



INFORMATIE DOSSIER

Samenwerkende Vergunninghouders Adoptie ten behoeve van het Algemeen Overleg

Februari 2021

Vooraf

In dit informatiedossier wordt ingegaan op de procedures en wet- en regelgeving rondom interlandelijke adoptie en behandelt de belangrijkste thema's uit de actuele adoptiepraktijk. Indien er behoefte is aan toelichting of extra uitleg kunt u contact opnemen met de voorzitter van de Samenwerkende Vergunninghouders Sanne Buursink-de Graaf, via info@anewway.nl

Inhoudsopgave

1. Over de vergunninghouders	3
2. Lijst van afkortingen	5
3. Hoe werkt het internationale adoptieproces?	6
4. Welke partijen zijn aan Nederlandse zijde betrokken bij het adoptieproces en wie houden er toezicht?	7
5. Met welke landen werkt Nederland samen, hoe wordt bepaald met welke landen Nederland samenwerkt en hoe werkt de samenwerking?	9
6. Aan welke internationale en nationale wet- en regelgeving voldoet elke adoptieprocedure	10
7. Subsidiariteitsbeginsel en belang van het kind in interlandelijke adoptie versus adoptie als laatste redmiddel	12
8. Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK)	13
9. Pleegzorg en adoptie	14
10. Aanloop en duur adoptietraject	16
11. Verschil tussen adoptie en illegale opnemng	18
12. Misstanden in adoptieprocedures	19
13. Kosten adoptieprocedure	20
14. Vier vergunninghouders	22
15. Special needs kinderen	23
16. Leeftijd adoptiekinderen	24
17. Achtergrond en afstammingsgegevens	25
18. Bijlage: Artikelen subsidiariteit Guide to Good Practice	27
19. Bijlage: Artikelen Childs right to information uit de Guide to Good Practice	29

1. Over de Vergunninghouders

Vergunninghouders zijn private organisaties die op basis van een vergunning, die zij aanvragen bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, toestemming hebben verkregen om interlandelijke adoptieprocedures in specifieke landen te begeleiden, uit te voeren en te controleren.

Op dit moment zijn er 4 Nederlandse vergunninghouders. Stichting Kind en Toekomst heeft in 2020 haar vergunning niet verlengd. De adoptieprogramma's (landen) waarin behoefte was aan een internationaal programma zijn overgenomen door Adoptiestichting A New Way.

De werkzaamheden worden uitgevoerd binnen de kaders van de internationale en nationale wet - en regelgeving waarbij het Haags Adoptie Verdrag leidend is. Bij de Vergunningverlening zijn de Inspectie Jeugdzorg en het Ministerie betrokken.

Elke afzonderlijke adoptieprocedure wordt gecontroleerd door de Centrale Autoriteit van het Ministerie alvorens er toestemming wordt gegeven voor de plaatsing en aspirant adoptiefouders (hierna: AAO's) toestemming krijgen om uit te reizen of de afhandeling van de procedure af te wachten om vervolgens uit te reizen.

Vergunninghouders hebben als doel het zoeken van nieuwe gezinnen voor kinderen waar de biologische familie niet voor kan, wil of mag zorgen. De werkzaamheden van de vergunninghouders voor deze kinderen worden betaald door AAO's (en in sommige gevallen gecombineerd met donaties). Er gaat geen overheidsgeld naar de Vergunninghouders.

Wel voert de overheid taken uit of laat deze uitvoeren die gericht zijn op de controle op AAO's en het toezicht op de vergunninghouders, contacten naar diverse landen en de individuele adoptieprocedures.

Vergunninghouders vinden, in navolging van het Haags Adoptie Verdrag, dat interlandelijke adoptie als individuele maatregel voor kinderen beschikbaar moet zijn en blijven. Daarnaast zijn zij tevens van mening dat het in het belang van kinderen in het algemeen is dat overheden vanuit dat uitgangspunt een positief adoptie beleid voeren.

Of adoptie in het belang van een individueel kind is, is een afweging die op case by case basis plaats moet vinden.

Over dit informatiedossier

Het informatiedossier is gebaseerd op veel gehoorde vragen over adoptie in het algemeen en geeft per thema kort en bondig aan hoe en waarom zaken in de huidige praktijk zijn geregeld.

Veranderingen in de adoptieprocedure door de jaren heen

De wet- en regelgeving en de wijze waarop procedures worden uitgevoerd is de afgelopen 20 jaar aan grote verandering onderhevig geweest. Belangrijk om te melden is dat er ook hier sprake is van voortschrijdend inzicht. Vanzelfsprekend geldt ook voor adopties dat processen en procedures met de tijd mee gaan en dat het niet meer zo gaat als vroeger.

Bij de beoordeling van de interlandelijke adoptiepraktijk is het vanzelfsprekend van belang te kijken naar hoe procedures vroeger verliepen, maar daarbij hoort de context van de tijd waarin destijds de adoptie heeft plaatsgevonden.

Ervaringen en inzichten uit het verleden zijn een zeer belangrijke leidraad en voedingsbron om huidige procedures te beoordelen.

Met de ervaringen van het verleden, kan worden gekeken of doorgevoerde veranderingen ook effect hebben op de kwaliteit van de procedures en hoe bijvoorbeeld geadopteerden dat ervaren. Dat betekent dus ook dat er goed geluisterd moet worden naar de persoonlijke ervaringen van adoptiekinderen, biologische ouders en adoptieouders.

Er moet echter voor gewaakt worden dat individuele ervaringen uit het verleden of (geïsoleerde) incidenten in specifieke landen de basis vormen van de beeldvorming over het adoptieproces anno nu in zijn algemeenheid.

Meer weten over interlandelijke adoptie?

Indien u meer algemene achtergronden wenst te lezen dan adviseren wij u het boek Wegwijs in Adoptie, een praktische handleiding (Macky Hupkes) te lezen en de websites van de vergunninghouders en de Stichting Adoptie Voorzieningen (www.adoptie.nl) te bekijken.

2. Afkortingenlijst

AAO's: aspirant adoptiefouders

CA: Centrale Autoriteit

HAV: Haags Adoptie Verdrag 1993

IVRK: International Verdrag inzake de Rechten van het Kind 1989

Ministerie: Ministerie van Justitie en Veiligheid

ROBKA: Richtlijnen Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie 2000

RSJ: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

RvdK: Raad voor de Kinderbescherming

SAV: Stichting Adoptievoorzieningen

WOBKA: Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie 1988

BKA: het nummer dat AAO's verkrijgen als zij een aanvraag doen voor toestemming voor de opname van een buitenlands kind

BT: de Beginsel Toestemming, de toestemming die AAO's krijgen als zij een positief advies van het Ministerie krijgen

3. Hoe werkt het interlandelijke adoptieproces?



Het interlandelijke adoptieproces is een zorgvuldig ingericht en uitgevoerd proces waarbij feitelijk twee processen samenkomen. Enerzijds is er een kind waarvoor de biologische ouders niet (meer) kunnen, willen en/of mogen zorgen. Anderzijds zijn er aspirant adoptiefouders (hierna: AAO's) die ervoor kiezen om op niet-biologische wijze invulling te geven aan (verdere) gezinsvorming en die daarmee tegelijkertijd een kind een nieuwe toekomst willen bieden. Dit kunnen stellen zijn, maar ook alleenstaande AAO's. Hiervoor is een beginseltoestemming noodzakelijk. Bij alle afwegingen staat het belang van het kind centraal.

Matchingsproces

Om in aanmerking te komen voor een adoptie, moeten kinderen in het land van herkomst als zodanig aangemerkt worden. Het mag duidelijk zijn dat er wereldwijd miljoenen kinderen zonder de veiligheid van een gezin of extended family (dreigen te) moeten opgroeien.

Wereldwijd wordt er de voorkeur aangegeven dat kinderen moeten kunnen opgroeien bij hun biologische familie. Wanneer dit niet wenselijk of mogelijk is, komen er alternatieven in beeld.

Het heeft de voorkeur dat kinderen in een gezin (waarmee een juridische basis voor het leven is) in het land van herkomst worden opgenomen.

Als dit niet wenselijk of mogelijk is, moet interlandelijke adoptie een optie kunnen zijn.

Uit onderzoek blijkt dat opgroeien in (vaak wisselende) pleegzorgsituaties of in een instelling zeer schadelijk is voor de ontwikkeling van kinderen. Op de website van www.kbtermeulen.nl is een verzameling aan onderzoeken te vinden die over dit thema gaat. Voor de kinderen die in aanmerking komen voor een nieuw gezin wordt een kinddossier opgesteld. Op basis van de sociale, medische- en ontwikkelingsgegevens wordt gekeken of er AAO's beschikbaar en bereid zijn die dit specifieke kind kunnen bieden wat het nodig heeft. Er wordt gezocht naar ouders voor kinderen en niet naar kinderen voor ouders. Dat proces heet matching.

