

Definitief rapport

De toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508AD Utrecht

Telefoon (030) 236 30 30
Fax (030) 236 30 70

mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

17 mei 2016

Opdrachtgever

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Contact

Ido Smits

Loes Soons

Katy Hofstede

Referentie

GV349/conceptrapport

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Korte historische schets	10
1.2 Waarom dit onderzoek?.....	11
1.3 Leeswijzer.....	14
2 Krachtenveldanalyse	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Context	15
2.3 Krachtenveldanalyse	20
3 Scenario's	29
3.1 Analyse van het probleem	29
3.2 Scenario's.....	39
3.3 Verbeteropties voorlichting, gezinsonderzoek, nazorg.....	57
3.4 Afsluitend	60
Bijlage A: Weergave interviews	61
A.1 Bevindingen van algemene strekking.....	61
A.2 Bevindingen per thema.....	63
A.3 Suggesties voor scenario's.....	80
Bijlage B: Betrokkenen	82
Bijlage C: Literatuurlijst	85
Bijlage D: Voorstel tot wetwijziging	88
Bijlage E: Gebruikte afkortingen	90

Samenvatting

Eén van de meest dwingende actuele ontwikkelingen op het gebied van adoptie is het dalend aantal interlandelijke adopties wereldwijd. Zowel het aantal kinderen dat adoptabel is, als het aantal Nederlandse volwassenen dat zich voor adoptie aanmeldt, neemt af. Tegelijk met deze trend wordt een andere ontwikkeling gesignaleerd: de kinderen die voor adoptie in aanmerking komen zijn ouder en/of hebben bijzondere zorgbehoeften ('special needs'). Deze ontwikkelingen raken de hele adoptieketen, en kunnen invloed hebben op de doorlooptijd en de kwaliteit van de werkzaamheden van de verschillende spelers. Meer specifiek leiden ze er toe dat sommige vergunninghouders¹ geconfronteerd worden met dalende inkomsten. Als de dalende lijn in het aantal adopties doorzet, betekent dit verdere financiële druk op de vergunninghouders, en daarmee op de kwaliteit van de match tussen aspirant-adoptiefouder en geadopteerde. Daarnaast kan een faillissement of liquidatie (ontbinding van de rechtspersoon) zorgen voor onzekerheid bij aspirant-adoptiefouders en leert de ervaring dat het ministerie van Veiligheid en Justitie in zulke situaties financieel moet bijspringen.

De Inspectie Jeugdzorg constateerde dat de rol van de landen van herkomst bij de matching groter is geworden. Om die reden beval zij de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan om samen met de partijen die betrokken zijn bij interlandelijke adoptie ieders rol en verantwoordelijkheden te herijken².

Opdracht en proces

Binnen deze context heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een verkenning uit te voeren naar mogelijke scenario's voor de inrichting van een toekomstbestendig stelsel aangaande interlandelijke adoptie. AEF is niet gevraagd om een advies uit te brengen over de keuze voor een scenario.

¹ Vergunninghouders zijn de organisaties die bemiddelen bij interlandelijke adoptie en hiervoor een vergunning hebben gekregen van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

² Signalement van de Inspectie Jeugdzorg, 'Interlandelijke adoptie: herijking nodig', juli 2015.

Dit rapport is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de partijen die actief zijn in de keten voor interlandelijke adoptie. Zo kon gebruik gemaakt worden van de kennis en kunde van de partijen in de keten. De betrokkenheid van alle partijen bij de totstandkoming van dit rapport heeft bijgedragen aan de dialoog in de keten en de basis gelegd voor verdere verbetering van de samenwerking binnen de keten.

Ook zijn in dit proces stakeholders van buiten de keten betrokken. Er zijn interviews gevoerd met vertegenwoordigers van geadopteerden, afstandsouders en adoptiefouders. Ook het wetenschappelijke perspectief is betrokken in de interviewronde en bij de totstandkoming van de scenario's.

De scenario's die beschreven worden in dit rapport vereisen verdere uitwerking. Zij zijn op hoofdlijnen onderzocht en besproken, maar moeten vóór invoering nader bestudeerd worden. Bij voorkeur gebeurt dit middels samenwerking van de ketenpartners.

Onderzoeksofzet en bevindingen interviews

Het voorliggende rapport is gebaseerd op een aanpak bestaande uit vier delen:

- een bureauonderzoek door AEF, op basis van voorhanden zijnde informatie en (later) door betrokkenen aangeleverde documentatie
- een interviewronde langs ruim 20 organisaties en spelers in het adoptieveld
- een proces om scenario's gezamenlijk vorm te geven en af te stemmen
- de synthese van de bevindingen en de presentatie daarvan in het voorliggende rapport.

Gedurende elke fase van dit onderzoek is AEF begeleid door een commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de vergunninghouders, de Raad voor de Kinderbescherming³ en de Stichting Adoptievoorziening (SAV)⁴.

De betrokkenheid van een brede selectie van partijen (binnen en buiten de keten) in de verschillende fases van het proces was noodzakelijk omdat adoptie een onderwerp is waar uiteenlopende meningen over bestaan. Sommige mensen zien het huidige functioneren van de keten als positief, anderen menen dat er grote risico's schuilgaan in het huidige beleid op adoptie. Adoptie raakt aan emotioneel beladen domeinen van de menselijke ervaring en dat is merkbaar in het debat.

Scenario's

Bij het vormgeven van de scenario's heeft AEF er bewust voor gekozen de focus te leggen op twee vraagstukken: het dalend aantal adopties en het veranderende profiel van de geadopteerden. Hierdoor valt een aantal (belangrijke) onderwerpen buiten de scope van de scenario's. Zo zijn de inhoudelijke verbetervoorstellen ten aanzien van voorlichting, nazorg en het gezinsonderzoek geen onderdeel van de scenario's. Wel is relevant dat de daling in het aantal adopties ook speelt bij de ketenpartners die zich met deze onderwerpen bezighouden – en niet alleen voor de vergunninghouders.

³ De Raad voor de Kinderbescherming is verantwoordelijk voor het onderzoek naar de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders.

⁴ De SAV verzorgt de voorlichting en nazorg op het gebied van interlandelijke adoptie.

De inhoudelijke verbetervoorstellen die niet zijn meegenomen in de scenario's, gaan over de voorlichting, het gezinsonderzoek, de nazorg, feedbackloops na de adoptie en de klachtafhandeling. Deze verbetervoorstellen zijn specifiek; ze gaan bijvoorbeeld over de inhoud van de voorlichtingsbijeenkomsten, of de intensiteit van de nazorg. U vindt deze onderwerpen in de scenario's niet terug, maar wel elders in het voorliggende rapport. Die keuze is gemaakt omdat veel van deze ideeën (grotendeels) scenario-onafhankelijk zijn door te voeren.

We hebben ervoor gekozen om vier scenario's uit te werken. Hieronder ziet u een schematisch overzicht van die scenario's, die wij vervolgens allemaal op hoofdlijnen bespreken. In het rapport zelf kunt u meer lezen over de verschillende scenario's.

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

Scenario 1: 'Optimaliseren huidige model'

Dit scenario blijft zo dicht mogelijk bij de huidige situatie. Het is de minimale variant, waarbinnen alle rollen intact blijven en de rollen bij dezelfde spelers belegd blijven. De kern van dit scenario is gedragsverandering bij de verschillende spelers.

Op hoofdlijnen bestaat dit scenario uit:

- Een substantiële inzet op meer samenwerken:
 - door alle spelers
 - bottom-up (niet wettelijk afgedwongen, initiatief vanuit partijen).
- De toezichthouders inventariseren de risico's en houden daar gericht toezicht op (risicogestuurd toezicht).

Risico's en kansen van het scenario

Dit scenario gaat uit van een intrinsieke motivatie van alle partijen in het stelsel om meer samen te werken. Het doel van die samenwerking is het vergroten van het lerend vermogen en het vergroten van de gelijkheid van normhantering voor de moeilijkere gevallen (waarin het bestaande normenkader niet direct een handvat biedt).

Dit scenario is bottom-up; een externe prikkel tot samenwerking ontbreekt en het risico bestaat dus dat dit scenario niet van de grond komt. Bovendien is er geen traditie van vergaande samenwerking tussen alle partijen. Wel zijn partijen in de periode dat AEF betrokken was, verder naar elkaar toe gegroeid.

Als dit scenario onvoldoende stevig wordt geacht vanwege het ontbreken van een externe prikkel, zou de minister er voor kunnen kiezen om dit scenario voor een bepaalde tijd in te voeren. Als de samenwerking niet van de grond blijkt te komen, kan alsnog gekozen worden voor een meer verstrekkend scenario.

Scenario 2: 'Overheid stuurt op het systeem'

Dit scenario is gericht op het creëren van meer eenduidigheid in de rollen van de overheid en de vergunninghouders, binnen de huidige opzet van het stelsel. Het stelsel wordt niet fundamenteel hervormd. Voor dit scenario zijn aanpassingen van de wet nodig.

Dit scenario bestaat uit:

- Een andere rol voor de Centrale Autoriteit (CA)⁵. Enerzijds stelt zij meer kaders, anderzijds neemt zij meer afstand van de uitvoering. De CA bepaalt per zendend land of er geadopteerd mag worden uit dat land en kan mede daardoor stoppen met uitvoeren van een inhoudelijke check op elke afzonderlijke match. Bij het onderzoek voor het wel of niet verlenen van de machtiging per land werkt de CA samen met de vergunninghouder.
- De instelling van een onafhankelijke commissie per vergunninghouder, die toeziet op de uniformiteit en kwaliteit in de matching.
- Meer samenwerking tussen de Inspectie en de CA; toezicht dat in samenhang wordt vormgegeven. De CA krijgt een aanwijzingsbevoegdheid.

Risico's en kansen van het scenario

Het succesvol aanpassen van de rol van de overheid - en de daarbij behorende groei in vertrouwen tussen CA en vergunninghouders en ruimte voor de vergunninghouders - vergt tijd en aandacht. Als er te weinig openheid ontstaat in de relatie tussen de CA en de vergunninghouders, kan de CA zich niet in vertrouwen terugtrekken uit het primaire proces (de inhoudelijke goedkeuring van voorstellen voor matches).

⁵ De Centrale Autoriteit zorgt er op grond van het Haags Adoptieverdrag voor dat de procedure van interlandelijke adoptie op een zorgvuldige manier verloopt en in het belang van het kind is.

Scenario 3: 'Minder spelers'

Het derde scenario is opgebouwd langs twee lijnen:

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

In dit scenario zou een aantal overheidstaken gebundeld worden:

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

Daarnaast voorziet dit scenario in het stellen van een minimum aantal matches per vergunninghouder. Hierdoor zou het aantal vergunninghouders afnemen bij een afnemend aantal adopties. De motivatie hiervoor is tweeledig:

- Er is dan minder kans op onvoorzien faillissement of liquidatie van de vergunninghouders.
- De kwaliteit van de bemiddelingsprocedure is er bij gebaat.

Risico's en kansen van het scenario

Een risico van dit scenario is dat het minimum voor het aantal matches verkeerd gesteld wordt. Bij een te hoge norm is er het risico dat gestopt wordt met matching terwijl de kwaliteit van de matches niet in het geding was en/of dat vergunninghouders nodeloos uit de markt gezet worden. Bij een te lage norm kunnen vergunninghouders toch nog failliet gaan op een onvoorzien moment. De uitdaging is om een goed uitlegbaar en op kwaliteitsoverwegingen gestoeld minimum te stellen.

Ontschotting in het toezicht leidt tot:

- het delen van signalen over risico's
- meer samenhang in de toezichtactiviteiten
- een efficiënter toezichtsproces (ook merkbaar voor de vergunninghouders).

Kanttekening bij dit scenario is dat het zich uitsluitend focust op de vorm van de keten. Voor een optimalisering van dit scenario kan in de praktijk gekozen worden voor het combineren van (elementen van) dit scenario met (elementen van) bijvoorbeeld scenario 1.

Scenario 4: 'Een publieke dienst'

In dit scenario wordt interlandelijke adoptie een publieke aangelegenheid: de gehele keten wordt door de overheid in beheer genomen. Dit zorgt voor een duurzaam systeem bij een verdere afname van het aantal adopties: als de hele keten in één dienst gevat is, kan die dienst met de minste risico's voor het belang van het kind mee-krimpen.

Risico's en kansen van het scenario

Als de overheid de adoptieketen in eigen beheer neemt, kan zij komen tot een terughoudender adoptiebeleid. Een kans die in dit scenario besloten ligt, is dat het vormen van één adoptiedienst een opmaat vormt naar het gezamenlijk (of in grote samenhang) organiseren van pleegzorg, interlandelijke en nationale adopties.

Een risico in dit scenario is de nauwe relatie tussen de minister en de publieke dienst. De ministeriële verantwoordelijkheid voor individuele gevallen kan leiden tot overmatige beheersmaatregelen. Een ander risico bij het invoeren van dit scenario is dat er weinig

overdracht van kennis zal plaatsvinden vanuit het huidige adoptieveld naar de (te vormen/gekozen) organisatie.

Verbeteringen buiten de scenario's

Een aantal van de onderdelen van de adoptieprocedure zijn niet opgenomen in de scenario's. Het bleek niet goed mogelijk om de variëteit aan suggesties te vatten in een beperkt aantal, overzichtelijke scenario's, zonder een bepaalde selectie uit te voeren op de onderwerpen die daarin zijn meegenomen. Er is voor gekozen om de voorlichting, het gezinsonderzoek en de nazorg *buiten de scenario's om* te bespreken. De verbetervoorstellen voor deze onderwerpen zijn dus apart in dit rapport opgenomen en omvatten onder andere:

- Het intensiveren van de samenwerking tussen de vergunninghouders, de SAV en de Raad voor de Kinderbescherming.
- Het aanpassen van het gezinsonderzoek door de Raad, opdat er voldoende aandacht is voor special needs die steeds meer adoptabele kinderen hebben en de eisen die dat aan aspirant-adoptiefouders stelt.
- De notie dat er een behoefte is aan laagdrempelige of intensievere nazorg, ook om zo escalatie van bepaalde problemen te voorkomen.

1 Inleiding

1.1 Korte historische schets

Interlandelijke adoptie is geen nieuw fenomeen. In twintigste-eeuws Nederland was het een activiteit van burgerinitiatieven. De overheid was er in eerste instantie niet bij betrokken. Vanaf de jaren '70 adopteerden steeds meer Nederlandse volwassenen een kind uit een ander land.

In deze periode bleek dat de rechten van de geadopteerde internationaal onvoldoende beschermd waren. Als reactie daarop door de Hague Conference on Private International Law (de Haagse Conferentie voor het Internationaal Privaatrecht, of het HCCH) het initiatief genomen tot het opstellen van een internationale verdrag op basis van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Dit leidde tot het Haags Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie (het Haags Adoptieverdrag).

In Nederland was er vóór 1956 geen wet- en regelgeving op het gebied van adoptie. In de jaren '50 positioneerde de overheid zich voor het eerst ten opzichte van de burgerinitiatieven die op het gebied van adoptie bestonden: ze besloot adoptie binnen de wet te verankeren. In 1988 trad de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen in werking. In deze wet werd de verplichte algemene voorlichting aan aspirant-pleegouders geïntroduceerd, evenals een vergunningstelsel voor bureau's die bemiddelen bij interlandelijke adoptie. Vervolgens, in 1998, ratificeerde Nederland het Haags Adoptieverdrag. Daarmee werd de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) in Nederland het verantwoordelijk gezag, ofwel de 'Centrale Autoriteit' (CA).

De Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen werd omgevormd tot de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka), waarmee het Haags Adoptieverdrag inzake de bescherming van kinderen en samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie werd geïmplementeerd. De burgerinitiatieven werden onder de nieuwe wetgeving 'vergunninghouders' onder toezicht van de Nederlandse Centrale Autoriteit en de Inspectie Jeugdzorg. Sindsdien zijn de publicatie van twee "Guides to Good Practice" door het HCCH en de publicatie van het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie (opgesteld is in samenwerking tussen de vergunninghouders en het ministerie van VenJ) belangrijke ontwikkelingen op het gebied van kwaliteitsborging.

1.2 Waarom dit onderzoek?

1.2.1 Eerder onderzoek

Dit is niet het eerste rapport dat in de afgelopen jaren in Nederland verschenen is over het onderwerp interlandelijke adoptie. De wet inzake interlandelijke adoptie, de Wobka, is al een goed decennium onderwerp van gesprek. De Wobka is tweemaal in concept herschreven, maar tot nu toe is geen herziene versie van de wet in werking getreden. Wel is er veel onderzoek gepubliceerd over interlandelijke adoptie en hoe de wet aangepast zou moeten worden. Voorbeelden daarvan zijn het evaluatierapport over de Wobka uit 2004 door Adviesbureau Van Montfoort, een adviesrapport van Cap Gemini uit 2005 over mogelijkheden om de keten te vereenvoudigen, en het rapport van de commissie Kalsbeek uit 2008. In 2012 volgden een beleidsdoorlichting van het ministerie van VenJ en een reactie op de voorgenomen wijziging van de Wobka door de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Het ministerie van VenJ presenteerde in 2012 een voorontwerp voor een gewijzigde Wobka ter consultatie.

Ook de Inspectie Jeugdzorg (de Inspectie), die toezicht houdt op de keten, publiceerde een aantal rapporten over interlandelijke adoptie. In 2009 evalueerde zij de gezinsrapporten van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en in hetzelfde jaar publiceerde zij een rapport waarin zij de adoptieprocedure en de adoptieketen in bredere zin beoordeelde. In dat laatste rapport constateerde de Inspectie onder andere dat de CA haar rol in de procedures voor interlandelijke adoptie moest versterken. De Inspectie constateerde dat vergunninghouders niet altijd voldoende betrouwbare en volledige informatie over het kind kunnen krijgen en dat de Nederlandse overheid in dergelijke gevallen de verantwoordelijkheid moet nemen om de risico's voor kinderen tot een aanvaardbaar niveau te beperken, dan wel de bemiddeling uit het betreffende land (voorlopig) te staken⁶.

In 2012 heeft de Inspectie Jeugdzorg naar aanleiding van een casusonderzoek geconstateerd dat het zicht op het buitenlandse adoptiefkind, nadat het in een gezin is geplaatst, ontbreekt. Op basis hiervan is een aantal maatregelen genomen op het terrein van adoptieazorg. Een van deze maatregelen betreft het overleg met de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde over het betrekken van kinderartsen bij de duiding van de medische en psychosociale rapportage over het kind en de advisering van vergunninghouders bij de matching.

Ook in 2013 en 2015 publiceerde de Inspectie rapporten: zij onderzocht in die jaren de vergunninghouders voor het verlenen of verlengen van hun vergunning. Per vergunninghouder is een rapport verschenen, waarbij alle vergunninghouders een concluderend positief oordeel hebben ontvangen. Hier op volgend zijn de vergunningen verlengd door de Centrale Autoriteit.

Naar aanleiding van haar onderzoek publiceerde de Inspectie ook een signalement. Hierin beveelt zij de staatssecretaris aan om samen met de Raad voor de Kinderbescherming, de vergunninghouders en de CA binnen het proces van interlandelijke adoptie ieders rol en verantwoordelijkheden te herijken. Ook beveelt zij aan de bijbehorende kwaliteitsnormen te herijken, opdat ook in de toekomst gewaarborgd is dat voor een adoptiefkind de best passende ouders worden gevonden.

⁶ Inspectie Jeugdzorg, Knelpunten in het Stelsel, 2009, p. 11.

De Inspectie pleit voor een herijking waarbij aandacht is voor de matching binnen de veranderende werkelijkheid. Zij legt daarbij de focus op de toenemende verantwoordelijkheid die zendende landen nemen voor het maken van de match, en de vaak beperkte informatiepositie van vergunninghouders⁷. In zijn kamerbrief van september 2015 communiceerde de Staatssecretaris te gaan werken aan een goed onderbouwde en toekomstbestendige visie op de adoptieketen⁸, onder andere naar aanleiding van het signalement van de inspectie

Relevant om te vermelden is dat de vergunninghouders zich niet geheel herkennen in het door de Inspectie geschetste beeld. Zij geven aan dat het per land heel sterk kan verschillen welke rol het land van herkomst en de vergunninghouder hebben in het voordragen van de match. De meeste landen, geven zij aan, vragen een grote inbreng vragen van de Nederlandse vergunninghouder in de beoordelingen van de match.

De afgelopen jaren hebben ook de vergunninghouders zich gebogen over de kwaliteit van hun procedures, en het functioneren van de keten als geheel. Zij werkten samen aan het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie en formuleerden in 2014 het advies 'De adoptieketen in 2020'. In het advies staan 12 aanbevelingen aangaande a) de betaalbaarheid van adoptie en maatwerk in de keten, b) partnerschap tussen de verschillende instanties, c) (onderzoek naar) de draagkracht van de ouders en d) randvoorwaarden in het adoptieproces, zoals voorlichting. De minister heeft het advies aan de Tweede Kamer gezonden⁹ en vervolgens zijn reactie op het advies¹⁰ gegeven. Hij ging in zijn advies inhoudelijk in op de suggesties van de vergunninghouders. Ook gaf hij aan dat hij het perspectief van veranderingen in de organisaties en werkprocessen van de vergunninghouders zelf miste.

Daarnaast is ook de RvdK actief aan de slag (geweest) om haar rol in de keten en haar procedures waar nodig te herijken – onder andere door per januari 2016 het aantal teams op het gebied van interlandelijke adoptie te beperken, en zo een meer eenduidige beoordeling te garanderen.

1.2.2 De noodzaak tot verandering

Eén van de meest dwingende actuele ontwikkelingen op het gebied van adoptie is het dalend aantal interlandelijke adopties wereldwijd. Verklaringen voor deze trend zijn onder andere de toenemende welvaart in veel delen van de wereld en de toenemende mate waarin landen de voorkeur geven aan opvang van kinderen in het eigen land. Dit betekent niet per definitie dat deze kinderen in eigen land in een permanente gezinssituatie terechtkomen; op het individuele niveau bezien zou (bij voorkeur nationale) adoptie voor sommige van deze kinderen een verbetering zijn.

⁷ Inspectie Jeugdzorg, Signalement interlandelijke adoptie, 2015.

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31265-55.html>

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 265, nr. 53

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 265, nr. 55

Naast de groeiende neiging om kinderen in het eigen land te willen opvangen, is ook de afname van het aantal aspirant-adoptiefouders (zowel wereldwijd als in Nederland) een oorzaak van het dalend aantal adopties. Eén van de verklaringen voor deze daling in het aantal aspirant-adoptief is dat er steeds meer en geavanceerder manieren bestaan voor ongewenst kinderloze mensen om tot gezinsuitbreiding te komen (bijvoorbeeld via een vruchtbaarheidsbehandeling). Daarnaast is het aannemelijk dat voor sommige wensouder de verhoogde kosten voor adoptie een rol spelen in hun keuze voor een vorm van gezinsuitbreiding; de kosten van een adoptie zijn niet voor alle Nederlanders op te brengen.

Tegelijk met deze trend wordt een andere ontwikkeling gesignaleerd: het profiel van geadopteerden is anders. De kinderen die voor adoptie in aanmerking komen zijn ouder en/of hebben bijzondere zorgbehoeften ('special needs'). Dit kan een (deel)verklaring zijn voor het dalend aantal interlandelijke adopties. De combinatie van het dalend aantal adopties en de toename van geadopteerden met special needs leidt er toe dat de meeste vergunninghouders geconfronteerd worden met dalende inkomsten. Als de dalende lijn in het aantal adopties doorzet, betekent dit verdere financiële druk op het hele systeem van overheidsinstellingen en vergunninghouders. Financiële druk op vergunninghouders kan invloed hebben op de kwaliteit van de match.

Naast deze actuele veranderingen in het adoptieveld speelt er al langer een ontwikkeling in het maatschappelijk debat rondom adoptie. Waar de adoptie van een kind in de jaren '70 van deze eeuw vooral gezien werd als een idealistische daad (vanuit het idee dat voorkomen werd dat kinderen in het buitenland in extreme armoede moesten opgroeien), wordt adoptie nu op uiteenlopende manieren gezien, variërend van een manier van gezinsuitbreiding tot een kinderbeschermingsmaatregel.

1.2.3 De opdracht aan AEF

Binnen deze context heeft het ministerie van VenJ adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een verkenning uit te voeren naar mogelijke scenario's voor de inrichting van een toekomstbestendig stelsel aangaande interlandelijke adoptie. Op basis van deze scenario's moet door het ministerie een beleids- en wetstraject kunnen worden ingezet. Bij de uitwerking van de scenario's dient AEF aandacht te besteden aan de organisatorische, financiële en uitvoeringstechnische consequenties voor de partijen in de adoptieketen.

Dit traject behelst expliciet *niet* dat AEF een advies uitbrengt over de inrichting van de keten als geheel, of de keuze voor een scenario. Dit rapport beperkt zich dan ook tot het schetsen van de context, het bespreken van de bevindingen uit het onderzoek, het delen van observaties en het beschrijven van de mogelijke scenario's. Feit en mening worden hierbij duidelijk van elkaar gescheiden.

Aanpak

Dit rapport is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de partijen die actief zijn in de keten voor interlandelijke adoptie. We hebben een begeleidingscommissie gevormd (zie voor de samenstelling daarvan Bijlage B: Betrokkenen). De begeleidingscommissie is drie keer bij elkaar gekomen. In overleg met de begeleidingscommissie hebben we ervoor gekozen om het traject te starten met een hei-sessie. Die is gebruikt om samen terug- en vooruit te blikken, en om suggesties te verzamelen voor het te volgen proces. De hoofdmoot van ons onderzoek, vervolgens, was om met een groot aantal (36) mensen te spreken (zowel binnen als buiten de keten). De opgehaalde informatie uit de interviews, plus een analysekader en enkele conceptscenario's, hebben we besproken tijdens twee verdiepingssessies. In bijlage B: Betrokkenen kunt u vinden welke mensen wij gesproken hebben, en wie betrokken waren bij de afzonderlijke bijeenkomsten.

Voor deze aanpak is gekozen om zo goed mogelijk gebruik te kunnen maken van de kennis en kunde van de partijen in de keten, en om draagvlak te creëren voor de scenario's. De betrokkenheid van alle partijen bij het tot stand komen van dit rapport heeft bijgedragen aan een *verdere* verbetering van de samenwerking binnen de keten. Zo hebben de vergunninghouders als input van de hei-sessie een gezamenlijk visiestuk opgesteld, en zijn de partijen steeds in gesprek geweest over de belangrijkste vraagstukken. Dit project, en de gesprekken die naar aanleiding daarvan gevoerd zijn, zijn onderdeel van een proces dat al gaande was en dat ongetwijfeld voortgezet zal worden. De scenario's die beschreven worden in dit rapport dienen in die gezamenlijkheid verder uitgewerkt te worden.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bevat drie hoofdstukken, waarvan u het eerste zojuist gelezen hebt. In dit eerste hoofdstuk hebben wij aangegeven wat, in het kort, de geschiedenis is van interlandelijke adoptie in Nederland. Ook zijn we ingegaan op het huidige onderzoek, met speciale aandacht voor de aanleiding daarvan en noodzaak daartoe.

In het tweede hoofdstuk schetsen wij de Nederlandse adoptieprocedure. We beschrijven de huidige adoptieketen en geven aan welke relaties er bestaan tussen de verschillende instanties die in die keten actief zijn.

Hoofdstuk 3, ten slotte, bevat het sluitstuk van dit onderzoek: de scenario's. We geven een korte schets van de beelden die we hebben verzameld in de interviewronde en tijdens de werksessies. Op basis van de informatie uit de interviews en werksessies hebben we scenario's opgesteld. Per scenario is inzichtelijk gemaakt welke organisatorische, financiële en uitvoeringstechnische consequenties worden voorzien voor de partijen in de adoptieketen.

