoptiebemiddeling heeft voltooid. Dat impliceert dat de Minister niet kan optreden tegen een vergunninghouder, indien die vergunninghouder gedurende langere tijd slechts één adoptiebemiddeling per twee jaar realiseert. De Commissie acht het in verband met de kwaliteit van de adoptieprocedure noodzakelijk dat een vergunninghouder continu voeling heeft met het adoptieproces en beschikt over een grote expertise. Dat draagt naar het oordeel van de Commissie bij aan een efficiënte en professionele organisatie van de vergunninghouder. Alleen al om die reden acht de Commissie het huidige wettelijke minimumaantal van één adoptie per twee jaar te gering. Daarbij komt dat een kleine organisatie en het realiseren van een gering aantal adoptiebemiddelingen logischerwijs gepaard gaat met het risico dat deze organisatie onder omstandigheden niet kan worden gecontinueerd. Een grotere vergunninghouder zal bovendien minder de druk ervaren om een individuele adoptie door te laten gaan om als organisatie te kunnen overleven. De Commissie wijst in er dit verband op dat in Vlaanderen een gemiddelde van 30 gerealiseerde adoptiebemiddelingen per jaar het uitgangspunt is.⁸⁷ Ook in Frankrijk achtte een commissie die in 2003 heeft geadviseerd over interlandelijke adoptie, een minimum aantal van 30 voltooide adoptiebemiddelingen per jaar wenselijk.⁸⁸

De Commissie acht het aangewezen om artikel 18 van de Wobka in die zin aan te passen dat een gemiddeld aantal van dertig voltooide adoptiebemiddelingen per jaar verplicht wordt. Wordt dat gemiddelde over een periode van vijf jaren niet gehaald, dan kan de minister de vergunning intrekken. Om in de praktijk tot een dergelijke regeling te komen, zal een overgangsregeling nodig zijn. Denkbaar is dat die inhoudt dat vergunninghouders na twee jaar aan het minimumaantal adopties moeten kunnen voldoen. Voor organisaties die tot adoptiebemiddeling willen overgaan ('vergunninghouder' willen worden), zal een regeling kunnen gelden dat zij daartoe een voorlopige vergunning ontvangen, waarna zij gedurende vijf jaar de gelegenheid hebben om het aantal van dertig bemiddelingen per

87 Artikel 38 Besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2005 betreffende de interlandelijke adoptie (B.S.18. XI.2005).

88 Marianne Abelson-Laurans (Inspecteur des Services judiciaires), Philippe Larrieu (Inspecteur des Affaires étrangères), Bernard Marrot (Inspecteur Général des Affaires sociales), Mission sur le dispositif Français de l'adoption internationale, Rapport final, decembre 2003, pp. 20-21: "Sur 40 OAA [vergunninghouders], 12 seulement réalisent de 30 adoptions annuelles. Le chiffre de 30 adoptions annuelles est considéré, par des experts, comme un seuil minimal d'activité pour pouvoir organiser les prestations qu'exigent l'accompagnement des parents adoptifs et de l'enfant adopté. Or 16 OAA réalisent moins de 10 adoptions (certain n'en réalisent pas tous les ans), et 12 moins de 30 par ans. (...) ... le chiffre de 30 adoptions annuelles minimum présenté comme un seuil garantissant une bonne capacité d'action est probablement optimiste. La mission n'est pas insensible aux quelques exemples d'organismes de petite taille qui, reposant sur la force des motivations altruistes de bénévolat, parviennent à réaliser dans de bonnes conditions quelques adoptions annuelles. Mais une action continue et un développement efface de cette démarche ne peuvent se poursuivre en se reposant sur le charisme d'une ou deux personnes."

jaar te halen. De Commissie onderkent dat bij sommige vergunninghouders druk zal worden ervaren om het benodigde aantal adoptiebemiddelingen te halen, maar acht dat risico aanvaardbaar gezien de controle door de Centrale autoriteit in elke individuele zaak ('approval', akkoordverklaring) en de beperkte duur van die druk.

3.5.3 Subsidiëring vergunninghouders

De Commissie heeft zich de vraag gesteld of het subsidiëren van vergunninghouders de kwaliteit van de adoptieprocedure kan bevorderen. Daarover merkt zij het volgende op.

De Commissie acht een terughoudende opstelling gepast bij het subsidiëren van vergunninghouders. Subsidie kan er immers toe leiden dat de overheid in feite interlandelijke adoptie stimuleert, hetgeen naar het oordeel van de Commissie niet een overheidstaak is (zie paragraaf 5.3).

Met een subsidiëring van vergunninghouders kan de overheid sturen. De Commissie is echter van mening dat de Wobka, in aanvulling met de andere instrumenten die de Commissie in dit hoofdstuk aanbeveelt, reeds voldoende sturingsinstrumenten bevat. De Commissie acht om die reden een subsidie die ertoe strekt te voorkomen dat vergunninghouders ten behoeve van hun 'omzet' adopties laten doorgaan, terwijl die niet aan de voorwaarden van wet en verdrag voldoen, niet aangewezen.

De Commissie vindt het bereiken en handhaven van het in het Kwaliteitskader beschreven niveau van kwaliteit en professionaliteit bij de vergunninghouders daarentegen van dermate groot belang, dat zij van mening is dat de overheid de vergunninghouders daarbij moet ondersteunen. De Commissie acht daarvoor een structurele subsidie aan de vergunninghouders gepast. Als de overheid de vergunninghouders hierin niet faciliteert, bestaat de kans dat vergunninghouders de kosten voor het handhaven van schaalvergroting en kwaliteit doorberekenen aan de potentiële adoptieouders. De Commissie acht dat onwenselijk, nu deze kosten toch al hoog zijn.

Zoals in paragraaf 3.5.2 is aangegeven, acht de Commissie een minimumaantal van gemiddeld 30 adoptiebemiddelingen per jaar wenselijk. Zij vindt dat een beginnende adoptieorganisatie (met een voorlopige vergunning) in aanmerking komt voor genoemde subsidie zodra dat gemiddelde aantal per jaar wordt bereikt.

3.6 Financiële aspecten van interlandelijke adoptie

De Commissie heeft in paragraaf 2.3 geconstateerd dat interlandelijke adoptie gevoelig is voor ongewenste en onregelmatige beïnvloeding als gevolg van de mogelijkheid van geldelijk gewin bij het beschikbaar stellen van kinderen voor interlandelijke adoptie. Dat wordt wereldwijd ingezien. In artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind wordt expliciet bepaald dat de Lidstaten maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat interlandelijke adoptie niet leidt tot ongepast geldelijk voordeel van betrokkenen. Op grond van artikel 4 van het Haags Adoptieverdrag mag de toestemming van de betrokken personen, instellingen en autoriteiten in het land van herkomst niet zijn verkregen tegen betaling of in ruil voor enige andere tegenprestatie. Dit moet worden vastgesteld door de bevoegde autoriteiten van de landen van herkomst. In artikel 20, derde lid, van de Wobka is bepaald dat een vergunninghouder geen onevenredig hoge vergoedingen mag betalen voor diensten die worden verricht in verband met zijn bemiddeling. Met het oog op de naleving van deze

bepaling moet de vergunninghouder gegevens verstrekken over zijn betrekkingen met instanties in het buitenland (artikel 20, vierde lid, van de Wobka).

De Commissie is van oordeel dat het toezicht vanuit Nederland op handhaving van genoemde verdragsbepalingen en wetsartikelen moet worden aangescherpt. De Commissie acht het van belang dat de vergunninghouders zoveel mogelijk inzicht verschaffen in de geldstromen van Nederland naar de verschillende landen van herkomst en de wijze van besteding van dat geld. Dat geldt niet alleen voor de bedragen die de vergunninghouders in de landen van herkomst betalen, maar ook voor de bedragen die de potentiële adoptieouders soms rechtstreeks aan personen of instellingen in een herkomstland moeten betalen. Het in paragraaf 3.4.1. besproken Kwaliteitskader bevat nadere regels omtrent het door de vergunninghouders nader te verschaffen inzicht. De Commissie onderschrijft deze. Zij dringt aan op nauwkeurige controle van de toetsingsnormen die daarin zijn opgenomen.

De Commissie merkt in dit verband nog op dat het in bepaalde landen van herkomst gebruikelijk kan zijn een geringe vergoeding te betalen aan de bij de adoptie betrokken personen of instanties. De Commissie wijst erop dat het betalen van steekpenningen aan buitenlandse ambtenaren in beginsel strafbaar is in Nederland (zie de artikelen 177, 177a en 178a van het Wetboek van Strafrecht). Ook het inschakelen van lokale agenten of vertegenwoordigers voor de feitelijke betaling van steekpenningen kan strafbaarheid in Nederland opleveren. Dat geldt ook voor vergunninghouders. Niettemin gaat het Openbaar Ministerie niet over tot vervolging in geval van zogenaamde “facilitation payments”, geringe betalingen “ter vergemakkelijking”, die ertoe strekken overheidsfunctionarissen aan te sporen hun taken uit te voeren.⁸⁹ De Commissie is van mening dat vergunninghouders wel de ruimte moeten hebben om dergelijke “facilitation payments” te betalen, voor zover dat in bepaalde landen gebruikelijk is. Daarbij heeft wel te gelden dat de betalingen van geringe omvang zijn en aanvaardbaar kunnen worden geacht.⁹⁰

89 Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in het buitenland, Stc. 2 juli 2007, nr. 124, blz.14: “Het OESO-verdrag beschouwt geringe betalingen ter <vergemakkelijking> niet als betalingen “om zakelijk of enig ander ongeoorloofd voordeel te verkrijgen of te behouden”. Dit soort “facilitation payments” valt dan ook buiten het bereik van de verdragsrechtelijke verplichting tot strafbaarstelling van omkoping van buitenlandse ambtenaren. (...) Voor strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van de artikelen 177a en 177 van het Wetboek van Strafrecht is het niet van belang met welk verder gelegen doel tot omkoping van een ambtenaar wordt overgegaan. Strikt genomen zijn “facilitation payments” dan ook strafbaar. Het OM acht het evenwel niet opportuun een stringenter opsporingsbeleid betreffende de aanpak van buitenlandse ambtenaren te voeren dan waartoe het OESO-verdrag oproept. Dit betekent dat gedragingen die in termen van het OESO-verdrag zijn aan te merken als “facilitation payments”, niet zullen worden vervolgd. Hieronder zijn enkele factoren benoemd die een nadere invulling geven aan dit vervolgingsbeleid. Daarbij kan het instellen van een opsporingsonderzoek nodig zijn ter beantwoording van de vraag of één of meer van deze factoren een beslissing om niet te vervolgen indiceren. Factoren die tegen vervolging pleiten: Het gaat om handelen of nalaten waartoe de betrokken ambtenaar reeds rechtens verplicht was. De betaling mag op generlei wijze een concurrentieverstorend effect hebben. Het gaat om, in absolute zin of relatieve zin, kleine bedragen. Het gaat om betalingen aan lagere ambtenaren. De gift moet transparant in de administratie van de onderneming opgenomen worden, en mag niet verheimelijkt worden. Het initiatief tot de gift moet zijn uitgegaan van de buitenlandse ambtenaar. Bij het internationale bedrijfsleven mag er geen misverstand over bestaan dat het enkele inschakelen van een lokale agent/vertegenwoordiger/consultant, ook strafbaarheid kan opleveren.”

90 Zie in dit verband ook Mr. dr. Oosting, Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de Stichting Meiling in verband met de mogelijke misstanden met betrekking tot adoptie uit India in de periode 1995 - 2002, Den Haag, september 2007, p. 12, dat een vergelijkbaar oordeel bevat.

3.7 Internationaal toezicht

Er wordt wel gepleit voor een internationale autoriteit die toeziet op de naleving van het Haags Adoptieverdrag.⁹¹ De directeur van de Vereniging Wereldkinderen heeft in dit verband in haar verenigingsblad aangegeven dat landen die zich niet aan het Haags Adoptieverdrag houden, daarop moeten kunnen worden aangesproken: “De verdragslanden zouden bijvoorbeeld verantwoording moeten afleggen over hun inspanningen om kinderen lokaal in een gezin te plaatsen.” Zij merkt daarbij op dat de vergunninghouders het gesprek daarover niet kunnen aangaan met de landen van herkomst, omdat deze de vergunninghouders niet zien als een officiële gesprekspartner.⁹²

De Commissie acht internationaal toezicht op zich een lovenswaardig streven, maar voegt daaraan toe dat voor een optimaal resultaat er een internationaal toezichtorgaan moet komen, op te richten door alle landen die partij zijn bij het Haags Adoptieverdrag, ook de landen van herkomst. De Commissie acht dat op korte termijn niet haalbaar.

Een belangrijke belemmering bij het oprichten van een internationaal toezichtorgaan is dat de inzichten over het proces van interlandelijke adoptie zelfs binnen Europees verband uiteenlopen. Zo zetten vandaag de dag landen als Frankrijk, Italië en Spanje in op het vergroten van de adoptiecapaciteit, terwijl dat in de Scandinavische landen en Nederland in het algemeen onwenselijk wordt geacht. Een ander voorbeeld is dat het Europese parlement zich op 16 januari 2008 heeft uitgesproken voor een gemeenschappelijk beleid om (interlandelijke) adoptie in de Europese Unie gemakkelijker te maken⁹³, terwijl daartegenover de opvatting leeft dat de landen van de Europese Unie de steun aan afstandsouders en hun jeugdhulpverlening zodanig dienen te organiseren dat interlandelijke (Europese) adoptie niet nodig is. Uit het gestelde in de hoofdstukken 1 en 2 blijkt wel dat de Commissie laatst genoemde opvatting deelt. De Commissie dringt erop aan dat de regering interlandelijke adoptie in Europees verband aan de orde stelt om, waar mogelijk, te komen tot een gemeenschappelijke visie op interlandelijke adoptie. Dat kan in EU-verband, maar wellicht ook in het kader van de Raad van Europa. Het komt de Commissie voor dat pas nadat een gemeenschappelijke Europese visie is bereikt, kan worden bezien of en zo ja, in welke vorm internationaal toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag wenselijk is.