Beoordelingsproces

Om een kind te mogen adopteren, worden AAO's aan een streng selectie en beoordelingsproces onderworpen. Hieronder staat het proces aan Nederlandse zijde in grote lijnen beschreven:

Stap 1: het aanvragen van een BKA nummer

Stap 2: de AAO's worden opgeroepen voor de verplichte voorlichtingscursus

Stap 3: na het volgen van de adoptiecursus volgt het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK)

Stap 4: de RvdK brengt advies uit aan de Centrale Autoriteit (hierna: CA) aangaande geschiktheid en geeft aan waar AAO's voor open staan in termen van special needs en waar ze de draagkracht voor hebben

Stap 5: de CA besluit over geschiktheid; indien akkoord ontvangen AAO's een beginseltoestemming

Stap 6: het gezinsrapport wordt opgestuurd naar de vergunninghouder naar keuze en deze start de intake procedure en beoordeelt of mensen geschikt zijn voor een plaatsing uit een bepaald land. Indien akkoord worden de mensen opgenomen in het bemiddelingsproces waarbij de AAO's beschikbaar zijn voor een matching.

Plaatsingsvoorstel door Vergunninghouder en toestemming CA

Als het dossier van het kind gematcht is aan het dossier van beschikbare AAO's, maakt de Nederlandse vergunninghouder een matchingsadvies voor de CA. De CA beoordeelt elk individueel matchingsadvies en kijkt of het voldoet aan de internationale en nationale wet- en regelgeving en of de matching ook klopt; dus of de voorgestelde ouders inderdaad geschikt zijn voor dit specifieke kind.

Pas als de CA akkoord is, kunnen de volgende stappen in het proces gezet worden en reizen de beoogde adoptieouders af om de procedure in het thuisland van het kind te doorlopen en verenigd te worden met het adoptiekind. In het land van herkomst worden de adoptiekinderen voorbereid op de transitie naar het nieuwe gezin en wordt ook weer gecontroleerd en of alle zaken verlopen zijn volgens de nationale en internationale wet- en regelgeving.

4. Welke partijen zijn aan Nederlandse zijde betrokken bij het interlandelijke adoptieproces en wie houden er toezicht?



In zowel zendende landen als ontvangende landen is het interlandelijke adoptieproces een zeer zorgvuldig proces omgeven door interlandelijke en nationale wet - en regelgeving.

Aan Nederlandse zijde kennen we sinds jaar en dag een ketensamenwerking waarbij *door de scheiding van rollen en taken de zorgvuldigheid mede wordt gewaarborgd* met checks and balances.

Hoe zaken in zendende landen georganiseerd zijn, verschilt per land. Alle adopties NAAR Nederland vallen onder het Haags Adoptie Verdrag of worden als zodanig uitgevoerd (indien het land waar mee wordt samengewerkt geen verdragsland is)

De Nederlandse ketensamenwerking kent de volgende partijen:

- Stichting Adoptievoorzieningen
- Raad voor de Kinderbescherming
- Vergunninghouders (sinds 2020 nog 4 vergunninghouders actief)
- Centrale Autoriteit

De **Stichting Adoptievoorzieningen** voorziet in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in informatie over adoptie en geeft verplichte voorlichting over adoptie aan mensen die voor het eerst een kind willen adopteren, zodat Aspirant Adoptief Ouders een realistisch beeld hebben van hoe adoptie eruit ziet en de extra pedagogische vaardigheden en sensitiviteit hebben die nodig zijn om adoptiekinderen op te voeden. Tevens heeft de Stichting Adoptievoorzieningen mogelijkheden om nazorg te bieden aan adoptief ouders en/of adoptief-kinderen op hun verzoek (deze nazorg-activiteiten worden overigens ook door andere partijen uitgevoerd).

De **Raad voor de Kinderbescherming** verzorgt het gezinsonderzoek en doet indien nodig aanvullend onderzoek. Het gezinsonderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de geschiktheid van de aspirant adoptiefouders t.a.v. de verzorging en opvoeding van één of meerdere buitenlands adoptiekinderen. In het onderzoek wordt vastgesteld welke beschermende en welke risicofactoren voor een adoptiekind in het gezin aanwezig zijn. De Raad beoordeelt hoe deze factoren zich tot elkaar verhouden en welke uiteindelijk de doorslag geven om de Minister van en Veiligheid positief of negatief te adviseren over het verzoek om een beginseltoestemming te verlenen.

De **Centrale Autoriteit** beslist op grond van internationale en nationale wet- en regelgeving onder meer over verzoeken tot verkrijgen van beginseltoestemming tot opneming ter adoptie van een buitenlands kind van aanvragers die een kind uit het buitenland ter adoptie willen opnemen, en op verzoeken tot verlenging van de geldigheidsduur van die toestemming. Voorts toetst de Centrale autoriteit matchingsvoorstellen van de vergunninghouders en beslist zij over approvals (toestemming tot plaatsing). De Centrale Autoriteit houdt toezicht op de controle van buitenlandse contacten door vergunninghouders en houdt toezicht op de vergunninghouders. Daarnaast onderhoudt de CA contacten met de CA's in het buitenland en vinden er over en weer werkbezoeken plaats om de kwaliteit en zorgvuldigheid van procedures te waarborgen. Zowel bij verdragslanden als niet-verdragslanden.

De **Vergunninghouders** verrichten hun werk voor kinderen en zorgen er in samenwerkingen met het buitenland voor dat het kind met de meest geschikte ouder(s) wordt gematcht. Hoe die samenwerking precies vorm krijgt, verschilt per zendend land. In sommige landen zijn matchingsteams die zelf de te plaatsen kinderen met beschikbare AAO's matchen. In andere landen gaat dit in overleg tussen zendend land en ontvangend land. De vergunninghouder verzamelt zoveel mogelijk informatie over het te plaatsen kind en stelt aan de hand van alle medische, juridische en psychologische beschikbare documenten een matchingsadvies op dat door de Nederlandse Centrale Autoriteit wordt beoordeeld. Daarnaast verzorgen zij de begeleiding gedurende het reizen en na de plaatsing. Tenslotte dragen de vergunninghouders zorg voor de opmaak en verzending van de zogenaamde voortgangsrapportages gedurende de in de landen van herkomst voorgeschreven periode. Op deze wijze volgen de landen van herkomst het verloop van de

plaatsing in het adoptiegezin. Vergunninghouders onderhouden intensieve contacten met de contactpersonen in het buitenland inzake wet- en regelgeving, de procedures en de matchingsvoorstellen.

5. Met welke landen werkt Nederland samen, hoe wordt bepaald met welke landen samen wordt gewerkt en hoe werkt de samenwerking?



Voor meer informatie zie de website van de Stichting Adoptie Voorzieningen (www.adoptie.nl) en de websites van de individuele vergunninghouders.

Nederland had in 2020 actieve samenwerkingen met 23 landen waarvan 3 landen niet aangesloten zijn bij het Haags adoptieverdrag (ter vergelijking in 2017 waren er in Nederland met bijna 40 landen een actieve samenwerking waarvan 11 landen niet aangesloten waren bij het Haags adoptieverdrag). Adoptieprocedures uit niet-verdragslanden worden conform de afspraak in het Kwaliteitskader uitgevoerd volgens de normen van het Haags adoptieverdrag.

Samenwerkingen komen tot stand daar waar landen behoefte hebben aan gezinnen in het buitenland voor kinderen waarvoor de biologische ouders niet kunnen, willen of mogen zorgen en wanneer er onvoldoende opties in het land van herkomst zijn of dit niet de voorkeur heeft.

Indien dit aan de orde is, kan een vergunninghouder besluiten over te gaan tot contactontwikkeling binnen de normen van de internationale en nationale wet- en regelgeving. Dit moet gemeld worden bij de overige vergunninghouders en de Centrale Autoriteit (hierna: CA).

De CA houdt een overzicht bij waarin helder is welke vergunninghouders met welk land actief samenwerken en in welke landen de mogelijkheden wordt onderzocht om kinderen uit het betreffende land binnen de internationale en nationale wet - en regelgeving te helpen aan nieuwe gezinnen.

Samenwerking, vertrouwen, controle en toezicht

Op basis van het vertrouwensprincipe conform het Haags Verdrag accepteert het ontvangende land (Nederland) de werkwijze van de verdragspartner en vice versa. Omdat vertrouwen goed is, maar alleen werkt als het ook bevestigd wordt, vinden er op diverse niveaus controles plaats.