2 Krachtenveldanalyse

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven:

- Welke wetgeving van toepassing is op interlandelijke adoptie in Nederland (2.2.1).
- Welke instanties een rol hebben in de Nederlandse adoptieketen en wat die rol op hoofdlijnen is (2.2.2).
- Hoe een adoptieprocedure op hoofdlijnen verloopt (2.2.3).
- Wat op het moment de sturings- en verantwoordingsrelaties zijn tussen de instanties in de Nederlandse adoptieketen (2.3).

2.1.1 Opmerkingen vooraf

In paragraaf 2.3 wordt per instantie aangegeven wat haar taken zijn, hoe de governance geregeld is en hoe de financieringsrelaties liggen. In de krachtenveldanalyse ligt de focus op Nederlandse instanties. Daarmee blijven een aantal zeer belangrijke onderwerpen onderbelicht; de positie van afstandsouders, de positie van geadopteerden en de positie van adoptiefouders. Wij hebben daar voor gekozen om in dit hoofdstuk een duidelijke focus op taken, governance en financieringsrelaties te kunnen aanbrengen. De belangen van afstandsouders, geadopteerden en adoptiefouders komen in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde en zijn vanzelfsprekend en uitdrukkelijk betrokken in de interviewronde, bij het onderzoek, en in de vormgeving van de scenario's.

2.2 Context

2.2.1 Relevante wet- en regelgeving

In 1993 is het Haags adoptieverdrag in werking getreden. Het doel van dit verdrag is het waarborgen van de belangen van het kind bij interlandelijke adoptie. Nederland heeft het Haags Adoptieverdrag in 1998 geratificeerd en heeft wettelijke voorzieningen getroffen als invulling van dit verdrag. Deze zijn vastgelegd in:

- een (gewijzigde) Wet opnemingswet buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)
- de Uitvoeringswet Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (de Uitvoeringswet Haags Adoptieverdrag).

De Wobka bepaalt onder andere aan welke voorwaarden aspirant-adoptiefouders moeten voldoen om een buitenlands kind te mogen adopteren. Het ministerie van VenJ heeft twee

maal gewerkt aan een herziening van de Wobka. In eerste instantie lag er in 2006 een voorstel tot wijziging, maar dat is wegens een kabinetswissel niet ter consultatie aan de Kamer aangeboden. Ook in 2011/2012 heeft het ministerie aan een wijziging van de wet gewerkt. In bijlage D is een beschrijving opgenomen van de belangrijkste wijzigingen waar dit voorstel in voorzag. Het voorstel is in 2012 ter consultatie gegaan.

Sinds de ratificatie en implementatie van het Haags Adoptieverdrag in 1998 is de Wobka op een aantal momenten om wetstechnische redenen aangepast. Daarnaast:

- Werden in 2000 de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming samengevoegd tot een Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Deze RSJ kreeg een adviserende rol in het adoptieproces en acteert als adviescommissie in bezwaarzaken bij afwijzing van een verzoek om een beginseltoestemming.
- Werd het in 2001 mogelijk voor paren van gelijk geslacht om kinderen te adopteren.
- Werd adoptiefouders van 2011 tot 2013 een financiële tegemoetkoming verleend (voor kinderen geadopteerd tussen 2009 en 2013) van € 3.700,-, en was het vóór 2009 mogelijk om adoptiekosten als aftrekpost aan te geven bij de belasting.
- Is met het amendement Wolfsen de mogelijkheid gecreëerd om bij uitzondering ook voor aspirant-adoptiefouders vanaf 46 jaar adoptie mogelijk te maken.

De uitvoeringswet voor het Haags Adoptieverdrag stamt uit 1998. Het verdrag voorziet er in dat, voor landen die het Haags Adoptieverdrag hebben ondertekend, de staat van herkomst van het kind (door de vergunninghouder in kwestie) geïnformeerd moet worden over de voorgenomen match. Ook kan de match pas doorgang vinden als de CA van het land van herkomst haar toestemming daarvoor heeft gegeven. Daarnaast voorziet de wet in een aantal bevoegdheden voor de CA:

- De bevoegdheid om op te treden zonder volmacht van degene die zich met een verzoek tot de CA wendt (art. 3).
- Het machtigen van een vergunninghouder om in een bepaald land te bemiddelen (art. 4).
- Het besluit of de match tussen aspirant-adoptiefouder(s) en een buitenlands kind doorgang kan vinden (op basis van het advies van de vergunninghouder) (art. 7).

Belangrijk is dat deze uitvoeringswet alleen geldt voor bemiddeling in landen die aangesloten zijn bij het Haags Adoptieverdrag. De bevoegdheden van de CA die middels de uitvoeringswet zijn geregeld, zijn geïmplementeerd in de Wobka en gelden ook ten aanzien van andere dan verdragslanden.

2.2.2 Partijen

De volgende Nederlandse instanties spelen een centrale rol in de procedures voor interlandelijke adoptie:

- Het Ministerie van Veiligheid en Justitie
 - De Minister van VenJ is aangewezen als de Centrale Autoriteit¹¹ en is als zodanig verantwoordelijk voor de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Haags Adoptieverdrag.
 - De directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken (CBJ) ondersteunt de minister door beheer van de portefeuille Juridische en Internationale Zaken. Onder deze portefeuille valt de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden, die onder andere elke individuele plaatsing controleert.

¹¹ Uitvoeringswet Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie, art. 2.

- De directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) ondersteunt de minister door advisering, coördinatie, ontwikkeling en evaluatie van het strategisch beleid over interlandelijke adoptie¹².
- De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), die formeel ook onder Veiligheid en Justitie valt. De RvdK voert het gezinsonderzoek uit¹³. Ook voert de Raad als het zendend land dat vereist *post placement*-gesprekken.
- De Stichting Adoptievoorzieningen (SAV) verzorgt voor aspirant-adoptiefouders voorlichtingsbijeenkomsten¹⁴ en nazorg.
- De vergunninghouders bemiddelen inzake de opname van een buitenlands kind¹⁵ en zien er op toe dat deze opname volgens de (kwaliteits)regels verloopt.
- De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op de werkzaamheden van de vergunninghouders.
- Ministerie van VWS, die stelselverantwoordelijke is voor de (jeugd)zorg en dus de nazorg bij adoptie.

Er zijn ook instanties die een minder centrale rol spelen, maar wel belangrijk zijn om hier te noemen:

- De Klachtencommissie Vergunninghouders Interlandelijke Adoptie, die klachten over de vergunninghouders behandelt¹⁶.
- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (de IND, een agentschap van VenJ), die verantwoordelijk is voor de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf. Deze dienst en de Raad voor de Kinderbescherming zijn belast met het toezicht op (de voorwaarden voor) de juridische opname van de geadopteerde als Nederlands burger¹⁷.
- De Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), die acteert als adviescommissie in bezwaarzaken bij de afwijzing van een verzoek om een beginseltoestemming.
- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dat verantwoordelijk is voor de nazorg.
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat rechtstreeks en via de posten in het buitenland ondersteuning biedt en betrokken is bij de afgifte van paspoorten aan geadopteerde kinderen uit verdragslanden.
- Rechtspraak, voor uitspraken inzake heradoptie naar NL recht of stiefouderadoptie.

2.2.3 De Adoptieprocedure

In deze paragraaf wordt kort weergegeven hoe de adoptieprocedure op hoofdlijnen verloopt. De adoptieprocedure kan op vele manieren weergegeven worden. Wij hebben er hier voor gekozen om de procedure primair te tonen aan de hand van de stappen die aspirant-adoptiefouders doorlopen. Dit is de meest overzichtelijke manier om te tonen welke Nederlandse instanties op welk moment betrokken zijn. Het is daarmee het meest passende perspectief voor dit hoofdstuk. Wij willen echter benadrukken dat dit geenszins de enige manier is om naar de Nederlandse adoptieprocedure te kijken; principieel gezien verdient het aanbeveling om juist de geadopteerde centraal te stellen. Daarmee komt de focus echter (ook) te liggen op het buitenlandse deel van de procedure.

¹² Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015, art. 21.

¹³ Wobka, art. 5.

¹⁴ Wobka, art. 1-11.

¹⁵ Wobka, art. 16.

¹⁶ Wobka art. 24a.

¹⁷ Wobka art. 25.

Hier hebben wij er voor gekozen om parallel aan het perspectief van de adoptiefouders ook het buitenlandse deel van de procedure in beeld te brengen - opdat we het perspectief van de geadopteerden en de afstandsouders (in minimale variant) kunnen betrekken.

Voordat een buitenlands kind door (een) Nederlandse volwassene(n) kan worden geadopteerd, dienen volgens de Guides to Good Practice van het HCCH de volgende stappen gezet te worden:

- a) Vastgesteld is dat de biologische ouder(s) niet voor het kind kunnen zorgen.
- b) Er is bekeken of het kind volgens het subsidiariteitsbeginsel¹⁸ in eigen land kan worden opgevangen.
- c) De biologische ouders doen juridisch afstand van het kind
- d) Het kind wordt adoptabel verklaard door het zendende land
- e) Het ontvangende land toetst of het kind ook volgens haar eigen normen adoptabel is.¹⁹

Het deel van de procedure dat in Nederland plaatsvindt, is zo ontworpen dat aspirant-adoptiefouders worden geïnformeerd, beoordeeld en gematcht: er wordt bepaald of de aspirant-adoptiefouders geschikte opvoeders zijn en waar hun grenzen liggen. Daarbij worden de volgende stappen doorlopen:

1. Het aanvragen van een beginseltoestemming bij de SAV, die deze taak namens de CA uitvoert.
2. Het volgen van zes verplichte, door de SAV verzorgde voorlichtingsbijeenkomsten.
3. Meewerken aan het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming.
4. Het opstellen van een gezinsrapport door de Raad voor de Kinderbescherming²⁰. Dit rapport bevat de onderzoeksresultaten en een advies over de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders ten behoeve van het verlenen van een beginseltoestemming.
5. Een beslissing van de Centrale Autoriteit over het al dan niet verlenen van een beginseltoestemming²¹. Een beginseltoestemming geldt voor een periode van vier jaar en kan telkens, na onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming, voor een periode van vier jaar worden verlengd. Dat geldt echter alleen tot het 46^e jaar van een van de aspirant-adoptiefouders²².
6. Het inschrijven van de aspirant-adoptiefouders bij een vergunninghouder. De vergunninghouder is de bemiddelende instantie. Afhankelijk van het land zoekt de vergunninghouder bij een buitenlands kind de best passende aspirant – adoptiefouders, of beoordeelt hij of de in het buitenland gemaakte match voldoet aan gestelde de geldende wet- en regelgeving en richtlijnen.

¹⁸ Het subsidiariteitsbeginsel wordt in de Guide to Good Practice van het Haags adoptieverdrag als volgt omschreven: “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 adoption be considered, and then only if it is in the child’s best interests” p. 29.

¹⁹ Volgens de procedure zoals omschreven in de Guides to Good Practice van het HCCH.

²⁰ Wobka, art. 5.

²¹ Wobka, art. 2.

²² Wobka, art. 3 en 5.

7. Het samenstellen van een ouderdossier door de aspirant-adoptiefouders. Dit dossier is het belangrijkste document in de communicatie tussen de vergunninghouder, de ouder(s) en de buitenlandse instanties.
8. Het voorstel voor een match wordt door de vergunninghouder aan de CA van het zendende land²³, en vervolgens aan de CA van Nederland gezonden. In het buitenland wordt de match goedgekeurd. Als dat niet al gebeurd is, wordt beoordeeld of het kind adoptabel is, of het kind matcht met de ouders en hoe de gezondheid van het kind is. De Nederlandse CA toets of de match voldoet aan de Nederlandse normen.
9. Het besluit van de Centrale Autoriteiten (of bevoegde instanties van niet-verdragslanden) (zowel de buitenlandse als de Nederlandse) of de adoptie kan plaatsvinden²⁴.
10. De adoptiefouders kunnen het voorstel accepteren. Als ze dat doen, vindt in het land van herkomst de adoptieprocedure plaats en kunnen ze het kind ophalen in het land van herkomst²⁵. Bij de aankomst in Nederland moet een aantal formaliteiten worden geregeld en wordt aangeraden het kind medisch te laten onderzoeken. In specifieke gevallen kan een heradoptie naar Nederlands recht noodzakelijk zijn.
11. Nazorg door de vergunninghouder²⁶ en de SAV; follow-up rapporten over de geadopteerde indien de regelgeving in het land van herkomst dat vereist.

Het zijn de (aspirant-)adoptiefouders die voorzien in de kosten voor deze procedure. Zij betalen:

- De kosten voor de voorlichtingsbijeenkomsten: € 210 voor de eerste algemene voorlichtingsbijeenkomst en €1385 voor de daarop volgende themabijeenkomsten²⁷ (in totaal €1595).
- De kosten voor bemiddeling door een vergunninghouder (dit zijn de kosten voor bijvoorbeeld het opstellen van het ouderdossier en de reis- en verblijfkosten in het buitenland)²⁸.
- De kosten voor de procedure in het buitenland (inclusief de advocaatkosten).
- Eventueel de kosten voor het omzetten van een adoptie naar Nederlands recht.
- De kosten voor de opvoeding en verzorging van het adoptiekind vanaf het tijdstip van het vertrek van het kind naar Nederland²⁹. Voor kinderen die tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2013 werden geadopteerd, konden adoptiefouders bij de Centrale Autoriteit een tegemoetkoming in deze kosten aanvragen³⁰. Voor 2009 bestond de mogelijkheid om de kosten voor een adoptie als bijzondere kosten voor aftrek van belasting op te voeren. In alle gevallen na 2013 is er geen tegemoetkoming meer mogelijk

²³ In het geval van een niet-verdragsland de daartoe bevoegde instantie in het zendende land.

²⁴ Wobka, art. 7a.

²⁵ Afhankelijk van het land kan op dit moment ook nog een (juridische) adoptieprocedure worden gevolgd in het betreffende land. Soms moeten de verse adoptieouders en de geadopteerde daar gezamenlijk een tijd verblijven. Wanneer dat vereist is, gebeurt het volgens art. 17a van de Wobka onder begeleiding van de vergunninghouder.

²⁶ Haags Adoptieverdrag, artikel 17c.

²⁷ Besluit opneming buitenlandse kinderen ter adoptie, art. 6.

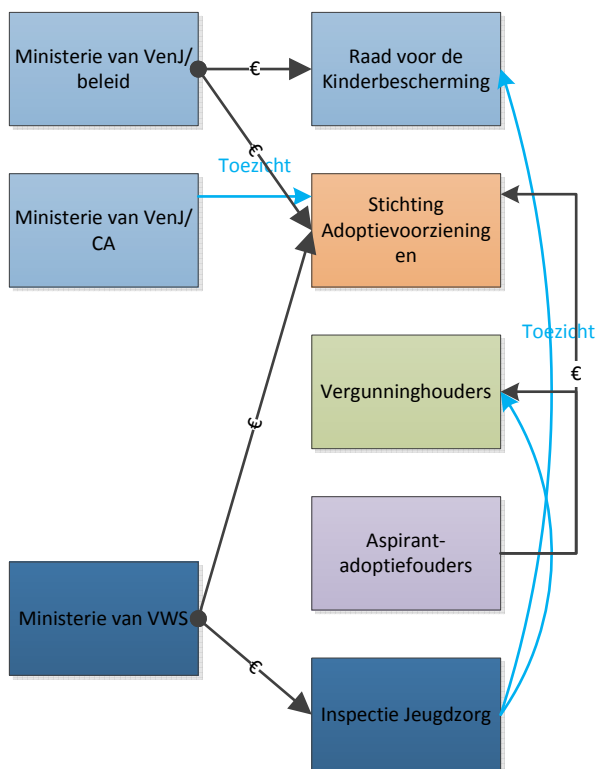
²⁸ Dit zijn expliciet niet kosten die een zendende land of een instituut in een zendend land verhaalt op de adoptiefouders. In het geval dat dergelijke transacties er zijn, vinden die rechtstreeks tussen de instantie en de adoptiefouders plaats.

²⁹ Wobka, art. 9.

³⁰ Wobka, art. 9a.

2.3 Krachtenveldanalyse

In onderstaande figuur is grafisch weergegeven welke financiële en toezichtsrelaties er tussen de partijen in de interlandelijke adoptieketen er zijn.



In dit deel van het rapport gaan we op deze relaties nader in en is (waar relevant) voor elke Nederlandse instantie in de Nederlandse interlandelijke adoptieketen in beeld gebracht:

- welke taken de instantie binnen de adoptieketen vervult
- wat de governance-structuur van en rondom de instantie is
- hoe de instantie gefinancierd wordt.

De paragraaf als geheel schetst een beeld van de relaties tussen deze verschillende instanties.

2.3.1 De minister van Veiligheid en Justitie

Taken

De minister van VenJ is aangewezen als de Centrale Autoriteit³¹ en is als zodanig verantwoordelijk voor de nakoming van de verplichtingen uit het Haags Adoptieverdrag.

De Centrale Autoriteit heeft de bevoegdheid om:

- een beginseltoestemming te verlenen, te verlengen en eventueel weer in te trekken³²

³¹ Uitvoeringswet Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie, art. 2.

³² Wobka, art. 4-6, 15-17, 18

- vergunningen verlenen aan particuliere organisaties om te bemiddelen tussen (aspirant-) adoptiefouders en buitenlandse instanties. De minister kan deze vergunningen ook intrekken³³
- te beslissen over de bemiddeling via door de aspirant-adoptiefouders geïnitieerde contacten in het buitenland (deelbemiddeling)³⁴
- bij opname van een minderjarige door volwassenen die geen beginseltoestemming hebben gekregen, kan de Raad voor de Kinderbescherming – mits dit in het belang van de minderjarige is – de rechter verzoeken om middels een voorlopige voogdijmaatregel te voorzien in het gezag over de minderjarige. Daarna wordt de minderjarige op beslissing van de rechter ofwel geadopteerd door volwassenen die een beginseltoestemming hebben gekregen, ofwel teruggeplaatst naar het land van herkomst³⁵

Op dat de CA deze verantwoordelijkheden kan nemen, dient de vergunninghouder jaarlijks een verslag op te stellen van haar werkzaamheden en staat van baten en lasten. Dit verslag stuurt zij met bijgesloten een toelichting op naar de CA.

Voor adopties uit landen die het Haags Adoptieverdrag hebben ondertekend, heeft de CA de volgende bevoegdheden:

- De bevoegdheid om op te treden zonder volmacht van degene die zich met een verzoek tot de CA wendt³⁶
- Het machtigen van een vergunninghouder om in een bepaald land te bemiddelen³⁷
- Het besluit of de match tussen aspirant-adoptiefouder(s) en een buitenlands kind doorgang kan vinden (op basis van het advies van de vergunninghouder)³⁸. De huidige praktijk is dat alle matches, ook uit niet-verdragslanden, ter goedkeuring worden voorgelegd aan de CA.

Bij het uitvoeren van zijn/haar verantwoordelijkheden wordt de minister ondersteund door de directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) en de directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische zaken (CBJ). Deze directies zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en evalueren van beleid respectievelijk het uitvoeren daarvan.

Governance

De minister legt verantwoording af aan de Tweede Kamer.

³³ Wobka, art. 5, 6, en 18.

³⁴ Wobka, art. 7a.

³⁵ Wobka, art. 10.

³⁶ Uitvoeringswet Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie art. 3

³⁷ Uitvoeringswet Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie art. 4

³⁸ Uitvoeringswet Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie art. 7

2.3.2 De Raad voor de Kinderbescherming

Taken

De Raad doet een gezinsonderzoek en beoordeelt of aspirant-adoptiefouders geschikte ouders zouden zijn voor het opnemen een buitenlands kind in hun gezin. De Raad rapporteert daarover en adviseert de CA over het verlenen van een beginseltoestemming³⁹. Ook geeft de Raad de CA desgevraagd aanvullend advies over het voorstel voor toewijzing van een kind aan de (aspirant-) adoptiefouders.

Governance en toezicht

De RvdK is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hij bestaat krachtens artikel 238 van het Burgerlijk Wetboek. De Raad valt onder verantwoordelijkheid van de minister. De Raad werkt in opdracht van het ministerie en moet aan het ministerie verantwoording afleggen.

Het toezicht op de werkzaamheden van de RvdK is de verantwoordelijkheid van de Inspectie VenJ.

Financiering

Voor de uitvoering van zijn taken wordt de Raad gefinancierd door het ministerie van VenJ.

2.3.3 De Stichting Adoptievoorzieningen (SAV)

Taken

De SAV heeft de verantwoordelijkheid om aspirant-adoptiefouders voor te lichten over adoptie. Die voorlichting bestaat uit een algemene voorlichtingsbijeenkomst en vijf verplichte themabijeenkomsten. Een voorbeeld van een thema dat aan de orde komt, is rouw en rouwverwerking (verlieservaring door afstand doen en door ongewenste kinderloosheid). Ouders kunnen desgewenst gebruik maken van het aanbod van aanvullende bijeenkomsten over specifieke thema's als een bepaalde *special need*.

Daarnaast heeft de SAV een aantal administratieve taken van de CA overgenomen. Deze administratieve taken beslaan de procedures van het moment dat een aanvraag voor een beginseltoestemming wordt ingediend tot het moment dat de Raad voor de Kinderbescherming gevraagd wordt het gezinsonderzoek te beginnen.

Naast deze taken biedt de SAV nazorg in de vorm van (telefonisch) advies, informatie(brochures), cursussen en videobegeleiding. Dit is geen wettelijke taak van de SAV. Sind januari 2015 heeft de SAV op basis van een projectsubsidie van het ministerie van VWS ook een aanbod ontwikkeld van aanvullende preventieve nazorg. Ze benadert hierover zelf adoptiefouders; 90% van de adoptiefouders is op de hoogte van dit aanvullende aanbod, en 40% maakt er daadwerkelijk gebruik van. Dat betekent dat de SAV deze adoptiegezinnen ziet voor meer of minder intensieve nazorg⁴⁰.

³⁹ Wobka, art. 5.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 XVI, nr. 150

Governance en toezicht

De SAV werkt voor wat betreft de voorlichting in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het ministerie heeft in het Besluit opnemig buitenlandse kinderen ter adoptie (Bobka) regels gesteld ten aanzien van de organisatie, inhoud en bekostiging van de voorlichting. Deze regels gaan vooral in op de organisatievorm van de SAV en de manier waarop haar voorlichting gefinancierd wordt. Het Bobka stelt ook eisen aan het bestuur van de SAV, dat een Raad van Toezicht van vier leden heeft.

Financiering

De voorlichtingsbijeenkomsten van de SAV worden gefinancierd uit de bijdragen van aspirant-adoptiefouders. De hoogte van de bijdrage is vastgelegd in artikel 6 lid 2 van het Besluit opnemig buitenlandse kinderen ter adoptie (Bobka), en is sinds 2012 €1595,-. Dit bedrag is onderverdeeld in € 210,- voor de administratiekosten en de informatiebijeenkomst en € 1.385,- voor de vijf voorlichtingsbijeenkomsten. Waar nodig wordt de begroting van de SAV dekkend gemaakt middels een subsidie van het ministerie van VenJ.

Voor het uitvoeren van haar administratieve taken, en het verstrekken van algemene voorlichting over interlandelijke adoptie, wordt de SAV gefinancierd door het ministerie van VenJ. Nadat de directie CBJ het jaarverslag van de SAV (met toelichting van een accountant) heeft ontvangen, wordt het uiteindelijke subsidiebedrag vastgesteld.

De nazorg van de SAV wordt sinds 2015 (en tot in ieder geval 2017) gefinancierd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Zoals vermeld wordt het aanvullende aanbod gefinancierd door het ministerie van VWS.

2.3.4 De vergunninghouders

Taken

De rol van het bemiddelen tussen aspirant-adoptiefouders en buitenlandse instanties ligt bij particuliere organisaties. Dit zijn organisaties die zonder winstoogmerk opereren. Om te mogen bemiddelen, hebben zij een vergunning nodig. Daarom worden deze organisaties vergunninghouders genoemd. Een vergunning geldt voor een periode van drie jaar en kan telkens voor een periode van vijf jaar worden verlengd⁴¹.

Aspirant-adoptiefouders kunnen zich bij een vergunninghouder inschrijven wanneer zij een geldige beginseltoestemming hebben. De ouders kiezen voor één vergunninghouder, en daarmee vaak ook voor een land van herkomst⁴². De vergunninghouder dient vervolgens een aanvraag in het buitenland in, die leidt tot een 'match' tussen kind en adoptiefouders. Als in het buitenland gematcht is, beoordeelt de vergunninghouder of de match voldoet. Daarna krijgen de aspirant-adoptiefouders het voorstel voor de match voorgelegd.

Hiertoe moeten de vergunninghouders:

- contacten onderhouden met de Nederlandse en buitenlandse autoriteiten, instellingen en personen die bij de opnemig van het buitenlandse kind betrokken zijn;
- de betrouwbaarheid van deze Nederlandse en buitenlandse contacten waar nodig onderzoeken;

⁴¹ Wobka, art. 16a.

⁴² Vaak is de keuze voor een vergunninghouder ingegeven door de keuze voor een bepaald land van herkomst, ofwel vanwege een bepaalde affiniteit met dat land, ofwel vanwege het feit dat de aspirant-adoptiefouder uit sommige landen niet mag adopteren (bijvoorbeeld van wege zijn of haar seksuele geaardheid).

- de aspirant-adoptiefouders informeren en ondersteunen in de adoptieprocedure;
- de adoptiefouders begeleiden nadat het buitenlandse kind is opgenomen⁴³.

De vergunninghouders moeten er ook op toezien dat het dossier van het kind compleet is en dat er geen onevenredig hoge vergoedingen betaald worden voor in verband met zijn bemiddeling verrichte diensten.

Governance

Er zijn op het moment 5 vergunninghouders:

- Adoptiestichting A New Way
- Nederlandse Adoptie Stichting (NAS)
- Stichting Kind en Toekomst
- Stichting Meiling
- Vereniging Wereldkinderen

Deze organisaties zijn opgericht door mensen die uit idealisme en/of na het zelf meemaken van een adoptieprocedure besloten hebben een stichting op te richten. Vier van de vergunninghouders werken (grotendeels) met betaalde professionals, één vergunninghouder (Meiling) werkt met louter vrijwilligers.

De Wobka stelt de voorwaarden waaraan de vergunninghouders moeten voldoen: ze moeten handelen in het belang van het kind en mogen geen winstoogmerk hebben. De vergunninghouder dient een zorgvuldige en doeltreffende uitvoering van zijn taken te waarborgen en dient bereid te zijn om samen te werken met andere vergunninghouders⁴⁴.

Ook staat in de Wobka aangegeven dat bij AMvB aanvullende regels gesteld worden, onder andere over het verzamelen van gegevens over het kind. De AMvB in kwestie is het Besluit opnemings buitenlandse kinderen voor adoptie (het Bobka). Het Bobka gaat onder andere over het bestuur van de vergunninghouder. In art. 15 van de Wobka staat dat de vergunninghouders een bestuur van drie leden dienen te hebben. Artikel 12 van het Besluit voegt daar aan toe dat die leden voldoende deskundigheid dienen te hebben met betrekking tot de financiële, de juridische en de maatschappelijke aspecten van de werkzaamheden. In de Wobka noch het Bobka staan eisen opgenomen ten aanzien van een Raad van Toezicht bij de vergunninghouders. Toch hebben drie van de vijf vergunninghouders op eigen initiatief een Raad van Toezicht. Zo hebben de NAS en Vereniging Wereldkinderen beiden een Raad van Toezicht van een voorzitter en vier leden en heeft A new Way een Raad van Toezicht van drie leden.