3.8 Gevolgen van aanscherping controle en toezicht

In de voorgaande paragrafen heeft de Commissie een aantal maatregelen genoemd ter aanscherping van de controle en het toezicht op de adoptieprocedure na de beginseltoestemming. Door deze maatregelen zullen de werkzaamheden van de betrokken overheidsorganisaties toenemen. De Commissie dringt erop aan dat deze zodanig zijn toegerust dat de taken adequaat kunnen worden vervuld.

Indien de door de Commissie aanbevolen maatregelen in werking treden, zal de controle op de adoptieprocedure sterk zijn verbeterd. De Commissie benadrukt in dit verband echter dat misstanden

91 In de motie van het Lid Van der Staay, voorgesteld 15 november 2007, Kamerstukken II 2007-2008, 31200 VI, nr. 81, wordt de regering verzocht te onderzoeken of breed draagvlak kan worden verworven voor een internationale autoriteit die toeziet op de naleving van het Haags Adoptieverdrag.

92 Ina Hut, *Opinie Wereldkinderen*, in: *Wereldkinderen*, november 2007, p. 13.

93 Resolutie Europees parlement d.d. 16 januari 2008, nummer: A6-0520/2007. Zie ook aanbeveling 10 in *Rapport sur l'adoption, Mission confiée par le président de la République et le Premier ministre à Jean-Marie Colombani*, Parijs, 2008.

nooit zijn uit te sluiten, hoe goed de controle in de adoptieprocedure ook wordt ingericht.⁹⁴

Aanbevelingen

In verband met het voorgaande doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

3. Het invoeren van een 'akkoordverklaring' bij de adoptie van een buitenlands kind uit een niet-verdragsland, af te geven door de Centrale autoriteit, die betrekking heeft op de matching en de juridische vereisten voor het in aanmerking komen van het kind voor interlandelijke adoptie.
4. Het voor vergunninghouders invoeren van een machtiging van de Centrale autoriteit voor adoptiebemiddeling uit een niet-verdragsland ('machtiging per land')
5. Het afschaffen van de deelbemiddeling als bedoeld in artikel 7a van de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie.
6. Het in lagere regelingen nader vastleggen van de versnelde procedure bij de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf en van de verantwoordelijkheden terzake.
7. Het vereisen van de vergunninghouders dat zij in geval van een zwakke (verdrags)adoptie ervoor zorgdragen dat het dossier van het adoptiekind de uitdrukkelijke toestemming van de biologische ouders bevat voor de omzetting naar een sterke adoptie. Lukt dat niet, dan dient de adoptie niet plaats te vinden. Het verdient tevens aanbeveling om te bewerkstelligen dat bij verdragsadopties die hier te lande van rechtswege worden erkend, de rechter niet alleen desverzocht, maar ook ambtshalve tot omzetting in een sterke adoptie kan beslissen, zodat het kind zo snel mogelijk na aankomst in Nederland de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Daartoe dient de vergunninghouder wettelijk te worden verplicht om na aankomst van het geadopteerde kind in Nederland de rechtbank daarover te berichten. In de situatie van een zwakke adoptie uit een niet-verdragsland dient de rechter in de erkenningsprocedure betreffende die adoptie in verband met artikel 7 van de Wet conflictenrecht adoptie, ambtshalve over te kunnen gaan tot omzetting daarvan in een sterke adoptie. De wet dient daartoe naar de mening van de Commissie te worden aangepast.
8. Het bewerkstelligen dat geadopteerden desverzocht hun oorspronkelijke geslachtsnaam kunnen herkrijgen. Ook moet worden overwogen, dat de geslachtsnaam van een geadopteerde op diens daartoe strekkend verzoek kan worden gewijzigd in een dubbele naam, bestaande uit de oorspronkelijke geslachtsnaam in combinatie met de door de adoptie verworven geslachtsnaam. Het verdient aanbeveling dat deze punten worden meegenomen door de werkgroep die zich zal buigen over een aantal aspecten van het naamrecht.

⁹⁴ In deze zin ook Mr. dr. Oosting, Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de Stichting Meiling in verband met de mogelijke misstanden met betrekking tot adoptie uit India in de periode 1995 - 2002, Den Haag, september 2007, p. 14.

9. Het waar mogelijk verankeren van de inhoud van het Kwaliteitskader in wet- en regelgeving. Vergunninghouders zijn dan wettelijk verplicht om aan de vereisten van het Kwaliteitskader te voldoen. Het voldoen aan deze vereisten dient ook als voorwaarde te gelden voor verlening en verlenging van vergunningen.
10. Het vereisen van de vergunninghouders dat zij een minimum aantal van gemiddeld dertig adoptiebemiddelingen per jaar realiseren met het oog op een efficiënte en professionele organisatie van de vergunninghouders. Om in de praktijk tot een dergelijke regeling te komen, zal een overgangsregeling nodig zijn. Denkbaar is dat die inhoudt dat nu bestaande vergunninghouders na twee jaar aan het minimumaantal adopties moeten kunnen voldoen. Voor organisaties die aan adoptiebemiddeling willen gaan doen ('vergunninghouder' willen worden) zal een regeling kunnen gelden dat zij daartoe een voorlopige vergunning verkrijgen, waarna zij gedurende vijf jaar de gelegenheid hebben om het aantal van dertig bemiddelingen per jaar te halen.
11. Het structureel subsidiëren van vergunninghouders om het kwalitatieve en professionele niveau dat het Kwaliteitskader vergt, te kunnen halen respectievelijk handhaven.
12. Het verscherpen van het toezicht op de financiële aspecten van de adoptieprocedure door inzicht te vragen in de geldstromen van Nederland naar de verschillende landen van herkomst en de wijze van besteding van dat geld. Dat geldt niet alleen voor de bedragen die de vergunninghouders in de landen van herkomst betalen, maar ook voor de bedragen die de potentiële adoptieouders soms rechtstreeks aan personen of instellingen in een herkomstland moeten betalen. Op de naleving van de toetsingsnormen die terzake zijn opgenomen in het Kwaliteitskader, moet scherp toezicht worden gehouden.
13. Het invoeren van een aanwijzingsbevoegdheid van de Centrale autoriteit jegens de vergunninghouders. De Centrale autoriteit kan daarmee gericht sturen, zonder gebruik te hoeven maken van zwaardere sanctiemogelijkheden als het intrekken of opschorten van een vergunning of machtiging per land.
14. Het aan de orde stellen van interlandelijke adoptie in Europees verband met het doel om, waar mogelijk, te komen tot een gemeenschappelijke visie daarop. Pas nadat een gemeenschappelijke Europese visie is bereikt, kan worden bezien of en in welke vorm internationaal toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag aan de orde kan komen.

15. Het bevorderen dat de Minister van Buitenlandse Zaken bewerkstelligt dat de Nederlandse vertegenwoordigingen in de landen van herkomst steeds alert zijn als het gaat om de situatie in dat land rond interlandelijke adoptie, ook in een periode waarin geen incidenten aan de orde zijn, zodat misstanden aangaande interlandelijke adoptie of andere relevante informatie uit het land van herkomst steeds door de vertegenwoordigingen worden gemeld aan de Centrale autoriteit, niet alleen desverzocht, maar ook ambtshalve.

4. Leeftijdsgrenzen en geschiktheid adoptieouders

4.1 Inleiding

De Minister van Justitie heeft de Commissie verzocht in haar advies aandacht te schenken aan de leeftijdscriteria, mede in verband met het afnemende aantal voor adoptie beschikbare buitenlandse kinderen. De Commissie zal in dit hoofdstuk op de leeftijdsgrenzen ingaan, alsmede op de eisen die gesteld moeten worden aan de geschiktheid als adoptieouder.

4.2 Huidige situatie

Naar huidig recht ziet het systeem van de leeftijdsgrenzen er - kort weergegeven - als volgt uit.

- Leeftijdsverschil beoogde adoptieouder-kind: maximaal 40 jaar, tenzij het op grond van bijzondere omstandigheden naar het oordeel van de Centrale autoriteit wenselijk is hierop een uitzondering te maken.
- Leeftijd buitenlands kind: het kind mag bij binnenkomst in Nederland de leeftijd van 6 jaar nog niet hebben bereikt, tenzij bijzondere omstandigheden de Centrale autoriteit aanleiding geven een afwijking van deze leeftijdsgrens toe te staan.
- Leeftijd potentiële adoptieouders: een beginseltoestemming is geldig tot het 46e jaar, op welke leeftijdsgrens geen uitzondering mogelijk is.
- Leeftijd ten tijde van de aanvraag beginseltoestemming: tot 42 jaar, tenzij bijzondere omstandigheden inwilliging van het verzoek om een beginseltoestemming naar het oordeel van de Centrale autoriteit wenselijk maken. Het bereiken van de leeftijd van 44 jaar is echter een harde grens. Van bijzondere omstandigheden is bijvoorbeeld sprake indien de ouders bereid zijn een kind van twee jaar of ouder dan wel een gehandicapt kind op te nemen.

Indien een potentiële adoptieouder niet voldoet aan de wettelijke leeftijdsgrenzen (en zich geen bijzondere omstandigheden voordoet), wijst de Minister van Justitie het verzoek om een beginseltoestemming af. Dat is eveneens het geval indien een potentiële adoptieouder niet geschikt wordt geacht voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind. De Raad voor de Kinderbescherming onderzoekt of daar sprake van is in het zogeheten gezinsonderzoek. Dat bevat - kort gezegd - een onderzoek van het Justitieel Documentatie Register, een medisch onderzoek (er moet een verklaring van een onafhankelijke arts worden overgelegd) en een onderzoek naar de benodigde (sociaal-pedagogische) vaardigheden. Bij dit laatste komen bijvoorbeeld de verwachtingen van de

potentiële adoptieouders, alsmede de mate waarin eventuele ongewenste kinderloosheid is verwerkt, aan de orde. De bevindingen van de Raad worden opgenomen in een adviesrapport⁹⁵, aan de hand waarvan de Minister van Justitie een beslissing neemt over het verzoek om een beginseltoestemming. In juli 2006 heeft de Minister van Justitie een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wobka ter consultatie voorgelegd aan ketenpartners en belangenorganisaties⁹⁶ dat deze leeftijdsgrenzen aanzienlijk verruimt:

- Leeftijdverschil potentiële adoptieouder-kind: maximaal 44 jaar, tenzij een beroep kan worden gedaan op bijzondere omstandigheden.
- Leeftijd potentiële adoptieouders: beginseltoestemming kan worden verleend of verlengd tot de jongste of enige potentiële adoptieouder de leeftijd van 44 jaar bereikt of tot de oudste de leeftijd van 56 jaar bereikt.

Bij de consultatie bleken de meningen over de verruiming van de leeftijdsgrenzen sterk verdeeld, maar overwegend negatief. De toenmalige Minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering heeft in februari 2007 aangegeven de in het conceptwetsvoorstel opgenomen leeftijdsverhoging verantwoord te vinden en heeft daarbij tevens de bereidheid uitgesproken de maximale leeftijd van het kind bij binnenkomst te verhogen tot 8 jaar.⁹⁷ Voor de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming waren deze standpunten aanleiding om in zijn brief aan de Minister van Justitie van 23 februari 2007 te vragen om een brede discussie over interlandelijke adoptie. De verdere voorbereiding van het wetsvoorstel ligt momenteel stil in afwachting van de bevindingen van de Commissie.

4.3 Uitgangspunten Commissie

De Commissie meent dat met betrekking tot de vereisten inzake de geschiktheid van de potentiële adoptieouders de volgende uitgangspunten dienen te worden gehanteerd.

- Het belang van het adoptiekind is ook hier de voornaamste overweging (“paramount consideration”). Vanuit dat perspectief dienen de leeftijdsgrenzen en de geschiktheidvereisten te worden benaderd.
- Elk geadopteerd kind heeft al minstens één, maar veel vaker meerdere verlieservaringen achter de rug. Het is afgestaan door een ouder of heeft geen ouders meer en het heeft daarna afscheid moeten nemen van familieleden, pleegouder(s) of een reeks van verzorgers. Volgende verlieservaringen kunnen daardoor meer invloed hebben op de geadopteerde en mogelijk negatieve consequenties hebben voor diens sociaal-emotioneel functioneren en welzijn.⁹⁸ Daarom moet voorkomen worden dat geadopteerden een grotere kans zouden lopen hun ouders (en andere belangrijke familieleden

95 Daarnaast wordt in het rapport een beschrijving gegeven van de ouders en hun (woon)situatie. Het rapport dient ook ter informatie voor de buitenlandse autoriteiten.

96 Het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wobka en de bijbehorende conceptmemorie van toelichting kunnen worden geraadpleegd via de website van het AdoptieOudersOverleg. Zie hiervoor <http://www.adoptieoudersoverleg.nl/downloads/2006-07-04-MvJ.pdf>.

97 Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek i.v.m. de verkorting van de adoptieprocedure en wijziging van de Wobka i.v.m. adoptie door echtgenoten van gelijk geslacht tezamen; Kamerstukken II 2006-2007, 30 551, nr. 6, blz. 6.