In algemene zin gaat het dan om controles op de handelingswijzen in landen en bij individuele contacten in landen (door zowel Vergunninghouders als Centrale Autoriteit). Specifiek gebeurt dat in elke afzonderlijke adoptieprocedure.

De vergunninghouder heeft de inspanningsverplichting om de betrouwbaarheid van buitenlandse partnerorganisatie zo goed mogelijk te controleren, voorafgaand aan het tot stand komen van een samenwerking, maar ook gedurende de samenwerking.

Deze controle wordt uitgeoefend door het buitenlandse contact te bezoeken of het buitenlandse contact bezoekt Nederland. In het kwaliteitskader vergunninghouders zijn hierover richtlijnen vastgelegd.

De CA houdt toezicht op de buitenlandse contacten en de landen waarmee wordt samengewerkt. Indien er twijfels zijn, kan er altijd nader onderzoek worden gedaan. En daarnaast controleert de CA elke afzonderlijke individuele adoptieprocedure voor er toestemming voor opname door Nederland wordt gegeven. Elk zendend land controleert vervolgens of het kind ook daadwerkelijk in het juiste gezin is gekomen. Dit gebeurt ook nog middels post-placement rapportages of update rapportages.

Het opschorten of het sluiten van landen gebeurt incidenteel. Initiatieven hiertoe worden genomen door de vergunninghouder of door de Nederlandse CA. Ook vanuit zendende landen kan worden besloten om outgoing adopties in zijn algemeen of vanuit specifieke samenwerkingspartners (tijdelijk) op te schorten. Reden voor opschorting kan zijn dat zaken nader moeten worden onderzocht, dat het uitreizen naar deze landen specifieke veiligheidsrisico's voor adoptiegezinnen met zich meebrengt dat landen of specifieke contacten binnen landen procedures moeten laten onderzoeken of aanpassen of bijvoorbeeld tot een land het Haags Adoptieverdrag heeft geïmplementeerd in hun eigen wetgeving. Ook worden samenwerkingen beëindigd, omdat bijvoorbeeld het zendende land interlandelijke adoptie niet nodig acht, of omdat er naar verwachting geen beschikbare ouders zijn voor de kinddossiers die vrijkomen of omdat er onvoldoende zicht is op de procedures.

6. Aan welke internationale en nationale wet- en regelgeving voldoet elke adoptieprocedure?



Interlandelijke adopties vallen onder:

- Het Haags Adoptie Verdrag (HAV) en het daarbij horende handboek The Guide To Good Practice

Nationaal werkt Nederland daarnaast vanuit:

- De Wet Opneming Buitenlands Kinderen Ter Adoptie (WOBKA) en de uitvoeringsregels (ROBKA)
- Het Kwaliteitskader vergunninghouders een nadere uitwerking van regelgeving waaraan procedures moeten voldoen

En vergunninghouders moeten verder aan de ISO 9001 procedures voldoen

Haags Adopte Verdrag en Guide To Good Practice

Bij uitvoering van interlandelijke adoptie is het HAV van 1993 het wettelijk kader van waaruit gewerkt wordt en waaraan alle bij het HAV aangesloten partners zich moeten houden. Aangesloten landen en dus ook vergunninghouders Interlandelijke Adoptie zijn gebonden aan het volgen van het HAV en de 'Guide To Good Practice', het handboek van het HAV.

Zoals uit de preambule van het HAV blijkt houdt het HAV rekening met de beginselen uit het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) en de Verklaring van de Verenigde Naties inzake sociale en juridische beginselen betreffende de bescherming en het welzijn van kinderen.

De belangrijkste bepaling uit het HAV is het beste belang van het kind. Het recht van een kind op een permanente familie met een juridische band voor het leven is, naast emotioneel en fysiek welzijn de basis voor het HAV. Met het in stand houden of tot stand brengen van deze permanente juridische basis heeft een kind volgens de opstellers en ondertekenaars van het HAV de grootste kans dat zijn belangen het best gediend zijn. Interlandelijke adoptie mag alleen plaatsvinden wanneer dit in het beste belang van het kind is.

Het beste belang van het kind wordt aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel bepaald, want wanneer is een permanent gezin in het beste belang van het kind? Artikel 4 van het HAV en de Guide to Good Practice zijn daarvoor de leidraad.

Nationale wetgeving en regelgeving

WOBKA en ROBKA

Naast interlandelijke wetgeving moet een adoptieprocedure ook voldoen aan nationale wetgeving. Dat geldt zowel voor nationale wetgeving in het land van herkomst als in de ontvangende staat. De adoptieprocedure moet in Nederland ook voldoen aan de WOBKA en de ROBKA (uitvoeringsregels).

Er wordt momenteel gewerkt aan de actualisatie van de WOBKA en een normenkader. Ook hierbij moet het belang van het kind centraal blijven staan.

Kwaliteitskader Vergunninghouders

Bij interlandelijke adoptie is een zorgvuldig en kwalitatief verantwoord adoptieproces vereist, waarin de belangen van het kind voorop staan en worden gewaarborgd. Mede met het oog op de omstandigheden waar adoptiekinderen uit komen, is met name een goede beoordeling van de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders van belang. Voor een kind dienen de best passende ouders te worden gezocht en dient er sprake te zijn van een goede toetsing van de buitenlandse

partnerorganisaties. Daarom zijn er in het kwaliteitskader voor vergunninghouders extra kwaliteitseisen opgenomen t.a.v. het matchingsproces en toezicht op buitenlandse partner organisaties.

ISO-certificatie en vergunningverlening

Naast deze kwaliteitseisen moeten alle vergunninghouders ISO-gecertificeerd zijn en in dat kader beschikken zij over eigen kwaliteitshandboeken voor de specifieke adoptieprocedures, waarin met name de interne procedures zijn beschreven. Vergunninghouders beschikken over een ISO 9001 certificaat; dit is een intensieve screening op procedures en waarborging van kwaliteit van processen.

Inspectie Jeugdzorg

Tot slot is de Inspectie Jeugdzorg nauw betrokken bij de vergunningverlening en beoordeelt of vergunninghouders aan de wet- en regelgeving voldoen. Tevens onderzoekt de Inspectie individuele casussen.

Veranderingen in de adoptieprocedure door de jaren heen

De wet - en regelgeving en de wijze waarop procedures worden uitgevoerd is de afgelopen 15 jaar aan grote verandering onderhevig geweest. Belangrijk om te melden, is dat er ook hier sprake is van voortschrijdend inzicht. Vanzelfsprekend geldt ook voor adopties dat processen en procedures met de tijd mee gaan en dat het niet meer zo gaat als vroeger.

Bij de beoordeling van de interlandelijke adoptiepraktijk is het vanzelfsprekend van belang te kijken naar hoe procedures vroeger verliepen, maar daarbij hoort de context van de tijd waarin destijds de adoptie heeft plaatsgevonden.

Ervaringen en inzichten uit het verleden zijn een zeer belangrijke leidraad en voedingsbron om huidige procedures te beoordelen.

Met de ervaringen van het verleden kan worden gekeken of doorgevoerde veranderingen ook effect hebben op de kwaliteit van de procedures en hoe bijvoorbeeld geadopteerden dat ervaren. Dat betekent dus ook dat er goed geluisterd moet worden naar de persoonlijke ervaringen van adoptiekinderen, biologische ouders en adoptieouders.

Er moet echter voor gewaakt worden dat individuele ervaringen uit het verleden of (geïsoleerde) incidenten in specifieke landen de basis vormen van de beeldvorming over het adoptieproces anno nu in zijn algemeenheid.

7. Subsidiariteitsbeginsel en het belang van het kind versus adoptie als “laatste redmiddel”



Het recht van een kind op een permanente familie met een juridische band voor het leven is naast emotioneel en fysiek welzijn de basis voor het Haags Adoptieverdrag (hierna: HAV). Het beste belang van het kind wordt aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel bepaald; wanneer is een permanent gezin in het beste belang van het kind?

Een adoptie kan slechts plaatsvinden onder het HAV indien de bevoegde autoriteiten van de Staat van Herkomst de mogelijkheden tot plaatsing van het kind naar behoren onderzocht hebben en hebben vastgesteld dat een interlandelijke adoptie in het beste belang van het kind is (artikel 4 sub b HAV).

Dit betekent dat kinderen waar mogelijk en wenselijk opgevoed moeten worden door hun biologische familie. Als dit niet mogelijk of wenselijk is, dienen andere vormen van permanent gezinsverband in het land van herkomst naar behoren te worden onderzocht, zonder dat dit proces schade oplevert voor de betrokken kinderen.