Toezicht en handhaving

Er wordt toezicht gehouden op het werk van de vergunninghouders. Dit is volgens de Wobka de taak van de Inspectie Jeugdzorg. Dit toezicht is inhoudelijk van aard: de Inspectie gaat na of de vergunninghouders hun taken uitvoeren en zich daarbij aan geldende wet- en regelgeving houden.

⁴³ Wobka, art. 17a en 17b

⁴⁴ Wobka, art. 16.

De vergunninghouders zijn verplicht tot het bijhouden van een zorgvuldige administratie met betrekking tot hun werkzaamheden⁴⁵. Deze instantie houdt toezicht op de (kwaliteit van de) werkzaamheden van de vergunninghouders en brengt hierover verslag uit aan de Centrale Autoriteit⁴⁶. De Centrale Autoriteit zelf krijgt ook verantwoordingsinformatie toegezonden door de vergunninghouders, waaronder financiële verantwoording (balans). Mede op basis hiervan kan de CA eventueel beslissen een vergunning te verlengen of niet.

In samenspraak tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Inspectie Jeugdzorg is in 2006 het toezichtarrangement interlandelijke adoptie tot stand gekomen. Dit toezichtsarrangement beschrijft op welke wettelijke bepalingen de Inspectie toezicht houdt. Naast de naleving van verdragen en wettelijke bepalingen kan de Inspectie bij de uitoefening van het toezicht ook uitvoeringsregels, convenanten, protocollen en kwaliteitskaders als toetsingskader hanteren. De Inspectie maakt hier gebruik van: sinds 2008 gaat zij in haar toezicht uit van (onder andere) het Kwaliteitskader vergunninghouders.

Wanneer de vergunninghouders zich niet aan wet- en regelgeving houden, heeft de CA de mogelijkheid om de vergunning in te trekken. Dat kan wanneer vergunninghouders de wet- en regelgeving overtreden, als er kan worden verwacht dat een vergunninghouder de regels en normen niet naleeft, of als er voor de vergunninghouder te weinig toekomstmogelijkheden zijn met betrekking tot bemiddeling⁴⁷.

In specifieke gevallen kan de overheid (bij een vergunninghouder) ingrijpen door het opleggen van sancties binnen het strafrecht. Specifiek kunnen sancties worden opgelegd indien:

- een vergunninghouder uit winstbejag handelt
- er een buitenlands kind wordt opgenomen zonder beginseltoestemming
- er wordt bemiddeld zonder vergunning

In deze gevallen kan er worden gestraft met een geldboete van maximaal € 8.100. Wanneer er uit winstbejag wordt gehandeld, is ook een gevangenisstraf van maximaal zes maanden mogelijk⁴⁸. Omdat het hier gaat om strafzaken, kan de aangeklaagde ervoor kiezen om in hoger beroep te gaan bij een gerechtshof.

Het financiële toezicht op de vergunninghouders ligt bij de directie CBJ. Vergunninghouders dienen hun financiële administratie zorgvuldig bij te houden. Jaarlijks leggen zij hierover verantwoording af aan het ministerie in de vorm van een jaarverslag en jaarrekening met toelichting van een accountant⁴⁹. Uit de gegevens moet blijken:

- Op welke wijze de betaling van de vergoedingen voor de uitgevoerde diensten heeft plaatsgevonden.
- Op welke wijze er is samengewerkt met buitenlandse instanties⁵⁰.

Kwaliteitseisen

⁴⁵ Regeling aanvraag vergunning bemiddeling interlandelijke adoptie, art. 1.

⁴⁶ Wobka, art. 25.

⁴⁷ Wobka, art. 17 en 18.

⁴⁸ Wobka, art. 27 en 28.

⁴⁹ Kwaliteitskader, art.10.

⁵⁰ Regeling aanvraag vergunning bemiddeling interlandelijke adoptie, art. 1.

Om een zorgvuldig en verantwoord adoptieproces te waarborgen, hebben de vergunninghouders samen met het ministerie van VenJ het 'Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie' opgesteld. Hierin zijn op de wet- en regelgeving aanvullende normen beschreven met betrekking tot de werkzaamheden van de vergunninghouders.

Het kwaliteitskader is door alle vergunninghouders ondertekend. Het document is een toetsingskader voor vergunninghouders voor een eenduidige werkwijze en voor de bewaking van de eigen kwaliteit, waarbij het belang van het kind goed tot uiting komt. Daarnaast dient het document als handvat voor de toezichtstaak van de Inspectie Jeugdzorg.

Het kwaliteitskader bestaat uit drie onderdelen. In het eerste onderdeel staan de uitgangspunten voor interlandelijke adoptie die van belang zijn voor vergunninghouders. Daarnaast staat in dit onderdeel de rol beschreven van de betrokken instanties. Het tweede onderdeel bevat de kwaliteitseisen over de bedrijfsvoering van vergunninghouders. Ten slotte staan in het derde onderdeel de inhoudelijke kwaliteitseisen ten aanzien van het adoptieproces.

De belangrijkste kwaliteitseisen die in het kader beschreven staan, zijn dat de vergunninghouder:

- de interne werkprocessen beschrijft in een kwaliteitshandboek, en daar naar handelt.
- een ISO-certificering bezit.
- een goede bedrijfsvoering kent, met geschikte functieprofielen
- deskundig personeel heeft voor wat betreft:
 - het vaststellen van de bemiddelbaarheid van aspirant-adoptiefouders
 - het onderhouden van contacten
 - de matching tussen de aspirant-adoptiefouders en het kind
 - begeleiding na plaatsing.
- Goed gewaardeerd wordt door de (aspirant-)adoptiefouders die bij hen staan ingeschreven.

Het kwaliteitskader is in 2012 herzien.

Financiering

De vergunninghouders worden voor hun activiteiten bekostigd uit de bemiddelingsbijdragen van de aspirant-adoptiefouders. Er bestaat geen subsidierelatie tussen het ministerie en de vergunninghouders. Wel wordt er, zoals hierboven vermeld, financieel toezicht uitgevoerd door het ministerie van VenJ.

2.3.5 Inspectie Jeugdzorg

Juridisch kader

De Inspectie Jeugdzorg is belast met het toezicht op de vergunninghouders⁵¹. Zoals beschreven hanteert zij hierbij het toezichtsarrangement uit 2006 en het Kwaliteitskader. Met het rapport 'Meer zicht op geadopteerden'⁵² is een afsprakenkader opgesteld. De geformuleerde werkwijze uit dit kader, van handelen tijdens de fase voorafgaand aan de adoptie en de fase na plaatsing van het kind, betreft de inspectie bij haar toezicht.⁵³

⁵¹ Wobka, art. 25.

⁵² DSP-groep, maart 2015

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 XVI, nr. 150

De Inspectie controleert ook de (kwaliteit van de) werkzaamheden van de Raad voor de Kinderbescherming.

Governance

De Inspectie Jeugdzorg is een toezichthoudende instantie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De wettelijke grondslag van de Inspectie ligt in artikel 9a van de Jeugdwet. Hierin is ook vastgelegd dat de Inspectie jaarlijks een verslag van haar werkzaamheden publiceert.

Financiering

De Inspectie wordt bekostigd vanuit de Rijksbegroting.

2.3.6 Overige spelers

Hier volgen nog een aantal spelers met een relevante maar kleine rol in de adoptieprocedure:

Klachtencommissie

(Aspirant-)adoptiefouders en adoptiefkinderen kunnen een klacht indienen bij een vergunninghouder als zij ontevreden zijn over diens gedragingen. Wanneer vergunninghouder en (aspirant-)adoptiefouders er onderling niet uitkomen, moet de vergunninghouder de klacht doorsturen naar de Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie⁵⁴. Deze commissie behandelt de klachten en brengt advies uit aan de betreffende vergunninghouder. De Klachtencommissie stelt jaarlijks een verslag op met betrekking tot de klachten en stuurt deze op naar Inspectie Jeugdzorg⁵⁵ en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

In opdracht van het ministerie van VenJ vindt er bij de binnenkomst van het adoptiefkind een (laatste) controle plaats. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is belast met het toezicht op de feitelijke opneming van het kind⁵⁶, en het verstrekken van een Machtiging voor Voorlopig Verblijf (MVV) bij de aankomst van een kind uit een niet-verdragsland.

Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) acteert als adviescommissie in bezwaarzaken bij de afwijzing van een verzoek om een beginseltoestemming. Ook brengt de RSJ op verzoek van de CA een advies uit over de in dit rapport gepresenteerde scenario's. Zij is om die reden als toehoorder betrokken geweest bij het proces dat leidde tot het opstellen van dit rapport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is stelselverantwoordelijk voor de zorg en het sociaal domein, en in het verlengde daarvan de jeugdhulp – en dus de hulp aan minderjarige geadopteerden. Het ministerie van VWS heeft met ingang van 2015 besloten om de preventieve nazorg door de SAV te subsidiëren.

⁵⁴ Kwaliteitskader, blz. 14

⁵⁵ Besluit klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie, art. 8.

⁵⁶ Wobka, art. 25.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is betrokken bij adoptie in binnen- en buitenland, omdat zij de afgifte van paspoorten aan geadopteerden uit verdragslanden regelt.

3 Scenario's

In dit hoofdstuk worden de scenario's voor de keten voor interlandelijke adoptie gepresenteerd. Dat gebeurt in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.1 behandelen we welke afwegingen hebben geleid tot de keuze voor de uiteindelijke scenario's. Dat gebeurt aan de hand van:

- een beschrijving van de gesignaleerde ontwikkelingen
- een reflectie op de interviews
- een beschrijving van de belangrijkste elementen voor in de scenario's
- een aantal opvallende suggesties ter verbetering, die nog weinig expliciet zijn benoemd.

3.1 Analyse van het probleem

3.1.1 Gesignaleerde ontwikkelingen

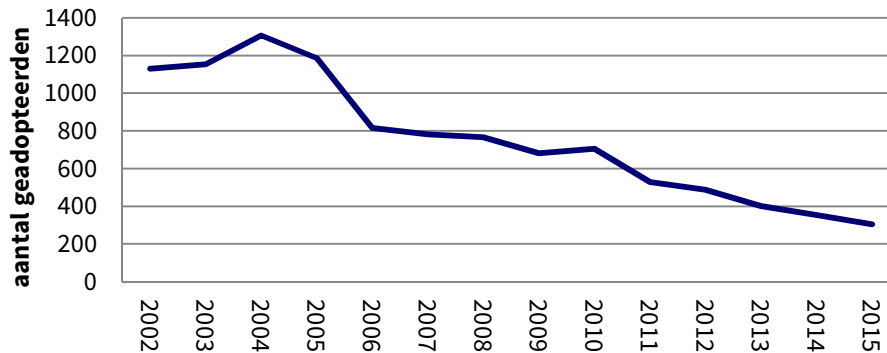
De CA verzamelt data over interlandelijke adoptie. Zo beheert zij cijfers over bijvoorbeeld het jaarlijks aantal ter adoptie opgenomen kinderen⁵⁷. Een aantal van deze data is relevant voor het voorliggende onderzoek. Wij zullen hier de belangrijkste ontwikkelingen illustreren met grafieken, gebaseerd op de data van de CA. Het gaat daarbij om:

- Het aantal ter adoptie aangenomen kinderen, landelijk en uitgesplitst naar verdragslanden en niet-verdragslanden
- Het aantal verzoeken om het verstrekken van een beginseltoestemming
- Het aantal ter adoptie aangenomen kinderen per vergunninghouder per jaar
- Het aandeel ter adoptie aangenomen kinderen per jaar met special needs.

Hieronder is in grafiekvorm weergegeven hoe het aantal ter adoptie aangenomen kinderen zich heeft ontwikkeld sinds 1992.

⁵⁷ Bij niet alle ter adoptie opgenomen kinderen is de in het buitenland uitgesproken adoptie direct erkend, dan wel heeft niet direct adoptie naar Nederlands recht plaats gevonden. We spreken hier dus bij wijze van uitzondering niet van 'geadopteerden'.

Aantal geadopteerden naar Nederland

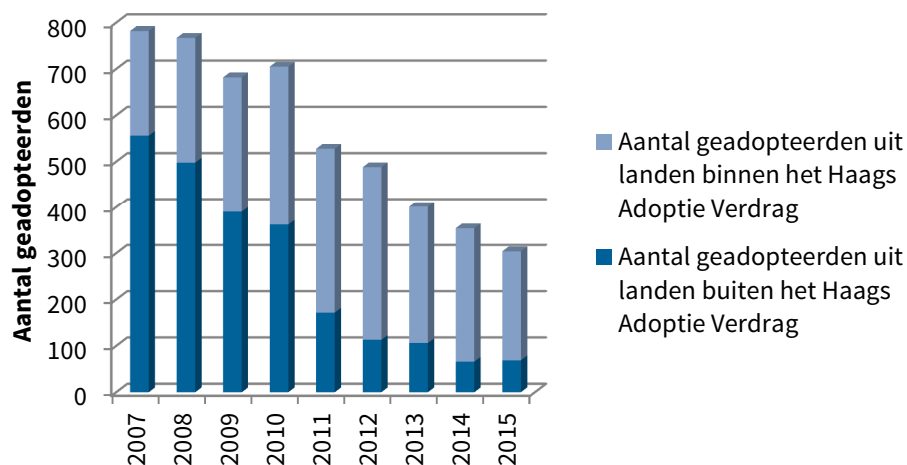


Grafiek 1: aantal ter adoptie opgenomen kinderen in Nederland per jaar (bron: CA)

De grafiek toont dat er in het aantal ter adoptie opgenomen kinderen een stijging zichtbaar is tussen 1992 en 2004, maar dat dit aantal vanaf 2004 steeds daalt ten opzichte van het jaar ervoor – met uitzondering van 2010, toen een lichte stijging ten opzicht van 2009 plaatsvond. Het huidige aantal opgenomen kinderen per jaar is het laagste sinds 1992; in 2015 was er in Nederland sprake van 304 ter adoptie opgenomen kinderen.

Ook is er een onderscheid te maken tussen ter adoptie opgenomen kinderen uit niet-verdragslanden, en uit landen die wel het Haags Adoptieverdrag hebben geratificeerd. Uit onderstaande grafiek kan worden geconcludeerd dat het aandeel van ter adoptie opgenomen kinderen uit landen die zijn aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag is toegenomen. In 2007 was het aandeel van ter adoptie opgenomen kinderen uit verdragslanden op het totaal aantal ter adoptie opgenomen kinderen uit het buitenland 29%. In 2014 was dit 81%. Eén van de verklaringen hiervoor is dat meer landen zich in die periode hebben aangesloten bij het verdrag.

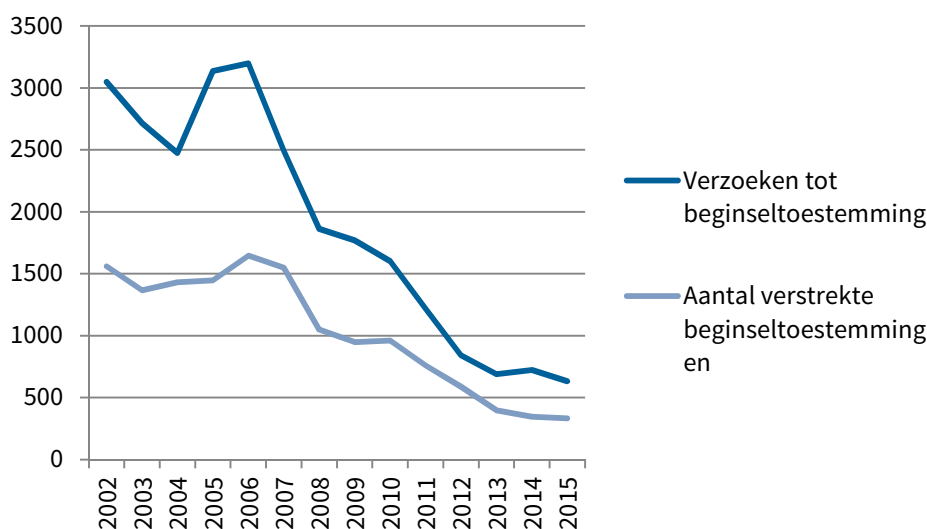
Herkomst van de naar Nederland geadopteerden



Grafiek 2: herkomst van de ter adoptie in Nederland opgenomen kinderen met onderscheid tussen kinderen uit landen die aangesloten zijn bij het Haags Adoptieverdrag en landen die niet zijn aangesloten (bron: SAV).

Een tweede relevante ontwikkeling is het aantal verzoeken tot het verstrekken van een beginseltoestemming. Dit aantal is vanaf 2006 steeds afgenomen ten opzichte van het jaar ervoor (met een lichte stijging in 2014 als uitzondering). Een mogelijke verklaring is de groeiende beschikbaarheid van (steeds) betere en goedkopere alternatieven (zoals IVF). Andere mogelijke verklaringen zijn de kosten van adoptie (in samenhang met een afname en stopzetting van financiële tegemoetkoming) alsmede de financieel economische crisis 2008-2013.

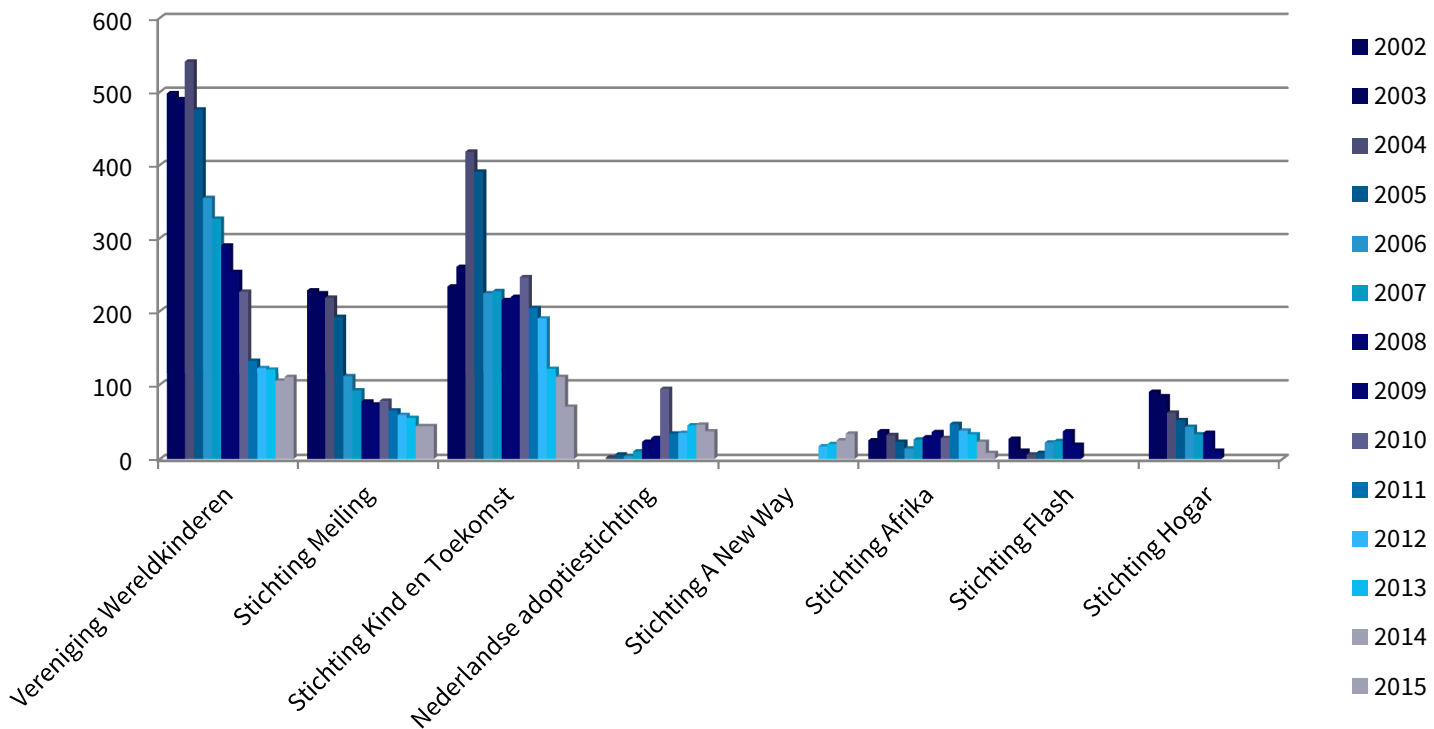
Aantal verzoeken en verstrekkingen van beginseltoestemmingen van en aan aspirant adoptief-ouders



Grafiek 3: aantal verzoeken van aspirant- adoptiefouders om een beginseltoestemming en het aantal verstrekte beginseltoestemmingen door de CA (op basis van het gezinsonderzoek door de Raad) (Bron: CA).

Zoals in het voorgaande is besproken, is de daling van het aantal ter adoptie opgenomen kinderen per vergunninghouder een aanleiding geweest voor dit onderzoek. In de grafiek hieronder zijn de relevante data opgenomen; voor elke vergunninghouder is het aantal geplaatste kinderen vanaf 2002 in beeld gebracht. De Stichtingen Flash, Hogar en Afrika zijn in de periode 2010-2015 uit eigen beweging gestopt met hun activiteiten op basis van diverse overwegingen.

Aantal door de afzonderlijke vergunninghouders geplaatste geadopteerden



Grafiek 4: aantal geplaatste kinderen per vergunninghouder (bron: SAV)

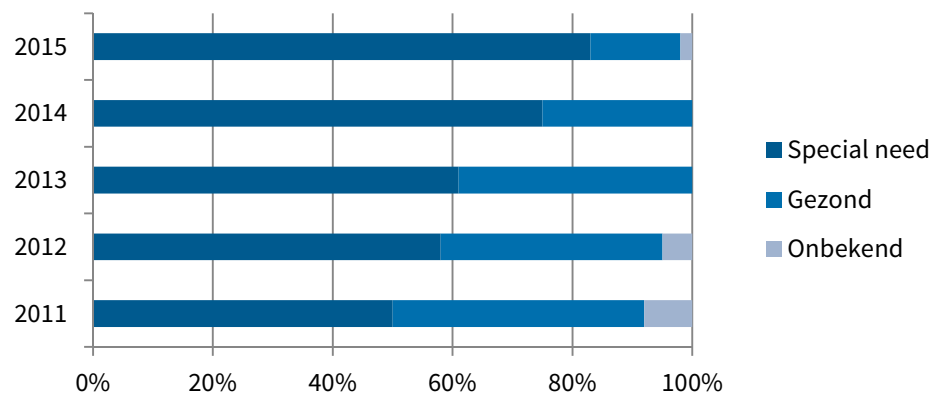
Deze grafiek toont een significante daling (vanaf het moment dat werd gemeten of van moment van oprichting van de organisatie) in het aantal ter adoptie geplaatste kinderen door de Vereniging Wereldkinderen, Stichting Meiling en Stichting Kind en Toekomst. Het aantal ter adoptie geplaatste kinderen door de NAS en Stichting A New Way stijgt; absoluut gezien is het aantal geplaatste kinderen in de afgelopen 5 jaar echter klein, vergeleken met de aantallen plaatsingen die landelijk plaatsvonden in de periode tot 2005. Onderstaande tabel geeft inzicht in de exacte aantallen geadopteerden per vergunninghouder.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vereniging Wereldkinderen	498	490	541	475	354	326	290	254	226	133	123	121	105	110
Stichting Meiling	228	224	218	192	111	92	77	73	78	65	59	55	44	44
Stichting Kind en Toekomst	233	261	418	391	224	227	215	219	247	204	190	122	110	70
Nederlandse adoptiestichting			2	6	4	10	23	28	94	34	35	45	46	37
Stichting A New Way											17	20	25	34
Stichting Afrika	25	37	32	23	14	26	29	36	28	47	38	33	23	8
Stichting Flash	27	11	6	8	22	24	37	19						
Stichting Hogar	90	84	62	52	43	33	35	11						
Tijdelijke bemiddelingen via de CA								1	7	14	18	5	1	0
Overige (deelbemiddelingen)	29	47	29	38	44	48	61	41	25	31	8	0	0	1
Totaal	1130	1154	1308	1185	816	786	767	682	705	528	488	401	354	304

Tabel 1 Cijfers vanaf 2002 over het aantal geadopteerden per vergunninghouder (bron: SAV)

Een vierde relevante ontwikkeling is de groei van het aandeel ter adoptie opgenomen kinderen met een bijzondere zorgbehoefte (special need) ten opzichte van het geheel. In onderstaande grafiek is te zien dat dat aandeel ten opzichte van 2010 is toegenomen. In 2010 was het aandeel 60%, en inmiddels is het gegroeid tot 75% (in 2014). Wel is het relevant om te vermelden dat een ‘special need’ veel verschillende dingen kan betekenen; het kan gaan om een beperking die levenslang gevolgen zal hebben voor het functioneren, maar ook om een probleem dat met een (relatief kleine) medische ingreep te verhelpen of aanzienlijk te verzachten is, een medisch risico betreft of betrekking heeft op een extra sociaal emotionele belasting of achtergrond.

Procentueel aantal gezonde geadopteerden en aantal geadopteerden met een bijzondere zorgbehoefte per jaar



Grafiek 5: aandeel gezonde kinderen en het aandeel kinderen met een bijzondere zorgbehoefte.

3.1.2 Reflectie van AEF op de interviews

In aanvulling op deze kwantitatieve, feitelijke informatie (paragraaf 3.1.1.) geeft AEF in deze paragraaf kort haar reflecties op de interviewronde weer.

In bijlage A Weergave interviews vindt u een inhoudelijke weergave van de interviews. Dit is een geanoniseerd overzicht van de informatie die AEF verzameld heeft tijdens de interviewronde. Het gaat hier om de meningen van al onze interviewpartners, die per thema gerangschikt zijn. Dit zijn verschillende meningen, die samen de breedte van over de adoptieketen bestaande meningen laten zien. De bijlage is bedoeld als een *compleet overzicht* van de input die wij in de interviewronde verzameld hebben. Er is hierop door AEF geen selectie uitgevoerd: alle geuite meningen, hoezeer zij ook onderling tegenstrijdig zijn, vindt u hier terug. Hiermee wil AEF er ieders mening recht doen. Het feit dat een bepaalde manier van kijken is weergegeven in de bijlage, betekent dus expliciet *niet* dat AEF zich er in kan vinden, of onderbouwing heeft voor de argumentatie in kwestie.

De korte weergave van de interviews die hier in de hoofdtekst van het rapport wordt gegeven, is bedoeld om de lessen die wij uit deze gespreksronde hebben getrokken maximaal te benutten.

De interviews

In het kader van dit onderzoek heeft AEF gesproken met vele spelers uit het adoptieveld. Wij spraken onder andere met:

- de vijf vergunninghouders
- vertegenwoordigers van afstandsmoeders, geadopteerden en adoptiefouders
- het ministerie van VenJ
- de Raad voor de Kinderbescherming
- de Inspectie Jeugdzorg
- wetenschappers van relevante vakgebieden
- andere partnerorganisaties, zoals de klachtencommissie en het FIOM

Zoals gezegd vindt u in bijlage B een compleet overzicht van onze gesprekspartners.

De adoptieketen bestaat uit een relatief groot aantal spelers, en tussen deze spelers bestaat een grote variëteit aan zienswijzen en uitgangspunten. De adoptieketen als geheel dient een duidelijk doel: zorgen dat adoptie in Nederland op zodanige wijze plaatsvindt dat hiermee het belang van het kind is gediend. Er wordt echter verschillend gedacht over hoe dat doel bereikt kan worden en wat dat zou moeten betekenen voor hoe de keten wordt ingericht.

Op hoofdlijnen viel ons een aantal dingen op aan de interviewronde:

- Taalgebruik
- Onderlinge verhoudingen
- Adoptie en emotie
- Normen
- Systemen

Deze onderwerpen worden hieronder één voor één besproken.