98 D.M. Brodzinsky, et al., Being adopted, The lifelong search for self, New York 1993; H. Keilson, Sequential traumatization in children, Jeruzalem 1979; I.G. Leon, I.G., Adoption losses: Naturally occurring or socially constructed?, Child Development, 2002, pp. 652-663; J. Robertson en J. Robertson, Separation and the very young, Londen 1989.

zoals grootouders) op een beduidend vroeger tijdstip te verliezen dan niet-geadopteerde generatiegenoten. De leeftijdsgrens van een potentiële adoptieouder dient hierop te zijn geënt.⁹⁹ De Commissie acht het om die reden in het belang van het kind dat voor wat betreft de leeftijd van de adoptieouders aansluiting wordt gezocht bij de leeftijd van biologische ouders bij de geboorte van hun eerste kind. De natuurlijke situatie dient zoveel mogelijk te worden benaderd als het gaat om de leeftijd van de adoptieouders en het leeftijdsverschil tussen de adoptieouders en het te adopteren kind. International Social Service¹⁰⁰ zegt hierover:

“Uiteraard is de huidige demografische ontwikkeling gericht op uitstel van de ouderschapsleeftijd, daaronder begrepen de leeftijd van het biologisch ouderschap. Maar volgens gedragswetenschappers worden de specifieke voorwaarden voor adoptie, zoals met name aanpassingsvaardigheden en psychologische flexibiliteit, juist verondersteld af te nemen naarmate men ouder wordt. Bovendien kan de ontwikkeling van een kind hieronder lijden, van een te oud oudermodel tot het overlijden van de adoptieouders op een voor het kind te jonge leeftijd.”

De Commissie constateert dat de huidige wet- en regelgeving met deze mening van de Commissie overeenkomt. De door de toenmalige minister van Justitie voorgestelde maximumleeftijd van 56 jaar gaat in het licht van het voorgaande naar de mening van de Commissie te ver. Daarbij neemt de Commissie tevens in aanmerking dat het verhogen van de leeftijdsgrens van potentiële adoptieouders, de omvang van deze groep verder zal vergroten. Dit zal gevolgen hebben voor de wachtlijst en de druk op het adoptieproces vergroten, hetgeen de Commissie onwenselijk acht. Zie in dit verband paragraaf 5.2.

De Commissie is bekend met de opvatting dat het stellen van leeftijdsgrenzen discriminerend is. In verband daarmee wordt gesteld dat een eventuele ongeschiktheid van de potentiële adoptieouders wel uit het gezinsonderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming naar voren komt. Ook menen sommigen dat de leeftijdsgrenzen aanpassing verdienen omdat men tegenwoordig op steeds hogere leeftijd kinderen krijgt. De Commissie deelt deze opvatting niet. Omdat het risico op overlijden groter is naarmate men ouder is, is de leeftijd van adoptieouders een relevant gegeven met het oog op het belang van het kind bij adoptie. Daarmee verschillen oudere ouders in een relevant opzicht van jongere ouders, zodat het zeer de vraag is of kan worden gesproken van gelijke gevallen zoals bedoeld bij het verbod op leeftijdsdiscriminatie. Voor zover toch van gelijke gevallen moet worden gesproken, meent de Commissie dat het belang van het kind (om te worden beschermd tegen nóg een verlieservaring) het maken van onderscheid naar leeftijd van de adoptieouders rechtvaardigt.

- Ook de stelling dat leeftijdsgrenzen overbodig zouden zijn omdat in het gezinsonderzoek voldoende de geschiktheid, ook gelet op de leeftijd, kan worden vastgesteld, onderschrijft de Commissie niet. In dit onderzoek kan immers alleen de geschiktheid ten tijde van het onderzoek worden vastgesteld

⁹⁹ Wetenschappelijk onderzoek kan geen definitief antwoord geven op de vraag in hoeverre ouder ouderschap een risicofactor vormt voor de ontwikkeling van kinderen en adolescenten, omdat (adoptie-)ouderschap op (extreem) oudere leeftijd weinig voorkomt en nauwelijks onderzocht is. Zie hierover Adviesbureau Van Montfoort, Evaluatieonderzoek Wobka, Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie, juli 2004, paragraaf 8.5.1. en de aldaar aangehaalde literatuur.

¹⁰⁰ International Social Service, The age prescriptions for the prospective parents, november 2001, p. 3.

en kan geen rekening worden gehouden met een - niet individueel, maar alleen statistisch vast te stellen - verhoogd risico op overlijden.

- Ten slotte merkt de Commissie op dat de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen in de afgelopen decennia is gestegen tot 29,4 jaar in 2006. De verwachting op basis van CBS-prognoses is dat ook de komende tien à vijftien jaar deze gemiddelde leeftijd rond de 29 jaar zal blijven liggen.¹⁰¹ Het grootste gedeelte van de eerste kinderen wordt nog steeds geboren bij vrouwen in de leeftijd van 27-32 jaar.¹⁰² Het krijgen van een kind door een vrouw boven de veertig is uitzonderlijk. Het argument voor verhoging van de leeftijdsgrenzen omdat men tegenwoordig op steeds latere leeftijd kinderen krijgt, vindt de Commissie dan ook niet overtuigend. Overigens stelt een groot aantal landen van herkomst zelf eveneens leeftijdsgrenzen en vereisten aan de geschiktheid van potentiële adoptieouders.
- De Commissie is voorstander van een harde leeftijdsgrens van 48 jaar (onder de voorwaarde dat de leeftijdsgrens voor een kind wordt verhoogd tot acht jaar en het maximumleeftijdverschil tussen de beoogde adoptieouder en het te adopteren kind wordt gesteld op 40 jaar, zie hierna). Een harde leeftijdsgrens heeft als voordeel dat deze helderheid verschaft en de verwachtingen van potentiële adoptieouders begrenst. Tegelijkertijd is een dergelijke grens in de praktijk mogelijk niet in het belang van een adoptiekind indien daardoor een biologisch broertje of zusje niet door dezelfde adoptieouders kan worden geadopteerd. In een dergelijk geval is volgens de Commissie enige flexibiliteit in de wetgeving op dit punt geïndiceerd en moet een uitzondering kunnen worden gemaakt.¹⁰³ Daarbij neemt de Commissie tevens in aanmerking dat zij het niet onwaarschijnlijk acht dat een rechter in geval van de mogelijke adoptie van een broertje of zusje, het hanteren van een harde leeftijdsgrens in strijd met artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind acht.
- Momenteel geldt als leeftijdsgrens voor een kind de leeftijd van zes jaar (dat wil zeggen: tot en met vijf jaar). Voor de binnenkomst in Nederland van een kind dat zes jaar of ouder is, dient voorafgaand toestemming te worden gevraagd aan de Centrale autoriteit.¹⁰⁴ De Commissie ziet deze leeftijd graag verhoogd tot acht jaar, dat wil zeggen: tot en met de leeftijd van zeven jaar. Voor landen van herkomst is het vaak moeilijk te aanvaarden dat oudere kinderen door Nederland kennelijk niet gewenst zijn, terwijl zij wel terecht kunnen in een gezin in andere ontvangende landen zoals Zweden, Italië of de Verenigde Staten. Vanuit internationaal wetenschappelijk onderzoek is overtuigend aangetoond dat niet zozeer de leeftijd bij aankomst maar vooral de mate van verwaarlozing en deprivatie voorafgaand aan de adoptieplaatsing een belangrijke voorspeller is van de latere sociaal-emotionele ontwikkeling van adoptiekinderen.¹⁰⁵ Eveneens laten

101 E-Quality, Gezinnen van de toekomst, Cijfers en trends, maart 2008, pp. 19 en 20.

102 E-Quality, Gezinnen van de toekomst, Cijfers en trends, maart 2008, p. 26.

103 International Social Service, The age prescriptions for the prospective parents, november 2001, p. 3; International Social Service, The evaluation of the candidates: the question of age, Fact sheet No 25, november 2006.

104 Deze toestemming van de Centrale autoriteit noemt men wel de 'beginseltoestemming op naam'.

105 M. Dalen, International adoptions in Scandinavia: Research focus and main results, in: D.M. Brodzinsky & J. Palacios (Red.), Psychological issues in adoption. Research and practice. Londen, 2005, p. 211-231; D. Howe, Parent-reported problems in 211 adopted children: some risks and protective factors. Journal of Child Psychology & Psychiatry, Volume 38, 1997, p. 401-411; D. Howe, Patterns of adoption. Nature, nurture and psychosocial development. Oxford, 1998, p. 71-133. F. Juffer & M.H. van IJzendoorn, Behavior problems and mental health referrals of international adoptees: A meta-analysis, The Journal of the American Medical Association, Volume 293, 2005, p. 2501-2515; M.H. van IJzendoorn, F. Juffer, en C.W. Klein Poelhuis, Adoption and cognitive development: A meta-analytic comparison

diverse onderzoeken zien dat de uitkomst van op 'oudere' leeftijd (boven de vijf jaar) geplaatste adoptiekinderen niet ongunstig afsteekt tegen de aanpassing van op jongere leeftijd geadopteerde kinderen.¹⁰⁶ Meta-analytisch onderzoek heeft laten zien dat kinderen die na hun eerste verjaardag worden geadopteerd, een verhoogde kans hebben op problemen in hun gehechtheidontwikkeling, latere schoolprestaties en fysieke groei, maar extra risico's voor kinderen die op (beduidend) oudere leeftijd dan twee jaar werden geadopteerd, werden niet vastgesteld.¹⁰⁷ Voor een hogere leeftijdsgrens bestaan daarom volgens de Commissie goede argumenten. Als bovengrens wordt gedacht aan de leeftijd tot en met zeven jaar omdat de Commissie van oordeel is dat een adoptiekind het beste vóór zijn of haar puberteit in het nieuwe gezin kan zijn geplaatst en ingegroeid, omdat de puberteit meestal een periode is van ontwikkelingsveranderingen in het kind en relationele verschuivingen in het gezin. Omdat bij adoptiekinderen het begin van de puberteit vervroegd kan optreden¹⁰⁸, is gekozen voor een grens bij acht jaar. Wel zou de Commissie graag zien dat de adoptie van oudere kinderen niet alleen goed wordt voorbereid en begeleid (zie hierna) maar ook dat het verloop van deze adopties wordt gevolgd en geëvalueerd.

Daarbij geldt wat betreft de Commissie steeds een maximum leeftijdsverschil tussen de beoogde adoptieouder en het te adopteren kind tot 40 jaar, waarbij de uitzondering op deze regel in artikel 3, tweede lid, onder a, van de Richtlijnen opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie 2000 (inhoudende dat oudere adoptieouders een kind van twee jaar en een dag mogen opnemen) naar het oordeel van de Commissie dient te worden geschrapt. Een potentiële adoptieouder van bijvoorbeeld 45 jaar kan dan niet meer, zoals nu het geval is, een kind adopteren van twee jaar, maar uitsluitend van vijf jaar of ouder. Meer oudere kinderen krijgen met deze aanpassing van de leeftijdsgrens de kans om in gezinsverband te leven. Aldus wordt gekomen tot een maximumleeftijd voor de adoptieouder van 48 jaar.

- Voorts kent de Commissie de opvatting dat het gezinsonderzoek te ver gaat en beperkt zou kunnen blijven tot bijvoorbeeld een raadpleging van het Justitieel Documentatie Register en een medisch onderzoek. Ook hiervoor geldt dat het bijzondere belang en de bijzondere achtergrond van adoptiekinderen er toe noodzaakt dat bijzondere eisen worden gesteld aan de geschiktheid van adoptieouders. Een te adopteren kind heeft in veel gevallen immers al een (lichamelijke en/of psychologische) achterstand als het Nederland binnenkomt.¹⁰⁹ De Commissie wijst in verband hiermee op de ratio van artikel 5 van het Haags Adoptieverdrag, op grond waarvan landen van herkomst van de Nederlandse overheid mogen verwachten dat zorgvuldig wordt nagegaan of

of adopted and non-adopted children's IQ and school performance. *Psychological Bulletin*, Volume 131, 2005, p. 301-316; F.C. Verhulst, Internationally adopted children: The Dutch longitudinal adoption study. *Adoption Quarterly*, Volume 4, 2000, p. 27-44.

106 Juffer en Van IJzendoorn (2005), p. 2512. In een recent onderzoek onder internationaal geadopteerde kinderen in Spanje en Italië werd bij kinderen met een aankomstleeftijd van 6 jaar en ouder een betere aanpassing gevonden dan bij kinderen die tussen 3 en 5 jaar waren aangekomen. Zie D. Barni, E. Leon, R. Rosnati en J. Palacios, Behavioral and socio-emotional adjustment in international adoptees: A comparison between Italian and Spanish adoptive parents' reports. *Adoption Quarterly*, 2008 (in druk).

107 Van IJzendoorn en Juffer (2006), p. 1240.

108 L.C. Miller (2005), p. 338-344; W. Oostdijk, Groei en puberteit bij adoptiekinderen, in: R. Hoksbergen en H. Walenkamp, *Adoptie: een levenslang dilemma*. Houten, 2000, p. 83-95; M.H. van IJzendoorn, M.J. Bakermans-Kranenburg en F. Juffer, Plasticity of growth in height, weight and head circumference: Meta-analytic evidence of massive catch-up after international adoption. *Journal of Developmental and Behavioral Pediatrics*, Volume 28, 2007, pp. 334-343.