Het heeft de voorkeur dat eerst naar een oplossing wordt gezocht in het land van herkomst. Indien er echter geen vast gezinsverband mogelijk of wenselijk is op korte termijn moet interlandelijke adoptie een optie zijn.

Een permanent gezinsverband wordt uitgelegd als een situatie waarin kinderen en ouders naast de zorg en de opvoeding volledige juridische rechten en plichten naar elkaar toe hebben. Dat is dus niet hetzelfde als een gezinsvervangende situatie.

Nadrukkelijk is het subsidiariteitsbeginsel nooit bedoeld als dat interlandelijke adoptie een “laatste redmiddel” zou zijn, zoals dat in Nederland vaak wordt verwoord.

Sterker nog; het op die manier verwoorden van adoptie is zelfs schadelijk. Het minimaliseert het bestaansrecht van geadopteerden in Nederland tot een noodzakelijk laatste redmiddel en daarmee is het belang van kinderen niet gediend (zie in dit kader bijlage 1 (artikel 46 t/m 53 en artikel 294 van de Guide To Good Practice waarin dit expliciet wordt benoemd)).

Interlandelijke adoptie is een van de maatregelen die genomen kan worden in het beste belang van individuele kinderen. Deze afweging vindt plaats op case-by-case basis waarbij dus naar opties in het land van herkomst wordt gekeken en nationale, etnische en culturele belangen worden meegewogen, maar dit mag niet doorslaggevend zijn. Immers, een permanent gezin op korte termijn weegt het zwaarst. Ook als dit inhoudt dat dit gezin internationaal beschikbaar is.

Hierbij is in basis het zendende land verantwoordelijk en op basis van het Verdrag vertrouwensprincipe accepteert het ontvangende land de werkwijze van de verdragspartner. Indien er twijfels zijn, kan er altijd nader onderzoek worden gedaan. De Nederlandse Centrale Autoriteit controleert elke afzonderlijke procedure, voordat toestemming voor opname vanuit Nederland wordt gegeven. Evenals elk zendend land vervolgens weer controleert of het kind ook daadwerkelijk in het juiste gezin is gekomen.

8. Het Haags Adoptie Verdrag (HAV) en Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK)



Het IVRK stelt dat kinderen het recht hebben om op te groeien in een permanent gezinsverband. Dit gegeven en de wetenschappelijke onderbouwing ervan is onderkend en wordt nog steeds onderkend door het Haags Adoptie Verdrag en de Guide To Good Practice (het handboek dat onder het verdrag is opgesteld).

Belangrijk om te melden, is dat het HAV een nadere uitwerking (Lex Specialis) is van het IVRK. Ten tweede is het belangrijk te realiseren dat interlandelijke (maar ook nationale en private) adopties allemaal vallen onder het HAV en NIET onder het IVRK.

Het HAV is op een essentieel thema nadrukkelijk anders ingestoken dan het IVRK en dat betreft het beste belang van het kind en daarmee de uitgangspunten voor de uitwerking van het subsidiariteitsprincipe.

In de adoptiepraktijk komt discussie rondom de uitwerking en de bedoelingen van subsidiariteit en 'het beste belang van het kind' telkens opnieuw terug.

Laat helder zijn dat het voor elk kind in principe het beste is om bij zijn biologische ouders of familie op te groeien, mits daar sprake is van een veilige en stabiele situatie.

Met dit uitgangspunt werkt iedereen die betrokken is bij adopties. De vraag die telkens terugkomt in de discussie over interlandelijke adoptie is over de interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel.

Hierin zijn interpretatieverschillen; de mensen die subsidiariteit bekijken vanuit het IVRK en de mensen die werken vanuit het HAV (en daaruit voortvloeiende Guide To Good Practice).

Het IVRK geeft aan dat interlandelijke adoptie kan plaatsvinden wanneer het kind niet nationaal in een pleeg- of adoptiegezin kan worden geplaatst en het op geen enkele passende wijze kan worden verzorgd in het land van zijn of haar herkomst.

Hiermee stelt het IVRK dus feitelijk dat interlandelijke adoptie een laatste "redmiddel" is voor kinderen die op geen enkele passende wijze (welke dat precies zijn wordt niet vermeld) in het land van herkomst kunnen opgroeien.

Hierin ligt ook de basis voor de Nederlandse traditie om adoptie als een laatste redmiddel te blijven benoemen. Deze bewoording is schadelijk voor geadopteerden en minimaliseert het bestaansrecht van hen in Nederland tot een laatste redmiddel.

Het HAV en de Guide nemen nadrukkelijk afstand van adoptie als laatste redmiddel. Wetenschappelijk onderzoek toont ook aan dat de stabiliteit en onvoorwaardelijkheid van adoptie voor kinderen veel beter is dan pleegzorgsituaties.

Het HAV, dat later is opgesteld dan het IVRK, geeft aan dat Interlandelijke adoptie de beste passende oplossing is wanneer de autoriteiten of daartoe bevoegde instanties in de Staat van herkomst de mogelijkheden en wenselijkheid van de plaatsing van het kind in de Staat van Herkomst naar behoren hebben onderzocht.

Adopties worden uitgevoerd onder het Haags Adoptie Verdrag en niet onder het IVRK. Het HAV is een nadere uitwerking van het IVRK en de nader uitgewerkte uitgangspunten in het HAV zijn juridisch en ethisch bepalend voor interlandelijke adopties.

9. Pleegzorg en adoptie



Vaak horen we dat pleegzorg in het land van herkomst een beter alternatief is dan interlandelijke adoptie.

Momenteel zijn er 103 landen aangesloten bij het HAV. Dat waren in 2017 98 landen. Een land mag pas toetreden tot het HAV wanneer het o.a. een gedetailleerde beoordeling van hun huidige jeugdbeschermingssysteem heeft overlegd en het Haags Verdrag in de nationale wetgeving verankerd is. Staten worden in de gelegenheid gesteld om veranderingen en verbeteringen aan te brengen in hun jeugdbeschermingssysteem, alvorens zij tot het verdrag mogen toetreden.

De vragen die gesteld moeten worden als we echt de beste belangen van kinderen willen dienen zijn; hóe worden deze kinderen opgevangen in deze jeugdbeschermingssystemen, op welke wijze wordt hiermee hun belang het beste gediend en op welke wijze wordt invulling gegeven aan het fundamentele recht van elk kind om op te groeien in een gezin waarmee een juridische band voor het leven bestaat.

Dat laat onverlet dat in elke individuele adoptie plaatsing opnieuw en specifiek wordt onderzocht of het beste belang van een kind gediend is bij een interlandelijke adoptie. Dat is een zorgvuldige afweging, waarbij de achtergrondkenmerken van het kind gematcht worden aan de competenties, openheid en draagkracht van aspirant adoptiefouders. Op basis van dat proces komt het dus ook vaak voor dat er geen geschikte ouders gevonden kunnen worden.

Pleegzorg is bedoeld als een tijdelijke maatregel en niet als vaste structuur waar kinderen in verblijven tot ze 18 jaar zijn, om er vervolgens alleen voor te staan; met alle risico's van dien.

Niet alleen met interlandelijke adoptie, maar ook met nationale adoptie en andere vormen van zorg in het land van herkomst moeten de beste belangen van het kind gediend zijn. Het ervaren van een stabiele gezinssituatie is van groot belang voor de gehechtheid en optimale ontwikkeling van kinderen. In augustus 2020 is hierover gepubliceerd in het wetenschappelijke tijdschrift The Lancet. Uit deze grootschalige internationale analyse komt opnieuw naar voren dat institutionalisering (en wisselende pleegzorg) schadelijk is voor de ontwikkeling van kinderen; zowel fysiek als psychisch (gedragsmatig). De aanbevelingen zijn opnieuw dat er ingezet moet worden op het voorkomen van tehuissituaties en moet ingezet worden op het ondersteunen van extended kinship, adoptie en stabiele pleegzorg (*IJendoorn, Bakermans-Kranenburg, Duschinsky, Fox, Goldman, Gunnar, Johnson, Nelson, Reijmman, Skinner, Zeannah & Sonouga-Barke, Institutionalisation and deinstitutionalisation; a systematic and integrative review of evidence regarding effects on development, august 2020, The Lancet*).

Kijkend naar de Nederlandse situatie constateren we dat binnenlandse adoptie zeldzaam is, terwijl pleegzorg veelvuldig voorkomt, zonder dat dit leidt tot hereniging met biologische familie.