Taalgebruik

- De taal die gebruikt wordt om over adoptie te spreken, is zeer divers. Er bestaan allerlei woorden voor hetzelfde fenomeen of dezelfde personen. Die variëren soms sterk:
 - Er wordt gesproken van ‘het kind’, van ‘het adoptiekind’ en van ‘de geadopteerde’.
 - Er wordt gesproken van ‘de adoptie’, van ‘afstand’ en van ‘afstand en adoptie’.
 - Er wordt gesproken van ‘de oorspronkelijke ouder’, ‘de biologische ouder’, ‘de afstandsouder’, ‘de ouders van oorsprong’ en ‘de echte ouders’.
 - Er wordt gesproken van de ‘adoptiefouder’, de ‘nieuwe ouder’ en (wederom) ‘de echte ouder’.

- Er wordt gesproken van ‘de vergunninghouder’, ‘de adoptiestichting’, ‘het adoptiebureau’ en ‘de adoptieorganisatie’.
- Een aantal van de gebruikte benamingen is eufemistisch. Het gebruik van deze woorden kan leiden tot wrevel, bijvoorbeeld bij (een deel van de) afstandsouders en geadopteerden.

Onderlinge verhoudingen

- Er wordt weinig informeel gecommuniceerd/teruggekoppeld tussen (samenwerkende) organisaties. Tijdens onze interviewronde is meerdere malen voorgekomen dat een vergunninghouder een beeld had van de werkwijze van een overheidsinstantie dat niet aansloot bij de werkelijkheid. Het gebrek aan onderlinge communicatie over werkwijzen en zienswijzen leidt tot onbegrip en onnodige spanningen.
- Hieraan moet worden toegevoegd dat wij in de interviewronde meerdere malen hebben gehoord dat er de afgelopen jaren verbetering is bewerkstelligd in de onderlinge communicatie. Ook leeft er bij veel partijen de wens om hier (verder) aan te werken.
- Adoptie is historisch gezien een privaat initiatief. De vergunninghouders zijn ontstaan uit idealisme en/of ontevredenheid met eerder uitgevoerde adopties. Wellicht zorgt deze historie ervoor dat:
 - De vergunninghouders niet allemaal makkelijk samenwerken en aangeven dat het onwaarschijnlijk is dat op de korte termijn de samenwerking tussen alle partijen significant zal verbeteren.
 - Er geen open relatie is tussen sommige vergunninghouders.
 - Sommige vergunninghouders kritisch staan tegenover de overheid als geheel, en stereotype beelden hebben van ambtenaren.

Adoptie en emotie

- In Nederland wordt vooral gesproken over interlandelijke adoptie naar aanleiding van incidenten. Het is wenselijk om, (ook) los van incidenten, een open debat te voeren over adoptie. Dit geeft in meer kaders (waar wil Nederland naartoe met interlandelijke adoptie) om een vruchtbare discussie te voeren. Een dergelijk debat zou kunnen ingaan op het verschil tussen adoptie in de Nederlandse maatschappij en in het buitenland. Dit is relevant, omdat in verschillende landen verschillend aangekeken wordt tegen genetische relaties en familiebanden. Daarnaast bestaan er tussen landen grote verschillen in de manier waarop naar adoptie gekeken wordt, waarbij in veel landen een stimuleringsbeleid wordt gevoerd.
- Adoptie is een emotioneel onderwerp. Dat feit wordt echter weinig bespreekbaar gemaakt binnen de adoptieketen zelf. Er wordt door opvallend weinig mensen expliciet gereflecteerd op de emotionele betekenis van adopties – vooral voor de afstandsouders, maar ook voor de geadopteerde en de (aspirant)-adoptiefouders.
- Het is opvallend hoe weinig partijen in de keten bereid zijn om te benoemen wat een onvervulde kinderwens voor mensen betekent (hoe dwingend die kan zijn) en wat dat van de keten vraagt.
- De werknemers/vrijwilligers van de adoptiebureaus vereenzelvigen zich veelal sterk met hun organisatie en haar doelen. Zij verbinden zich op emotioneel niveau met adoptie als fenomeen, en ook met de manier waarop de eigen organisatie adopties uitvoert.

Normen

- Het is opvallend dat er niet op alle onderdelen een eenduidig beeld bestaat van de manier waarop een adoptie tot stand gebracht dient te worden. De Nederlandse adoptieketen dient een duidelijk doel, binnen heldere wet- en regelgeving en onderlinge afspraken, maar de diversiteit in een deel van de (uitvoerings)normen binnen de keten is groot.

- Een voorbeeld hiervan is dat er geen eenduidig beeld is van wat het subsidiariteitsbeginsel inhoudt. Sommigen menen dat het er om gaat dat ‘altijd eerst opvang wordt geregeld in eigen land, en dat pas als dat niet gaat opvang in een ander land een optie wordt’. Anderen benaderen het onderwerp meer als het verschil tussen adoptie en opvang in een tehuis, of het belang van een liefdevol gezin als overstijgend aan dat van het blijven in het land van herkomst. Het Haags Adoptieverdrag met haar Guide to Good Practice geeft hier nadrukkelijk wel een nadere invulling aan.
- Een ander onderwerp waarover de meningen breed uiteen lopen, is het betalen van geld door (aspirant-)adoptiefouders aan het tehuis waar de geadopteerde vandaan komt. Sommige vergunninghouders beschouwen dit als een noodzakelijk kwaad, anderen (binnen bepaalde grenzen) als positief, en weer anderen als onacceptabel en funest. Een heldere, nationaal (uit)gedragen lijn over dit thema ontbreekt – hoewel het HCCH wel een Summary List of Good Practices heeft geformuleerd op het gebied van financiën en adoptie.

Systeem

- De adoptieketen is opvallend complex voor het beperkte aantal adopties dat zij per jaar doet.
- Er wordt in de adoptieketen niet gewerkt aan de hand van één cohorente beleidstheorie. Eén van de belangrijkste onbeantwoorde vragen is of adoptie in Nederland vooral gezien wordt als een ‘laatste redmiddel voor het kind’ of vooral als een veelbelovende vorm van gezinsvorming. Dit bemoeilijkt de keuze voor een bepaalde inrichting van de keten.
- In het debat over adoptie worden vaak het micro- en macro-niveau door elkaar heen gebruikt. Dit bemoeilijkt de discussie. Met het macro-perspectief bedoelen we de discussie op systeemniveau - bijvoorbeeld het feit dat adoptie van kinderen in specifieke landen, wereldwijde handelsstromen teweegbrengt. Met het micro-perspectief bedoelen we adoptie als fenomeen op hele kleine schaal, bijvoorbeeld dat adoptie heel mooi kan zijn wanneer bloeiende en veilige gezinnen ontstaan. Het feit dat het verschil tussen deze perspectieven zelden benoemd wordt, zorgt er voor dat over geen van beide onderwerpen een goed gesprek gevoerd kan worden. Dit weerhoudt ons er als maatschappij van dat we een coherentie visie geformuleren op adoptie (binnen de mondiale werkelijkheid).
- Aan het huidige systeem valt op dat het deels ingericht is als markt, en deels niet. Er is sprake van private spelers zonder winst oogmerk, maar deze private spelers functioneren niet ‘als in een markt’: zij mogen van de overheid de internationale markt ‘verdelen’, door af te spreken wie in welk land bemiddelt. Vanuit in China wordt door drie vergunninghouders actief bemiddeld, en in een beperkt aantal andere landen zijn twee vergunninghouders actief.
- Illegale overbrenging van individuele kinderen door Nederlandse volwassenen wordt niet altijd gesignaleerd. Als dat wel het geval is volgt er geen (zware) civielrechtelijke of strafrechtelijke sanctie. De invalshoeken en meningen over het hoe dient te worden gereageerd op situaties van (vermoedens van) illegale opnemings lopen uiteen. De vergunninghouderhouders hebben hiervoor in december 2015 aandacht gevraagd in een brief aan de vaste commissie van de Tweede Kamer. De vergunninghouders wijzen er in die brief op dat er te verwaarlozen sancties zijn bij een illegale overkomst van een kind.

3.1.3 Analysekamer

Bij het formuleren van de scenario's (die volgen in 3.2) is gewerkt aan de hand van een analysekamer. Dat analysekamer is opgesteld in de eerste verdiepingssessie⁵⁸. Het analysekamer is zo vormgegeven dat het gebruikt kon worden om de voor- en nadelige effecten van het invoeren van bepaalde scenario's in beeld te brengen. In de verdiepingssessie is dit ook gebeurd: de deelnemers konden de voor- en nadelen van de scenario's voor elk thema benoemen.

Het analysekamer bestond uit de volgende elementen:

Effecten op de uitvoering van het primaire proces

De kwaliteit van de match

De doorlooptijd van de procedure

Aantal mogelijk te adopteren kinderen

De mogelijkheid die uitvoerende instanties hebben om professionele afwegingen te maken in ingewikkelde situaties

De mogelijkheid om contacten te onderhouden met de organisaties in het buitenland

Effecten op financieel vlak

De kosten (efficiëntie)

Overige effecten

De mate waarin verantwoordelijkheden helder (niet dubbel) belegd zijn

De houdbaarheid van het stelsel, ook wanneer het aantal adopties verder afneemt of toeneemt

Het gemak waarmee een meer gedeeld normenkader kan ontstaan

De mate waarin het scenario het lerend vermogen van de keten bevordert

De mate waarin minister zijn/haar verantwoordelijkheden kan nemen

Het draagvlak voor het scenario

3.1.4 Elementen van de scenario's

Wij hebben er bewust voor gekozen om niet alle verbetermogelijkheden (die genoemd zijn tijdens de interviews) in scenario's te vatten. Daarvoor zijn drie redenen:

- Ten eerste gaat het niet in alle gevallen om verbetermogelijkheden, hoe relevant ook, die in zichzelf een oplossing bieden voor de risico's die aanleiding waren voor dit rapport. Het

⁵⁸ Om te zien wie hier bij aanwezig was, zie bijlage A.

gaat dan om de daling in het aantal adopties, het veranderende profiel van de kinderen, en de verwachting dat beide trends door zullen zetten.

- Een aantal van de verbetermogelijkheden kan zeer goed geïmplementeerd worden in elk van de mogelijke scenario's: deze verbetermogelijkheden zijn 'scenario-onafhankelijk'. Zij zijn wat ons betreft niet minder relevant of interessant, maar zij sluiten geen opties uit (en zijn daarom vanuit het perspectief van scenario's niet onderscheidend).
- We hebben gezocht naar een balans tussen enerzijds het begrijpelijk houden van de scenario's en anderzijds het opnemen van zo veel mogelijk kansrijke verbetermogelijkheden in de scenario's. Er zijn in de interviews veel en zeer gevarieerde verbetermogelijkheden benoemd. Het combineren van al deze verbetermogelijkheden leidde tot dusdanig veel scenario's, dat wij niet meer zouden kunnen komen tot een overzichtelijke selectie.

We willen benadrukken dat we alle verbetermogelijkheden hebben geanalyseerd die een bijdrage leveren aan de bestendigheid van de adoptieketen in Nederland. Ook de voorlichting, het gezinsonderzoek, de nazorg, de klachtenprocedure, en verbeteropties voor de keten als geheel zijn in overweging genomen als onderdeel van de scenario's. Enkel na rijp beraad van alle mogelijke manieren van vormgeven van mogelijke scenario's, zijn we gekomen tot de beslissing om deze onderwerpen afzonderlijk te behandelen. Om de aangereikte verbeteropties wel een goede plek te geven in dit rapport, zijn deze onderwerpen uitwerkt onder 3.3.

In tegenstelling hierop zijn de verbeteropties of wensen ten aanzien van buitenlandse organisaties hebben *niet* meegenomen, aangezien dit expliciet niet binnen de rijkswijdte van onze opdracht viel. Een voorbeeld van een dergelijke suggestie is de wens om meer en completere informatie te krijgen over het kind. De rol die Nederland kan spelen bij dit soort wensen richting buitenlandse partners is gering.

Nuloptie

Bij de keuze voor de scenario's (hierna in 3.2) is bewust niet gekozen voor het uitwerken van de nuloptie (niets veranderen). De risico's die kleven aan een volledige nuloptie (geen aanpassing in de structuur van de keten, en ook geen aanpassing in gedrag) zijn daarvoor te groot:

- Vergunninghouders worden gefinancierd voor elk afgerond adoptietraject. De kosten voor de adoptie worden betaald door de uiteindelijke adoptiefouders. Als een vergunninghouder een begroting maakt, rekent zij uit wat een bemiddeling door de organisatie kost voor elke *afgeronde* adoptie. Het niet afronden van een aantal procedure (het niet goedkeuren van een aantal matches) kan dus het verschil maken tussen een sluitende begrotingen een tekort op de begroting. Dit zorgt ervoor dat bij een verder teruglopend aantal geplaatste kinderen bij adoptiefouders de druk op de kwaliteit van de matchingsprocedure toeneemt.
- Adoptie is voor aspirant-adoptiefouders (arbeids)intensief en duur (steeds duurder bij een verder afnemend aantal adopties). Dit werkt het gebruik van ongewenste alternatieven in de hand.
- Bij faillissement of liquidatie van een vergunninghouder moeten dossiers en lopende zaken worden overgenomen. Aspirant-adoptiefouders verkeren in onzekerheid. De ervaring leert bovendien dat bij een faillissement in meer of mindere mate financieel bijgesprongen moet worden door het ministerie.

3.2 Scenario's

We hebben ervoor gekozen om vier scenario's uit te werken. Die bevinden zich tussen de volgende twee 'uitersten':

- een bottom-up variant, waarin géén verandering plaatsvindt in wet- en regelgeving. Deze variant gaat uit van verbetering door verandering van gedrag en zelfregulering
- en een variant die uitgaat van maximale verandering van rollen en verantwoordelijkheden door volledige uitvoering van de keten door de overheid.

Tussen deze twee uitersten zijn twee meer 'middle-of-the-road' opties uitgewerkt. Deze scenario's zijn gekozen op basis van een bepaald principe:

- een variant die gaat over de systeemverantwoordelijkheid van de overheid
- een variant die uitgaat van het vereenvoudigen van het stelsel (zonder dat de gehele keten in publieke handen komt).

Dat levert vier scenario's op:

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

Hieronder worden de scenario's één voor één behandeld. Per scenario volgt een beschrijving van:

- wat het scenario inhoudt;
- de kansen en risico's van het scenario in zijn geheel;
- de effecten van het scenario aan de hand van het analysekader.

De scenario's zijn ontworpen om intern coherent te zijn, maar kunnen uiteindelijk in combinatie met elkaar geïmplementeerd worden.

De genodigden van de tweede verdiepingssessie hebben input geleverd voor deze beschrijvingen. Er is toen gesproken over invulling van de vier scenario's, en over de (mogelijke) effecten van de scenario's. In bijlage B kunt u zien wie hier bij betrokken waren.

3.2.1 Scenario 1: ‘Minimaal veranderen’

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

Op hoofdlijnen bestaat dit scenario uit:

- Een substantiële inzet op meer samenwerken:
 - door alle spelers
 - bottom-up (niet wettelijk afgedwongen, initiatief vanuit partijen).
- De toezichthouders inventariseren de risico’s en houden daar gericht toezicht op (risicogestuurd toezicht).

Dit scenario wordt hieronder schematisch weergegeven:

	Wat	Wie	Hoe
P R I M A I R	Bemiddeling	Vergunninghouders	
	Voorstel match		
	Akkoord match	Centrale Autoriteit	
	Begeleiding aspirant-adoptiefouders	Vergunninghouders	
S T U R I N G	Contact buitenlandse CA	Centrale Autoriteit	
	Toezicht - uitvoering	Inspectie Jeugdzorg	Risicogestuurd
	Toezicht - financieel	Centrale Autoriteit	Risicogestuurd
	Vergunningverlening		

Bij het vormgeven van dit scenario was het belangrijkste uitgangspunt om zo dicht mogelijk bij de huidige praktijk te blijven. Daarnaast is aandacht besteed aan de mogelijkheden tot verbetering ten aanzien van:

- de houdbaarheid van het stelsel bij fluctuaties in het aantal adopties
- het ontstaan van meer gedeelde normen
- het bevorderen van het lerend vermogen van de keten.

Ook was het bewust de opzet om een bottom-up scenario vorm te geven, dat leunt op de betrokkenheid van alle organisaties.

Allereerst beschrijven we de kansen en risico’s voor het scenario als geheel. Vervolgens lichten we de effecten toe, en brengen we de kansen en risico’s in beeld op basis van het analysekader.

Risico's en kansen van het scenario als geheel

Dit scenario gaat uit van een intrinsieke motivatie van alle partijen in het stelsel om meer samen te werken. Het doel van die samenwerking is het vergroten van het lerend vermogen en het vergroten van de gelijkheid in normhantering. De sector heeft al eigen normen opgesteld door middel van het kwaliteitskader. Indien wij in dit rapport spreken over meer gelijkheid van normhantering bedoelen we de concretisering van bepaalde normen uit dit kwaliteitskader. Meer specifiek gaat het dan om normen voor de controle van buitenlandse partnerorganisaties, de normen voor (beperkte volledigheid van) het bemiddelingsdossier en de normen bij de matching (wanneer zijn aspirant-adoptiefouders geschikt?). De vraag is of de partijen dezelfde normen hanteren voor de (rand)gevallen (de moeilijkere gevallen) waarin het normenkader minder makkelijk een handvat kan bieden.

Het risico bestaat dat de samenwerking niet van de grond komt; een externe prikkel tot samenwerking ontbreekt. Bovendien is het voor het succes van dit scenario noodzakelijk dat alle partijen meewerken. Alhoewel de samenwerking de afgelopen jaren meer vorm heeft gekregen, is er geen traditie van vergaande samenwerking tussen alle partijen. Het risico is dat er te weinig samenwerkingsbereidheid is om het scenario te doen slagen. Het is mogelijk dat het scenario niet leidt tot meer concretisering of meer harmonisering van de normen, omdat organisaties blijven hechten aan hun autonomie.

Als dit scenario onvoldoende stevig wordt geacht vanwege het ontbreken van een externe prikkel, zou de minister er voor kunnen kiezen om dit scenario voor een bepaalde tijd in te voeren. Als de samenwerking niet van de grond blijkt te komen, kan alsnog gekozen worden voor een meer verstrekkend scenario.

Als de samenwerking wel tot stand komt, is dat direct ook een grote kans: de vruchten van de samenwerking zullen op veel draagvlak kunnen rekenen. Ze zijn immer gezamenlijk en bottom-up ontwikkeld.

Analyse van de effecten

Effecten op de uitvoering van het primaire proces

De kwaliteit van de match

Door een toename van de samenwerking in de keten kan de kwaliteit van de match verbeteren. Er zou meer feedback gegeven en gekregen worden (intervisie/supervisie) en zo zou het lerend vermogen van de hele keten groeien.

Dit scenario biedt echter geen oplossing voor de financiële prikkels in het stelsel. Een verdere afname van het aantal adopties in de keten legt in dit scenario nog steeds druk op de kwaliteit van de match.

De doorlooptijd van de procedure	In principe heeft het scenario geen (substantieel) effect op de doorlooptijd; er verandert weinig tot niets aan de procedure of de betrokkenheid van spelers. Theoretisch gezien is het wel mogelijk dat ofwel door meer samenwerking een snellere procedure mogelijk is, ofwel dat door meer samenwerking meer protocollen ontstaan (wat niet noodzakelijkerwijs een consequentie is), wat een negatief effect zou kunnen hebben op de doorlooptijd van de procedure.
Aantal mogelijk te adopteren kinderen	In principe heeft het scenario geen effect op het aantal mogelijk te adopteren kinderen. Indien door meer samenwerking meer gelijkheid in normhantering ontstaat kan dit effect hebben op het aantal mogelijk te adopteren kinderen. Het kan leiden tot zowel een rem op het aantal adopties als een toename van het aantal adoptabele kinderen.
De mogelijkheid die uitvoerende instanties hebben om professionele afwegingen te maken in ingewikkelde situaties	Door meer samenwerking kan naast informele ook formele uniformering ontstaan. Dit zou de ruimte om professionele afwegingen te maken beperken. Echter: bij steviger samenwerking zouden professionals ook meer ruimte kunnen gaan ervaren, omdat zij beter weten welke afwegingen door andere genomen worden. De duidelijkheid die dit verschaft kan van positieve invloed zijn op de handelingsvrijheid.
De mogelijkheid om contacten te onderhouden met de organisaties in het buitenland	Het scenario heeft geen invloed op de mogelijkheid om contacten te onderhouden met de organisaties in het buitenland.

Effecten op financieel vlak

De kosten (efficiëntie)	<p>Het vergt van alle partijen een grote inzet om de samenwerking vorm te geven. Deze tijdsinzet wordt van iedereen verwacht, en zal capaciteit kosten.</p> <p>Ten opzichte van de andere scenario's is dit scenario het goedkoopste.</p> <p>De samenwerking kan uitmonden in verschillende zaken, en sommige daarvan kunnen kostenverhogend werken. Dit is niet te voorspellen. Echter; als het lukt om meer gelijkheid in normhantering te organiseren (bijvoorbeeld tussen een vergunninghouder en de CA), kan dat leiden tot efficiëntere processen.</p>
-------------------------	--

Overige effecten

De mate waarin verantwoordelijkheden helder belegd zijn (niet dubbel)	Dit scenario heeft geen invloed op de mate waarin de verantwoordelijkheden helder belegd zijn.
Houdbaarheid van het stelsel, ook wanneer het aantal adopties verder afneemt of toeneemt	Door meer risico-gestuurd toezicht kunnen de belangrijkste risico's van een verdere daling ondervangen worden. Het risico-gestuurde toezicht zal in intensiteit toe moeten nemen naarmate het aantal adopties verder afneemt.
Het gemak waarmee een meer gedeeld normenkader kan ontstaan	Door meer samenwerking kan er makkelijker een meer gedeeld normenkader ontstaan.
De mate waarin het scenario het lerend vermogen van de keten bevordert	Door meer samenwerking kan het lerend vermogen groeien.
De mate waarin minister zijn/haar verantwoordelijkheden kan nemen	Door meer samenwerking zou de minister zijn verantwoordelijkheid beter kunnen nemen.
Het draagvlak voor het scenario	De bottom-up benadering draagt bij aan het draagvlak bij vergunninghouders. Voor dit scenario was bij de tweede verdiepingssessie draagvlak.

Relatie tussen scenario 1 'minimaal veranderen' met voorlichting, het gezinsonderzoek en de nazorg

Om het lerend vermogen van de keten te bevorderen is het van belang dat ook de SAV en de Raad voor de Kinderbescherming betrokken worden bij intensievere samenwerking. De betrokkenheid van de SAV en de Raad is cruciaal bij het waarborgen van de kwaliteit van de match; deze partijen vervullen een belangrijke rol in de huidige procedures.

In dit scenario zal het initiatief van partijen komen om de samenwerking te verbeteren. De verbetervoorstellen ten aanzien van voorlichting, het gezinsonderzoek en nazorg, zoals ze beschreven gaan worden in paragraaf 3.3, kunnen onderwerp van gesprek zijn tussen de partijen.

Dat geldt ook voor eventuele afstemming over de manier waarom wordt omgegaan met de toename van special needs: de vraag of het Raadsonderzoek en/of de werkwijze van de vergunninghouders hierop aangepast zou moeten worden, wordt in dit scenario overgelaten aan de betrokken spelers.

3.2.2 Scenario 2: ‘Overheid stuurt op het systeem’

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

Dit scenario bestaat op hoofdlijnen uit 2 lijnen:

- Een andere rol voor de CA; enerzijds stelt zij meer kaders, anderzijds neemt zij meer afstand van de uitvoering.
 - De CA concretiseert de normen uit het kwaliteitskader. Het gaat dat om concretisering van normen voor ingewikkelde casussen, waarin niet direct duidelijk is of ze binnen of buiten de reeds geldende normen vallen.
 - De CA geeft per land een machtiging af (kanaalprospectie). Om dit te kunnen doen trekt de CA samen op met de vergunninghouder. Alleen met een machtiging mag een vergunninghouder actief zijn in een land.
 - De betrokkenheid van de CA aan de voorkant (concretisering normen door CA, machtiging per land en toets door een onafhankelijke commissie bij elke match) wordt zwaarder. Zo kan de CA in de uitvoering meer afstand nemen. Wanneer het de bovengenoemde punten succesvol ingevoerd zijn, kan de CA per match een louter procedurele check doen.
 - Elke vergunninghouder heeft een onafhankelijke commissie⁵⁹. In deze commissie zijn meerdere disciplines vertegenwoordigd. Haar leden zijn niet actief in het uitvoerend proces. De commissie toetst het matchingsvoorstel van de vergunninghouder. Een goedkeuring van de commissie op het matchingsvoorstel is nodig om de procedure voort te zetten. De commissie kan bij moeilijke casussen direct contact opnemen met de CA (dit hoeft niet via de vergunninghouder zelf te gebeuren).
- De sturing van de Inspectie en de CA op de vergunninghouders verandert mee:
 - De CA krijgt een aanwijzingsbevoegdheid om haar taken ten aanzien van het financiële toezicht en de vergunningverlening beter (effectiever) in te kunnen vullen. De CA heeft nu alleen de mogelijkheid om een vergunning in te trekken. Dit is een verstreckende maatregel. Met een aanwijzingsbevoegdheid kan de CA, indien nodig, fijnmaziger sturen op het gedrag van vergunninghouders.

⁵⁹ De stichting Meiling heeft al een Centrale Matchings Unit. Dit is een multidisciplinair team dat op basis van alle rapportages en documenten nogmaals checkt of het voorstel passend is.

- De CA en de Inspectie gaan nauwer samenwerken. Het financiële toezicht, het uitvoeringstoezicht en de vergunningverlening vormen één geheel.
- De Inspectie pakt een bredere rol: zij houdt niet alleen toezicht op de uitvoering, neemt een rol in de ondersteuning van de vergunninghouders via kwaliteitsbevordering en het creëren van lerende cirkels in de keten.

Dit scenario wordt hieronder schematisch weergegeven:

	Wat	Wie	Hoe
P R I M A I R	Machtiging per land	Centrale Autoriteit	i.s.m. Vergunninghouder
	Bemiddeling	Vergunninghouders	
	Voorstel match		
	Akkoord match	Commissie VH	Onafhankelijk
	Begeleiding aspirant-adoptiefouders	Vergunninghouders	
S T U R I N G	Contact buitenlandse CA	Centrale Autoriteit	
	Uitvoeringstoezicht, versterken en leercirkels	Inspectie Jeugdzorg	Meer samenwerking in het toezicht.
	Financieel toezicht, Procedurele toets	Centrale Autoriteit	
	Vergunningverlening		

Dit scenario zou ook in licht gewijzigde vorm overwogen kunnen worden. Als het wenselijk geacht wordt om sterker in te zetten op een meer gedeeld normenkader, kan er voor gekozen worden om één onafhankelijke commissie te vormen (in plaats van een commissie per vergunninghouder). Die commissie zou dan een ‘paraplu’ vormen boven de individuele vergunninghouders, en zou zo efficiënter kunnen werken.

Risico's en kansen van het scenario als geheel

Het succesvol aanpassen van de rol van de overheid - en de daarbij behorende groei in vertrouwen tussen CA en vergunninghouders en ruimte voor de vergunninghouders - vergt tijd en aandacht. Als er te weinig openheid ontstaat in de relatie tussen de CA en de vergunninghouders, kan de CA zich niet in vertrouwen terugtrekken uit het primaire proces (de inhoudelijke goedkeuring van voorstellen voor matches). Haar aanwezigheid zou dan te zwaar kunnen worden.