109 Juffer en Van IJzendoorn (2008), pp. 31-49.

potentiële adoptieouders over de voor adoptie benodigde sociaal-pedagogische vaardigheden beschikken.¹¹⁰

- De vereisten inzake de geschiktheid van potentiële adoptieouders en eventuele leeftijdsgrenzen dienen bij eenouderadoptie ook te gelden voor de echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel van degene die wil adopteren. Deze partner maakt immers duurzaam deel uit van het gezin waarin het adoptiekind zal opgroeien. De Commissie wijst in dit verband op de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake E.B. tegen Frankrijk van 22 januari 2008¹¹¹, waarin wordt geoordeeld:

“(...) de vraag naar de houding van de partner, met wie zij verklaarde een stabiele en duurzame relatie te hebben, is beslist relevant in het beoordelen van haar aanvraag. Het is een legitieme zaak dat de autoriteiten zich ervan willen vergewissen dat aan alle voorwaarden wordt voldaan voordat een kind in een gezin wordt opgenomen. Derhalve, wanneer een mannelijke of vrouwelijk aanvrager, hoewel ongehuwd, reeds een huishouden voert met een partner, dan dienen de attitude en rol die hij of zij per definitie zal spelen in het dagelijks leven van het kind dat in de huiselijke setting wordt opgenomen in het belang van het kind terdege te worden onderzocht. Het zou bovendien op zijn zachtst gezegd verrassend zijn wanneer de betreffende autoriteiten, nadat zij zijn geïnformeerd over een de facto bestaand koppel, dit feit zouden negeren bij de beoordeling van de omstandigheden waarin een kind in een gezin gaat leven om daar zijn toekomst op te bouwen. De rechtspositie van een persoon die wenst te adopteren verzet zich niet tegen een onderzoek van zijn of haar feitelijke situatie en de daaruit volgende conclusie dat het huishouden niet één, maar twee volwassene telt.”

Daarbij neemt de Commissie tevens in aanmerking dat in de huidige situatie in geval van eenouderadoptie de partner eveneens wordt meegenomen in het gezinsonderzoek, maar dat deze niet een verklaring hoeft over te leggen waaruit blijkt dat hij bereid is om het kind de benodigde medische zorg te geven.¹¹² De wens van een potentiële adoptieouder die om opportunistische redenen alléén wil adopteren, dient naar mening van de Commissie niet te worden gehonoreerd.

- De toename van het aantal special-needskinderen (en het gegeven dat potentiële adoptieouders niet steeds van te voren weten of hun wens voor een geestelijk en lichamelijk gezond kind zal worden vervuld) en oudere kinderen, maakt het naar de mening van de Commissie wenselijk dat het adopteren van een special-needskind en/of een ouder kind het uitgangspunt wordt bij de verplichte voorlichtingscursus (waarbij potentiële adoptieouders tevens worden voorbereid op alle andere aspecten van interlandelijke adoptie), gegeven door de Stichting Adoptievoorzieningen. De Commissie acht het in dit verband tevens aangewezen dat als verlengde van de voorlichtings- (en voorbereidings)cursus de Video Interactie Begeleiding die de Stichting Adoptievoorzieningen organiseert, verplicht wordt voor gezinnen die recentelijk een adoptiekind hebben opgenomen. Deze preventieve Video Interactie Begeleiding is een sinds 2000 bestaand nazorg-aanbod dat

¹¹⁰ Zie Toelichtende Rapport Parra-Aranguen (Actes et documents de la Dix-septième session, Tome II, Adoption - coopération), nr. 180.

¹¹¹ EHRM 22 januari 2008, Case of E.B. v. France, Application no. 43546/02.

¹¹² Onder “de benodigde medische zorg” wordt onder meer verstaan het inenten van een kind waar dit gebruikelijk is en het geven van een bloedtransfusie.

al goed ingeburgerd en geaccepteerd is in het adoptieveld. De methode van video-feedback waarmee gewerkt wordt, is gebaseerd op empirische evidentie.¹¹³ Bovendien is een preventief begeleidingsaanbod kostenbesparend voor wat betreft de latere curatieve hulpverlening. De toename van het aantal special-needskinderen en oudere kinderen maakt het des te prangender dat er bij de Minister voor Jeugd en Gezin (en de provincies) voldoende aandacht is op het terrein van adoptieregelateerde problematiek. De Commissie wijst in dit verband overigens op de “Blauwdruk Nazorg Adoptie”¹¹⁴ waarvan de Commissie met veel waardering heeft kennisgenomen.

- Gepleit wordt wel voor meer contact tussen het geadopteerde kind en zijn biologische ouders. De Commissie is van oordeel dat ongeacht of het kind opgroeit in een traditioneel gesloten of een meer open adoptiesituatie, openheid over adoptie essentieel is. De Commissie verwijst naar hetgeen hierover in paragraaf 3.4.1. is gezegd. De Commissie ziet graag dat in het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming de bereidheid tot openheid over afstand en adoptie met de potentiële adoptieouders expliciet wordt besproken en het resultaat ervan bij het opstellen van het advies in aanmerking wordt genomen.

Aanbevelingen

In verband met het voorgaande doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- 16. Het hanteren van leeftijdsgrenzen dient te worden gehandhaafd.**
- 17. Het verhogen van de leeftijd van het kind bedoeld in artikel 8 Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie, van zes naar acht jaar (dat wil zeggen tot en met zeven jaar).**
- 18. Het verdient aanbeveling om bij het bepalen van de maximum leeftijd van de adoptieouders om te kunnen adopteren, aan te sluiten bij de gemiddelde leeftijd van biologische ouders bij de geboorte van hun eerste kind, met handhaving van een maximaal leeftijdsverschil tussen adoptieouder en te adopteren kind van 40 jaar. In dit licht verdient het aanbeveling om als uitgangspunt een leeftijdsgrens te hanteren als het gaat om de maximum leeftijd van de potentiële adoptieouder van 48 jaar en slechts een uitzondering daarop toe te staan in het geval van de mogelijkheid van adoptie van een biologisch broertje of zusje van het geadopteerde kind. Wat betreft het maximum leeftijdsverschil van 40 jaar verdient het aanbeveling om artikel 3, tweede lid, onder a, van de Richtlijnen opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie 2000 (inhoudende dat oudere adoptieouders een kind van twee jaar en een dag mogen opnemen) te schrappen.**

¹¹³ M.J. Bakermans-Kranenburg, M.H. van IJzendoorn, en F. Juffer, Less is more: Meta-analysis of sensitivity and attachment interventions in early childhood. *Psychological Bulletin*, Volume 129, 2003, p. 195-215; F. Juffer, M.J. Bakermans-Kranenburg, en M.H. van IJzendoorn, The importance of parenting in the development of disorganized attachment: Evidence from a preventive intervention study in adoptive families. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, Volume 46, 2005, p. 263-274; F. Juffer, R.A.C. Hoksbergen, J.M.A. Riksen-Walraven, en G.A. Kohnstamm, Early intervention in adoptive families: Supporting maternal sensitive responsiveness, infant-mother attachment, and infant competence. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, Volume 38, 1997, p. 1039-1050.

¹¹⁴ Werkgroep Nazorg, Blauwdruk Nazorg Adoptie, Utrecht, mei 2007.

19. Het aanpassen van de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie zodat bij eenouderadoptie de vereisten inzake de geschiktheid van potentiële adoptieouders en de leeftijdsgrenzen ook gelden voor de echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel van degene die wil adopteren.
20. Het bewerkstelligen dat de voorlichtingscursus van de Stichting Adoptievoorzieningen zich bij uitstek richt op de verzorging en opvoeding van special-needskinderen en oudere kinderen.
21. Het in het verlengde van de voorlichtings- (en voorbereidings)cursus verplicht stellen van de Video Interactie Begeleiding die de Stichting Adoptievoorzieningen organiseert, voor gezinnen die recentelijk een adoptiekind hebben opgenomen.
22. Het bevorderen dat de Minister voor Jeugd en Gezin bewerkstelligt dat er voldoende aandacht en deskundigheid in de jeugdzorg is op het terrein van adoptiegerelateerde problematiek.
23. Het bewerkstelligen dat in het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming de bereidheid tot openheid over afstand en adoptie met de potentiële adoptieouders expliciet wordt besproken en het resultaat ervan bij het opstellen van het advies in aanmerking wordt genomen.

5. Wachtlijst, adoptiecapaciteit en kosten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de Commissie in op de adoptieprocedure tot aan de verlening van de beginseltoestemming en de adoptiecapaciteit. De reden daarvoor is dat de Minister van Justitie in 2003 naar aanleiding van de invoering van een wachtlijst discussie heeft gevoerd met de Tweede Kamer. Deze discussie had niet alleen betrekking op de wachtlijst, maar ook op de discrepantie tussen het aantal potentiële adoptieouders en het aantal kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt.¹¹⁵ Ook uitten sommige Kamerleden in deze discussie de opvatting dat Nederlandse vergunninghouders veel actiever op zoek zouden moeten gaan naar nieuwe adoptiekanalen¹¹⁶ en dat het ministerie van Justitie een pro-actief en stimulerend beleid zou moeten voeren om de adoptiecapaciteit (het aantal buitenlandse kinderen dat voor adoptie naar Nederland in aanmerking komt) te vergroten.¹¹⁷ De Commissie gaat in dit hoofdstuk eveneens in op pleegzorg als alternatief voor interlandelijke adoptie en op de kosten van adoptie voor (potentiële) adoptieouders.

5.2 Wachtlijst

Aan de verlening (of weigering) van een beginseltoestemming gaan een voorlichtingscursus bij de Stichting Adoptievoorzieningen en een gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming vooraf. Hiermee is een periode van twaalf maanden gemeoid. De Minister van Justitie heeft in 2003 een wachtlijst ingevoerd, met als gevolg dat de periode tussen de aanvraag voor en de verlening van een beginseltoestemming in de praktijk aanzienlijk langer is. De wachttijd voorafgaande aan de voorlichtingscursus bedraagt momenteel circa 15 maanden.

De redenen om in 2003 over te gaan tot het hanteren van een wachtlijst zijn voor de toenmalige minister van Justitie, samengevat, de volgende geweest.¹¹⁸ Doordat er meer potentiële adoptieouders zijn dan (heel jonge, gezonde) buitenlandse kinderen die voor adoptie in aanmerking komen, bestaat er in de adoptieprocedure een 'flessenhals'. Wanneer de procedure tot verkrijging van de beginseltoestemming tot één jaar wordt teruggebracht, zal dit op de totale duur van het adoptieproces geen effect hebben. Het zou echter wel betekenen dat meer potentiële adoptieouders dan nu het geval is, in de bemiddelingsfase zouden instromen, met als gevolg dat deze fase langer duurt (drie tot zes jaar). Door de beperkte adoptiecapaciteit ontstaat in die situatie een "oepenhoping" van potentiële adoptieouders met een beginseltoestemming. De flessenhals verplaatst zich in deze situatie dus naar een andere fase in de procedure. De minister van Justitie heeft ervoor gekozen

115 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2003-2004, 28457, nr. 7, pp. 15-16.

116 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2003-2004, 28457, nr. 7, p. 18.

117 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2003-2004, 28457, nr. 7, p. 24, nr. 15, p. 2.

118 Zie Kamerstukken II, 2003-2004, 28457, nr. 7, pp. 14, 15, 18; nr. 8, p. 2; nr. 9 (motie); nr 14, pp. 1-2.

deze flessenhals helemaal aan het begin van de adoptieprocedure te plaatsen, vóór de afgifte van de beginseltoestemming. Dat voorkomt dat een afgegeven beginseltoestemming die drie jaar geldig is, moet worden verlengd, waarvoor een heronderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming nodig is. De reden voor de beperkte geldigheidstermijn van de beginseltoestemming is dat het gezinsonderzoek (en de daarop gebaseerde beginseltoestemming) een in principe zo actueel mogelijk beeld wil scheppen van de capaciteiten van de potentiële adoptieouders. Daarnaast zou het plaatsen van de flessenhals in de bemiddelingsfase betekenen dat de druk op de vergunninghouders toeneemt om snel een kind voor te dragen, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van de adoptieprocedure. Dat is niet in het belang van het kind.

De wachtlijst bij de Stichting Adoptievoorzieningen is afgestemd op het aantal beschikbare buitenlandse adoptiekinderen. Wanneer een stijging of daling van het aantal kinderen wordt verwacht, worden meer respectievelijk minder aanvragen in behandeling genomen. Dat beïnvloedt de omvang van de wachtlijst en daarmee de wachttijd voor het volgen van de voorlichtingscursus. Die is op dit moment, zoals gezegd, circa 15 maanden. De procedure tot aan de afgifte van de beginseltoestemming duurt vervolgens acht tot twaalf maanden vanaf het begin van de voorlichtingscursus.

Het hanteren van een wachtlijst voorafgaande aan het in behandeling nemen van een verzoek om beginseltoestemming is niet onomstreden, zoals alleen al blijkt uit de hiervoor genoemde discussie met de Tweede Kamer. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in 2004 in haar rapport “Beslistermijnen, Waar blijft de tijd”, de hierboven genoemde argumenten van de minister van Justitie kennende, geoordeeld:

“De Algemene Rekenkamer merkt op dat de Centrale Autoriteit voorbij lijkt te gaan aan het belang van de aspirant-adoptief ouders. Deze hebben er immers recht op om binnen een redelijke termijn zekerheid te verkrijgen omtrent de door hen begeerde beginseltoestemming.”