Jaarlijks maken ruim 23.000 Nederlandse kinderen gebruik van pleegzorg en zijn er zo'n 9000 nieuwe pleegzorgplaatsingen. 35% van de pleegzorgplaatsingen eindigt in een breakdown (vroegtijdige beëindiging van de plaatsing, hetgeen ongunstig is voor de ontwikkeling van kinderen). Bij interlandelijke adopties zijn deze breakdown cijfers veel lager: 3 tot 6%. Een groter aantal overplaatsingen binnen pleegzorg leidt tot een toename van psychische- en gedragsproblematiek (hierover is recent nog een onderzoek van Maaskant gepubliceerd 2016). Dat is voor buitenlandse kinderen niet anders.

Uit divers onderzoek is gebleken dat adoptie ruime herstelkansen biedt aan getraumatiseerde kinderen die scheidingen, verwaarlozing en mishandeling hebben ondervonden. De overgrote meerderheid van de adoptiekindere functioneert op een vergelijkbare wijze als een niet-geadopteerde. Dit is niet alleen in de kindertijd en adolescentie, maar ook in volwassenheid.

Adoptie (nationaal en internationaal) biedt in vergelijking met pleegzorg een stabielere gezinssituatie voor het leven. Dit is van groot belang voor de gehechtheid en de optimale ontwikkeling van kinderen. Op basis van vele

onderzoeken is duidelijk dat om het beste belang van het kind te dienen, meer nodig is dan 'verzorgd te worden op passende wijze, zoals het IVRK dat stelt. Er is er geen enkel wetenschappelijk onderzoek beschikbaar dat dit uitgangspunt van passende zorg 'in het beste belang van het kind' ondersteunt. Wel is er ruimschoots wetenschappelijk onderzoek beschikbaar dat aantoont dat kinderen die geadopteerd kunnen worden zich beter ontwikkelen dan kinderen in pleegzorg en tehuisituaties. Dit uitgangspunt wordt ook verwoord in het Haags adoptieverdrag.

10. Aanloop en duur adoptietraject



Vanuit Vergunninghouders geldt één algemeen overheersend criterium, namelijk dat het belang van het kind in elke afzonderlijke adoptieprocedure aantoonbaar en onderbouwd voorop staat. Vergunninghouders zoeken niet naar kinderen voor ouders, maar naar ouders voor kinderen. Daarbij staan de behoeftes van het kind centraal. Deze vraag vanuit het kind wordt gesteld door de daartoe gerechtigde organisaties of overheidsinstanties in het buitenland. Vervolgens wordt het kind gematched aan de meest geschikte ouders.

Het interlandelijke adoptieproces is een zorgvuldig proces waarbij twee processen samenkomen. Enerzijds is er een kind waarvoor de biologische ouders niet (meer) kunnen, willen en/of mogen zorgen. Anderzijds zijn er AAO's die ervoor kiezen om op niet biologische wijze invulling te geven aan gezinsvorming en die tegelijkertijd een kind een nieuwe toekomst willen bieden. Hiervoor is een beginseltoestemming noodzakelijk.

Het voortraject tot het verkrijgen van de beginseltoestemming duurt 1,5 tot 2 jaar waarbij aspirant adoptiefouders een verplichte cursus moeten volgen van 6 dagen bij de Stichting adoptievoorzieningen over onderwerpen als hechting, open adoptie, roots, special needs etc. Daarnaast toetst de Raad voor de Kinderbescherming tijdens gezinsonderzoeken (minimaal 2 gesprekken en een huisbezoek) de geschiktheid van AAO's om een buitenlands kind te adopteren, waar zij voor open staan qua special needs en welke draagkracht er is. Adoptieouder wordt je dus niet zomaar. Daarnaast zijn er inmiddels veel andere technologische mogelijkheden om een gezin te stichten (IVF, eicel/zaadcel donatie, draagmoederschap, al dan niet zonder dat afstamming helder is) en is er maatschappelijk ook steeds meer geaccepteerd. Adoptieouderschap is dus een hele bewuste keuze, naast dat mensen er enorm veel in moet investeren qua voorbereiding, screening, tijd en financiën.

In 15 jaar tijd is er enorm veel veranderd. In 2005 waren 3135 mensen een adoptieprocedure opgestart. Dit waren er in 2015 nog maar 632. In 2005 zijn er 1146 beginseltoestemmingen verstrekt door het Ministerie en in 2015 waren dat er nog maar 332. In 2019 waren er 376 mensen die een adoptieprocedure wilden opstarten en er zijn 177 aanvragen toegekend in de vorm van een beginseltoestemming.

In 2005 werden 1185 adoptie kinderen in Nederland geplaatst in 2015 waren dat nog maar 304 kinderen. In 2019 zijn er 145 kinderen geplaatst.

Als je kijkt naar hoe deze cijfers er internationaal uitzien bekeken vanuit 22 ontvangende landen dan zien we eenzelfde soort daling: in 2005 43.873 kinderen geplaatst, in 2015 9.911 en 2018 waren het er nog maar 8299.

Het aantal internationaal geplaatste kinderen is in 13 jaar tijd met meer dan 80% afgenomen. Ook het totaal aantal geplaatste kinderen in Nederland is in 15 jaar tijd met meer dan 88% afgenomen. Het aantal wensouders dat in Nederland een beginseltoestemming kreeg, is in 15 jaar tijd meer dan 85% afgenomen.

Dit is een zeer zorgelijke ontwikkeling, want wereldwijd zijn er steeds meer kinderen die het zonder een permanent gezin moeten stellen.

In dezelfde periode heeft het aantal mogelijkheden om op andere wijze een gezin te stichten een vogelvlucht genomen. Tegelijkertijd is het ook zo dat er ook in zendende landen het aantal nationale adopties toeneemt.

Maar ook daaraan zit een grens, omdat in die landen andere manieren van gezinsvorming nog niet zo'n vlucht hebben genomen.
Wereldwijd zijn er momenteel meer kinderen die gebaat zijn bij geschikte adoptieouders dan dat er adoptieouders beschikbaar zijn.

11. Verschil tussen adoptie en illegale opnemning (waaronder het ook onrechtmatig opgeven van ene persoon als biologisch eigen kind)



De vergunninghouders vragen al lang aandacht voor het feit dat illegale opnemning (en dit geldt ook voor het onterecht opgeven van een persoon als biologisch eigen kind) bij voortduring wordt verward met de sterk geregeerde interlandelijke adoptieprocedure (in dit kader verwijzen we de Tweede Kamerleden naar onze brief d.d. 14 december 2015).

Vergunninghouders zien dat in onderzoeken naar illegale opnemning telkens wordt aangevoerd dat deze praktijken ontstaan, omdat er een vraagmarkt is en omdat er onvoldoende aanbod van jonge gezonde kinderen is.

Dit vraagmarkt-beeld heeft *op zijn minst* nuance. Er zijn steeds minder adoptieouders, dat is vanuit kindperspectief een zeer zorgelijke ontwikkeling.

Want; er zijn echt niet minder kinderen die zonder een gezinsverband voor het leven moeten opgroeien.

Alleen al daarom is het spreken over een “vraagmarkt” onrealistisch.

Daarnaast bestaan illegale praktijken, omdat mensen met gebrekkig ethisch en humaan besef de eigen wensen ten koste van anderen (zelfs kinderen) willen realiseren.

Dat geldt voor elke vorm van criminaliteit. En helaas ook voor illegale kinderopname.

Door daar het predicaat “illegale adoptie” aan te hangen en in rechtszaken waar het gaat om illegale opnemingen (kinderhandel) licht te straffen, omdat “het belang van het kind” en “gezinsvorming” ineens naar voren wordt geschoven door dezelfde mensen (de wensouders) die zich hebben ingelaten met volgens de Nederlandse wetgeving illegale activiteiten en kindhandel, worden deze illegale praktijken mede in stand gehouden door het ontbreken van sterke rechtspraak hieromtrent.

Juist als vergunninghouders, die vanuit hun roeping en opdracht voor kinderen dagelijks bezig zijn met zorgvuldige procedures, veroordelen wij illegale praktijken rondom kinderen ten eerste. Het bevreemdt ons dat het tegengaan van deze illegale praktijken zou moeten worden opgelost door de juist legale en streng gecontroleerde en geregeerde adoptieprocedures af te schaffen. Daarmee zijn de belangen van kinderen niet gediend.

12. Mogelijke misstanden in adoptieprocedures



Het Haags adoptieverdrag heeft tot doel samenwerking te verzekeren tussen de verdragslanden opdat waarborgen in acht worden genomen en ontvoering, verkoop van of handel in kinderen aldus wordt voorkomen.