Het is noodzakelijk dat heldere afspraken gemaakt worden (tussen de CA en vergunninghouders) over de rol van vergunninghouders bij de controle van buitenlandse partners nadat de CA een machtiging voor een land heeft afgegeven. Een mogelijk risico van dit scenario is namelijk dat er minder kritisch wordt gekeken naar de buitenlandse

procedures, omdat al één keer een machtiging is verleend tot bemiddeling in dat specifieke land.

Analyse van de effecten

Effecten op de uitvoering van het primaire proces

De kwaliteit van de match	<p>Door de aanwezigheid van een onafhankelijke commissie wordt wederzijdse feedback en kritische reflectie aangemoedigd binnen de vergunninghouders. Dit kan kwaliteitsverhogend werken.</p> <p>Aan de andere kant kan een commissie die niet duidelijk gepositioneerd is, en waarvan de onafhankelijkheid onder discussie staat, ook gezien worden als een keuring van het eigen vlees. Hier dient bij de invoering van een dergelijke procedurele stap rekening gehouden te worden.</p> <p>De rol van de Inspectie om de uitvoering te ondersteunen via aan kwaliteitsbevordering en het creëren van lerende cirkels in de keten kan ten goede komen aan de kwaliteit van de match.</p>
De doorlooptijd van de procedure	<p>Door introductie van een toets door een onafhankelijke commissie kan de doorlooptijd langer worden.</p> <p>Doordat de CA alleen een procedurele toets doet op het matchingsvoorstel bestaat er niet langer een dubbeling in het uitvoerend proces. Hierdoor kan de doorlooptijd korter worden.</p> <p>Voor kinderen uit een voor Nederland ‘nieuw’ zendend land kan het langer duren voordat de procedure in Nederland ‘klaar’ is voor de eerste matches uit dat land.</p>
Aantal mogelijk te adopteren kinderen	<p>De introductie van de aanwijzingsbevoegdheid en de machtiging per land kan ertoe leiden dat (tijdelijk) niet meer uit bepaalde landen geadopteerd mag worden. Dit heeft invloed op het aantal mogelijk te adopteren kinderen.</p>
De mogelijkheid die uitvoerende instanties hebben om professionele afwegingen te maken in ingewikkelde situaties	<p>De CA zal de normen concretiseren. Dit beperkt de ruimte voor professionals om afwegingen te maken in ingewikkelde situaties. Echter, binnen de geconcretiseerde normen zal de ruimte toenemen doordat de CA alleen een procedure toets doet op het matchingsvoorstel.</p>

De mogelijkheid om contacten te onderhouden met de organisaties in het buitenland	Dit scenario zou leiden tot een voor andere landen merkbare verandering in de Nederlandse aanpak voor interlandelijke adoptie. In de aanloopfase moet dus aandacht besteed worden aan de communicatie van het nieuwe beleid.
	De mogelijkheid bestaat dat de contacten moeilijker te onderhouden zijn als de CA zich kritischer opstelt dan nu het geval is.

Effecten op financieel vlak

De kosten (efficiëntie)	Het instellen van een commissie per vergunninghouder kost geld. Het is voor een kleine vergunninghouder financieel gezien redelijk intensief om een eigen commissie te hebben.
	Het proces wordt aan de voorkant zwaarder (concretisering normen door CA, machtiging per land en onafhankelijke toets bij elke match), en daardoor waarschijnlijk wat duurder. Om te bezien of dit in financiële zin 'opweegt' tegen het afbouwen van de inhoudelijke toets op de match door de CA zou (als onderdeel van het implementatieplan) een maatschappelijke kosten en batenganalyse (MKBA) gemaakt kunnen worden.

Overige effecten

De mate waarin verantwoordelijkheden helder belegd zijn (niet dubbel)	Doordat de CA slechts nog een procedurele toets doet op het voorstel voor een match door de vergunninghouder is de uitvoerende taak van het checken van de match niet meer dubbel belegd.
Houdbaarheid van het stelsel, ook wanneer het aantal adopties verder afneemt of toeneemt	Door meer samenwerking tussen de Inspectie en de CA, meer bevoegdheden voor de CA en meer betrokkenheid van de CA aan de voorkant, kan het toezicht mogelijk beter sturen op het voorkomen van ongewenste situaties die volgen uit een toe- of afname van het aantal adopties.

Het gemak waarmee een meer gedeeld normenkader kan ontstaan	Doordat de CA de normen concretiseert zal er een meer gedeeld normenkader ontstaan.
	<p>Het invoeren van een commissie per vergunninghouder draagt op zichzelf niet bij aan een meer gedeeld normenkader. Een mogelijke oplossing hiervoor zou zijn om de commissie als paraplu boven de vergunninghouders te hangen.</p> <p>In het proces van het afgeven van een machtiging per land zullen de CA en de vergunninghouder veel samenwerken. Dit zorgt ervoor dat de vergunninghouders en de CA meer en met regelmaat in gesprek zijn over hun normen voor de beoordeling van buitenlandse partners. Bij langdurige inzet van alle partijen kan dat leiden tot een natuurlijk en geleidelijk meer gelijktrekken van normen.</p>
De mate waarin het scenario het lerend vermogen van de keten bevordert	<p>Door de aanwezigheid van een onafhankelijke commissie worden wederzijdse feedback en kritische reflectie aangemoedigd binnen de vergunninghouders. Dit verhoogt het lerend vermogen van de medewerkers bij vergunninghouders.</p> <p>De Inspectie krijgt de rol om de uitvoering te ondersteunen via aan kwaliteitsbevordering en het creëren van lerende cirkels in de keten.</p>
De mate waarin minister zijn/haar verantwoordelijkheden kan nemen	Een meer heldere rolverdeling (de overheid stuurt op het systeem en heeft een veel kleinere rol in het primaire proces) draagt bij aan dat alle partijen beter hun verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen.
Het draagvlak voor het scenario	Voor dit scenario leek in de tweede verdiepingssessie draagvlak te zijn.

Relatie tussen scenario 2 'Overheid stuurt op systeem' met voorlichting, het gezinsonderzoek en de nazorg

In dit scenario heeft de Inspectie de rol om partijen te ondersteunen om meer lerend vermogen te creëren. Ook in dit scenario zouden de SAV en de Raad bij dit proces betrokken kunnen worden. De betrokkenheid van de SAV en de Raad kan ook in dit scenario bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de match en de doorlooptijden verkorten.

Ook zou de Inspectie partijen kunnen stimuleren om aan de slag te gaan met verbetervoorstellen ten aanzien van voorlichting, het gezinsonderzoek en nazorg, zoals ze beschreven gaan worden in paragraaf 3.3, kunnen onderwerp van gesprek zijn tussen de partijen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de manier waarop wordt omgegaan met de toename aan geadopteerden met special needs.

3.2.3 Scenario 3: 'Minder spelers'

Het derde scenario is opgebouwd langs twee lijnen:

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

De overheidstaken die in dit scenario gebundeld worden, zijn:

- het toezicht op de uitvoering (dat nu bij de Inspectie ligt)
- het financiële toezicht op de vergunninghouders (dat uitgevoerd wordt door de CA)
- de vergunningverlening (door de CA).

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

Daarnaast voorziet dit scenario in het stellen van een minimum aantal matches per vergunninghouder. Hierdoor zou het aantal vergunninghouders afnemen bij een afnemend aantal adopties. De motivatie hiervoor is tweeledig:

- Er is dan minder kans op onvoorzien faillissement of liquidatie van de vergunninghouders. Hierdoor komen er niet zomaar aspirant-adoptiefouders die al een procedure zijn ingegaan zonder bemiddelaar te zitten. Ook wordt voorkomen dat er dossiers onbeheerd raken.
- De kwaliteit van de bemiddelingsprocedure is er bij gebaat; de vergunninghouders blijven groter (kunnen meerdere mensen in dienst houden, zodat men elkaar scherp houdt en het kan beschikken over specialistische kennis) en de medewerkers onderhouden een bepaalde mate van routine. Voorkomen wordt dat vergunninghouders de druk ervaren om matches sneller goed te keuren vanwege de financiën die samenhangen met elke goedgekeurde match.

Het scenario is hieronder schematisch weergegeven:

	Wat	Wie	Hoe
P R I M A I R	Bemiddeling	Vergunninghouders	Minimum # matches
	Voorstel match		
	Akkoord match	Centrale Autoriteit	
	Begeleiding aspirant-adoptiefouders	Vergunninghouders	
S T U R I N G	Contact buitenlandse CA	Centrale Autoriteit	
	Toezicht - uitvoering	Inspectie	In samenhang
	Toezicht - financieel		
	Vergunningverlening		

Risico's en kansen van het scenario als geheel

Een risico van dit scenario is dat het minimum voor het aantal matches verkeerd gesteld wordt. Bij een te hoge norm is er het risico dat gestopt wordt met matching terwijl de kwaliteit van de matches niet in het geding was, en/of dat vergunninghouders nodeloos uit de markt gezet worden. Bij een te lage norm kunnen vergunninghouders toch nog failliet gaan op een onvoorzien moment. De uitdaging is om een goed uitlegbaar en op kwaliteitsoverwegingen gestoeld minimum te stellen.

Ontschotting in het toezicht leidt tot:

- het delen van signalen over risico's
- meer samenhang in de toezichtactiviteiten
- een efficiënter toezichtsproces (ook merkbaar voor de vergunninghouders).

Als het toezicht ontschot is, kan het niet meer voorkomen dat de organisatie die verantwoordelijk is voor het uitvoeringstoezicht geen zicht heeft op de financiële situatie bij de vergunninghouder.

Kanttekening bij dit scenario is dat het zich uitsluitend focust op de vorm van de keten, niet op het gedrag van instanties in die keten. Hier is voor gekozen omdat het de helderheid van de analyse vergroot. Echter: voor een optimalisering van dit scenario kan in de praktijk gekozen worden voor het combineren van (elementen van) dit scenario met (elementen van) bijvoorbeeld scenario 1.

Analyse van de effecten

Effecten op de uitvoering van het primaire proces

De kwaliteit van de match	<p>De kwaliteit van de match is gewaarborgd doordat:</p> <ul style="list-style-type: none">– De vergunninghouder voldoende mensen in dienst heeft (men houdt elkaar scherp, en kan elkaars werk opvangen).– De vergunninghouder kan beschikken over specialistische kennis.– De medewerkers een bepaalde mate van routine onderhouden.– Dat vergunninghouder geen druk ervaart om matches sneller goed te keuren vanwege de financiën die samenhangen met elke goedgekeurde match. <p>Het risico bestaat dat de kwaliteit van de match geweld aangedaan wordt wanneer vergunninghouders de norm voor het aantal matches net niet dreigen te halen.</p>
De doorlooptijd van de procedure	Dit scenario heeft geen effect op de doorlooptijden.
Aantal mogelijk te adopteren kinderen	Dit scenario zou extra druk kunnen leggen op specifieke contacten van vergunninghouders in de gevallen dat zij de norm niet dreigen te halen.

De mogelijkheid die uitvoerende instanties hebben om professionele afwegingen te maken in ingewikkelde situaties	Dit scenario heeft geen effect op de mogelijkheid die uitvoerende instanties hebben om professionele afwegingen te maken in ingewikkelde situaties.
De mogelijkheid om contacten te onderhouden met de organisaties in het buitenland	Dit scenario heeft geen effect op de mogelijkheid om contacten te onderhouden met de organisaties in het buitenland.

Effecten op financieel vlak

De kosten (efficiëntie)	Bundeling van het toezicht zou kunnen leiden tot efficiënter toezicht en dus lagere kosten.
-------------------------	---

Overige effecten

De mate waarin verantwoordelijkheden helder belegd zijn (niet dubbel)	Bundeling van het toezicht leidt tot meer duidelijkheid over wie welk toezicht uitvoert.
Houdbaarheid van het stelsel, ook wanneer het aantal adopties verder afneemt of toeneemt	<p>Bij een dalend aantal adopties zal dit scenario leiden tot een beter houdbaar stelsel omdat de vergunninghouders die blijven bestaan voldoende matches doen per jaar om de kwaliteit te garanderen.</p> <p>Het risico op faillissement, en de bijbehorende negatieve gevolgen, wordt beperkt.</p> <p>Bij een toenemend aantal adopties heeft het scenario geen effect op de houdbaarheid.</p>
Het gemak waarmee een meer gedeeld normenkader kan ontstaan	<p>In principe leidt dit scenario niet tot een meer gedeeld normenkader voor de hele keten. Wel is het met minder spelers in theorie makkelijker om tot een meer gedeeld normenkader te komen.</p> <p>Ook draagt de bundeling van het toezicht bij aan een meer gedeeld normenkader binnen de organisatie die het toezicht gaat uitvoeren.</p>
De mate waarin het scenario het lerend vermogen van de keten bevordert	Dit scenario heeft geen effect op de mate waarin het lerend vermogen van de keten wordt bevordert.
De mate waarin minister zijn/haar verantwoordelijkheden kan nemen	Meer eenduidigheid in het toezicht leidt tot meer overzicht voor de minister.

Het draagvlak voor het scenario	Ten opzichte van de scenario's 1 en 2 is er voor dit scenario weinig draagvlak, vooral als het uitgevoerd zou worden als een op zichzelf staand geheel (niet in combinatie met andere maatregelen).
---------------------------------	---

Relatie tussen scenario 3 'Minder spelers' met voorlichting, het gezinsonderzoek en de nazorg

De verbetervoorstellen voor de voorlichting, het gezinsonderzoek en de nazorg (zie paragraaf 3.3) die aan dit scenario raken gaan o.a. over meer betrokkenheid bij de voorlichting door de SAV van vergunninghouders (met als doel meer aansluiting bij de praktijk) of de Raad (met als doel minder verzoeken voor aanpassing van het gezinsonderzoek). De voorstellen gingen echter niet zover dat de partijen deze taken in hun geheel zouden willen overnemen (waardoor er minder spelers zouden zijn). In dit scenario zou de verantwoordelijkheid voor het gezinsonderzoek dus blijven liggen bij de Raad, en die voor de voorlichting en nazorg (op de manier zoals nu verdeeld) bij de SAV. Het zou dan ook aan die spelers zijn om de verbetervoorstellen zoals besproken onder 3.3 in overweging te nemen.

3.2.4 Scenario 4: 'Een publieke dienst'

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

Het scenario is hieronder schematisch weergegeven:

	Wat	Wie	Hoe
P R I M A I R	Bemiddeling	Overheid	
	Voorstel match		
	Akkoord match		
	Begeleiding aspirant-adoptiefouders		
S T U R I N G	Contact buitenlandse CA	Tweede Kamer	
	Toezicht - uitvoering		
	Toezicht - financieel		
	Vergunningverlening		

Risico's en kansen van het scenario als geheel

Als de overheid de adoptieketen in eigen beheer neemt, kan zij komen tot een terughoudender adoptiebeleid. Zij onthoudt zich binnen dit beleid bijvoorbeeld van het *zoeken naar* contacten in het buitenland. Het adoptiebeleid van Nederland is er dan op gericht dat kinderen die opvang nodig hebben onder bepaalde voorbehouden hier terecht kunnen. De publieke organisatie die de bemiddeling doet, richt zich echter minder op de 'vraag' naar adoptabele kinderen (en verkleint zo de internationale markt in adoptiekinderen).

Een risico in dit scenario is de nauwe relatie tussen de minister en de publieke dienst. De ministeriele verantwoordelijkheid voor individuele gevallen kan leiden tot overmatige beheersmaatregelen. Een ander risico bij het invoeren van dit scenario is dat er weinig overdracht van kennis zal plaatsvinden vanuit het huidige adoptieveld naar de (te vormen/gekozen) organisatie.

Een ander risico bij het invoeren van dit scenario is dat er weinig overdracht van kennis zal plaatsvinden vanuit het huidige adoptieveld naar de (te vormen/gekozen) organisatie. In gesprekken is hiervoor gewaarschuwd, omdat:

- Sommige vergunninghouders zich zo verbinden met hun organisatie, dat zij aangeven te zullen stoppen met hun werk als hun organisatie ooit opgeheven wordt (en dus niet in dienst willen bij de nieuwe organisatie).
- Er in het veld weinig vertrouwen is in de overheid en haar vermogen om deze taken goed over te nemen.

Een kans die in dit scenario besloten ligt, is dat het vormen van één adoptiedienst een opmaat vormt naar het gezamenlijk (of in grote samenhang) organiseren van pleegzorg, interlandelijke en nationale adopties.

Analyse van de effecten

Effecten op de uitvoering van het primaire proces	Effect
De kwaliteit van de match	<p>De kwaliteit van de match zou kunnen toenemen als gevolg van het ontbreken van een direct financieel belang. Er is geen direct financieel belang als de organisatie gefinancierd wordt vanuit Rijksbudget.</p> <p>Wel kan financiering uit een budget in plaats van door de aspirant-adoptiefouders kwetsbaar zijn. Als het budget dat beschikbaar is voor de organisatie slinkt vanwege een reallocatie van middelen of vanwege een tekort bij het Rijk, kan op een onopvallende manier de kwaliteit van de procedure onder druk komen te staan.</p> <p>De bundeling van alle expertise bij één organisatie kan de kwaliteit van de match bevorderen.</p> <p>In dit scenario is er maar één lijst van aspirant-adoptiefouders. Dit is in het belang van het kind, omdat de keuze uit geschikte ouders groter is (al geldt voor sommige landen dat zij over een lijst van ‘eigen’ aspirant-adoptiefouders willen beschikken).</p> <p>Indien er slechts één organisatie is (en mag zijn) dan is er geen manier om de kwaliteit van deze organisatie aan die van collega-organisaties te spiegelen. Kwaliteitsbevordering zal in dit scenario dus intern georganiseerd moeten worden.</p> <p>In het geval van het slecht functioneren van de publieke organisatie is er geen toezicht dat kan corrigeren, buiten dat van de Tweede Kamer op de minister.</p> <p>Een risico is dat er, net na invoering van dit scenario, nog onvoldoende expertise en kennis aanwezig is in de nieuwe organisatie. Dit risico zal bewust moeten worden beheerst.</p> <p>Er is laagdrempelig nauwere samenwerking mogelijk met het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades en consulaten.</p>
De doorlooptijd van de procedure	<p>Indien dit scenario leidt tot extra beheersmaatregelen, kan dat leiden tot langere doorlooptijden.</p> <p>De doorlooptijden zouden korter kunnen worden omdat alles in één hand ligt.</p>

Aantal mogelijk te adopteren kinderen	<p>Het aantal adopties zou af kunnen nemen omdat de publieke organisatie waarschijnlijk niet actief op zoek zal gaan naar ‘nieuwe’ landen.</p> <p>Indien dit scenario leidt tot extra beheersmaatregelen dan kan dit leiden tot een daling van het mogelijk aantal te adopteren kinderen.</p>
De mogelijkheid die uitvoerende instanties hebben om professionele afwegingen te maken in ingewikkelde situaties	Indien dit scenario leidt tot extra beheersmaatregelen dan kan dit leiden tot minder mogelijkheden voor professionals om professionele afwegingen te maken in ingewikkelde situaties.
De mogelijkheid om contacten te onderhouden met de organisaties in het buitenland	<p>De publieke organisatie kan zowel in het veld als bij overheidsorganisaties deuren openen.</p> <p>De contacten met buitenlandse organisaties zullen formeler van aard zijn.</p>

Effecten op financieel vlak

De kosten (efficiëntie)	<p>Bundeling van alle activiteiten kan leiden tot meer efficiëntie.</p> <p>Het uitvoeringstoezicht en de vergunningverlening komen te vervallen (de Tweede Kamer houdt toezicht op het handelen van de minister).</p> <p>Indien het scenario leidt tot meer beheersmaatregelen, kan dat leiden tot minder efficiëntie.</p> <p>Er zal sprake zijn van aanloopkosten. Deze frictiekosten zijn in dit scenario groter dan in de andere scenario's.</p>
-------------------------	---

Overige effecten

De mate waarin verantwoordelijkheden helder belegd zijn (niet dubbel)	<p>Omdat alle taken bij één organisatie zijn belegd, is het helder verdelen van de verantwoordelijkheden laagrepelig te organiseren. De manier waarop dit scenario tot uitvoering zou worden gebracht, is natuurlijk van grote invloed op de uiteindelijke onderverdeling van die verantwoordelijkheden.</p> <p>Voor aspirant-adoptiefouders is er één duidelijk aanspreekpunt.</p>
---	---

Houdbaarheid van het stelsel, ook wanneer het aantal adopties verder afneemt of toeneemt	Het scenario is houdbaar bij zowel een toe- als afname van het aantal adopties. De publieke dienst moet voldoende flexibel zijn om tijdig op- en af te schalen.
Het gemak waarmee een meer gedeeld normenkader kan ontstaan	Omdat alle activiteiten binnen één organisatie uitgevoerd worden, draagt dit scenario relatief het meest bij aan het ontstaan van een meer gedeeld normenkader.
De mate waarin het scenario het lerend vermogen van de keten bevordert	Door de bundeling van de activiteiten binnen een organisatie is het makkelijker om lerend vermogen te bevorderen.
De mate waarin minister zijn/haar verantwoordelijkheden kan nemen	In dit scenario is het adoptieproces goed te beïnvloeden door de minister: hij of zij kan zijn of haar verantwoordelijkheid goed nemen. Het 'dichtbij' plaatsen van de adoptieketen is een risico voor de minister. Adoptie is een politiek gevoelig dossier. In dit scenario is de minister direct verantwoordelijk. Een alternatief zou zijn om de taken te beleggen bij een ZBO.
Het draagvlak voor het scenario	Er is weinig draagvlak voor dit scenario in het veld. Dit gebrek aan draagvlak komt voort uit een beperkt vertrouwen in de overheid, en uit de angst dat de keuze voor dit scenario zou leiden tot een verlies van kennis.

Organisatievorm

Dit scenario specificeert niet door welk overheidsorgaan de adoptieketen zou worden overgenomen. Wel zijn tijdens de interviewronde en de verdiepingssessie vooral twee opties genoemd:

- Adoptie onderbrengen bij de Raad voor de Kinderbescherming
 - Hierbij kan desgewenst het gezinsonderzoek organisatorisch gescheiden worden van de rest van de procedure.
- Een 'nationale adoptiedienst', die als ZBO op enige afstand van de minister wordt geplaatst.
 - Alternatief is om interlandelijke adoptie rechtstreeks onder de minister te laten vallen.

Alternatief: één vergunninghouder

Bij het vormgeven van de scenario's is ook stilgestaan bij de optie om één vergunninghouder te vormen. De bestaande vergunninghouders zouden in dit scenario samengaan, en er zou concentratie plaatsvinden zonder dat de adoptieketen in publiek beheer zou komen. Dit scenario is in veel van de interviews aan de orde geweest, en in alle gevallen gaf men aan dat het onwaarschijnlijk was dat er draagvlak zou zijn voor dit scenario. AEF heeft er daarom voor gekozen het niet nader uit te werken.

Relatie tussen scenario 4 'Een publieke dienst' met voorlichting, het gezinsonderzoek en de nazorg

In het kader van scenario 4 'Een publieke dienst' is de vraag relevant of het wenselijk is om de voorlichting, het gezinsonderzoek en de nazorg ook bij de publieke dienst onder te brengen. Zoals hierboven genoemd zou het, binnen dit scenario, mogelijk zijn om alle activiteiten onder te brengen bij de Raad. In dit geval zou in ieder geval goed nagedacht moeten worden over de vraag hoe een onafhankelijk gezinsonderzoek gewaarborgd zou blijven, en hoe de inrichting van dat onderzoek zo goed mogelijk zou inspelen op de toenemende aantallen geadopteerden met special needs.

In het kader van dit scenario zijn de verbetervoorstellen relevant over meer betrokkenheid van vergunninghouders en de Raad bij de voorlichtingsactiviteiten van de SAV.

3.3 Verbeteropties voorlichting, gezinsonderzoek, nazorg

Hier presenteert AEF een aantal opties ter verbetering die buiten de scenario's vallen. Zoals in 3.1.4 vermeld is, is pas na afweging van vele vóór- en nadelen van verschillende vormen voor scenario's besloten om deze verbeteropties niet mee te nemen in de scenario's. De begrijpelijkheid van het rapport zou in het geding zijn gekomen als wij hadden geprobeerd alles te vatten in één set scenario's. Vandaar dat sommige (wel degelijk relevante) onderdelen van de adoptieprocedure hier apart aan bod komen.

AEF wil hier benadrukken dat het gaat om suggesties van verschillende spelers in het adoptieveld, die niet allemaal vanuit één beleidsvisie zijn beschreven. Deze suggesties heeft AEF ook niet onderzocht op haalbaarheid dan wel daadwerkelijke bijdrage aan de kwaliteit van de adoptieprocedure.

Voorlichting

Ten aanzien van de voorlichting aan aspirant-adoptiefouders zijn in de interviews de volgende suggesties gedaan:

- Er zou in de voorlichting meer aandacht uit kunnen gaan naar ongewenste kinderloosheid en de effecten daarvan. Sommige spelers geven aan dat aspirant-adoptiefouders hier te beperkt over worden ingelicht, waardoor zij niet optimaal voorbereid zijn op het psychologisch zware proces dat hen te wachten staat.
- De Raad voor de Kinderbescherming zou een rol kunnen krijgen in de voorlichting, opdat aspirant-adoptiefouders beter weten wat hen te wachten staat in het gezinsonderzoek. De aanname hier is dat aspirant-adoptiefouders beter weten waar ze voor kiezen, en op de hoogte zijn van de gronden waarop aspirant-adoptiefouders afgewezen kunnen worden voor adoptie. De aanname hier is dat dit zou leiden tot minder aanpassingsverzoeken aan het adres van de Raad, omdat de normen helder zijn.
- De voorlichting is gefocust op adoptie in het algemeen. Hierdoor zijn vergunninghouders wel eens in de positie dat zij aspirant-adoptiefouders voor onaangename verrassingen moeten plaatsen omdat de procedure en eisen in een bepaald land van herkomst anders zijn dan in het algemeen. De ouders zijn dan voorgelicht over de situatie zoals die *over het algemeen* geldt, en niet over de situaties in de afzonderlijke landen van herkomst. Een suggestie zou zijn om de vergunninghouders op een bepaald moment in de voorlichting te betrekken, zodat zij specifiekere informatie kunnen overdragen.
- Er zou meer uitwisseling van signalen kunnen zijn tussen de SAV, de vergunninghouders en de Raad over de wederzijdse verwachtingen omtrent de draagkracht van aspirant-

adoptiefouders. Voor dit idee zijn tussen onze interviewpartners zowel vóór- als tegenstanders: de voorstanders geven aan dat er nu onnodig risico's genomen worden, omdat de SAV signalen kan hebben dat aspirant-adoptiefouders ongeschikt zijn voor adoptie, en de Raad die niet oppikt. De tegenstanders geven aan dat het goed is om de verschillende rollen van de SAV en de Raad in stand te houden; de Raad toets de ouders, de SAV licht hen voor en heeft een vertrouwensfunctie (mensen kunnen tijdens de voorlichting hun zorgen delen).

- Er zou betere terugkoppeling georganiseerd kunnen worden tussen de vergunninghouder en de SAV wanneer beiden betrokken zijn bij de ondersteuning van ouders in het buitenland.
- Sommige van onze gesprekspartners menen dat er in de nazorg te veel aandacht is voor de negatieve aspecten van adoptie (de risico's, het feit dat de familiebanden permanent worden doorbroken) en andere gesprekspartners menen juist dat er teveel aandacht is voor de negatieve aspecten en risico's. Die twee groep geeft aan dat van de voorlichting nu onterecht een afschrikwekkend werking uitgaat, omdat weinig wordt gecommuniceerd over de gevallen waarin adoptie positief uitpakt voor geadopteerde en adoptiefouders.