De Nationale ombudsman oordeelde in 2001¹¹⁹ eveneens dat het hanteren van een wachtlijst onvoldoende recht doet aan het belang van potentiële adoptieouders om zekerheid te verkrijgen omtrent hun geschiktheid voor adoptie. Het gerechtshof te Den Haag heeft echter het hanteren van een wachtlijst recentelijk in rechte geaccordeerd in zijn uitspraak van 13 juni 2007¹²⁰:

“Het hof acht voldoende aannemelijk dat de totale duur van de adoptieprocedure (de tijd tussen het aanvragen van beginseltoestemming en het opnemen van een adoptiekind) bepaald wordt door het beperkte aanbod van adoptiekinderen. Het hof acht mitsdien niet voldoende aannemelijk dat die duur (ook thans nog) wordt veroorzaakt door capaciteitsproblemen bij de Staat, zoals [appellant] stelt. Het hof acht voorts voldoende aannemelijk dat bij verkorting van de periode vanaf de aanvraag van beginseltoestemming tot de beslissing daaromtrent in die zin een probleem ontstaat, dat de periode vanaf de verkrijging van beginseltoestemming, tot het beschikbaar komen van een kind dusdanig lang wordt, dat de verrichte onderzoeken hun waarde verliezen. Het hof acht dat een voldoende ernstig probleem om het hanteren van een wachttijd te rechtvaardigen.”

¹¹⁹ Zie rapport 2001/387.

¹²⁰ Hof Den Haag 13 juni 2007, LJN: BA9067.

De Commissie merkt ten aanzien van de wachtlijst allereerst op dat het ‘management’ van de verwachtingen van de potentiële adoptieouder omtrent de mogelijkheden om een kind te adopteren, optimaal dient te zijn. Dat vermindert het aantal mensen dat een beginseltoestemming aanvraagt, op de wachtlijst staat en later afhaakt.¹²¹ Het is de Commissie bekend dat bij informatieverstrekking door de Stichting Adoptievoorzieningen, de Centrale autoriteit, de Raad voor de Kinderbescherming en de vergunninghouders al naar voren komt hoe moeilijk het is om een adoptie van een buitenlands kind te realiseren en wat de redenen daarvoor zijn (weinig kinderen komen voor adoptie in aanmerking, leeftijd, special-needskind, de eisen van de landen van herkomst, die heel ver kunnen gaan (bijvoorbeeld het gewicht van de potentiële ouder betreffende)). De informatieverstrekking dient naar de mening van de Commissie hierop te zijn gericht en dient in dat licht waar mogelijk te worden geoptimaliseerd.

De Commissie is van oordeel dat het hanteren van een wachtlijst aan het begin van de procedure de voorkeur verdient boven het laten ontstaan van een flessenhals na de verlening van de beginseltoestemming. De druk op de vergunninghouders om zo snel mogelijk (bijvoorbeeld gegeven het feit dat de leeftijdsgrens bijna is bereikt) een adoptie te realiseren, zal immers toenemen als de beginseltoestemming is verkregen. De kans op onregelmatigheden kan daardoor toenemen. De wachtlijst kan tot gevolg hebben dat er geruime tijd verloopt tussen de eerste aanmelding en de beslissing omtrent de beginseltoestemming. Soms¹²² zal een beginseltoestemming worden geweigerd vanwege het bereiken van de maximumleeftijd. Indien na verlening van de beginseltoestemming een lange wachttijd bestaat, kan de beginseltoestemming echter vervallen, waarna hernieuwde verlening vanwege de leeftijdsgrens niet meer mogelijk is. Dat betekent al met al dat het verkrijgen van beginseltoestemming voor een beperkte categorie potentiële adoptieouders onmogelijk wordt als gevolg van de wachtlijst. Zoals de Commissie in hoofdstuk 1 van dit rapport heeft benadrukt, dient het belang van het kind echter zwaarder te wegen dan het belang van potentiële adoptieouders, ook indien dat betekent dat sommige potentiële adoptieouders geen beginseltoestemming meer (verlengd) kunnen krijgen vanwege hun leeftijd.

De Commissie acht de zojuist beschreven redenen van de minister voor het invoeren van een wachtlijst gerechtvaardigd. De Commissie acht in dit verband ook het volgende van belang. In hoofdstuk 2 is reeds gesproken over de aanzuigende werking als risico bij interlandelijke adoptie. De door sommige potentiële adoptieouders gevoelde urgentie om te adopteren en het feit dat er geld is te verdienen met adoptie, kunnen een aanzuigende werking creëren: de verleiding bestaat om meer kinderen voor adoptie in aanmerking te laten komen dan nodig is (zie paragraaf 2.3). De Commissie is van oordeel dat het, ten behoeve van de kwaliteit van het adoptieproces, een taak van landen van herkomst en ontvangende landen is om waar mogelijk die aanzuigende werking te verminderen. Invoering dan wel handhaving van een wachtlijst is naar het oordeel van de

121 Het is de Commissie bekend dat momenteel ongeveer de helft van de aanvragers van een beginseltoestemming, de aanvraag voor het begin van de voorlichtingscursus intrekt.

122 Tijdens de hoordag op 15 mei 2008 hebben de Vereniging Wereldkinderen en de stichting FLASH aangegeven dat de potentiële adoptieouders ten tijde van de aanmelding bij deze organisatie (na de verkrijging van een beginseltoestemming) de gemiddelde leeftijd hebben van respectievelijk ongeveer 38 en 39 jaar. Stichting Kind en Toekomst heeft aangegeven dat van de recente aanmeldingen zo'n 60% van de potentiële adoptieouders boven de veertig jaar is.

Commissie een van de passende middelen om dat doel te bereiken.¹²³ Overigens blijkt uit het feit dat vergunninghouders zelf ook wachtlijsten hebben moeten invoeren voor potentiële adoptieouders die reeds een beginseltoestemming hebben verkregen, dat de zekerheid van het snel verlenen van een beginseltoestemming moet wijken voor het belang van het kind dat wordt gediend door het zoveel mogelijk vermijden van ongewenste neveneffecten van de adoptieprocedure.

5.3 Adoptiecapaciteit

Naar het oordeel van de Commissie heeft de overheid met betrekking tot interlandelijke adoptie een taak bij het beschermen van het belang van kinderen als groep, welk belang niet altijd samenvalt met dat van een individueel kind. Bij de bescherming van het belang van kinderen als groep gaat het om het bewaken van de kwaliteit van het adoptieproces en het zoveel mogelijk tegengaan van de risico's die zijn geschetst in paragraaf 2.3. Dat betekent naar de mening van de Commissie in concreto dat de overheid de adoptieprocedure moet bewaken en dat de overheid de aanzuigende werking van adoptie zoveel mogelijk moet tegengaan. Daarnaast acht de Commissie het van belang om financieel of anderszins hulp te verlenen aan de landen van herkomst, opdat zij hun eigen systeem van jeugdzorg goed op kunnen zetten. De Commissie acht het niet de taak van de overheid om een toename te faciliteren van het aantal kinderen dat voor adoptie naar Nederland in aanmerking komt. Interlandelijke adoptie kan immers, zoals de Commissie reeds heeft aangegeven in paragraaf 1.2, op zijn best individuele kinderen helpen om in een gezin op te groeien, maar kan niet dienen als oplossing voor het armoedeprobleem, en moet niet worden gezien als 'ontwikkelingshulp'.

5.4 Pleegzorg als alternatief voor interlandelijke adoptie?

Het lijkt een goede optie om enerzijds een tekort aan pleeggezinnen op te heffen en anderzijds wachtende potentiële adoptieouders sneller een gezin te kunnen laten vormen. Van diverse kanten klinkt daarom een pleidooi om adoptie en pleegzorg met elkaar te verbinden. Er verblijven in Nederland kinderen in tehuizen omdat er voor hen geen pleeggezin te vinden zou zijn.¹²⁴ Daaruit vloeit de vraag voort of Nederland zelf wel voldoet aan de normen van het Haags Adoptieverdrag (subsidiariteitsbeginsel). Maar ook wordt gemeld dat de behoefte aan pleeggezinnen voor jonge kinderen toeneemt¹²⁵, terwijl Nederland tegelijkertijd kinderen uit diezelfde leeftijdsgroep voor adoptie naar Nederland over laat komen. Het aantal nieuwe plaatsingen in de pleegzorg stijgt, terwijl het aantal aanmeldingen van nieuwe pleegouders hiermee geen gelijke tred houdt.¹²⁶ De overheid heeft hierop ingespeeld door tijdelijk extra geld te besteden aan het verkorten van de wachtlijsten. Daarbij geven de

123 Zo ook International Social Service, blijkens zijn editorial "Interesting initiatives to channel the flow of adoption requests and to reduce the pressure on countries of origin", Monthly Review No. 3/2008, March 2008, waarin waarderend wordt gesproken over de in Nederland ingevoerde wachtlijst. Zie ook N. Cantwell, "Suite à votre demande pressante..." ou l'adoption internationale dans tous ses États, Journal du Droits de Jeunes, No. 258 – octobre 2006, p. 19.

124 Anneke Vinke, Verbind adoptie nu met pleegzorg, in: Volkskrant, 13 februari 2007; CDA Tweede Kamerfractie, Initiatiefnota Pleegzorg "Gezin boven tehuis", 19 november 2007, p. 24; Juul Polders in interview met Ger Dullens, Wachtlijsten eenvoudig wegwerken. Sla brug tussen adoptie en pleegzorg. Perspectief, december 2006, p. 6.

125 "Pleeggezinnen in het zonnetje", toespraak van de minister voor Jeugd en Gezin tijdens het Kinderhulp Pleegzorgweekend (april 2007; www.jeugdengezin.nl/actueel/toespraken).

126 Het aantal pleegzorgplaatsingen bedroeg 2918 in 1996, 7447 in 2006 en 7738 in 2007; het aantal nieuwe geaccepteerde aanmeldingen van pleegouders bedroeg 1498 in 1996, 2952 in 2006 en 3142 in 2007 (Factsheets Pleegzorg 2006 en 2007; www.pleegzorg.nl).

betrokken instanties aan dat deze gelden structureel zouden moeten worden, omdat de toename van de vraag om pleegzorg doorgaat. Om meer pleeggezinnen aan te trekken uit de groep van potentiële adoptieouders leven er daarom gedachten over het versterken van de positie van pleegouders, het invoeren van zwakke adoptie in Nederland als alternatief voor permanente, perspectief-biedende pleegzorg, de voorlichtingsbijeenkomsten voor adoptie gedeeltelijk te laten samenvallen met de voorlichting voor pleegzorg of anderszins, om potentiële adoptieouders te interesseren voor het pleegouderschap.

Om te kunnen vaststellen in welke mate er een tekort is aan pleegouders en of in de verbinding tussen pleegzorg en adoptie een oplossing is te vinden voor de grote wachtlijsten voor adoptie, heeft de Commissie getracht meer inzicht te krijgen in de behoefte aan pleegouders. Hoewel op basis van de verkregen cijfers geen harde conclusies kunnen worden getrokken, geeft een inventarisatieronde langs de betreffende organisaties naar cijfers over het aantal kinderen in tehuizen dat wacht op een pleeggezin en kinderen die op de wachtlijst voor pleegzorg staan, het beeld dat er, in absolute zin, op dit moment niet zozeer sprake is van een tekort aan pleeggezinnen. Deze registratie is echter niet sluitend. In de praktijk blijken zich vaak plaatsingsproblemen voor te doen. Met name de matching is vaak problematisch. Het beeld wordt verder verstoord door het gegeven dat (noodgedwongen) naar een ambulante alternatief wordt gezocht.¹²⁷ Daarbij is de wijze van financiering van de pleegzorg een aandachtspunt. De financiering van de toename van pleegzorg is niet structureel, waardoor de instellingen voortdurend rekening moeten houden met nieuwe wachtlijsten als de vraag naar pleegzorg niet afneemt.¹²⁸

Een verdere groei van de vraag naar pleegzorg is echter te voorzien op basis van de groei in de afgelopen jaren en op basis van het toenemende aantal kindbeschermingsmaatregelen en meldingen bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.¹²⁹ In andere landen heeft dezelfde ontwikkeling plaatsgevonden met een steeds toenemende vraag om pleegzorg.¹³⁰ Om op de huidige knelpunten en op de toekomstige ontwikkelingen in te spelen, dient de overheid naar de mening van de Commissie na te gaan in hoeverre het interesseren van potentiële adoptieouders voor de pleegzorg een oplossing kan zijn voor het versterken van het potentieel aan pleegouders en een deel van de wachtlijst van potentiële adoptieouders kan doen afnemen. De Commissie ziet de al gestarte algemene voorlichtingsbijeenkomsten over adoptie en pleegzorg voor potentiële adoptieouders als een goede stap in deze richting. Mogelijke verdere stappen, waaronder het invoeren van zwakke adoptie voor

127 Onderzoek naar regionale verschillen in doelmatigheid in de jeugdzorg door Bestuur & Management Consultants (BMC-groep) in opdracht het Ministerie van VWS. De cijfers betreffen het jaar 2005. p. 39.

128 De pleegzorg in Limburg heeft inmiddels de noodklok geluid, omdat ze al maandenlang geen kinderen meer kan plaatsen in pleeggezinnen. Niet omdat er geen gezinnen zijn, maar omdat er geen geld is voor de benodigde vergoeding en begeleiding van pleeggezinnen. De provincie heeft nu besloten zelf geld vrij te maken om de wachtlijst weg te werken (www.zorgwelzijn.nl, 3 maart 2008).