Verdragslanden zijn daarom verantwoordelijk voor de controle op de naleving van de vereisten die voortvloeien uit het verdrag.

Het vertrouwensbeginsel, dat als basis dient voor deze samenwerking en controle, biedt de mogelijkheid om bij signalen en/of vermoedens van mogelijke misstanden elkaar aan te spreken, om opheldering te vragen en zo nodig aan te dringen op maatregelen. Indien voorgaande maatregelen niet tot het gewenste effect leiden, kan uiteindelijk door een van de verdragspartijen worden besloten om de samenwerking onder het verdrag op te schorten of te beëindigen.

Meldingen over vermoedens van misstanden worden zeer serieus genomen door Vergunninghouders en de Centrale Autoriteit.

De werkbezoeken van zowel de vergunninghouders en de Centrale Autoriteit vormen hierin een belangrijk instrument.

Veranderingen in de adoptieprocedure door de jaren heen

De wet - en regelgeving en de wijze waarop procedures worden uitgevoerd is de afgelopen 15 jaar aan grote verandering onderhevig geweest. Belangrijk om te melden is dat er ook hier sprake is van voortschrijdend inzicht. Vanzelfsprekend geldt ook voor adopties dat processen en procedures met de tijd mee gaan en dat het niet meer zo gaat als vroeger. En over 20 jaar zijn er ook weer nieuwe inzichten.

Bij de beoordeling van de interlandelijke adoptiepraktijk is het vanzelfsprekend van belang te kijken naar hoe procedures vroeger verliepen, maar daarbij hoort de context van de tijd waarin destijds de adoptie heeft plaatsgevonden.

Ervaringen en inzichten uit het verleden zijn een zeer belangrijke leidraad en voedingsbron om huidige procedures te beoordelen. Met de ervaringen van het verleden kan worden gekeken of doorgevoerde veranderingen ook effect hebben op de kwaliteit van de procedures en hoe bijvoorbeeld geadopteerden dat ervaren. Dat betekent dus ook dat er goed geluisterd moet worden naar de persoonlijke ervaringen van adoptiekinderen, biologische ouders en adoptie ouders. Er moet echter voor gewaakt worden dat individuele ervaringen uit het verleden of (geïsoleerde) incidenten in specifieke landen de basis vormen van de beeldvorming over het adoptieproces anno nu in zijn algemeenheid.

13. Kosten adoptieprocedure



Het adoptieproces is door interlandelijke regelgeving omgeven met strikte regels en voorwaarden om zorgvuldigheid zoveel mogelijk te waarborgen.

Adopties kosten tijd, omdat er veel werk en zorgvuldigheid mee gemoeid is. Vanuit het belang van het kind.

Elke adoptieprocedure kent 2 kostencomponenten in de procedure;

1. Aan Nederlandse zijde
2. In het zendende land

De kosten voor een adoptieprocedure verschillen enorm per land en liggen tussen de 15.000 en 60.000 euro. De verschillen zitten hem niet zo zeer in de bureaunkosten aan Nederlandse zijde; deze zijn over de gehele linie zeer vergelijkbaar.

Daarnaast zijn er grote verschillen in de arbeidsintensiviteit tussen procedures, omdat deze ook afhankelijk zijn van de wijze waarop het zendende land de procedure heeft ingericht en ten laste brengen.

Het Haags Adoptie Verdrag is heel helder over kostenniveaus en de betalingen; deze moeten passend zijn en winstbejag kan en mag nooit het doel zijn.

Hierop wordt toezicht gehouden. Aan Nederlandse zijde vanuit de toezichthoudende rol van de Centrale Autoriteit op elk individueel proces.

Ook in het zendende land vinden toetsingen plaats op procedures, kosten en vergunninghouders in het betreffende land maar ook op de kosten die Nederlandse vergunninghouders in rekening brengen.

Nederlandse zijde

Om de noodzakelijke werkzaamheden goed uit te kunnen voeren zijn professionals nodig. In het primaire proces rondom adoptie worden de professionals in verreweg de meeste gevallen betaald voor hun werkzaamheden.

Uitzondering aan Nederlandse zijde (maar ook in het interlandelijke veld) is Stichting Meiling. Zij werken uitsluitend met professionals die zich vrijwillig inzetten. De overige vergunninghouders werken met betaalde krachten, hoewel er op onderdelen in het proces ook gebruik wordt gemaakt van vrijwilligers.

Het Kwaliteitskader Vergunninghouders stelt, terecht, hoge eisen aan het opleidings- en ervaringsniveau van werknemers en vrijwilligers. Daarnaast zijn er kwaliteitswaarborgen die noodzakelijk zijn. In zowel Nederland als de zendende landen.

Buitenlandse zijde

De verschillen in kostenniveaus van procedures worden vooral veroorzaakt door het zendende land en dat is ook logisch; kosten voor personeel en uitvoering hangen nauw samen met het kostenniveau in een zendend land.

Verder is het in sommige landen zo dat de zendende overheid meebetaalt aan de procedurele kosten in het land van herkomst, in andere landen is dat niet het geval.

Elk beleidsbesluit heeft impact op de kosten

Indien verdere regulering leidt tot hogere kosten van de procedure, die rechtstreeks doorbelast moet worden aan aspirant-adoptiefouders moet dit volgens de Vergunninghouders goed tegen het licht worden gehouden. Adoptiekosten zijn hoog in verband met de diverse regelgeving, de vele uren die nodig zijn voor het zorgvuldige bemiddelingsproces dat we met elkaar willen, alsmede de standaarden waaraan een vergunninghouder wil en moet voldoen; procesbeschrijving voor de landen waarvoor bemiddeld wordt en

daarmee samenhangend, accountantscontrole, IT-systeembeheer, zorgvuldige vastlegging in adoptiedossiers.

Omdat vergunninghouders zelfstandige rechtspersonen zijn die binnen wettelijke kaders en met toezicht vanuit de overheid functioneren is kosten efficiency altijd een aandachtspunt.

De recente beoordeling van alle vergunningen door de Inspectie laat bovendien zien dat de kwaliteit daar niet onder lijdt en de Vergunninghouders worden daarnaast ook nog via de ISO-audit gecontroleerd alsmede door middel van een accountantscontrole op de financiën getoetst. Ook in landen van herkomst wordt dezelfde zorgvuldigheid nagestreefd en ook dat kost geld.

Bij de tarieven die vergunninghouders doorberekenen, mag er geen winstoogmerk. Hier wordt ook toezicht op gehouden.

Verschillen tussen zsendende landen

De kosten in het zsendende land kun je niet onderling vergelijken. Het bruto nationaal product (BNP) ziet er in China of in een Afrikaans land heel anders uit dan bijvoorbeeld in de VS. Dat betekent ook dat de kosten die samenhangen met de uitvoer van procedures, met controle en toezicht in het zsendende land er anders uitzien en een ander niveau kunnen hebben.

Verder betaalt in het ene land de overheid wel gedeeltelijk (indirect) mee aan alle procedurele kosten, terwijl in andere landen de procedurele kosten volledig op AAO's worden verhaald.

Daarnaast zijn er grote verschillen in de arbeidsintensiviteit tussen procedures, omdat deze ook afhankelijk zijn van de wijze waarop het zsendende land de procedure heeft ingericht en ten laste brengt.

14. Vier vergunninghouders



Vergunninghouders zijn private organisaties die binnen het vergunningstelsel van de overheid en strikte wet- en regelgeving die adopties omgeven hun werk verrichten. Momenteel zijn er (nog) 4 vergunninghouders. Dat waren er een paar jaar geleden meer. Dit betreffen: A New Way, Nederlandse Adoptie Stichting, Stichting Meiling en Vereniging Wereldkinderen.

Vier vergunninghouders zijn de afgelopen 12 jaren gestopt, te weten: Stichting FLASH, Stichting Hogar en Stichting Afrika al langer geleden. Het afgelopen jaar heet Stichting Kind en Toekomst besloten haar vergunning niet meer te verlengen. De actieve adoptieprogramma's zijn overgenomen.

Het begeleiden, controleren en uitvoeren van interlandelijke adoptieprocedures vraagt om grote zorgvuldigheid en nadrukkelijk kennis en ervaring van en over de culturele normen en waarden en werkwijzen in de landen van herkomst.

De meeste werkzaamheden van vergunninghouders zitten in het primaire proces. Daar zit ook de kwetsbaarheid en daar moet dus ook de kwaliteitsborging zitten.

Het Kwaliteitskader Vergunninghouders stelt daarom ook hoge eisen aan het opleidings- en werkniveau van mensen die direct betrokken zijn bij interlandelijke adoptie.