Gezinsonderzoek

Ook het gezinsonderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming kwam tijdens de gesprekken aan de orde. Over het gezinsonderzoek werden ook suggesties gedaan, soms ter verbetering van de werkwijze van de Raad zelf, soms ter verbetering van de rol van het Raadsonderzoek in de keten.

Werkproces van de Raad

- De Raad zou er goed aan doen om met (nog) minder teams te werken. Zo zouden de verschillen tussen teams kleiner worden en zou er meer uniformiteit ontstaan in de aanpak. Dit zou voorkomen dat aspirant-adoptiefouders in één deel van het land anders beoordeeld worden dan in een ander deel van het land.
- Sommige van de vergunninghouders gaven aan dat het protocol van de Raad voor het gezinsonderzoek beter met hen afgestemd zou kunnen worden. Zij denken dat deze samenwerking ten goede zou komen aan de kwaliteit van het protocol, en dus het onderzoek.
- Er zou rondom het gezinsonderzoek meer uitwisseling van signalen moeten plaatsvinden tussen de SAV, vergunninghouders en Raad (zoals ook hierboven genoemd).
- Een door verschillende spelers genoemd aandachtspunt, is dat de Raad geen lering kan trekken uit reeds gedane Raadsonderzoeken binnen de huidige manier van organiseren: de Raad weet niet in welke gevallen een adoptie succesvol is of niet, en kan dus ook niet goed beoordelen of dat ligt aan haar eigen afwegingen.
- De toets zou moeten focussen op het draagvermogen van aspirant-adoptiefouders.

Rol van het Raadsonderzoek

Over de rol van het Raadsonderzoek binnen de huidige procedure zijn ook een aantal suggesties gedaan:

- De toets van de Raad zou moeten ingaan op de vraag de aspirant-adoptiefouders geschikt zijn voor het opvoeden van één specifiek kind. Op het moment gaat de toets over het vermogen om een geadopteerd kind op te voeden; het gezinsonderzoek wordt uitgevoerd op het moment dat er nog geen match is gemaakt. Een belangrijk argument voor deze verbeteroptie, is dat steeds meer adoptabele kinderen special needs hebben: het risico dat de aspirant-adoptiefouders op zich geschikt zijn, maar niet goed kunnen omgaan met de special needs van een specifiek kind, groeit daarmee.

- Een hieraan gerelateerde suggestie is om de Raad twee maal een onderzoek te laten uitvoeren: één keer voorafgaand aan het verlenen van de beginseltoestemming (zoals nu gebeurt), en een tweede keer wanneer de match in beeld is.
- Een variatie op deze laatste suggestie, is om de algemene toets op de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders door de Raad te laten uitvoeren, en een specifiekere toets (op de match) door de vergunninghouder.
- Volgens een aantal geïnterviewden is er in het Gezinsonderzoek te weinig of te weinig diepgravend aandacht voor het draagvermogen van de relatie tussen de aspirant-adoptiefouders. Zij vinden dit zorgelijk vanuit de gedachte dat het vaak de relatie tussen de adoptiefouders is die onder hoge druk kan komen te staan, en dat bij een goede check op die relatie scheiding voorkomen zou kunnen worden.

Nazorg

Ten aanzien van de nazorg is ook een aantal suggesties gedaan. Hier worden deze suggesties kort weergegeven:

- De vindbaarheid van nazorg zou (verder) vergroot moeten worden. Een aantal gesprekspartners gaf aan dat veel van de adoptiefouders en geadopteerden die problemen ondervinden naar aanleiding van de adoptie, niet (tijdig) bij de geschikte hulpverleners belanden.
- Ook de beschikbaarheid van nazorg zou vergroot kunnen worden: er is op het moment minder laagdrempelige zorg dan eerder (als gevolg van het afschaffen van het doelgroepenbeleid) en volgens een aantal van onze gesprekspartners zorgt dat er voor dat de meest laagdrempelige ondersteuning nu gemist wordt.
- Naar aanleiding van deze zelfde gedachtegang suggereerden enkele gesprekspartners dat nazorg bij adoptie opgenomen zou kunnen worden in het verzekerde pakket, om deze zo laagdrempeliger te maken.
- Volgens sommige gesprekspartners zou nazorg verplicht moeten worden, omdat adoptiefouders en geadopteerden vaker dan gemiddels psycho-sociale klachten hebben en in de zware hulpverlening belanden. Dit zou voorkomen kunnen worden, zo stellen deze geïnterviewden, als lichte nazorg voor iedereen verplicht is.
- Een andere manier van het vergroten van de beschikbaarheid van nazorg zou zijn om meer moderne telecommunicatie-apparatuur in te zetten (met een combinatie van beeld en geluid) zodat zorg gemakkelijker en goedkoper beschikbaar is.
- Een suggestie voor de verbetering van de nazorg is om de vergunninghouders hier een grotere rol in te geven. De gedachte is dat de vergunninghouder vaak goed weet wat er speelt in een bepaald gezin op het moment van adoptie, en dat die kennis goed ingezet kan worden voor de nazorg.
- Een andere suggestie is om juist de Raad een grotere rol te geven bij de nazorg, opdat haar expertise beter benut wordt na het beëindigen van de adoptieprocedure.
- De SAV en de vergunninghouders hebben op het moment allebei een rol in het verlenen van nazorg, en sommige gesprekspartners gaven aan dat de onderlinge communicatie hierover beter zou moeten lopen. Ook werd door een beperkt aantal gesprekspartners aangegeven dat de SAV te weinig beschikbaar is in crisissituaties – waardoor deze situaties vaak ‘opgevangen’ worden door de vergunninghouder.

Andere scenario-onafhankelijke verbeteropties

Naast de onderwerpen voorlichting, gezinsonderzoek en nazorg willen we hier nog onder de aandacht brengen:

- de mogelijkheid om een feedbackloop te creëren;
- de klachtencommissie.

Feedbackloop na voltooiën adoptie

Eén van de meest genoemde verbeteropties over de genoemde onderwerpen omvat drie van de thema's. Dat idee is om de voorlichting, nazorg en het gezinsonderzoek op één plek te beleggen. Het idee hierachter is dat zo een feedbackloop ontstaat: diegene die de voorlichting doet, en beziet of volwassenen geschikt zouden zijn om adoptiefouders te worden, kan leren van zijn of haar beslissingen omdat diegenen ook aan de 'achterkant' betrokken is. De resultaten van zijn of haar keuzes worden dus op een veel directere manier duidelijk. Het idee is dat hiermee het lerend vermogen van de keten groeit.

Afgeleide van dit idee is dat deze feedbackloop gevormd wordt zonder de verantwoordelijkheden voor voorlichting, gezinsonderzoek en nazorg expliciet bij één partij te beleggen. De manier waarop dit wel gebeurt is via nauwere communicatie en beter samenwerking tussen de huidige partijen.

Ook zou een feedbackloop georganiseerd kunnen worden vanuit de geadopteerde. Op het moment worden geadopteerden niet structureel gevraagd om aan te geven of hun adoptie een succes is (geweest), en waar zij denken dat dat door komt. Dit zou echter zeer relevante informatie kunnen zijn voor diegenen die de matching doen.

Hiernaast zou overwogen kunnen worden om meer in te zetten op dataverzameling over de gevolgen van adopties. Op het moment is bijvoorbeeld niet duidelijk in hoeveel gevallen adopties kort na plaatsing uit de hand lopen. Er zijn gevallen waarin direct na plaatsing in het adoptiegezin een uithuisplaatsing nodig is, maar er is geen overzicht van het aantal gevallen waarvoor dit geldt. Een dergelijk overzicht zou wel kunnen helpen om de kwaliteit van de match te verbeteren.

Klachtencommissie

In de gesprekken werd wel aangegeven dat ouders vanwege hun afhankelijkheidsrelatie met vergunninghouders vaak moeite hebben met het indienen van een klacht. Dit zou opgelost kunnen worden door het inbouwen van een 'vertraging' in de klachtenprocedure. Hierbij zou de klacht desgewenst niet direct bij het indienen, maar pas na afloop van de procedure met de vergunninghouder besproken worden.

Een ander idee ter verbetering van de klachtenprocedure, is om de klachtencommissie meer inzicht te verschaffen in de opvolging van hun contact met de vergunninghouder. Op het moment is de klachtencommissie wel met de vergunninghouder in contact geweest over de klacht, maar weet zij niet of die ook tot aanpassingen in gedrag of procedure leidt.

3.4 Afsluitend

Ter afsluiting wil AEF graag een tweede maal aangeven dat deze scenario's nog nadere uitwerking behoeven. In het vervolg moet duidelijkheid ontstaan over bijvoorbeeld de beleidsambities van het ministerie, het draagvermogen van de vergunninghouders, en vooral het te lopen proces.

AEF ziet dat de partners in de adoptieketen elkaar steeds beter weten te vinden. Dit is een goede tendens, waar blijvend in geïnvesteerd dient te worden. Als de samenwerking blijft verbeteren, zal dat volgens AEF van aanzienlijke positieve invloed zijn op de kwaliteit van de adoptieprocedure.

Ten slotte wil AEF alle betrokkenen hartelijk bedanken voor hun input en hun energie.

Bijlage A: Weergave interviews

In deze bijlage vindt u een overzicht van de beelden die wij hebben opgehaald tijdens de interviews. Het gaat hier om een weergave van verschillende manieren van kijken naar (de toekomst van) adoptie en de adoptieketen in Nederland. Deze manieren van kijken zijn daardoor op onderdelen in tegenspraak met elkaar. In de tekst van deze bijlage wordt niet benoemd welke standpunten en bijdrages afkomstig zijn van welke gesprekspartners. Het feit dat een bepaalde manier van kijken is weergegeven in deze bijlage, betekent dus expliciet *niet* dat AEF zich er in kan vinden, of onderbouwing heeft voor de argumentatie in kwestie. Het gaat hier louter om een weergave van *alle in de interviews genoemde* manieren van kijken.

De bevindingen worden in dit hoofdstuk gestructureerd aan de hand van een aantal thema's. Voordat elk van deze thema's behandeld wordt, echter, worden de bevindingen van algemene strekking behandeld. Aan het eind van het hoofdstuk wordt weergegeven welke handvatten de interviewronde bood voor het ontwerpen van de scenario's.

Dit hoofdstuk is dus als volgt gestructureerd:

- Bevindingen van algemene strekking
- Bevindingen per thema
 - De noodzaak tot verandering
 - Afstand doen
 - Alternatieven in het zendende land
 - Voorlichting aan aspirant-adoptiefouders
 - Het gezinsonderzoek
 - De match
 - Vergunninghouders
 - De Centrale Autoriteit
 - Nazorg
 - Beleid maken en toezicht houden
- Handvatten voor het maken van scenario's.

A.1 Bevindingen van algemene strekking

In deze paragraaf geven wij inzicht in de bevindingen uit de interviewronde die de gedefinieerde thema's overstijgen. Het gaat hier om ideeën over de adoptieketen die relevant zijn ongeacht welk scenario gekozen wordt.

Wij maken hierbij het onderscheid tussen ideeën ter verbetering van de adoptieketen, en ideeën over wat juist goed loopt in de huidige keten.

Wat loopt er goed?

In het adoptieveld bestaat geen gedeeld waardeoordeel over het huidige functioneren van de keten. Sommige spelers zijn positief, anderen hebben een gemengd beeld van het huidige functioneren, en weer anderen zien dringende problemen. Het is dus niet mogelijk om hier een voor een ieder herkenbaar beeld te schetsen van de zaken die goed lopen. Daarvoor is er te weinig overeenstemming over het huidige functioneren van de keten.

Wel zijn er onderwerpen aan te wijzen waar het merendeel van onze gesprekspartners positief over is:

- Het feit dat ‘het belang van het kind’ juridisch gezien altijd het uitgangspunt is.
- De reeds behaalde verbetering van de professionaliteit van de keten (bijvoorbeeld door het opstellen van het kwaliteitskader), zowel aan de zijde van vergunninghouders als aan die van het ministerie.
- Het feit dat Nederland niet (zoals andere (Europese) landen) handelsmissies organiseert waar ook adoptie een onderwerp is. Nederland is daarmee in vergelijking met sommige landen terughoudend.
- Dat Nederlandse aspirant-adoptiefouders relatief goed voorgelicht zijn over de eisen die aan hen gesteld zullen worden.
- Dat adoptiefouders steeds bewuster omgaan met nazorg (en beter hun weg weten te vinden naar de SAV voor nazorg in de eerste jaren na de adoptie).

Wat zijn verbetermogelijkheden?

In onze gespreksronde is door verschillende mensen en vanuit verschillende posities en belangen over de adoptieketen gepraat. Er is een aantal mogelijkheden tot verbetering dat door het merendeel van onze gesprekspartners werd aangedragen of onderschreven:

- De keten zou baat hebben bij intensievere samenwerking tussen verschillende spelers. Op het moment maken de betrokken instanties nog weinig gebruik van elkaars kennis en kunde.
- De keten zou (qua procedures en contactmomenten) zo ingericht moeten worden dat er een lerend geheel ontstaat. Als alle partijen uit de keten meer inzicht krijgen in de resultaten van hun beleid en keuzes, kunnen zij die (sneller) optimaliseren.
- Het zou goed zijn als de ketenpartners leren om een meer kritisch partnerschap te vormen. Dat vereist dat er op een laagdrempelige manier over en weer advies gegeven wordt, en dat alle betrokken zulk advies accepteren.
- De professionaliteit van (sommige van) de spelers in de keten kan omhoog. Dat omvat, naast de hierboven genoemde elementen, transparantie (over bijvoorbeeld de opbouw van tarieven), wederzijdse communicatie en (zelf)reflectief vermogen.
- Het zou goed zijn als afstandsouders en geadopteerden meer en structureel betrokken worden bij de ontwikkeling van het adoptiebeleid. Beide groepen zijn op het moment ondervertegenwoordigd in de keten. Dit zou bevorderlijk zijn voor de mate waarin de beslissers (in het maken van beleid en het primair proces) zich bewust zijn van wat er aan adoptie vooraf gaat, en wat er op kan volgen.
- Het zou goed zijn om een link te leggen tussen nationale adopties en interlandelijke adopties. De processen lijken erg op elkaar, maar worden nu apart van elkaar georganiseerd.

A.2 Bevindingen per thema

A.2.1 Noodzaak tot verandering

In de inleiding van dit rapport is een paragraaf (1.2.2) opgenomen over de aanleiding en noodzaak tot dit onderzoek. Dat thema komt hier weer terug, omdat het in verschillende interviews aan de orde is geweest. Soms was de aanleiding daarvoor dat dit onderzoek, zoals besproken, niet het eerste onderzoek over adoptie is van de afgelopen jaren. In andere gevallen kwam het onderwerp ter tafel als verlengstuk van de ideeën die men had over de noodzakelijke veranderingen in de keten – en in weer andere gevallen omdat getwijfeld werd aan de noodzaak tot verandering.

Er bestaan dus verschillende visies het huidige systeem. **Op hoofdlijnen kijken de geïnterviewden op vijf verschillende manieren naar interlandelijke adoptie:**

- a) Er is geen noodzaak tot aanpassingen in de keten; het huidige systeem is toekomstbestendig (maar kan binnen de bestaande kaders geoptimaliseerd worden).
- b) Er is een daling in het aantal adopties gesignaleerd, maar dit is geen noodzaak tot verandering (ofwel omdat natuurlijk verloop bij de vergunninghouders deze druk zal opvangen, ofwel omdat die daling niet permanent is).
- c) Het aantal adopties daalt, en dit noopt tot verandering omdat het druk plaats op a) de financiële positie van de partijen in de keten en daarmee op b) de kwaliteit van het uitvoerend proces.
- d) Er bestaat een noodzaak tot verandering omdat het huidige systeem moreel onwenselijke uitkomsten heeft.
- e) Interlandelijke adoptie is voor veel kinderen de enige manier om in en permanente gezinssituatie te geraken, en zou in Nederland aangemoedigd en/of beter gefinanciering moeten worden.

Binnen deze zienswijzen bestaan verschillende nuances. Hieronder gaan we nader in op de discussies die daartussen spelen. Het wel of niet teruglopen van het aantal adopties/adoptabele kinderen en aspirant-adoptiefouders is hierbij een belangrijk thema.

Het belang van het kind

Een aantal van de mensen die wij gesproken hebben stelt dat de keten aangepast moet worden omdat de keten op het moment niet goed genoeg het belang van het kind zou beschermen. De mensen die dit standpunt verdedigen beogen veranderingen variërend van het afschaffen van adoptie in Nederland tot het harmoniseren van de normstelling in de uitvoering. De rode draad in hun standpunten is echter dat het belang van het kind in het huidige systeem onvoldoende voorop gesteld wordt. Zij stellen dat adoptie in Nederland niet puur een kindbeschermingsmaatregel is, maar vooral een manier voor ongewenst kinderloze volwassenen om tot gezinsuitbreiding te komen. Dit standpunt onderbouwen zij met verschillende argumenten:

- Dat adoptie, wereldwijd, vooral een markt is. Er gaat veel geld in om, en dit zou leiden tot een puur door vraag-gedreven systeem, waarin kinderen adoptabel verklaard worden omdat iemand ze wil adopteren – niet omdat iemand afstand van ze wil doen. De vraag naar adoptie zou vooraf gaan aan het ‘aanbod’ van adoptabele kinderen⁶⁰; en er zou sprake zijn van een aanzuigende werking.

⁶⁰ Zo is ons door een aantal gesprekspartners verteld dat er situaties zijn waarin ouders naar het buitenland gaan, en daar een kind mee krijgen dat ofwel niet het kind is dat zij zouden adopteren, ofwel een handicap blijkt te hebben.

- Dat het feit dat vergunninghouders zelf naar het buitenland gaan om contacten te leggen, de aanzuigende werking van adoptie zou doen groeien. Sommige van onze gesprekspartners vinden het wenselijk dat er een verbod komt op contacten die door de vergunninghouder geïnitieerd worden.
- Dat de illegale opnemings van kinderen in een gezin op het moment onvoldoende strafrechtelijk aangepakt wordt. De boete die geldt voor zulke praktijken is op het moment lager dan de kosten voor een geheel volgens de wet- en regelgeving uitgevoerde adoptie.
- Dat veel Nederlandse volwassenen die er voor kiezen om illegaal een kind op te nemen, dat niet doen uit financiële overwegingen, maar omdat zij een wanhopige kinderwens hebben die ze denken niet op een andere manier te kunnen vervullen. Een aantal van onze gesprekspartners gaf aan dat zij het verkieslijk zouden vinden als de Nederlandse overheid zou investeren in de aantrekkelijkheid en het aanzien van pleegouderschap: dit zou volgens hen de (gevoelsmatige) drempel om voor pleegzorg te kiezen verlagen, en zo bijdragen aan het verminderen van het aantal illegale opnemingen. Sommigen stellen dat het om deze reden ook wenselijk zou zijn om niet-commerciële vormen van draagmoederschap te legaliseren.
- Dat de internationale markt in adoptiekinderen in Nederland gelegitimeerd wordt. De gedachte is daarbij niet zozeer dat Nederlandse instanties verkeerd handelen of niet de juiste uitgangspunten zouden hanteren, maar dat de perverse uitkomsten van de interlandelijke adoptiemarkt niet rechtgebreid kunnen worden door een goede afhandeling van adoptiezaken in Nederland – en dat het gebrek aan debat over dit onderwerp er voor zorgt dat de keten een legitimerende werking heeft.
- Dat de lobby van adoptiefouders zo groot is, dat ook die (grote groep) mensen die ziet dat adoptie moreel onacceptabele gevolgen heeft, zich niet tegen adoptie durven uit te spreken.
- Dat er nog te vaak discussie bestaat over de vraag of het beter is voor een kind om in het land van herkomst in een tehuis te wonen of in permanent gezinsverband in het buitenland. Zij stellen ook dat de wetenschappelijke literatuur over het onderwerp duidelijk aantoont dat een permanent gezinsverband verkieslijk is.

Andere gesprekspartners stellen ook het belang van het kind voorop in hun argumentatie, maar komen tot de tegenovergestelde conclusie. Voor hen is adoptie een ondergewaardeerde maatregel, die vaker ingezet zou moeten worden om kinderen de kans te bieden op een permanente gezinssituatie. Zij verbinden aan deze visie ook de argumentatie dat Nederland meer kinderen zou kunnen helpen aan een permanente gezinssituatie. Binnen dit perspectief:

- wordt het belang van het kind geschaad doordat vanuit Nederland niet genoeg geïnvesteerd wordt in adoptie, en daarmee in het verkorten van de tijd dat kinderen in tehuizen zitten.
- wordt de oorzaak van de trend naar minder ‘adoptabel’ aangemerkte kinderen voor bepaalde landen van herkomst gezien als een negatieve ontwikkeling, omdat de kinderen in kwestie niet fatsoenlijk zouden worden opgevangen: in plaats van buitenlandse adoptiefouders zou voor deze kinderen een tehuis gezocht worden.
- zou de keten zodanig aangepast moeten worden dat er meer prikkels zijn voor mensen om te kiezen voor de adoptie van een kind, in plaats van e.g. in-vitro fertilisatie
- zou er over adoptie een positiever gesprek op gang gebracht moeten worden, opdat adoptie niet in een kwaad daglicht staat (zoals binnen deze zienswijze nu wel het geval is).

Het aantal adopties

Wereldwijd loopt het aantal adopties terug. Dit is een duidelijke trend, die ook in Nederland zichtbaar is. We zijn hier in 3.1.1 nader op ingegaan. Er bestaan echter verschillende verklaringen voor deze trend, en niet alle verklaringen worden door iedereen in de adoptiewereld onderschreven.

Sommigen beargumenteren dat het aantal adopties afneemt omdat er minder kinderen adoptabel⁶¹ zijn. Dit kan komen doordat landen steeds minder geneigd zijn om hun kinderen adoptabel te verklaren (zij vinden in toenemende mate dat zij zelf voor de opvang van die kinderen moeten zorgen). Al onze gesprekspartners zijn het er over eens, dat als dit inderdaad de oorzaak zou zijn van het afnemend aantal adopties, dat een goede ontwikkeling zou zijn. Ze is namelijk in lijn met het uitgangspunt (van onder andere het Haags Adoptieverdrag) dat kinderen beter in het eigen land kunnen opgroeien dan in het buitenland (mits het niet gaat om opvang in een kindertehuis, maar in een permanente gezinssituatie). Een alternatieve verklaring voor een teruggang in het aantal adoptabele kinderen is echter dat er in het buitenland beperkte middelen zijn om adoptabele kinderen (die in aantal niet afnemen) te begeleiden richting opvang door een nieuw gezin.

Anderen argumenteren dat het dalend aantal adopties ook veroorzaakt wordt door een tekort aan de ‘vraagkant’; er zouden te weinig aspirant-adoptiefouders zijn om alle adoptabele kinderen op te vangen. In deze redenatie is het aantal beschikbare kinderen niet afgenomen.

Mogelijke verklaringen voor het afnemend aantal aspirant-adoptiefouders zijn de toenemende alternatieve mogelijkheden om kinderen te krijgen, en de toenemende kosten van de adoptieprocedure.

Een derde groep geïnterviewden argumenteert dat de gesignaleerde daling in het aantal adopties tijdelijk is. Deze groep denkt dat het aantal adopties samenhangt met de mondiale conjunctuur.

Special needs

Naast de ontwikkeling in het aantal adopties wordt er door veel mensen (in Nederland) een andere ontwikkeling gesignaleerd: de toename van het aantal ‘special needs’-kinderen. Dit zijn kinderen die vanwege een (fysieke of psychologische) aandoening of afwijking extra aandacht en ondersteuning nodig hebben.

Een aantal Nederlandse organisaties zegt deze trend te herkennen. Zij geven aan dat het aantal geadopteerden met special needs in hun praktijk inderdaad toeneemt en dat dit financiële druk zet op hun werk. Andere organisaties geven aan dat zij de trend van een toenemend aantal special needs kinderen niet herkennen (in de landen van herkomst waar zij actief zijn). Dit komt ofwel omdat zij a) wel menen dat die trend bestaat, maar er als organisatie niet veel van merken, dan wel b) menen dat de trend niet bestaat, maar lijkt te bestaan omdat het aantal kinderen en hun specifieke behoeftes nu beter dan vroeger wordt gedocumenteerd.

⁶¹Binnen het Haags Adoptieverdrag geldt dat elk verdragsland zelf moet bepalen wanneer een kind adoptabel is. Wel worden in de Guide to Good Practice no. 1 een aantal uitgangspunten genoemd: er moet worden vastgesteld dat het kind niet kan worden opgevoed door zijn of haar eigen familie. Als afstand gedaan is, moet gecheckt worden dat niet onder (financiële) druk is gebeurd. Ook kan een kind om gezondheidsredenen of door zijn of haar leeftijd niet-adoptabel worden verklaard (hoofdstuk 7.2.1, Guide to Good Practice no. 1).

De zorgvraag van ‘special needs’-kinderen is ook aan de orde geweest in de context van de match: als een kind special needs heeft, is het namelijk nodig dat de vergunninghouder weet wat de *special needs* van een kind voor impact hebben op de ontwikkeling en de hechting van dat kind, zodat zij weten wat dit vraagt van adoptiefouders. Eén van onze gesprekspartners gaf aan dat dit er steeds vaker toe zou kunnen leiden dat vergunninghouders moeten besluiten dat een match niet plaats kan vinden omdat de ouders de draagkracht niet hebben ondanks het feit dat zij een beginseltoestemming hebben gekregen. Daarbij stelde diegene de vraag of de vergunninghouders ook voor die (zware) rol geëquipeerd zijn.

Ook is door één van onze gesprekspartners de zorg geuit dat het toenemende aantal kinderen met special needs financiële druk zou kunnen leggen op de vergunninghouders omdat er, meer dan vroeger, kinderen niet-adoptabel zijn vanwege een te zware zorgvraag in de toekomst. Vergunninghouders zouden daardoor meer voorbereidend werk moeten doen dat niet tot een vergoeding leidt. Aan deze redenering voegen andere gesprekspartners toe dat een dergelijke financiële druk doorbelast zou worden op de financiers: de adoptiefouders. De consequentie zou dan zijn dat adoptie duurder zou worden als gevolg van het toenemend aantal adoptabele kinderen met special needs.

Het teruglopend aantal adopties en het financieringsmodel van de vergunninghouders

In de interviewronde is ook gesproken over de risico's van een terugloop in het aantal adopties. Voor de combinatie van een teruglopend aantal adopties en het financieringsmodel van de vergunninghouders werd door een aantal van de geïnterviewden (inclusief een aantal van de vergunninghouders zelf) gezien als een risico. De zorgen van deze gesprekspartners waren:

- Dat teruglopende inkomsten bij de vergunninghouders zullen leiden tot verminderde kwaliteit van de matches omdat zij vanuit financieel belang minder kritisch zullen zijn.
- Dat teruglopende inkomsten bij de vergunninghouders zullen leiden tot verminderde kwaliteit van de matches omdat zij minder ruimte hebben om de relevante deskundigheid in huis te hebben (die ad hoc ingehuurd zal moeten worden).
- Dat de vergunninghouders steeds meer gedreven zullen worden door overlevingsdrang, waardoor het moeilijker voor hen zal worden om op hun eigen gedrag te reflecteren of boven hun eigen belang uit te stijgen.
- Dat vergunninghouders vanwege financiële belangen steeds minder kritisch zullen durven te zijn jegens de zendende landen.
- Dat de match slechter wordt omdat de vergunninghouders uit minder aspirant-adoptiefouders kunnen kiezen (speelt bij diegenen die een teruglopend aantal aspirant-adoptiefouders als grootste oorzaak van het teruglopend aantal adopties zien).