129 Sinds 2004 is het aantal door BJZ/AMK gevraagde onderzoeken aan de Raad voor de Kinderbescherming als volgt toegenomen:

2004: 8261, 2005: 9913, 2006: 10295, 2007: 11524. Het aantal door de Raad voor de Kinderbescherming ingediende rekeningen bij de rechterlijke macht is als volgt toegenomen: 2004: 7108, 2005: 8324, 2006: 9812, 2007: 11533. Het aantal door BJZ gestarte (voorlopige) ondertoezichtstellingen / uithuisplaatsingen is als volgt toegenomen: 2004: 7797, 2005: 8934, 2006: 10057, 2007: 12274. Opmerking: alle cijfers zijn exclusief de aantallen afkomstig van landelijk werkende instellingen. De cijfers over 2007 zijn geëxtrapoleerd op basis van de meest recente cijfers beschikbaar bij bronnen. Bron: Factsheet Programma Beter Beschermd, november 2007, www.justitie.nl.

130 C.J. Ross, Foster children awaiting adoption under the Adoption and Safe Families Act of 1997. *Adoption Quarterly*, Volume 9, 2006, No. 2/3, p. 121-131. S.L. Smith et al., Where are we now? A post-ASFA examination of adoption disruption. *Adoption Quarterly*, Volume 9, 2006, No. 4, 19-44.

permanente, perspectief-biedende pleegzorgplaatsingen, zouden in dit licht eveneens onderzocht kunnen worden.

5.5 Compensatie van kosten

De Commissie onderkent dat de kosten van interlandelijke adoptie hoog zijn en dat sommige mensen die graag een kind zouden willen adopteren, om uitsluitend die reden daarvan moeten afzien, zeker nu de adoptiekosten niet meer (deels) fiscaal aftrekbaar zijn. De Commissie acht dat minder wenselijk en acht het om die reden aangewezen dat (potentiële) adoptieouders op enigerlei wijze worden gecompenseerd. Sommigen menen dat interlandelijke adoptie een kindbeschermingsmaatregel is en dat derhalve de overheid moet bijdragen in de terzake gemaakte kosten. De Commissie deelt dit standpunt niet. Adoptie dient weliswaar ter bescherming van het kind. De Commissie beschouwt adoptie echter niet als een kindbeschermingsmaatregel. Het is een zelfstandige rechtsfiguur die een nieuwe familierechtelijke betrekking creëert en daarmee rechtsgevolgen heeft die ook na het bereiken van de meerderjarigheid gelden.¹³¹ De achtergrond van een eventuele compensatie van adoptieouders is wat betreft de Commissie derhalve niet dat adoptie een kindbeschermingsmaatregel is.

Verschillende modaliteiten van compensatie zijn denkbaar. De Commissie merkt op dat indien de overheid adoptieouders wil compenseren, dat zo dient te geschieden dat de kwaliteit van het adoptieproces overeind blijft. Een van de kostenposten betreft het bedrag van € 900,- inzake de verplichte voorlichtingscursus. Het is de Commissie bekend dat meer dan de helft van de aanvragers van een beginseltoestemming afvalt na ontvangst van de acceptgiro terzake. Het ontvangen van de acceptgiro is kennelijk een moment waarop men zich de vraag stelt of men inderdaad een aanvang wil maken met de adoptieprocedure. Het is goed dat die keuze zo vroeg mogelijk in het proces wordt gemaakt. Naar het oordeel van de Commissie vormt de betaling van het bedrag van € 900,- in het licht van de bestaande wachtlijst een geschikte drempel, die zou verdwijnen als potentiële adoptieouders in deze fase van de adoptieprocedure worden gecompenseerd.

Een andere modaliteit zou zijn het betalen van een bedrag aan de vergunninghouders, opdat deze een minder hoog bedrag in rekening brengen bij de potentiële adoptieouders. In dat geval wordt aan de vergunninghouders in wezen een subsidie verstrekt ter dekking van een deel van hun kosten. Dat acht de Commissie echter niet wenselijk. Zie paragraaf 3.5.3. De Commissie ziet meer in het compenseren van adoptieouders nádat het geadopteerde kind in Nederland is aangekomen. In bijvoorbeeld Noorwegen en Denemarken gebeurt dat ook. Het gaat in deze landen om bedragen van respectievelijk € 4.760,- en € 5.400,-. Voor de Nederlandse situatie kan worden gedacht aan een vergelijkbaar bedrag. Wat betreft de Commissie geldt daarvoor wel de voorwaarde dat in geval van niet-verdragsadopties de erkenningsprocedure van artikel 7 van de Wet conflictenrecht adoptie, alsmede de eventuele omzettingsprocedure in geval van een zwakke in een sterke adoptie (ongeacht of het gaat om een verdragsadoptie of een niet-verdragsadoptie; zie paragraaf 3.4.2) moeten zijn afgerond, zodat het geadopteerde kind de Nederlandse nationaliteit heeft.

¹³¹ Zie ook: Independent Panel of Family Law Experts of EU Member States, Summary of opinion on the matter of adoptions, Brussels, 19 mei 2004, niet gepubliceerd, maar wel voor zover in deze relevant weergegeven in: R. Post, Romania, for export only, 2007, p. 147.

Aanbevelingen

In verband met het voorgaande doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

24. **Het bevorderen dat de informatieverstrekking door de Stichting Adoptievoorzieningen, de Centrale autoriteit, de Raad voor de Kinderbescherming en de vergunninghouders mede gericht is op realistische verwachtingen van de potentiële adoptieouder omtrent de mogelijkheden om een kind te adopteren, en dat deze informatieverstrekking in dat licht waar mogelijk wordt geoptimaliseerd.**

25. **Het nagaan in hoeverre het interesseren van potentiële adoptieouders voor de pleegzorg behoort tot een van de mogelijke oplossingen om het potentieel aan pleegouders te versterken en een deel van de wachtlijst van potentiële adoptieouders te doen afnemen.**

26. **Het compenseren van adoptieouders voor de met betrekking tot interlandelijke adoptie te maken kosten, uit te betalen na de aankomst van het geadopteerde kind in Nederland onder de voorwaarde dat in geval van niet-verdragsadopties de erkenningsprocedure van artikel 7 van de Wet conflictenrecht adoptie, alsmede de eventuele omzettingsprocedure in geval van een zwakke in een sterke adoptie (ongeacht of het gaat om een verdragsadoptie of een niet-verdragsadoptie) moeten zijn afgerond, zodat het geadopteerde kind de Nederlandse nationaliteit heeft.**

Bijlage

Inbreng betrokken organisaties op de hoorzitting van 15 mei 2008

Voorafgaand aan de hoorzitting is aan onderstaande organisaties verzocht om gedachten die men met de Commissie wil delen over de kwetsbaarheid van het adoptieproces, verruiming van de leeftijdsriteria, adoptiecapaciteit, wachtlijsten, het subsidiëren van vergunninghouders, alsmede sterke, zwakke en open adoptie en de verhouding tussen adoptie en pleegzorg, vooraf aan de Commissie toe te zenden. Op basis van de ingekomen brieven heeft de Commissie nader met hen gesproken. Hieronder is de inbreng beknopt weergegeven.

1. Mevrouw Van Sloten

Mevrouw Van Sloten, directeur van International Foster Care Organisation (IFCO) tot 31-12-2007, pleit voor verbinding tussen pleegzorg en (interlandelijke) adoptie. Zij signaleert dat interlandelijke adoptie niet altijd de laatste oplossing is voor een kind om te kunnen opgroeien in een gezin. Het rapport van Terre Des Hommes en het promotieonderzoek van Pien Bos laten zien dat de explosieve toename van adoptie het tot stand komen van plaatselijke ontwikkelingen verhindert. Adoptiegeld komt niet ten goede aan bijvoorbeeld hulp voor moeders. Desalniettemin is zij geen voorstander van een verbod op interlandelijke adoptie maar stelt zij voor de zaak om te keren: de opnemende landen moeten stoppen met het uitoefenen van druk en hun energie richten op het helpen van kinderen en hun ouders in het land van herkomst. Nederland zou voorloper kunnen zijn in de aandacht voor en ondersteuning van lokale opvang en het daardoor uitfaseren van interlandelijke adoptie binnen de komende tien jaar.

Mevrouw van Sloten benadrukt het belang van de eigen identiteit van een kind. Daarvoor zijn de naam, erkenning van de afstand en, waar mogelijk, contact met ouders van belang. Als voorbeelden noemt zij dat potentiële adoptieouders in Engeland bij nationale adoptie pas een kind mogen adopteren als ze voor de rechter hebben verklaard dat ze contact met de ouders zullen toestaan en dat in Roemenië er verplicht contact moet zijn met de eerste opvoeders van een kind.

2. Stichting Afstandsmoeders

Mevrouw Van Sebille, oud-voorzitter en oprichter van de Stichting Afstandsmoeders benadrukt dat afstand moeten doen van je kind behalve de moeder ook haar hele familie en omgeving raakt. Omdat er destijds (jaren zestig) zoveel potentiële adoptieouders waren die een kind wilden adopteren nam de druk op de afstandsmoeders toe. Met financiële en sociale ondersteuning werd het mogelijk om afstand doen te voorkomen. In Nederland daalde met de komst van de Algemene Bijstandswet en belangengroeperingen als BOM (Bewust Ongehuwde Moeders), die de sociale druk deden afnemen, het aantal binnenlandse adopties aanzienlijk. Op dat moment is de adoptie vanuit het buitenland gestegen.

De naamgeving is eveneens een belangrijk aspect dat niet vergeten mag worden. Een naam is namelijk vaak het enige dat een afstandmoeder een kind kan meegeven. Een nieuwe naam geven aan het kind bij adoptie kan worden gezien als een ontkenning van de afkomst van het kind.

3. Stichting Adoptievoorzieningen

De heer Benders, directeur van de Stichting Adoptievoorzieningen, ervaart dat met een goede voorlichting voorafgaand aan de adoptieprocedure mensen andere keuzes maken. Voor het eerst sinds jaren van toename, is het aantal nieuwe aanmeldingen afgenomen omdat mensen zich bewust zijn van de veranderende situatie. Zendende landen gaan veel strikter om met leeftijdsgrenzen. Oprekken van die grenzen in Nederland geeft daarom verkeerde verwachtingen aan potentiële adoptieouders. De Stichting Adoptievoorzieningen geeft aan dat de kans op adoptie van een kind van zes maanden nihil is. Mensen weten dat, maar hoeven nog geen keuze te maken omdat dat pas later in het proces (een paar jaar later) gebeurt. Tot voor kort viel tussen het moment van aanmelding en de aanvang van de voorlichting 35-40% om diverse redenen af. Dat percentage is in 2007 gestegen naar 60% en lijkt zich nu weer te stabiliseren op 50%. Of dit betekent dat de overblijvende ouders een bewuste keuze maken voor een ouder kind of een special-needskind, omdat die kans reëler is, weet men pas over twee á drie jaar. Duidelijk is wel dat mensen tijdens de procedure proberen om hun kansen op adoptie te beïnvloeden.

De sterke stijging van het aantal interlandelijke adopties wereldwijd, zet de spelregels van het Haags Adoptieverdrag onder druk. Met de invoering van het Kwaliteitskader voor vergunninghouders zullen de kleine vergunninghouders afhaken en ontstaat vanzelf schaalvergroting, hetgeen professionalisering beter mogelijk maakt. De SAV pleit voor een bewuste sturing daarop. Subsidiëring van vergunninghouders kan een bijdrage leveren aan het verminderen van oneigenlijke geldstromen.

4. Raad voor de Kinderbescherming, Landelijke directie

Mevrouw Polders, adviseur beleid en de heer van Egmond, directeur, zijn van mening dat het niet de taak van de overheid is om te bevorderen dat er meer kinderen voor adoptie naar Nederland komen, maar om zendende landen te ondersteunen, zodat kinderen in een permanente gezinssituatie in eigen land kunnen opgroeien. Naleving van het Haags Adoptieverdrag en het IVRK zijn daarbij het uitgangspunt.

De Raad benadrukt dat adoptieouders zich moeten realiseren dat ze gaan zorgen voor het kind van een ander. Uit gezinsonderzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming blijkt dat het merendeel van de potentiële adoptieouders het liefst gezonde en zo jong mogelijke kinderen wil opnemen. Om ook oudere kinderen in aanmerking te laten komen voor adoptie kan de oplossing worden gezocht in een maximaal leeftijdsverschil tussen kind en adoptieouder. De Raad is voorstander van handhaving van de huidige leeftijdsgrenzen, met uitzondering van de speciale regeling voor potentiële adoptieouders die 42 jaar of ouder zijn. De kans om op jonge leeftijd opnieuw een ouder te verliezen of reeds op jonge leeftijd verantwoordelijk te zijn voor een ouder met een zorgbehoefte moet worden beperkt. Ook moet een kind niet in een extra uitzonderingspositie worden gebracht ten opzichte van kinderen op school en in hun sociale netwerk, door het hebben van adoptieouders die veel ouder zijn dan de ouders van hun leeftijdgenoten. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van zendende en ontvangende landen om geschikte vervangende ouders te vinden voor het kind.

Door de toename van het aantal oudere en special-needskinderen is de Raad er voorstander van om over de geschiktheid van potentiële adoptieouders volgens het 'nee-tenzij principe' te adviseren. Adoptieouders moeten blij geven geschikt te zijn voor het adopteren van een kind.

De Raad wijst deelbemiddeling af omdat mensen dan in het buitenland zelf op zoek gaan naar kinderen. Dat maakt teveel zichtbaar dat kinderen een schaars en gewild goed zijn, waarmee mensen in de herkomstlanden tot handelwijzen kunnen worden gebracht die niet overeenstemmen met de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag en het IVRK.

Wanneer door toedoen van potentiële adoptieouders een kind toch op niet-legale wijze in een gezin in Nederland wordt opgenomen, zou geen adoptie mogen plaatsvinden. Door daar strikt mee om te gaan wordt duidelijk een signaal afgegeven. Uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld wanneer adoptie wordt verzocht door volwassenen die zelf geen bemoeienis hebben gehad met de illegale overkomst naar Nederland, kunnen immers altijd aan de rechter worden voorgelegd.

5. Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Mevrouw Smit, de heer Ten Siethoff en de heer Slot, leden van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), pleiten voor aanscherping van de Wobka in de geest van het IVRK. Waar adoptie aanvankelijk kinderbescherming was, is het nu voornamelijk gezinsvorming. Dat houdt voor de RSJ in dat zoveel mogelijk dient te worden gestreefd naar opname van het kind in het land van herkomst en dat de leeftijdsgrens van potentiële adoptieouders niet wordt verruimd. Bij bepaling van de leeftijdsgrens voor kinderen is het ten aanzien van oudere kinderen de vraag of het in hun belang is om hier te komen. Ten aanzien van potentiële adoptieouders zou de vraag moeten zijn of het belang van het kind een verhoging van de leeftijdsgrens van potentiële adoptieouders vergt. Als bepaalde onderzoeken suggereren dat een hogere leeftijd van ouders niet zonder meer een risicofactor is, moet bedacht worden (a) dat deze onderzoeken betrekking hebben op ouder dan gemiddeld, het gaat om dertigers en (b) dat het bij adoptie gaat over ouders die na een voorgeschiedenis van kinderwens, medische behandeling en tal van teleurstellingen uiteindelijk besluiten een langdurig proces van adoptie aan te gaan. Nu weerspiegelt de wachtlijstproblematiek de problematiek van de potentiële adoptieouders en niet het belang van het kind. Uit de beroepszaken die de RSJ behandelt kan worden afgeleid dat schaarste leidt tot onduidelijke verwachtingen bij potentiële adoptieouders. Een duidelijke procedure is daarom vereist.

De RSJ bepleit een onafhankelijk orgaan dat up-to-date is en blijft van de ontwikkelingen die er in het buitenland rondom adoptie plaatsvinden. Om fraude rond de afstand en overdracht van een kind te voorkomen stelt de RSJ voor om DNA-onderzoek te doen teneinde vast te stellen dat het daadwerkelijk de moeder is die afstand doet. Wat betreft de schaalgrootte van de vergunninghouders merkt de RSJ op dat het belang van het kind en de kwaliteit voorop dienen te staan en dat dit de criteria zijn om schaalvergroting te beoordelen.

6. Samenwerkingsverband Interlandelijk Geadopteerden

Mevrouw van Uden, namens Arierang (vereniging voor geadopteerde Koreanen) en de heer Tack, voorzitter van het Samenwerkingsverband Interlandelijk Geadopteerden (SIG) en ook sprekend namens Peruchua (vereniging voor Peruaans geadopteerden), achten interlandelijke adoptie als

laatste middel aanvaardbaar als de mogelijkheid om in eigen land in gezinsverband te kunnen wonen uitzichtloos is. Met interlandelijk geadopteerden gaat het namelijk ook heel vaak wèl goed. Maar waar liggen de grenzen? Ontwikkelingshulp ter plaatse is belangrijk. Zendende en ontvangende landen moeten hun definities op elkaar afstemmen. Er wordt nu teveel met een westerse bril op naar de zendende landen gekeken. Het is goed om straight en eerlijk te zijn.

Biologische ouders blijken vaak niet op de hoogte van de consequenties van het afstaan van hun kind. Er moet een bedenktijd van een half jaar komen, ook als dat betekent dat een kind dan in een tehuis zou moeten verblijven. Dat is niet altijd fout. Ook in Nederland verblijven kinderen in tehuizen. Diezelfde normen zou Nederland in het licht van het subsidiariteitsbeginsel ook voor buitenlandse kinderen moeten laten gelden.

De leeftijdsgrens voor kinderen moet niet omhoog. Als je als 7-jarige in Nederland aankomt en dan op school in een kleuterklas moet starten, geeft dat een kind een extra uitzonderingspositie. Bovendien is het heel vaak mogelijk om voor een 7-jarige in het land van herkomst een oplossing in de bredere familie te vinden. Het SIG is geen voorstander van voorrang voor aanvragers van een beginseltoestemming die meteen aangeven een special-needskind te willen adopteren. Waarom zouden adoptieouders wel zo'n keuze moeten krijgen, terwijl biologische ouders die keuze niet hebben. Het SIG wijst verder op het gevaar dat aanvragers vanwege de snelheid kiezen voor een special-needskind, terwijl ze dat eigenlijk liever niet willen. Dat kan gaan wringen. Ten slotte is de definitiebepaling lastig.

Wat betreft naamgeving zou een geadopteerde vanaf 12 jaar al de mogelijkheid moeten krijgen om de naam te kunnen veranderen in de oorspronkelijke naam.

7. United Adoptees International

Mevrouw Hansink, persvoorlichter en vice-voorzitter, en de heer Westra, voorzitter, melden dat de United Adoptees International (UAI) niet tegen interlandelijke adoptie is. De heer Westra verwacht echter wel dat interlandelijke adoptie op termijn zal uitdoven, gelet op het subsidiariteitsbeginsel. Het begrip 'institutionalisering' verdient een betere definiëring, omdat de wijze waarop dit gedefinieerd wordt van invloed is op de aantallen kinderen dat niet in een gezin(-sachtige situatie) opgroeit. Zo worden welzijnsprojecten, zoals in Colombia het project 'Wonen bij de buurvrouw' vaak onder instituten gerekend terwijl het om wonen in gezinsverband gaat. Daardoor komen er meer kinderen in aanmerking voor (interlandelijke) adoptie.

Er moeten internationale criteria worden geformuleerd voor special-needskinderen, omdat ook hier de vraagkant een rol speelt. In Aziatische landen is in het (recente) verleden gebleken dat adoptie bijvoorbeeld ook als een mogelijkheid gezien wordt om een kind een betere opleiding te kunnen geven. Ouders zijn verrast als later blijkt dat hun kind helemaal niet meer terugkomt.

Het ledenbestand van UAI kan worden gekenmerkt als een afspiegeling van vele geadopteerden en zij staan niet bij voorbaat negatief tegenover (hun) adoptie. Maar wel is de ervaring dat adoptie je leven lang mee gaat en op belangrijke momenten opeens een rol kan gaan spelen, ook als het voor de persoon in kwestie eerst helemaal geen rol leek te spelen. Het treedt op in de fase van ontwikkeling van bijvoorbeeld het zelf ouder worden. Identiteits- en identificatieproblemen doen zich bij geadopteerden meer voor dan tot nu toe werd aangenomen.

Binnen UAI is een dialoog gaande of geadopteerden rond hun 16e of 18e jaar of al eerder hun oorspronkelijke naam terug zouden moeten (kunnen) krijgen, want er is ook de ervaring dat het krijgen van de naam van het gezin waar je bij opgroeit helpt bij het inburgeren in de omgeving waar je woont. De UAI is echter van mening dat de oorspronkelijke naam bij het krijgen van een nieuwe naam niet verloren mag gaan.

8. Vereniging Wereldkinderen

De Vereniging Wereldkinderen is behalve vergunninghouder ook een adoptieoudervereniging met ruim 7000 leden. Mevrouw Hut, directeur, en mevrouw Miedema, hoofd voorlichting en communicatie, melden een zo groot aanbod van potentiële adoptieouders dat ook bij Vereniging Wereldkinderen de wachtlijst voor special-needskinderen is gesloten. Onder oudere en special-needskinderen vallen bij Vereniging Wereldkinderen kinderen vanaf vijf jaar, kinderen die medisch en/of sociaal belast zijn of kind zijn van een meerling. Vereniging Wereldkinderen is geen voorstander van voorrang bij de wachtlijst voor aanvragers van een beginseltoestemming die meteen aangeven een special-needskind te willen adopteren. Wat betreft de keuze voor een special-needskind blijken potentiële adoptieouders daar vaak naar toe te groeien. Bij aanvang van de procedure weten zij vaak niet precies wat ze willen en is er slechts een heel kleine groep die daar vanaf het begin bewust een keuze voor maakt. Omdat er steeds meer kinderen komen die extra zorg nodig hebben is Vereniging Wereldkinderen wel voorstander van verplichte nazorg.

Met verruiming van de leeftijdsgrenzen van potentiële adoptieouders neemt het aanbod van ouders toe en daarmee ook de druk op de procedure. Voordat wordt besloten tot verhoging van de leeftijdsgrens voor kinderen pleit Wereldkinderen ervoor om eerst nader onderzoek naar de effecten daarvan te doen. Bij aanmelding bij Vereniging Wereldkinderen is de gemiddelde leeftijd van de potentiële adoptieouder ongeveer 38 jaar. In hooguit 5% van de gevallen adopteert men uit idealisme. Er is een trend om naast eigen kinderen ook nog een kind te willen adopteren.

Een kind dat in Nederland illegaal binnenkomt bij potentiële adoptieouders moet worden opgevangen in een (ander) pleeggezin omdat het uitspreken van de adoptie in die situatie een aanzuigende werking heeft. Geldstromen naar tehuizen van waaruit wordt geadopteerd moeten stoppen en hoewel het idealistisch klinkt, zou dat in internationaal verband samen met de ondertekenaars van het Haags Adoptie Verdrag moeten worden opgelost om effectief te kunnen zijn. Aanvragen voor eenouderadoptie worden, indien de aanvrager samenwoont, behandeld als aanvraag van een paar. Het wordt niet juist bevonden om door middel van eenouderadoptie een hoge leeftijd van de partner te omzeilen.

Vereniging Wereldkinderen is tegen deelbemiddeling, tenzij het zodanig is te controleren dat de kwaliteit kan worden gegarandeerd. Maar het zou eigenlijk uit de wet moeten worden gehaald. Tevens dient het systeem van adoptie professioneler moet worden gemaakt. Een minimum aantal bemiddelingen, uitgevoerd door professionals die niet vrijblijvend als vrijwilliger werkzaam zijn, kan daaraan bijdragen. Bemiddeling door uitsluitend professionals is echter (te) kostbaar voor wensouders. Daarvoor zouden de vergunninghouders gesubsidieerd moeten worden, met de eis dat deze subsidie wordt terugbetaald als niet aan de eisen wordt voldaan. De mogelijkheden tot ontwikkelen van een nieuw kanaal zijn afhankelijk van factoren in het gekozen land, denk aan factoren als het al of niet

bestaan van goede procedures, ondertekening van het Haags Adoptieverdrag en het bestaan van corruptie.

9. Stichting Kind en Toekomst

Mevrouw Treur, directeur en mevrouw Baakman, assistent manager, merken dat potentiële adoptieouders het liefst jonge kinderen willen. Zij vinden kinderen vanaf 24 maanden al oudere kinderen, waar de stichting Kind en Toekomst die grens legt bij 36 maanden. Kind & Toekomst definieert kinderen met een aangeboren handicap, een kind van een meerling en kinderen met een problematische sociale achtergrond als special-needskinderen. Bij de stichting Kind en Toekomst krijgen ouders die een special-needskind willen opnemen een apart intakegesprek en twee weken daarna moeten ze in een brief nog eens hun argumenten aangeven. Dan wordt vaak zichtbaar dat dit toch niet echt hun wens is. Er is bij de stichting Kind en Toekomst een tekort ontstaan aan potentiële adoptieouders die voldoen aan de criteria van zendende landen om deze kinderen op te kunnen nemen. Die criteria betreffen heteroseksuele paren die een goede fysieke en psychische gezondheid genieten en bovendien bereid zijn een special-needskind in hun gezin op te nemen. In het laatste jaar heeft Kind en Toekomst 19% van de toegezonden gezinsrapporten moeten retourneren omdat er geen bemiddelingsmogelijkheden waren.

Bij aanmelding bij de stichting Kind en Toekomst is ongeveer 60% van de mensen ouder dan 40 jaar. Ongeveer 2% van de potentiële adoptieouder kiest voor adoptie uit idealisme. Verhogen van de leeftijdsgrens met 2 jaar lijkt acceptabel, maar een maximaal leeftijdsverschil van 40 jaar moet gehandhaafd blijven. Wat betreft het verhogen van de leeftijdsgrens van kinderen acht de stichting Kind en Toekomst een verhoging tot 8 jaar acceptabel. Als een kind ouder is dan 8 jaar blijft het teveel in twee culturen leven wat niet bevorderlijk is voor het hechtingsproces.

Illegale opname van kinderen mag niet worden toegestaan vanwege de aanzuigende werking. Dat kan worden duidelijk gemaakt door het af te straffen. Geheel stoppen van de geldstromen die gemoeid zijn met interlandelijke adoptie lijkt niet realistisch voor de komende 50 jaar. Bovendien zijn er betalingen nodig. Betalingen om bijvoorbeeld een medische verklaring te kunnen verkrijgen of een bijdrage aan een tehuis, dat te weinig middelen ontvangt van de overheid om te kunnen voorzien in de noodzakelijke levensbehoeften worden redelijk gevonden.

De stichting Kind en Toekomst dacht dat deelbemiddeling vanuit de Verenigde Staten al direct na ratificatie van het Haags Adoptieverdrag door de Verenigde Staten niet meer mogelijk zou zijn. Er ligt nog wel een werkvoorraad voor 2 tot 2½ jaar waaraan gewerkt wordt op de oude wijze. Deze bemiddelingen kunnen namelijk nog niet worden aangemerkt als verdragsadopties. Wanneer wordt gewerkt volgens het Kwaliteitskader zou deelbemiddeling niet afgeschaft hoeven te worden. Het heeft voor de vergunninghouder het voordeel dat er goede bemiddelingscontacten uit kunnen ontstaan. Om het werken met professionals te kunnen volhouden is een minimum aantal bemiddelingen nodig. Als het niet lukt om in een periode van vier jaar een minimum aantal adopties van 20 te realiseren moet je twifelen aan je eigen professionaliteit.