Deze moeten over minimaal een HBO/bachelor niveau en uitgebreide kennis- en ervaring in specifieke landen of met het adoptieproces beschikken.

Omdat er sprake is van particulier initiatief en geen overheidssteun, zorgt het zelfregulerend vermogen ervoor dat efficiëntie gezocht wordt binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Hierop houdt de overheid toezicht via:

1. Het vergunningstelsel (elke 5 jaar moet de vergunning worden vernieuwd);
2. Overleg met Centrale Autoriteiten in landen van herkomst;
3. Toestemming op aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties en;
4. Elke individuele adoptieprocedure;
5. Toezicht op beheer van de stichtingen door jaarlijks aanleveren van Jaarverslag en financieel jaarverslag.

De overheid heeft veel instrumenten tot haar beschikking om in de Nederlandse ketenstructuur met gemandateerde bevoegdheden en gescheiden taken, rollen en verantwoordelijkheden te controleren, te sturen en toezicht te houden op kwaliteit, routine en continuïteit.

15. Special needs kinderen



Special needs categorieën

In het proces van toestemming worden AAO's voorbereid op welke special needs er zouden kunnen voorkomen en worden zij getoetst op hun openheid en draagkracht. Alles wordt vastgelegd in het gezinsrapport. Dit dient als basis voor de matching.

aandoening/jaar	2010	2015	2016	2017	2018	2019
gezond	34%	15%	20%	10%	13%	5%
verhoogd medisch risico	10%	23%	22%	26%	23%	29%
< 4 operaties	9%	4%	5%	6%	4%	5%
operaties + therapie	13%	14%	9%	4%	4%	4%
blijvende aandoening	18%	20%	19%	14%	16%	17%
belaste sociaal-emotionele achtergrond	10%	24%	25%	40%	40%	40%
onbekend	6%					
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Het beeld dat er steeds meer kinderen met special needs komen, is ook het directe gevolg van het steeds beter in kaart brengen van de achtergronden van adoptiekinderen. In Nederland wordt dit zo uitgebreid mogelijk gedaan, met een zeer brede definitie van special need, om zo goed mogelijk te kunnen matchen. Pas sinds 2010 worden er in Nederland statistieken bijgehouden en sinds 2010 wordt de systematiek ook steeds verder verfijnd. In 2016 en 2018 zijn de definities van special need uitgebreid, waardoor met name meer achtergronden van medisch risico én sociaal belaste achtergrond ook onder de definitie van special need zijn geschaard. Dit is terug te lezen in de statistieken.

Verder is tegenwoordig meer informatie beschikbaar dan in het (recente) verleden. Dat is een goede ontwikkeling, want daardoor kan er steeds beter gematcht worden en kunnen steeds beter de juiste ouders voor een kind worden gezocht. De casussen zijn gelijk, alleen de informatie is rijker en meeromvattend geworden.

Incidenteel blijkt dat er na thuiskomst "meer aan de hand is" dan op het moment van plaatsing bekend was of kon zijn. Los van het feit dat de vergunninghouders afhankelijk zijn van wat er in bepaalde landen aan informatie beschikbaar is en kan komen, geldt ook hier dat het leven an sich risico's met zich mee brengt. Deze worden zoveel mogelijk beperkt door veel informatie op te vragen.

Dat leidt echter ook tot vertragingen in het proces en het is niet moeilijk voor te stellen wat het betekent als er om een hersenscan van een kindje in een Afrikaans land gevraagd wordt op plaatsen waar het volgende ziekenhuis 15 uur rijden is en medische zorg en kennis beperkt.

In de matching wordt hier rekening mee gehouden. Tot slot melden we dat uit de pilot Medische Duiding (waarbij is onderzocht of er verschillen zijn tussen hoe de kinderen bij plaatsing geduid worden in termen van special needs en hoe onafhankelijke Nederlandse kinderartsen deze kinderen duiden) blijkt dat er weinig verschil zit tussen hoe de vergunninghouders kinderen medisch duiden en hoe onafhankelijke kinderartsen de dossiers beoordelen.

Eventuele medische risico's zijn in de huidige adoptiepraktijk vooraf helder in beeld. Matching tussen een bepaald kind en bepaalde AAO's kan alleen plaatsvinden met AAO's die daar ook geschikt voor zijn bevonden door de RvdK. En dit wordt weer gecontroleerd door de CA.

Desondanks is er met ingang van 01 januari 2021 een verplichte medische duiding ingevoerd waarbij een kinderarts de beschikbare informatie over het te plaatste kind duidt als onderdeel van het kind dossier.

16. Leeftijd adoptiekinderen



Initieel kunnen AAO's een toestemming krijgen tot opname van een kind tot 72 maanden op het moment van voorstel. In de adoptieprocedure is het mogelijk om – na aanvullend Raadsonderzoek – een toestemming voor een adoptiefkind te krijgen tot de leeftijd van 96 maanden of daaraan voorbij gaand bij opname van siblings. Dit conform het rapport van de commissie Kalsbeek.

De cijfers van de afgelopen 10 jaar laten een lichte daling zien van het aantal kinderen dat de mogelijkheid krijgt om tussen 0-2 jaar in een nieuw gezin te worden geplaatst; het percentage oudere kinderen neemt licht toe. Dit gegeven houdt enerzijds gelijke tred met toenemende wet - en regelgeving, de gewenste zorgvuldigheid en de hoeveelheid informatie die beschikbaar moet komen. Anderzijds is ook het gevolg van dat er voor “jonge, gezonde” kinderen vaker oplossingen in het land van herkomst zijn. Hierbij constateren we dat de strenge eisen die bijvoorbeeld gesteld worden aan toetreding tot het HAV en onderzoeken die in het land van herkomst vaak onhaalbaar zijn door gebrek aan tijd en geld ook nadelig voor kinderen kunnen uitpakken.

Vanuit wetenschappelijk onderzoek is aangetoond dat het kunnen hechten overigens minder samenhangt met de leeftijd, maar veeleer met traumatische achtergrond of aantal scheidingen in de vroege levensjaren. Zie voor verschillende onderzoeken hierover www.mbtermeulen.nl

*In 2013 meldt Elizabeth Bartholet in haar artikel *The International Adoption Cliff; do child human rights matter?* al het volgende; current regulation requires that most children be held in damaging institutions for 2-5 years or more before they can be placed in adoptive families . Thus many countries require that in-country options be explored before international adoption can be considered, resulting in long delays in placement. As a result, while in earlier times children were often placed internationally as infants, this almost never occurs today”.*

Beide redenen kunnen vanuit het belang van het kind NOOIT een reden zijn om interlandelijke adoptie te stoppen of terug te dringen.

Immers, adoptie is een maatregel die juist bedoeld is voor kinderen die anders geen gezin krijgen waarmee een juridische basis voor het leven bestaat. Als deze er zijn in het land van herkomst geniet dat altijd de voorkeur, mits deze beschikbaar zijn op zo kort mogelijke termijn.

Wel geven de vergunninghouders mee dat we met elkaar ook moeten waken dat het beste belang van kinderen niet in procedures ingesneeuwd raakt en kinderen onnodig lang in tijdelijke situaties verblijven.

Dat geldt voor interlandelijke adopties, maar ook voor nationale situaties en al die Nederlandse kinderen waarvoor biologische ouders niet kunnen, willen of mogen zorgen.

17. Achtergrond, afstammingsgegevens en rootsonderzoek



In deze tijd is niet alleen vanuit de wetenschap maar ook van geadopteerden zelf veel bekend over het belang van kennis over de achtergrond. Adoptie is een thema dat een leven lang een grote betekenis heeft. Het kennen van het achtergrondverhaal en de reden van afstand zijn, naast de legitimiteit van de adoptie, de thema's die in het leven van een geadopteerde een grote rol kunnen spelen. Vergunninghouders hechten aan grote zorgvuldigheid bij het verzamelen en vastleggen van zoveel mogelijk informatie op het moment van matching en plaatsing. De realiteit is namelijk ook dat de werkelijkheid door de tijd verandert en verderop in het leven zaken naar voren kunnen komen die op het moment van plaatsing niet helder waren of niet helder konden zijn.

Op grond van de artikelen 7 en 8 van het IVRK hebben kinderen het recht op afstammingsinformatie. Het HAV en de Guide to Good Practice hebben vervolgens heel duidelijk aangegeven dat dit recht gewogen moet worden tegen de rechten van biologische ouders (artikel 5.7.2). Bekendmaking kan de toekomst of de veiligheid van de geboorteparenten schaden. Daarbij moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met religieuze en culturele aspecten. Maar ook privacy van geboorteparenten en hun familie moet in overweging genomen worden. Met deze aspecten moet ook bij rootsonderzoek en DNA-onderzoek rekening worden gehouden.