Door sommige gesprekspartners wordt dit vraagstuk van een andere hoek bekeken: zij stellen voor dat adoptie financieel gestimuleerd zou kunnen worden, opdat de druk op vergunninghouder zou afnemen.

Het teruglopend aantal adopties op zich

Naast het feit dat het teruglopend aantal adopties slecht zou combineren met het financieringsmodel van de vergunninghouders, wordt het teruglopend aantal adopties ook in de bredere zin gezien als een risico voor de keten. De gedachtegang hier is dat de hele keten kwetsbaar wordt als het aantal adopties nog verder daalt – simpelweg omdat er niet genoeg werk is om voldoende werkplekken of specialismen in stand te houden.

Ook wordt er door sommige gesprekspartners een terugloop gesignaleerd in het aantal aspirant-adoptiefouders. Dit wordt als risico gezien omdat het de keuze van de vergunninghouders beperkt bij het matchen van volwassenen met kinderen. Deze situatie is volgens hen vooral dringend omdat elke vergunninghouder een eigen wachtlijst hanteert – en de wet voorschrijft dat de vergunninghouder zoveel mogelijk moet proberen om de langst wachtende aspirant-adoptiefouder het eerst te matchen. Dit risico wordt gezien als onafhankelijk van het aantal beschikbare adoptabele kinderen.

Bijkomstigheden van het financieringsmodel ongeacht het aantal adopties

Ook buiten het teruglopend aantal adopties om zagen sommige van onze gesprekspartners effecten van het financieringsmodel van de vergunninghouders op het functioneren van de keten. Binnen deze groep zijn de volgende gedachtegangen te onderscheiden:

- Vergunninghouders worden financieel geprikkeld om vanuit bedrijfsmatig belang te handelen. Ondanks het feit dat de vergunninghouders stichtingen of verenigingen zijn, en zonder winstoogmerk handelen, kan dit er toe leiden dat eerder tot een match overgegaan kan worden dan wenselijk is.
- De huidige financiële prikkels voor vergunninghouders en het feit dat vergunninghouders zelf in hun inkomsten moeten voorzien leidt tot efficiëntie.
- Het geld dat met adoptie gemoeid gaat creëert perverse prikkels. Op papier hebben we het (in Nederland en wereldwijd) goed geregeld, maar zolang er geld met adoptie gemoeid gaat leidt adoptie tot onwenselijke praktijken.
- De eisen aan vergunninghouders verschillen te sterk per land. Landen die weinig eisen van hun vergunninghouders kunnen adoptie veel goedkoper aanbieden dan landen die veel eisen stellen aan vergunninghouders. Andersom werkt dit systeem ook: voor vergunninghouders is het aantrekkelijk om te werken in landen die weinig eisen stellen. Die landen zijn goedkoper dan de landen die veel eisen stellen (en de kosten daarvoor in rekening brengen).
- Vergunninghouders mogen zelf bepalen wat hun beleid is, en waar zij hun normen precies leggen (binnen de geldende wet- en regelgeving). In combinatie met het feit dat zij zelf hun prijs mogen bepalen, leidt dat tot verschillen in prijs die voor aspirant-adoptiefouders niet verklaarbaar zijn.
- In het huidige (financierings)systeem is adoptie duur. Als adoptie goedkoper zou zijn, zouden wellicht minder mensen afzien van hun kinderwens en misschien ook minder mensen onwenselijke alternatieven zoeken om hun kinderwens in vervulling te laten gaan.

Andere gesprekspartners geven juist aan dat adoptie een zeer strak geregleerde aangelegenheid is, en het niet zo kan zijn dat de normen onduidelijk zijn. Ook de stelling dat de prijsverschillen tussen vergunninghouders ondoorzichtig zouden zijn, wordt door een aantal van onze gesprekspartners betwist.

Behouden wat werkt

Naast de verschillende ideeën over welke noodzaak er is tot verandering, is ook in een aantal gesprekken gesproken over zaken die behouden zouden moeten blijven, of waarover tevredenheid bestaat. Het ging dan vooral over de verbeteringen die men de afgelopen jaren al had gezien in de keten. Een aantal van onze gesprekspartners uitte expliciet dat zij positief waren over de manier waarop de keten, in professionaliteit en in de mate van samenwerking, was gegroeid. Dit waren in sommige gevallen dezelfde mensen als zij die vonden dat de keten wel om (aanvullende) aanpassing vraagt.

Een aantal van de vergunninghouders geeft aan dat zij zich geen zorgen maakt over financiële druk op hun organisaties als gevolg van het dalend aantal adopties. Zij geven aan hun bedrijfsvoering zodanig te hebben ingericht dat zij de risico's als gevolg van deze daling kunnen spreiden of opvangen.

Andere gesprekspartners geven juist aan dat zij zich geen zorgen maken, omdat de kwaliteit van de matching de afgelopen jaren is goegenomen. Zij geven aan dat de aandacht voor een juiste matching tussen geadopteerde en aspirant-adoptiefouder toeneemt.

Daarnaast spraken wij, zoals besproken, mensen die vonden dat de keten in het geheel niet aangepast hoefde te worden. Zij zien het huidige model als toekomstbestendig. In deze paragraaf is naar dit standpunt relatief weinig aandacht uitgegaan omdat de aandacht in de gesprekken vooral bleek uit te gaan naar de (beperkte) verbetermogelijkheden die zij zagen.

A.2.2 Afstand doen

Tijdens onze gespreksronde is door verschillende mensen expliciet aandacht gevraagd voor het thema 'afstand'. In andere gesprekken kwam dit thema juist helemaal niet aan de orde. Die gesprekspartners die aandacht vroegen voor afstand doen, vonden dat het thema te weinig aandacht krijgt in a) de procedure die aspirant-adoptiefouders doorlopen en b) de manier waarop de adoptieketen nadenkt over adoptie en het beleid daarover.

Diegenen die afstand signaleerden als een belangrijk thema, hadden daar (sommige van) de volgende redenen toe:

- Zij beargumenteren dat aspirant-adoptiefouders onvoldoende beseffen dat adoptie alleen mogelijk is na afstand. Een geadopteerde is dus altijd het kind van iemand anders.
- De term 'afstandsouder' is volgens sommigen deel van het probleem: het zet de biologische ouder of echte ouder 'weg'. Een neutralere term is echter lastig te vinden.
- Zij menen dat er geen sprake is van vrijwillige afstand, maar dat afstand altijd geschiedt onder grote sociale of economische druk (schande en schaamte, gesloten gemeenschappen, armoede, een kansarme omgeving).
- Zij geven aan dat er bij afstand bijna altijd sprake is van grote emotionele en psychologische schade (trauma) bij zowel afstandsouders als kind, en dat er meer inspanningen zouden moeten worden verricht om dat leed te voorkomen.
- Ze geven aan dat afstandsmoeders vaak zelf nog kinderen zijn, en dat het voorkomen van adoptie dus in het belang van twee kinderen is: zowel moeder als kind.
- Zij betogen dat het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Haags Adoptieverdrag in Nederland niet tot één coherente beleidsvisie zijn verwoord. Een voorbeeld wat hierover gegeven wordt, is dat er niet één duidelijke betekenis wordt gegeven aan wat het subsidiariteitsbeginsel inhoudt.
- Ze betogen dat vanuit Nederland niet te controleren valt of er sprake is geweest van afstand zoals beschreven in de Guides to Good Practice (er is geen druk op de moeder uitgeoefend, zij deed geen afstand uit financiële noodzaak, et cetera). Onze gesprekspartners gaven aan dat er sprake is van gevallen waarin het buitenland (in die gevallen waar er geen DNA-test wordt afgenomen) 'neppe afstandsmoeders' voor de rechter verklaren afstand te doen, dat er sociale dwang is in tehuizen om afstand te doen van kinderen, of dat afstandsmoeders soms ten onrechte het idee wordt gegeven dat zij grote bedragen moeten betalen om hun kind te behouden.

Praktisch gezien zou er in de adoptieketen meer rekening gehouden kunnen worden met de relatie tussen afstandsouder en geadopteerde, door alle informatie over de biologische

ouders, de medische stukken over de geadopteerde, en de reden voor de afstand niet alleen (beter) te documenteren, maar ook inzichtelijk te maken. Op het moment hebben geadopteerden bijvoorbeeld geen recht op inzage van het gezinsdossier, en zijn veel dossiers onvoldoende compleet als het aankomt op afstammingsinformatie of medische gezinsinformatie (erfelijke ziektes etc.)

Ook is het in sommige gevallen zo dat er weinig of geen informatie is over de afstandsouders. In onze gespreksronde werd hier aandacht voor gevraagd. De geïnterviewden die dit thema aandroegen, benadrukten dat de beschikking over afstammingsgegevens een internationaal recht is, en dat dat recht op het moment niet altijd gehonoreerd wordt. Dit kan geadopteerden voor problemen plaatsen in hun identiteitsvorming of hun medische behandeling.

Een ander idee is om het verhaal van de afstandsouder te betrekken bij de voorlichting van aspirant-adoptiefouders. In de voorlichting zou bijvoorbeeld een Nederlandse afstandsmoeder aan het woord gelaten kunnen worden. Zo zouden aspirant-adoptiefouders een beter idee hebben van wat het is om afstand te (moeten) doen van een kind.

In het kader van het thema 'afstand' is het belangrijk om te vermelden dat er ook twee interviews waren waarin onze gesprekspartners aangaven dat er wat hen betreft te veel aandacht is voor de genetische band tussen ouder en kind. Zij geven aan dat zij expliciet *niet* bedoelen dat biologisch ouderschap en afstand wat hen betreft niet van belang zijn. Zij vinden dat er te veel aandacht is voor genetica, en dat adoptie daarom in een kwaad daglicht komt te staan – maar dat zij voorstander zijn van het betrekken van de biologische moeder dan wel ouders bij de adoptie. Zij beargumenteren dat het voor de biologische moeder of ouders het beste is als zij weet/weten wie de adoptiefouders zijn. Voor diegenen die deze mening lieten horen, is adoptie een positieve manier van gezinsvorming, die te negatief benaderd wordt, en juist daarom tot (meer) trauma leidt.

A.2.3 In het zendende land alternatieven zoeken

Een derde thema dat in onze gesprekken aan de orde is geweest, is de mogelijkheid om in zendende landen (meer) te zoeken naar mogelijke alternatieven voor adoptie. Adoptie is officieel een laatste redmiddel, en wordt door bijna alle geïnterviewden ook zo gezien. Veel van de mensen met wie wij hebben gesproken brachten dit onderwerp zelf ter tafel, omdat zij het belangrijk vonden te benadrukken dat zij interlandelijke adoptie eigenlijk alleen verkiezen boven opvang in een tehuis in het land van herkomst.

Onze gesprekspartners gaven zo nu en dan ook aan dat zij het belangrijk vonden dat Nederland en Nederlandse instanties zich meer inspannen om adoptie te voorkomen: zij vinden ofwel dat er nog te vaak tot adoptie wordt overgegaan zonder dat goed nagegaan is of dat wel nodig was, ofwel dat Nederland zich zou moeten inspannen om de situatie in verschillende landen zodanig te verbeteren dat minder mensen zich gedwongen zouden voelen om afstand te doen van hun kind. Onder deze laatste redenering ligt de overtuiging dat afstand nu meestal plaatsvindt door armoede, achterstand of sociaal conservatisme.

Deze mensen zien een aantal verbetermogelijkheden:

- Een duidelijker standpunt van de CA over adoptabiliteit. Of een kind adoptabel is, is aan de CA van het zendende land. De CA van een ontvangend land kan alleen eisen stellen aan de adoptieprocedure.

- Een minder passieve houding van de CA bij melding van mogelijke misstanden in zendende landen. Aan dit standpunt ligt de gedachte ten grondslag dat het Haags Adoptieverdrag veel ruimte laat aan individuele landen, en dat de Nederlandse CA deze verantwoordelijkheid te weinig oppakt.

Heldere normstelling van de CA kan verschillende kanten op. In onze gesprekken zijn twee varianten door verschillende mensen als wenselijk gepresenteerd:

- a) Een scenario waarin de CA minder bang zou zijn om normen te stellen aangaande de adoptabiliteit van kinderen. Deze stelling wordt onderbouwd met de gedachte dat het belang van het kind zo beter beschermd zou worden. De mensen die deze stelling aanhangen, vermelden daarbij dat dit het aantal adopties door Nederlandse ouders zou verminderen, maar dat niet negatief hoeft te zijn wanneer het belang van kinderen in plaats van volwassenen (met een kindervens) vooropgesteld wordt.
- b) Anderen stellen juist dat Nederland niet te snel het vingertje moet heffen richting zendende landen, omdat a) dat tegen het subsidiariteitsbeginsel in zou gaan en b) zendende landen als reactie daarop de adoptiekanalen met Nederland zouden kunnen afsluiten. Dit zou slecht zijn in het kader van ‘alternatieven zoeken in het land van herkomst’, omdat Nederland dan alle invloed op die adoptiekanalen kwijt zou raken. Het onderliggende idee is dat Nederland relatief vaak handelt vanuit het belang van het kind, en een ‘gidsland’ is op het gebied van verantwoorde adopties.

A.2.4 Voorlichting geven aan aspirant-adoptiefouders

Het vierde thema dat we bespraken, is de voorlichting aan aspirant-adoptiefouders. Over het algemeen waren de geïnterviewden positief over de manier waarop de voorlichting nu vormgegeven is. Wel zijn door verschillende mensen inhoudelijke suggesties gedaan:

- De voorlichting kan beter aansluiten bij de praktijk. Op het moment is de voorlichting algemeen van aard, waardoor aspirant-adoptiefouders niet goed weten waarop de keuze voor een vergunninghouder of zendend land op gebaseerd kan worden. Dit leidt er volgens sommigen toe dat vergunninghouders zelf een ‘verdieping’ op de voorlichting moeten aanbieden om ouders op een hoger detailniveau in te lichten over wat hun keuze voor consequenties heeft (en of die te combineren is met wat zij denken aan te kunnen).
- Er zou meer aandacht kunnen zijn voor voorlichting over specifieke landen van herkomst (en een mogelijke manier om dit te bereiken, is het betrekken van Vergunninghouders, aangezien zij degenen zijn die weten hoe het er in dat land van herkomst aan toegaat, en wat aspirant-adoptiefouders kunnen verwachten)
- In een klein aantal gesprekken is gezegd dat het goed zou zijn als de SAV meer aandacht besteedt aan gevallen waarin adoptie positief uitpakt. De onderliggende gedachte is dat de SAV nu te veel vertelt over wat er fout kan gaan, en dat dat mensen onnodig afschrikt.

Een procedurele suggestie, is dat er meer uitwisseling van signalen over aspirant-adoptiefouders zou kunnen zijn tussen de SAV, de vergunninghouders en de Raad. Dit zou mogelijk gemaakt moeten worden en aangemoedigd moeten worden. Zo kan het afbreukrisico van een match verkleind worden.

Een ander soort suggestie, is om de Raad een rol te geven bij de voorlichting of dat de voorlichtingsrol in zijn geheel bij de Raad belegd zou kunnen worden. Het voordeel hiervan zou zijn dat het aantal aanpassingsverzoeken bij de Raad afneemt. Een aantal van onze gesprekspartners gaf aan dat er in het huidige systeem soms een verschil is tussen de wensen van aspirant-adoptiefouders (zoals beschreven in het gezinsonderzoek) en de mogelijkheden in de praktijk (bij verschillende vergunninghouders). Dit leidt er toe dat

mensen bijvoorbeeld aangeven wat zij denken aan te kunnen (bijvoorbeeld qua special needs), en dat op een relatief laat moment in het proces blijkt dat er geen kinderen zijn binnen die grenzen vallen. Vaak wordt in een dergelijk geval aan de Raad gevraagd om haar rapport te herzien.

A.2.5 Het gezinsonderzoek

Hier bespreken we het gezinsonderzoek. In het huidige stelsel is het de rol van de Raad om dit onderzoek uit te voeren, en zo de CA van advies te kunnen zijn bij het besluit van de CA om wel of niet een beginseltoestemming te verlenen. De manier waarop de Raad deze taak uitvoert wordt over het algemeen positief gezien. Men is tevreden over de kwaliteit die geleverd wordt, en ziet dat de Raad investeert in de kwaliteit van haar processen. Naast deze in het algemeen positieve oordelen hebben onze gesprekspartners een aantal verbeterpunten benoemd ten aanzien van het gezinsonderzoek:

- De Raad zou er goed aan doen om (nog meer dan ze per 1 januari 2016 heeft gedaan⁶²) te komen tot concentratie van haar teams. Het argument voor deze stelling is dat er in de huidige procedure verschillende teams betrokken zijn, en dat er daarmee ook een veelheid aan normen is (sommige Raadsonderzoekers zouden soepeler zijn in de beoordeling van de draagkracht van ouders dan andere). Het (verder) terugbrengen van het aantal teams zou dit probleem verminderen.
- Het zou goed zijn als het gezinsonderzoek van de Raad meer expliciet een algemene toets op geschiktheid van de ouders was, en de rol van een specifiekere toets op de match bij de vergunninghouder lag. Dit standpunt wordt onderbouwd met de redenering dat het landenrapport dan beter leesbaar is in het land van herkomst omdat het geschreven is door de vergunninghouder (die meer specifieke kennis in huis heeft). Het tegenovergestelde standpunt is ook genoemd; dat de vergunninghouder geen rol moet krijgen in het schrijven van het rapport, omdat de uniformiteit dan verloren zou gaan.
- De Raad zou minder algemeen moeten toetsen, en dus meer moeten kijken naar de geschiktheid van de ouders voor één specifieke kind. Als er een *intended match* is, moet worden gekeken of de match ook in de actuele context nog goed is.
- De Raad zou een zwaardere toets moeten doen op het draagvermogen van aspirant-adoptiefouders.
- Het gezinsonderzoek legt te weinig nadruk op de relatie tussen de aspirant-adoptiefouders. De Raad zou aspirant-adoptiefouders een psychologische test moeten laten doen, waarbij de nadruk ligt op affectieve relatievorming tussen de partners. Zo kan de kans op bijvoorbeeld scheiding na adoptie verkleind worden.

In onze gesprekken is ook aandacht uitgegaan naar de samenwerking tussen de Raad met andere instanties. Daarover werden de volgende observaties met ons gedeeld:

- Meer advies vragen aan vergunninghouders op het protocol dat de Raad hanteert bij haar gezinsonderzoek.
- Meer uitwisseling van signalen over aspirant-adoptiefouders tussen SAV, vergunninghouders en Raad.
- Het mogelijk maken dat lering getrokken kan worden uit reeds gedane raadsonderzoeken, door er voor te zorgen dat de Raad (en de vergunninghouders) zicht krijgen op de gevallen waarin de adoptie (om verschillende redenen) niet geslaagd is, en wat er in specifieke gevallen de oorzaak was.

⁶² Toen haar werk in het interlandelijk adoptieveld is herschikt, zodat de medewerkers nu functioneren in 4 in plaats van 7 teams.

In dit kader is het relevant om te vermelden dat de Raad op dit moment intern verkent op welke wijze het raadsonderzoek nog geoptimaliseerd zou kunnen worden is. Dit doet de Raad naar aanleiding van het document 'Adoptie in 2020' van de vergunninghouders. De uitkomst van deze verkenning zal in afstemming met DSJ leiden tot een advies aan de minister.

A.2.6 Matchen

Deze paragraaf gaat over de match. In het huidige stelsel is het de rol van vergunninghouders om de match te maken; voor te adopteren kinderen wordt door de vergunninghouder een (of twee) Nederlandse volwassene(n) gezocht die het kind kan en wil opvoeden. De Centrale Autoriteit controleert de match en geeft het akkoord.

De manier waarop matching vandaag de dag in Nederland vormgegeven is, kan op vóór- en tegenstanders rekenen. We gaan hieronder in op de verbetermogelijkheden die onze verschillende gesprekspartners zagen. Naast gesprekspartners die verbetermogelijkheden zagen, waren er echter ook mensen die het huidige systeem zouden willen behouden. De voordelen van dat systeem zijn wat hen betreft:

- Dat de vergunninghouders zorgvuldig opgebouwde contacten hebben in het buitenland.
- Dat de match nu gedaan wordt door mensen die specialistische kennis hebben van het zendende land.
- De rol die de CA nu kan oppakken als sparringpartner en toezichthouder van de uitvoerende partijen.

Een meerderheid van onze gesprekspartners zag verbetermogelijkheden voor het matchingsproces. Daarbij ging de aandacht uit naar:

- Het hanteren van meer gedeelde normen
- De rol van de vergunninghouders
- De rol van de CA

Hieronder komen alle drie deze onderwerpen aan de orde. Per onderwerp zal aangegeven worden wat we er precies onder verstaan.

Naast deze drie specifiekere onderwerpen is in algemeen ter tafel gekomen dat:

- Er relatief veel dubbelingen bestaan in het matchingsproces (zowel tussen CA, Raad en Vergunninghouders, als tussen binnenlandse en buitenlandse instanties). Onze gesprekspartners zagen dit in verschillende mate als problematisch: sommigen zien de dubbelingen als goed (check), anderen als inefficiënt. De meningen verschilden daarbij ook afhankelijk van het type dubbeling. In dit hoofdstuk komen specifieke dubbelingen op verschillende plekken terug.
- Dat er meer geïnvesteerd moet worden in het lerend vermogen van de keten. Daarvoor zijn twee ideeën ter tafel gebracht:
 - Het idee dat gedane matches meer moeten worden gebruikt als informatiebron; is het goed gedaan, zo ja, waarom, zo nee, waarom niet?
 - Het idee dat uitwisseling van signalen over aspirant-adoptiefouders tussen de SAV, de vergunninghouders en de Raad tot meer wederzijds leren zou leiden.

Normen

In het algemeen was er in de meerderheid van de gesprekken die wij hebben gevoerd aandacht voor de normen die binnen de adoptieprocedure gehanteerd worden. Het ging hierbij om procedurele normen, professionele normen en ethische normen. De meeste van onze gesprekspartners gaven aan dat verschillende vergunninghouders op onderdelen verschillende normen hanteren. Dit wordt als problematisch gezien omdat a) voor een buitenstaander niet duidelijk is welke normen Nederland als staat hanteert en b) dit verwarrend is voor aspirant-adoptiefouders, die merken dat er wel verschillen zijn maar zij niet geïnformeerd worden over de herkomst ervan.

Andere gesprekspartners geven juist aan dat het overgrote deel van de normen wel gelijklopend is, en dat alleen op een klein aantal onderwerpen verschillen zijn, die al nuanceverschil gekwalificeerd kunnen worden.

In een deel van de gesprekken is uitgebreid stilgestaan bij de ethische normen. In deze gesprekken werd de wens uitgesproken dat er in de toekomst meer eenduidige ethische normen gehanteerd worden. Degenen die in hun interviews aandacht vroegen voor deze normenkaders, gaven aan dat de Guide to Good Practice en het Kwaliteitskader wat hen betreft een goed uitgangspunt zijn, maar dat deze normen in Nederland niet altijd gehanteerd worden. Volgens hen is er een simpele manier om helderder ethische normen te stellen: het handhaven van deze ethische kaders door de overheid.

Een manier om dit praktisch mogelijk te maken, is volgens sommigen het opnemen van het Kwaliteitskader in de wet - andere gesprekspartners waren echter weer tegen dit idee - ofwel omdat dit het probleem niet zou ondervangen, ofwel omdat het te weinig ruimte zou laten voor flexibiliteit.

In de interviewronde zijn ook concrete ethische vraagstukken aan de orde geweest:

- De vraag of Nederland een DNA-test bij de afstandsmoeder verplicht moet stellen (en dan in alle gevallen, of allen in bepaalde gevallen)
- De stelling dat we in Nederland flexibeler zouden moeten omspringen met onze procedurele normen (bijvoorbeeld de norm dat pas een kalenderjaar na het adopteren van een kind, een nieuwe procedure begonnen kan worden) wanneer dat nodig is om zussen en broers in één gezin te houden en zo snel mogelijk samen te laten zijn.
- De stelling dat de maximumleeftijd van een kind bij adoptie door Nederlandse volwassenen verhoogd zou moeten worden van 6 naar 10 of 12 jaar.
- Het verenigen van matching met projecthulp. Sommigen zeggen dat alleen een vergunninghouder die ook aan projecthulp doet kan zeggen dat hij serieus werkt aan het voorkomen van adoptie - en dus handelt in het belang van het kind. Anderen vinden weer dat matching nooit op een zuivere manier te combineren valt met projecthulp.

De vergunninghouders

In de interviews kwamen wisselende beelden naar voren over de professionaliteit van de vergunninghouders en de manier waarop die zou moeten veranderen. In een aantal gesprekken hebben wij gehoord dat de professionaliteit van de vergunninghouder in de afgelopen jaren is toegenomen. Er waren echter ook gesprekken waarin men onvrede uitte over de professionaliteit van de vergunninghouders, en stelde dat deze verhoogd moest worden.

Sommige van de suggesties om de kwaliteit te verbeteren, gingen over de vraag of met vrijwilligers gewerkt zou moeten worden:

- Sommigen menen dat de vergunninghouders alleen betaalde krachten in zouden moeten zetten. Zij beroepen zich daarbij in sommige gevallen op de Guide to Good Practice. In andere gevallen beargumenteren zij dat er van de vergunninghouders te veel gevraagd wordt, en dat zij (in sommige gevallen) zodanig onder druk moeten opereren, dat zij betaald zouden moeten worden.
- Anderen menen juist weer dat de professionaliteit omhoog gaat als men vrijwilligers inzet: zij zouden gedreven worden door de juiste dingen omdat ze geen financieel belang hebben.
- Er zijn zorgen geuit over het vermengen van kwantiteit en kwaliteit in de discussie over wel of geen inzet van vrijwilligers. Naast de bovenstaande standpunten over juist wel of juist geen vrijwilligers, bestaat dus het standpunt dat gekeken wordt naar waarborgen voor kwaliteit zonder daar de kwantiteit (aantal adopties) of de status van de bemiddelaar (vrijwilliger of niet) bij te betrekken. Het idee hierbij is dat procedurele waarborgen als een toetsende commissie of een ‘vierogenprincipe’ beter werken.

Hiernaast zijn zorgen geuit over de mate waarin de bedrijfsvoering van vergunninghouders (voor aspirant-adoptiefouders) ondoorzichtig is.

En ook waren er gesprekken waarin er aandacht werd gevraagd voor de vaardigheden van de medewerkers van vergunninghouders:

- In twee gesprekken zijn zorgen geuit over de mate waarin (sommige van) de vergunninghouders om kunnen gaan met de zorgvraag van (special needs) kinderen. In deze gesprekken werd aangegeven dat de vergunninghouders niet kunnen overzien wat specifieke aandoeningen vragen van de aspirant-adoptiefouders – en dat daar op het moment in de matching dus onvoldoende rekening mee gehouden kan worden.
- In verschillende gesprekken zijn zorgen geuit over de mate waarin (sommige van) de vergunninghouders in staat zijn om kritisch naar hun eigen werk te kijken, dan wel boven hun belang uit te stijgen.
- Er zijn relatief veel adoptiefouders als vergunninghouders betrokken bij adoptie, en in interviews werd de vrees geuit dat dit afdoet aan de professionaliteit van de procedure omdat het voor deze mensen moeilijk zou zijn om met afstand en een kritische houding naar adoptie te (blijven) kijken. Er werd gepleit voor een meer evenredige verdeling tussen ervaringsdeskundigen en mensen die niet zelf geadopteerd hebben.