Toelaten van nieuwe vergunninghouders acht de stichting Kind en Toekomst weinig zinvol omdat de wereld al helemaal is “afgestroopt”.

10. Stichting FLASH

De heer Ellemans, bureaumanager, meldt dat de stichting FLASH maar ongeveer driemaal per jaar een special-needskind krijgt aangeboden. De stichting FLASH verstaat daaronder: kinderen met een langdurig blijvende handicap, kinderen die een ontwikkelingsachterstand hebben die gedurende een lange periode extra aandacht vraagt en kinderen die ouder zijn dan vier jaar. Eenouderadopties worden door de stichting FLASH toegestaan voor een (echt)paar. Wanneer er bij dat paar sprake is van een groot leeftijdsverschil wordt een ouder kind voor hen gezocht. De stichting FLASH is geen voorstander van verhoging van de leeftijdsgrenzen. Bij aanmelding bij de stichting is de gemiddelde leeftijd van de potentiële adoptieouder ongeveer 39 jaar.

De stichting FLASH kiest er bewust voor een kleine organisatie te blijven met ongeveer 35 tot 50 bemiddelingen per jaar. De stichting heeft ervaren ongeveer vier jaar nodig te hebben om een professionele organisatie op te bouwen en ongeveer 20 adopties per jaar te halen.

11. Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (Permanent Bureau)

Mevrouw Degeling, Principal Legal Officer, benoemt dat wat betreft de taken en verantwoordelijkheden van de ontvangende landen, zij in aanmerking zullen moeten nemen dat zij een gezamenlijke of gedeelde verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de herkomstlanden voor het verantwoord en effectief laten verlopen van interlandelijke adoptieprocedures. Van herkomstlanden mag niet worden verwacht dat zij deze last alleen dragen. De ontvangende landen ontwikkelen de vraag naar kinderen; zij zijn welvarender, hebben betere middelen en zijn beter in staat om een voortrekkerstrol te vervullen in het geven van een goed voorbeeld ten aanzien van verantwoorde adopties. Op deze wijze kunnen zij ook herkomstlanden bijstaan in het bereiken van hogere maatstaven. Zij kunnen deze landen assisteren door het voorkomen of vermijden van de druk om kinderen te leveren. Dit kan worden bereikt door betere training en voorbereiding van toekomstige adoptie-ouders, en door extra eraan bij te dragen dat zij hun verwachtingen aanpassen aan de realiteit van adoptie. Bijvoorbeeld, veel toekomstige adoptie-ouders blijven verzoeken om adoptie van jonge gezonde baby's, terwijl deze in bepaalde landen niet beschikbaar zijn voor interlandelijke adoptie. Het kan voorkomen dat enkel special-needskinderen beschikbaar zijn.

Op de vraag wat een ontvangend land zou moeten doen als er problemen zijn met de procedures in een land van herkomst, antwoordde mevrouw Degeling dat het passende antwoord van een ontvangend land in deze situatie afhangt af van de ernst van de problemen. In het geval er een vrij kleine onregelmatigheid in een individuele adoptieprocedure, moet deze zo spoedig mogelijk worden hersteld, zonder de geldigheid van de adoptie aan te tasten. Als er een ernstige onregelmatigheden zijn opgetreden in een individuele adoptieprocedure, bijvoorbeeld als de juiste toestemming tot adoptie niet was verkregen, moet de adoptieprocedure worden gestopt en het probleem worden onderzocht door de autoriteiten. In geval er serieuze problemen ontstaan op een reguliere basis met een bepaald herkomstland, en deze problemen twijfel wekken ten aanzien van de geldigheid van de adopties, moet het ontvangende land overwegen het adoptieprogramma te beëindigen, hetzij tijdelijk (om de problemen te onderzoeken), hetzij permanent.

Van een ontvangend land wordt verwacht dat zij de normen van het Haagse Adoptieverdrag ook toepassen in geval van adopties vanuit niet-verdragslanden. De bijeenkomsten van de Special

Commission van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht waarin de naleving van het Haagse Adoptieverdrag is onderzocht, hebben geleid tot de aanbeveling dat Verdragslanden de beginselen en normen van het Haagse Adoptieverdrag óók moeten toepassen op hun adoptieregelingen met niet-Verdragslanden. Nederland heeft deelgenomen aan deze bijeenkomsten en heeft deze aanbeveling onderschreven. Het gaat hierbij overigens om een niet bindende aanbeveling.

Op de vraag op welke wijze concurrentie tussen ontvangende landen kan worden verminderd, noemde mevrouw Degeling dat wel wordt gezegd dat sommige ontvangende landen de "toevoer" van adoptabele kinderen willen behouden ten behoeve van hun toekomstige adoptie-ouders en ze, om dit te bewerkstelligen, daarom mogelijk niet altijd voldoen aan de waarborgen en normen zoals opgenomen in het Haags Adoptieverdrag. Landen als Nederland, die proberen hoge eisen te stellen aan adoptie, hebben het gevoel over het hoofd te worden gezien in deze 'concurrentie' omtrent beschikbare kinderen. Een ontvangend land dat hoge eisen stelt aan adoptie mag in geen geval zijn normen verlagen in de hoop meer kinderen te kunnen krijgen. Ten eerste omdat er een risico bestaat dat zulke adopties mogelijk onrechtmatig zijn, ten tweede omdat herkomstlanden positief reageren op en grote waarde hechten aan zich verantwoordelijk opstellende ontvangende landen, en ten derde omdat interlandelijke adoptie een procedure behoort te zijn waarin het belang van het kind voorop staat. Ontvangende landen zouden moeten proberen besprekingen op hoog niveau te beleggen met andere ontvangende landen die er twijfelachtige praktijken op nahouden. Om een beleid te implementeren waarin het belang van het kind voorop staat (het tegenovergestelde van een beleid waarin het belang van de ouders voorop staat), is het van belang om ondersteuning op hoog niveau te verkrijgen (hoger dan het niveau van centrale autoriteiten) teneinde een verandering in houding en praktijk te bewerkstelligen.

Recente statistieken wijzen uit dat er wereldwijd ongeveer 45.000 interlandelijke adopties per jaar plaatsvinden. Dat is een klein aantal in verhouding tot de miljoenen kinderen die verstoken zijn van ouderlijke zorg. Uiteraard zijn niet al deze kinderen adopteerbaar. Echter, ontvangende landen zouden meer kunnen doen om herkomstlanden te ondersteunen bij het versterken van hun nationale kinderschermingsstelsel en bij het ontwikkelen van een procedure waardoor met zekerheid kan worden vastgesteld aan welke kinderen een thuis kan worden gegeven door middel van interlandelijke adoptie.

Het Permanent Bureau is bezig met een onderzoek naar de kosten van adoptie. Dat is een gevoelig punt voor veel landen en organisaties. Er is ook een 'Good Practice Guide' in ontwikkeling met betrekking tot de kosten van adoptie in de verschillende stadia van het adoptieproces.

Als grootste probleem noemt mevrouw Degeling de vraag hoe de druk op de zendende landen kan worden voorkomen. Daar ligt een taak in het goed opvoeden van potentiële adoptieouders, en vergunninghouders en verdragspartners aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

12. AdoptieOudersOverleg

De heer Willemsen, voorzitter van de Landelijke Vereniging Adoptieouders (LAVA) en de heer Boender, voorzitter van Protea (vereniging van adoptieouders van kinderen uit Zuid-Afrika) zijn kritisch over de overheid. Zij merken op dat adoptie volgens het Haags Adoptieverdrag een maatregel van kinderscherming is en dat de overheid om die reden adoptie moet faciliteren en bevorderen.

Potentiële adoptieouders hebben een in de wet vastgelegd recht op een beginseltoestemming of een afwijzing, af te geven binnen een redelijke termijn. Om die reden mag de overheid afgifte van een toestemming of afwijzing niet ophouden, ook niet als daardoor een stuwmeer zou ontstaan. Het gaat om een besluit en daar hoort een termijn bij. Een wachtlijst vooraf is niet nodig omdat potentiële adoptiefouders zelf hun verantwoordelijkheid nemen en afhaken als er geen kinderen beschikbaar zijn, wetende dat zij geen recht op een kind hebben. Een verhoging van de leeftijdsgrens zal daarom naar verwachting dan ook niet leiden tot een veel groter aantal potentiële adoptieouders. In de procedure rond special-needskinderen moet altijd het kindbelang centraal staan. Voorrang bij de wachtlijst voor potentiële adoptieouders die deze kinderen willen adopteren, vergt goed onderzoek in de procedure. Er zijn voorbeelden van ouders die vanwege het dringen van de tijd (bereiken leeftijdsgrens) voor een special-needskind hebben gekozen, maar zich onvoldoende realiseerden wat ze zijn aangegaan. Het AdoptieOudersOverleg vindt het een goed recht van zendende landen om strengere eisen te stellen aan de omgeving waarin hun kinderen terecht komen. Maar dat zich ook de situatie kan voordoen dat onze eisen strenger zijn dan die van het zendende land.

Er wordt gesignaleerd dat zendende landen in toenemende mate druk voelen om zelf de problemen voor hun kinderen op te lossen. Potentiële adoptieouders worden door het AdoptieOudersOverleg voorgelicht over de afnemende mogelijkheden voor interlandelijke adoptie. Er moet een onafhankelijk toezichtorgaan komen omdat vergunninghouders en justitie zichzelf nu controleren. Zoals er een Autoriteit Financiële Markten bestaat, zou er ook een 'autoriteit adoptie' moeten komen. Daar kan een klachtencommissie worden ondergebracht, zodat men niet meer een klacht hoeft in te dienen bij de instantie waarvan men afhankelijk is.

Er is bij adoptieouders grote behoefte aan zowel preventieve als curatieve nazorg, zoals beschreven in de Blauwdruk Nazorg Adoptie, opgesteld door een commissie welke is gestart onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie en waar justitie nu geen deel meer van uitmaakt.

Subsidiëring van vergunninghouders zou de potentiële adoptieouders ten goede moeten komen, zodat adoptie niet alleen mogelijk is voor welgestelden. Het AdoptieOudersOverleg is erop tegen dat de overheid via de vergunninghouders projecthulp subsidieert.

13. COC Nederland

De heer van Soeren, beleidsmedewerker bij het COC en de heer de Witte van Leeuwen die lid is van de Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie (BZA) benadrukken tijdens de hoorzitting dat voor homoseksuele paren (via de procedure van eenouderadoptie) interlandelijke adoptie alleen door middel van deelbemiddeling mogelijk is en dan nog vrijwel alleen vanuit de Verenigde Staten. Het COC roept op om interlandelijke adoptie door homoparen in Nederland zo snel mogelijk in te voeren. In de Verenigde Staten is in tegenstelling tot Nederland gezamenlijke adoptie door homoparen wel mogelijk, aldus het COC. Dat homoadoptie nu vrijwel uitsluitend vanuit de Verenigde Staten gebeurt, wordt geweten aan de vergunninghouders. Vereniging Werelkinderen heeft naar de mening van het COC een monopoliepositie in Zuid-Afrika, dat adoptie door een paar van hetzelfde geslacht waarschijnlijk wel aanvaardt. Potentiële adoptieouders zijn niet bij machte dit beleid te doorbreken (vanwege de afhankelijkheid van de vergunninghouders) en pleiten voor toezicht van de overheid op het door vergunninghouders aangaan van contacten die dit wel toestaan. Het COC pleit voor een bilateraal

verdrag tussen Nederland en Zuid-Afrika met betrekking tot interlandelijke adoptie door paren van hetzelfde geslacht.

Vanwege alle vereisten die daaraan worden gesteld wordt deelbemiddeling als een zeer zorgvuldige procedure beschouwd. Deelbemiddeling blijft, aldus het COC, op zich mogelijk als een land zich aansluit bij het Haags Adoptieverdrag, want zodra een contact daar is aangemeld kan via dat contact worden gewerkt (artikel 22 van het Verdrag). COC heeft een aantal suggesties gedaan om de deelbemiddelingsprocedure te verbeteren en versnellen. Het bepleit periodiek onderzoek naar adoptiecontacten door ambassades in plaats van de vragenlijsten van de Centrale autoriteit bij elke adoptie, een versnelde afhandeling van deelbemiddelingsdossiers en een kenniscentrum voor deelbemiddeling. Het is niet zo dat biologische ouders en potentiële adoptieouders vooraf met elkaar contact hebben want biologische ouders kloppen zelf aan bij een adoptiebureau.

Mensen met een geregistreerd partnerschap komen niet in aanmerking voor interlandelijke adoptie. In het Evaluatierapport van de openstelling burgerlijk huwelijk en partnerregistratie wordt daarom de aanbeveling gedaan om naar deze mogelijkheid onderzoek te doen. Het COC benadrukt de wens dat de Wobka wordt aangepast, zodat ook paren van hetzelfde geslacht gezamenlijk een kind uit het buitenland kunnen adopteren.

Wat betreft de leeftijdsgrenzen merkt het COC op dat homoparen door praktische en maatschappelijke belemmeringen vaak later aan een adoptieprocedure beginnen. Het is van belang dat de Commissie in haar rapportage wijst op het evaluatierapport van de openstelling burgerlijk huwelijk en partnerregistratie waarin aanbevelingen worden gedaan hiernaar onderzoek te laten doen.

Een 'autoriteit adoptie' zou, naast het fungeren als klachtencommissie, ook een functie als kenniscentrum kunnen hebben.