Het HAV en de Guide To Good Practice maken ook een duidelijk onderscheid tussen "informatie over identiteit" en "sociaal medische informatie". Zie bijlage 2.

De wijze van inrichting van dit recht op afstamming is conform het HAV dat deze verantwoordelijkheid neergelegd is bij het land van herkomst. Dit is vervolgens per land verschillend geregeld.

Er bestaan verschillen tussen de diverse adoptielanden ten aanzien van de hoeveelheid gegevens die beschikbaar komen in het kinddossier. Binnen Nederland hanteren wij, op basis van het HAV, eisen die minimaal in het kinddossier aanwezig dienen te zijn.

De vergunninghouder verplicht zich om in het belang van het kind, zoveel mogelijk voor de matching relevante informatie te verkrijgen vanuit het land van herkomst, zonder daarbij te treden in de verantwoordelijkheden van het land van herkomst.

De vergunninghouder gaat na of de uit het land van herkomst verkregen informatie over het kind actueel en volledig is. Betrokken partijen houden toezicht op en controleren de juistheid van gegevens voor zover dat mogelijk is.

De werkelijkheid is echter dat niet alle kinderen op het moment van plaatsing of later in hun leven kunnen beschikken over volledige afstammingsinformatie of sociaal-medische informatie.

Bijvoorbeeld omdat ze te vondeling zijn gelegd, of omdat de biologische ouders hun privacy willen waarborgen.

In die gevallen zullen de betrokken partijen gezamenlijk afwegen of adoptie, ondanks het ontbreken van die gegevens en het niet kunnen opsporen van biologische familie, in het belang van het kind is.

Hoe pijnlijk en verdrietig dat ook is voor de betrokken kinderen; dat gegeven wordt gewogen tegen belang van het kind en het recht op te groeien bij een gezin en de schade die langdurig verblijf in tijdelijke situaties oplevert. Dat is een case by case afweging.

Het komt natuurlijk ook voor dat kinderen niet geplaatst kunnen worden, omdat er bijvoorbeeld twijfels zijn over beschikbare informatie of over of er echt geen geschikte biologische familie is waarbij plaatsing mogelijk en gewenst is. Deze kinderen blijven in het land van herkomst. Die casussen zijn echter onzichtbaar voor Nederland. Immers; die kinderen worden door het land van herkomst niet als adoptabel vrijgegeven.

De vergunninghouders in Nederland bewaren van elk kind een adoptiedossier. Hierin zit alle informatie die op moment van plaatsing beschikbaar was. Dit bestaat uit een adoptieouderdeel en een kindeel. Deze dossiers worden conform de wettelijke normen bewaart en conform de daarvoor geldende regels op verzoek van de geadopteerde vrijgegeven vanaf 16 jaar.

Bijlage 1 Artikelen subsidiariteit Guide to Good Practice

46. The principle of subsidiarity is highlighted in the Preamble to the Convention and in Article 4 b). Article 4 b) provides that:

An adoption within the scope of the Convention shall take place only if the competent authorities of the State of origin [...] have determined, after possibilities for placement of the child within the State of origin have been given due consideration, that an intercountry adoption is in the child's best interests;..

47. Subsidiarity. means that States Party to the Convention recognize 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 adoption be considered, and then only if it is in the child's best interests.²⁴ Intercountry adoption serves the child's best interests if it provides a loving permanent family for the child 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.²⁵

48. The subsidiarity principle is central to the success of the Convention. It implies that efforts should be made to assist families in remaining intact or in being reunited, or to ensure that a child has the opportunity to be adopted or cared for nationally. It implies also that intercountry adoption procedures should be set within an integrated child protection and care system, which maintains these priorities. However, States should also ensure that efforts to achieve this goal do not unintentionally harm children by delaying unduly a permanent solution through intercountry adoption. States should guarantee permanency planning in the shortest possible time for each child deprived of his / her parents. Policies should work to promote family preservation and national solutions, rather than to hinder intercountry adoption.

49. This Guide encourages incorporating intercountry adoption within a comprehensive child and family welfare policy. Important steps toward this goal include coherent legislation, complementary procedures and coordinated competences. Such a policy would ultimately incorporate support to families in difficult situations, prevention of separation of children from their family, reintegration of children in care into their family of origin, kinship care, national adoption and more temporary measures such as foster and residential care. Matching for both national and intercountry adoption should be a professional, multi-disciplinary and qualitative decision taken in the shortest possible time on a case-by-case basis, after careful study of the situation of the child and the potential families, and with care being taken that the procedure does not unnecessarily harm the child through its methods of implementation. Such decisions would include systematic implementation of the subsidiarity principle, as appropriate.

50. The Convention refers to .possibilities. for placement of a child in the State of origin. It does not require that all possibilities be exhausted. This would be unrealistic; it would place an unnecessary burden on authorities; and it may delay indefinitely the possibility of finding a permanent home abroad for a child.

51. The principle of subsidiarity should be interpreted in the light of the principle of the best interests of the child. For example:

- It is true that maintaining a child in his or her family of origin is important, but it is not more important than protecting a child from harm or abuse.
- Permanent care by an extended family member may be preferable, but not if the carers are wrongly motivated, unsuitable, or unable to meet the needs (including the medical needs) of the particular child.
- National adoption or other permanent family care is generally preferable, but if there is a lack of suitable national adoptive families or carers, it is, as a general rule, not preferable to keep children waiting in institutions when the possibility exists of a suitable permanent family placement abroad.²⁶
- Finding a home for a child in the country of origin is a positive step, but a temporary home in the country of origin in most cases is not preferable to a permanent home elsewhere.
- Institutionalization as an option for permanent care, while appropriate in special circumstances, is not as a general rule in the best interests of the child.

52. It is noted that in-family adoptions (adoptions by a relative) come within the scope of the Convention (see Chapter 8.6.4 of this Guide). The question may arise as to where the child's best interests lie when the choice is between a permanent home in the State of origin and a permanent home abroad with a family member. Assuming that the two families in question are equally suitable to adopt the child, in most cases the child's interests may be best served by growing up with the biologically-related family abroad. This example illustrates that it is not subsidiarity itself which is the overriding principle of this Convention, but the child's best interests.

53. It is sometimes said that the correct interpretation of .subsidiarity. is that intercountry adoption should be seen as .a last resort.. This is not the aim of the Convention. National solutions for children such as remaining permanently in an institution, or having many temporary foster homes, cannot, in the majority of cases, be considered as preferred solutions ahead of intercountry adoption. In this context, institutionalization is considered as a last resort.

294. The inability to perform national adoptions may cause some States to consider stopping intercountry adoptions until a system can be developed and implemented. However, delaying permanent family placements for children while attempting to enact long-term reform of a child care and protection system in most cases runs contrary to the .best interests. principle. When implementing changes, the use of interim measures should be considered, to allow children in need of permanent family placement to find such a placement in a child-friendly time frame, especially where arrangements for the placement have already begun. Otherwise, children who are currently in institutions and in immediate need of a family may unfortunately remain there for years unless they are placed in permanent families through intercountry adoption. The question of transition or .pipeline. cases (cases started before a moratorium on adoption occurs, or cases not completed when the Convention enters into force) is discussed in detail in Chapter 8.3.2.

Bijlage 2 Artikelen Childs right to information uit de Guide to Good Practice

572. It is a well-accepted view that a child should have a right to obtain information about his or her origins. The child's right to know his or her parents is provided for in Article 7(1) of the *Convention on the Rights of the Child*. However, this right must be balanced against the right of birth parents not to have their identity disclosed to the child who is relinquished for adoption. For example, in some countries an unmarried mother who had consented to the adoption might be later harmed by the disclosure of her past. Therefore, Article 30 does sanction some restrictions to the right of the child to have information, as access is only .in so far as is permitted by the law of that State. Furthermore, States of origin are permitted to withhold identifying information from the report on the child in accordance with Article 16(2) .

573. There is a distinction to be made between information about the birth parents and the disclosure of their identity. Information about the birth parents can be revealed without disclosing their identity or infringing their right to privacy. Such information, for example, about the age, health and social circumstances of the birth parents, may be essential for the adoptive family to have a better understanding of any potential future problems concerning the child's health, development and physical and psychological well-being. Information would not be made public, but only supplied to the adopted child and the adoptive parents. In many countries, the disclosure of information is based on the mutual consent of the adult adopted child and the birth parents.