Naast professionaliteit was er in de gesprekken ook aandacht voor de procedurele normen die door de vergunninghouders gehanteerd worden. Een aantal verbetermogelijkheden werd aangedragen:

- Vergunninghouders zouden een moreel beslisdocument moeten maken, waarin ze bijhouden welke checks ze hebben uitgevoerd, en welke keuzes ze hebben gemaakt, voordat ze de beslissing namen dat een kind adoptabel is. In die rapportage, zo menen sommige van onze gesprekspartners, zou expliciet aandacht moeten zijn voor de vraag of de adoptie in het belang van het kind is. Zo kan de vergunninghouder achteraf verantwoording afleggen aan de geadopteerde dan wel andere betrokkenen.
- Hieraan gerelateerd zouden medewerkers van de vergunninghouders persoonlijk verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de match. Diegenen die in hun gesprekken deze suggestie deden, gaven aan dat het voorkomt dat er bij een vergunninghouder een geadopteerde aanklopt die wil weten wie er over zijn plaatsing bij bepaalde aspirant-adoptiefouders heeft besloten, en tot de ontdekking komt dat diegene niet meer aanspreekbaar is (want niet meer werkzaam is bij de vergunninghouder).
- Er zou een commissie ingesteld kunnen worden die bijstand verleent aan vergunninghouders bij het maken van zware morele keuzes. De commissie zou leden

moeten hebben die, onderling, verstand hebben van het juridisch perspectief, het psychisch welzijn, lichamelijk welzijn, en ethiek.

- Een andere suggestie is dat een dergelijk panel niet alleen geconsulteerd kan worden, maar dat zij bij elke match een rol heeft als toetsend orgaan. De commissie zou dan een ‘normerend’ effect hebben, waardoor de grote verschillen tussen vergunninghouders vereffend zouden worden.
- Het versnellen van de procedures, waarbij niet gestreefd wordt naar volledige informatie en risicoloosheid. De geïnterviewden die deze verbetermogelijkheid aandroegen, zien de huidige procedure als te lang, te grondig en te risicomijdend. Zij stellen dat een procedure nooit waterdicht kan zijn, en dat de huidige lengte van de procedure niet in het belang van het kind is, omdat die er voor zorgt dat het kind langer in een tehuis in het zendende land zit.
- In de interviewronde werd in verschillende gesprekken aandacht gevraagd voor de manier waarop informatie ingewonnen wordt over het te adopteren kind en de aspirant-adoptiefouders. De mensen die dit onderwerp aandroegen, menen dat er nu te weinig informatie wordt verzameld om een goede match te maken. Zij pleiten voor:
 - Het opstellen van een zorgprofiel voor de kinderen, en een competentieprofiel voor de aspirant-adoptiefouders.
 - Matching aan de hand van videomateriaal van het kind. Het videomateriaal wordt beoordeeld door een gedragswetenschapper, en diegene kan (eventueel na telefonisch contact met de verzorger in het zendende land) een veel nauwkeuriger inschatting maken van de zorgbehoefte van het kind.
 - Het tonen van videomateriaal van het kind aan de aspirant-adoptiefouders. Dit zou voordelig zijn omdat voorkomt dat aspirant-adoptiefouders in het land van herkomst een instinctieve vluchtreactie kunnen ervaren bij het zien van het kind. Het ervaren van deze reactie bij het zien van video zou zowel de aspirant-ouders als het kind van een zeer pijnlijke emotionele ervaring besparen.Anderen gaven aan dat in sommige landen het onmogelijk is nog meer of andere informatie te verkrijgen.

De Centrale Autoriteit

De derde groep verbetermogelijkheden die werd aangereikt in het kader van de matching, betreft de rol van de Centrale Autoriteit. Door onze gesprekspartners werden de volgende aanbevelingen gedaan;

- Veel van onze gesprekspartners gaven aan een aantal dubbelingen te zien in de procedure, vooral tussen de CA en de vergunninghouders. Een manier om deze dubbelingen weg te nemen, zou zijn om de CA alleen een procedurele toets te laten doen, waarbij de vergunninghouder bepaalt of zij de expertise van de CA wil inwinnen bij haar besluitvorming over individuele matches.
- Een aantal gesprekspartners gaf aan dat de CA medische kennis zou moeten betrekken bij de beoordeling. Deze aanbeveling is in meerdere gesprekken gedaan, en het is dus relevant om te vermelden dat de CA sinds 1 april 2016 in het kader van een pilot kinderartsen betreft bij het duiden van medische en psychosociale rapportage over het kind en de advisering van vergunninghouders bij de matching.
- Een deel van de vergunninghouders gaf aan, dat de CA niet altijd de normen hanteert/handhaaft die gesteld worden ten aanzien van de dossiers. Op het moment zijn er gevallen die klaarblijkelijk buiten de normen vallen. In interviews werden als voorbeelden gegeven:
 - Situaties waarin de in het buitenland geldende regels niet overeenkomen met de Nederlandse, en door de Nederlandse overheid geen uitspraak wordt gedaan over

welke norm leidend is. Dit leidt volgens onze gesprekspartners tot het gedogen van praktijken die letterlijk gezien tegen de Nederlandse uitgangspunten indruisen.

- De CA zou kunnen faciliteren dan wel bewerkstelligen dat gewerkt wordt met één centrale lijst van aspirant-adoptiefouders. In de huidige situatie werkt elke vergunninghouder met een eigen wachtlijst, en dat beperkt de keuze van die vergunninghouders bij het zoeken van een match die goed is voor het kind. Eén centrale lijst zou, in deze redenering, betere matches opleveren. Wel geldt hier dat voor sommige landen een aparte 'lijst' vereist is.
- De mogelijkheid om de CA niet te laten toetsen op individuele matches, maar juist op randvoorwaarden als het land of de procedures van de (specifieke) vergunninghouder. In het eerste geval zou de CA (aanvullend dan wel als vervanging van haar huidige taken) per land bepalen of Nederland uit dat land kinderen voor adoptie accepteert⁶³.
- De Raad zou de rol over kunnen nemen van de CA om de matchingsvoorstellen goed te keuren. Dit heeft als voordeel dat de CA zich kan focussen op de werking van het systeem doordat zij geen rol meer heeft in individuele gevallen. Een mogelijk nadeel is dat de onafhankelijke positie van de Raad daarmee minder sterk wordt.

A.2.7 Nazorg verlenen

Een zevende thema dat in onze gesprekken aan de orde is geweest, is de nazorg. Op het moment is het verlenen hiervan de verantwoordelijkheid van de vergunninghouders. De SAV biedt ook diensten aan op het gebied van nazorg, en natuurlijk is er in de markt in de brede zin allerhande zorg beschikbaar. Een belangrijk onderscheid is hierbij de zorg net na het moment van adoptie, en de zorg op de lange termijn. Op de korte termijn worden verse adoptiefouders namelijk begeleid door vergunninghouders en de SAV. Hierover kwamen in de interviews vooral positieve geluiden naar voren, met name over de verbeteringen in deze begeleiding in de afgelopen jaren.

Over de nazorg na de eerste periode waren onze gesprekspartners minder positief. In meerdere gesprekken werd aangegeven dat de nazorg voor geadopteerden die al langer in Nederland zijn niet goed vindbaar is, en dat zij regelmatig van adoptiefouders horen dat het vinden van de juiste nazorg geen sinecure is. In één van de gesprekken werd aangegeven dat dat (deels) veroorzaakt wordt door versnippering in het aanbod: er zijn steeds minder mensen gespecialiseerd in nazorg bij adoptie. Daarbij werd aangegeven dat ook de in opzet laagdrempelige begeleiding (zoals video-interactiebegeleiding) niet gemakkelijk beschikbaar is.

De beschikbaarheid en vindbaarheid van goede nazorg op de langere termijn werd door verscheiden gesprekspartners onderschreven als verbeterpunt. Adoptiefouders blijken op de langere termijn in veel gevallen behoefte te hebben aan (adoptie)deskundige ondersteuning. In de gespreksronde kwam verschillende malen ter tafel dat het huidige gebrek aan deze nazorg er toe leidt dat problematiek verergert, en dat pas ingegrepen wordt nadat de situatie uit de hand gelopen is.

Binnen deze context werden in verschillende gesprekken verbetermogelijkheden aangedragen. We onderscheiden hier de ideeën ten aanzien van de vindbaarheid en bereikbaarheid van zorg, van die van de kwaliteit van de zorg.

⁶³ Zoals beoogd werd met het voorstel voor wijziging van de Wobka uit 2012, zie ook bijlage C.

Vindbaarheid en bereikbaarheid:

- Er zou meer geïnvesteerd kunnen worden in de vindbaarheid van nazorg, opdat zwaardere zorg voorkomen wordt.
- Nazorg zou niet alleen beter vindbaar maar ook meer beschikbaar moeten zijn. Adoptiefouders hebben meer ondersteuning nodig bij het opvoeden.
- De nazorg moet verplicht worden. Dat geeft adoptiefouders de kans om net zo goed begeleid te worden als pleegouders. Als eenzelfde systeem als bij pleegzorg (nog) niet haalbaar is, kan er in ieder geval een terugkomdag georganiseerd worden, waar adoptiefouder en geadopteerden een jaar na de adoptie op consult komen. Dan kan waar nodig extra begeleiding of nazorg (verplicht) aangeboden worden. Dit alles zou gebeuren met het oog op het helpen van onveilig gehechte kinderen.
- Nazorg moet via de verzekering gefinancierd worden. Dit is een investering in preventie.

Kwaliteit

- Er zou beter terugkoppeling kunnen plaatsvinden tussen de vergunninghouder en de SAV wanneer beiden betrokken zijn bij de ondersteuning van ouders in het buitenland.
- Nazorg zou vaker plaats kunnen vinden via moderne communicatieapparatuur waarbij beeld en geluid gecombineerd worden.
- De vergunninghouders zouden de nazorg meer body kunnen geven, bijvoorbeeld door een huisbezoek te doen na aankomst uit het buitenland.
- Eventueel zou de Raad kort na thuiskomst een huisbezoek kunnen doen.
- De SAV moet beter bereikbaar zijn in crisissituaties. Op het moment vertrouwen ouders op het SAV, maar kunnen zij er buiten kantoor tijden niet terecht.

Los hiervan is bij dit thema een aandachtspunt dat er de afgelopen jaren verschraving van het aanbod is opgetreden. Vooral aan de kant van het aanbod dat de focus legde op lotgenoten is in de afgelopen tien jaar een neergaande lijn zichtbaar. Het wegvallen van de subsidiëring van het FIOM is hier één van de oorzaken van geweest. In een tweetal gesprekken werd hier aandacht voor gevraagd.

A.2.8 Beleid maken en toezicht houden

Het achtste en laatste thema dat tijdens onze interviewronde in de aandacht is geweest, is het maken van beleid en het houden van toezicht. We bespreken hier eerst welke algemene opmerkingen zijn gemaakt over dit thema. Vervolgens gaan we in op a) beleid, b) toezicht door de CA en c) toezicht door de Inspectie.

Er werden in de interviews verschillende meningen geuit over de manier waarop het ministerie haar rol moet vormgeven en oppakken. De meest gebezigde mening was hierbij dat het ministerie een duidelijkere visie moet vormgeven op adoptie, en dat zij deze moet uitdragen om duidelijkheid te bieden aan haar partners. Ook was het merendeel van de gesprekspartners van mening dat de overheid op het moment te veel incidentgedreven werkt. Degenen die dit standpunt verdedigen, geven aan dat zij denken dat er op het moment gewerkt wordt vanuit de gedachte dat incidenten voorkomen moeten worden, en dat daarom risicomijdend gehandeld wordt. Zij geven aan dat deze incident-gedrevenheid merkbaar is in de hoeveelheid informatie uit het buitenland die de CA noodzakelijk acht om een goede beslissing te kunnen nemen over de match.

Een minder frequent gebezigde mening is die dat het ministerie te veel regels oplegt. Degenen die dit standpunt verdedigen, geven aan dat zij te veel regeldruk ervaren, en dat dit het onderlinge vertrouwen in de keten onder druk zet. Zij geven aan te weinig ruimte te ervaren om hun professionele afwegingen te kunnen maken. Dit speelt vooral in de context

van medische gegevens en controles. In andere gesprekken wordt juist weer aangegeven dat de regels die er in deze context gemaakt zijn vooral voortkomen uit een gesloten houding van de vergunninghouders zelf.

Beleid

Ten aanzien van het maken van beleid werden de verscheiden verbetermogelijkheden aangedragen. Een aantal daarvan gaat over de organisatie bij het Rijk:

- Een aantal mensen gaf aan dat de verantwoordelijkheid voor zowel beleid als toezicht bij één ministerie zou moeten liggen (niet bij zowel het ministerie van VenJ als dat van VWS).
- Een beperkt aantal mensen gaf aan dat de verantwoordelijkheid voor beleid enerzijds en toezicht anderzijds op verschillende plekken zou moeten liggen, bijvoorbeeld bij twee verschillende ministeries.
- Door meerdere gesprekspartners werd aangegeven dat bij het ministerie meer continuïteit moet komen in de bezetting van het dossier adoptie.

Andere suggesties gingen over wet- en regelgeving:

- Het merendeel van onze gesprekspartners gaf aan dat ze het tijd vonden worden voor een vernieuwing van de Wobka.
- Een aantal vergunninghouders gaf aan dat de wetgeving verouderd is, en meer bij de tijd zou moeten zijn. Een voorbeeld hiervan is dat het mogelijk moet zijn om dossiers digitaal op te slaan in plaats van in een brandkast.
- Meerdere gesprekspartners gaven aan dat er één heldere leeftijdsgrens zou moeten zijn voor aspirant-adoptiefouders. Veranderingen in de leeftijdsgrens als gevolg van politieke voorkeuren leveren onduidelijkheid op.
- Een beperkt aantal gesprekspartners gaf aan dat zij de wetgeving te complex vonden, en wensen dat die minder gedetailleerd was.
- Andere mensen gaven aan dat de regelgeving zodanig aangepast zou moeten worden, dat de CA dezelfde, of minstens eenzelfde mate van controle kan uitoefenen over bemiddeling in niet-verdragslanden, als over de bemiddelingen met verdragslanden.

Ook waren er suggesties aangaande rolopvatting en rolvastheid van het ministerie/de CA:

- In een beperkt aantal gesprekken vond men dat de overheid zich er voor zou moeten inspannen om adoptie en pleegzorg meer samen te organiseren. Dit is op het moment lastig omdat pleegzorg decentraal georganiseerd wordt, maar inhoudelijk is het een logische keuze.
- Een aantal spelers gaf aan dat de CA meer mogelijkheden zou moeten hebben om in te grijpen als de kwaliteit van de organisatie of de matching onvoldoende is – bijvoorbeeld door middel van het geven van aanwijzingen, of door het tijdelijk opschorten van de vergunning.
- Een meerderheid van onze gesprekspartners uitte de wens dat de CA meer vast zou houden aan bepaalde beginselen, zonder die los te laten als er (politiek) druk op wordt uitgeoefend vanuit het buitenland of vanuit Nederland.
- Een meerderheid gaf aan dat er helderdere normen gesteld zouden moeten worden in wet- en regelgeving, en vooral dat het ministerie deze moet handhaven. Dit standpunt werd gebezigd door verschillende mensen, en vanuit verschillende overtuigingen, zoals:
 - Dat er altijd gehandeld zou moeten worden vanuit het belang van het kind, niet (zoals in deze overtuiging nu het geval is) vanuit het belang van de aspirant-adoptiefouders.
 - Dat volwassenen die kinderen illegaal naar Nederland laten komen, vaker dan nu bestraft zouden moeten worden.
 - Dat vóór adoptie voor bepaalde omstandigheden via een DNA-test vastgesteld zou moeten worden dat de afstandsouder(s) en haar/hun kind genetisch verwant zijn.

- Dat er altijd voldoende (vergelijkbare) informatie zou moeten zijn over de geadopteerde, zoals de medische gegevens.
- Dat de afwegingen van vergunninghouders transparant zouden moeten zijn, ook na verloop van jaren.

Controle door de CA

Ook ten aanzien van controles door de CA werden in de interviewronde ideeën aangereikt. De CA heeft geen formele toezichtsrol, maar zij neemt wel een beslissing over de vergunningverlening en over elke afzonderlijk matchingsvoorstel. Ook krijgt zij hiertoe bedrijfsmatige informatie toegestuurd van de vergunninghouders. In het merendeel van de gesprekken kwam aan de orde dat de CA deze rol in beperkte mate op lijkt te pakken. Er werden ideeën gedeeld over hoe dat anders zou kunnen. Een deel van deze ideeën gaat over de invulling van de rolopvatting van het ministerie (als toezichthouder), een ander deel over de reikwijdte van het toezicht.

Ten aanzien van de rolopvatting van het ministerie kwamen de volgende meningen aan bod:

- Een groot aantal gesprekspartners geeft aan dat de CA onvoldoende invulling geeft aan het financieel toezicht. Vergunninghouders leveren informatie aan, maar daar gebeurt (schijnbaar) niets mee.
- Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het toezicht minder top-down zou moeten worden vormgegeven. Op het moment doet de CA minder dan zou kunnen om een lerende omgeving te creëren, en kwaliteitsbevordering te stimuleren. Dit kan de CA onder andere doen door ook zelf expliciet te reflecteren op het eigen doen en laten.
- Een aantal van de vergunninghouders geeft aan dat de CA meer zou moeten investeren in de relatie met de vergunninghouder, zodat zij een kritisch partnerschap kan opbouwen met iedere vergunninghouder.
 - Een voorbeeld hiervan is dat de CA meer rugdekking zou moeten geven als er gevraagd wordt om hulp bij het vragen om betere informatievoorziening uit een zwendend land.
 - Deze gesprekspartners geven ook aan dat de CA, in het uiterste geval, over zou moeten gaan tot het topzeggen van de band met specifieke landen naar aanleiding van signalen over misstanden of corruptie. Dit doet zij op het moment niet/te weinig, ook als een vergunninghouder aangeeft de banden met een land te verbreken. Daarmee laat zij een kans liggen om op internationale schaal het adoptiesysteem te verbeteren.

Ook de reikwijdte van het toezicht kwam aan bod. Daarbij was de meest gehoorde mening dat de CA te weinig lef toont in haar rol als controlerende instantie, en dat zij als gevolg daarbij de scope van haar toezicht te veel beperkt. De onderwerpen waarop onze gesprekspartners vonden dat de CA juist wél toezicht zou moeten houden, verschilden. De onderwerpen die aan bod kwamen, waren:

- Toezicht op de bedragen die betaald worden aan kindertehuizen.
- Toezicht op de bedrijfsvoering en efficiëntie van vergunninghouders, mede met het oog op mogelijk faillissement.
- Het normenkader van de Inspectie, dat de CA volgens sommige gesprekspartners ook zou moeten hanteren. Het idee hierbij is dat de CA nu lijkt te handelen naar een andere set normen dan de Inspectie, en dat dit tot onzekerheid leidt.
- Het Kwaliteitskader vergunninghouders, dat de CA volgens sommige gesprekspartners direct zou moeten handhaven.

- Kanaalprospectie, of te wel controles per land. Door sommigen wordt dit gezien als een alternatief voor het toezicht op individuele vergunninghouder dan wel individuele matches.

Toezicht door de Inspectie

Ook de manier waarop door de Inspectie toezicht gehouden wordt, is in de interviewronde aan de orde geweest. Over het algemeen wordt de rol van de Inspectie als positief ervaren. Diegenen die de Inspectie positief beoordelen, zeggen dat de manier waarop de Inspectie het Kwaliteitskader en haar normenkader hanteert, daar aan bijdraagt. Verbetermogelijkheden voor de inspectie werden in een beperkt aantal gesprekken aangedragen. De genoemde ideeën waren:

- De mogelijkheid dat de Inspectie steekproefsgewijs toezicht houdt op de matching, waardoor er niet meer voor elke match een ‘dubbele check’ uitgevoerd hoeft te worden (door zowel vergunninghouder als CA).
- Dat de Inspectie onvoldoende verband legt tussen het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht, waardoor er nergens een compleet beeld bestaat van de situatie van de vergunninghouders.
- Dat de Inspectie een rol zou kunnen krijgen bij het certificeren van vergunninghouders, omdat die rol goed zou combineren met haar controlerende rol.

A.3 Suggesties voor scenario's

In de voorgaande paragrafen heeft u gelezen over de onderwerpen die in onze interviewronde aan de orde zijn geweest. Deze varieerden van visies op de adoptieketen tot specifieke verbetermogelijkheden. In de gespreksronde kwamen echter ook mogelijke scenario's aan de orde: manieren waarop de adoptieketen in de toekomst ingericht zou kunnen worden. Deze ideeën hebben de basis gevormd voor hoofdstuk3.

De scenario's die aan de orde kwamen in de gespreksronde, zijn als volgt te omschrijven:

- Het behouden van het huidige, gedecentraliseerde model
 - Geen shared services, het behoud van diverse spelers met een eigen bedrijfsvoering is goedkoop. De kwaliteit is goed en de continuïteit wordt behouden.
 - Sommigen van onze gesprekspartners gaven aan dat dit model (mede) wenselijk is, omdat meer samenwerking tussen de vergunninghouders onwaarschijnlijk is.
- Het bevorderen van de samenwerking binnen het gedecentraliseerde model.
 - Er komt meer samenwerking tussen de vergunninghouders, er wordt meer gecommuniceerd. Men spreekt elkaar aan op normen, stelt zich kwetsbaar op, en wordt gerespecteerd door collega's. Fouten worden niet ingewreven maar gezamenlijk tot een leerervaring gemaakt.
- Natuurlijk verloop in het aantal vergunninghouders
 - In dit scenario wordt geen verandering aangebracht in de prikkelwerking richting vergunninghouders, maar wordt wel uitgegaan van een afnemend aantal adopties.
- Afbouw van het aantal vergunninghouders
 - Om te voorkomen dat het faillissement van een vergunninghouder zijn collega's dan wel het ministerie verrast, kan a) een minimum aantal adopties per vergunninghouder worden ingesteld of b) de vergunning bij vrees voor faillissement niet meer verleend worden. Dit voorkomt dat er kosten gemaakt moeten worden door een ander dan de failliete vergunninghouder, en dat er lopende zaken en dossiers 'op straat' komen te liggen.
- Het sterk verminderen of wegnemen van de financiële prikkels bij de vergunninghouders

- Door middel van een vaste voet in de financiering (redistributie van het geld van aspirant-adoptiefouders door het ministerie, dan wel een subsidierelatie) kan de prikkel op het goedkeuren van matches weggenomen worden.
- Het vormgeven van één vergunninghouder
- Het vormgeven van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) dat namens de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor alle (interlandelijke) adoptiezaken in Nederland
- Het scheiden van de overheidstaken bij beleid en uitvoering
 - Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het scheiden van de uitvoerende en beleidstaken van de CA, en het verplaatsen van de uitvoerende taken naar de Raad.
- Het verbinden van adoptie en pleegzorg
 - De voorlichting, matching en/of nazorg voor adoptie en pleegzorg zouden in één hand gebracht kunnen worden. Deze twee vergelijkbare processen zijn (deels) samen te organiseren, waardoor mensen beter voorgelicht de keuze kunnen maken voor adoptie dan wel pleegzorg.
 - In de toekomst zou gewerkt kunnen worden aan één dienst voor adoptie en pleegzorg.

Hiernaast is het relevant om te vermelden dat door veel van onze gesprekspartners (waaronder alle vergunninghouders) twijfels werden uitgesproken over de optie om de vergunninghouders binnen één organisatie te laten samenwerken. Een fusie dan wel een shared services organisatie werd door veel van onze gesprekspartners als onaantrekkelijk of onhaalbaar gezien.

Bijlage B: Betrokkenen

Begeleidingscommissie

Tijdens dit onderzoek werd AEF procesmatig gezien begeleid door een voor de gelegenheid samengestelde commissie. Daarin hebben de volgende personen plaatsgenomen:

Jan Vroomans, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Marjolein Kroon, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Arnold Schouten, Nederlandse Adoptiestichting
Sjoukje Faber, Raad voor de Kinderbescherming⁶⁴
Peter Benders, Stichting Adoptievoorzieningen
Martien Miedema, Vereniging Wereldkinderen

Hei-sessie

Bij aanvang van het onderzoek werd een inhoudelijke sessie georganiseerd met een aantal direct betrokken organisaties. Onder andere alle vergunninghouders waren daarbij genodigd. Bij de hei-sessie waren aanwezig:

Patricia van der Burgt, A New Way
Janneke Kouwenhoven, Centrale Autoriteit, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mascha Scharloo, Inspectie Jeugdzorg
Jan Vroomans, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische en Internationale zaken
Marjolein Kroon, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Sanctietoepassing en Jeugd
Arnold Schouten, Nederlandse Adoptiestichting
Sjoukje Faber, Raad voor de Kinderbescherming
Peter Benders, Stichting Adoptievoorzieningen
Martien Miedema, Vereniging Wereldkinderen

Als toehoorder was aanwezig: Yrrah van der Kruit, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

⁶⁴ Tijdens de laatste begeleidingscommissie werd Sjoukje Faber vervangen door haar collega Heleen Hulscher.

Interviews

Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij interviews gevoerd met een aantal experts en de vertegenwoordigers van verschillende organisaties. Hieronder vindt u een complete lijst van de geïnterviewde personen:

Sanne Buursink, A New Way
Dr. Anneke Vinke, Adoptiepraktijk
Lourens van der Lelij, AV Gereformeerde Gezindte/AAO
Janneke Kouwenhoven, Centrale Autoriteit, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Annemarie van Rhee, Centrale Autoriteit, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Cees van Dijen, De Rode Draad/AAO
Hans van Hooff, FIOM
Mascha Scharloo, Inspectie Jeugdzorg
Linda Thuss, Inspectie Jeugdzorg
Dick Stapel, Klachtencommissie Interlandelijke adoptie
Anja Toledo, LAVA/AAO
Jan Vroomans, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken
Marjolein Kroon, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Sanctietoepassing en Jeugd
Paul Crombeen, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Arnold Schouten, Nederlandse Adoptiestichting
Macky Hupkes, Nederlandse Adoptiestichting
Paul Baur, Nederlandse Adoptiestichting
Laura Martinez-Mora, Permanent Bureau van de Haagse Conventie voor Internationaal Privaatrecht
Heleen Hulscher, Raad voor de Kinderbescherming
Janina Buijsse, Raad voor de Kinderbescherming
Madelon de Vries, Raad voor de Kinderbescherming
Sjoukje Faber, Raad voor de Kinderbescherming
Peter Benders, Stichting Adoptievoorzieningen
Will van Sebille, Stichting De Nederlandse Afstandsmoeder
Jurrijn Tack, Stichting Interlandelijk Geadopteerden
Inez Teurlings, Stichting Interlandelijk Geadopteerden
Bertie Treur, Stichting Kind en Toekomst
Marleen Baakman, Stichting Kind en Toekomst
Patrick Heubach, Stichting Meiling
Martien Miedema, Vereniging Wereldkinderen
Inge Prenger, Vereniging Wereldkinderen
Hilbrand Westra, SUAIN
Prof. Femmie Juffer, Universiteit Leiden
Prof. Paul Vlaardingerbroek, Universiteit Tilburg
Dr. Pien Bos, Universiteit voor de Humanistiek

Verdiepingssessies

Na afloop van de interviewronde is aan de hand van twee verdiepingssessie met de betrokken instanties gewerkt aan het vormgeven van de scenario's. Daarbij waren de volgende mensen aanwezig:

Eerste verdiepingssessie

Patricia van der Burgt, A New Way
Janneke Kouwenhoven, Centrale Autoriteit, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Mascha Scharloo, Inspectie Jeugdzorg
Jan Vroomans, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken
Marjolein Kroon, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Sanctietoepassing en Jeugd
Arnold Schouten, Nederlandse Adoptiestichting
Sjoukje Faber, Raad voor de Kinderbescherming
Peter Benders, Stichting Adoptievoorzieningen
Bertie Treur, Stichting Kind en Toekomst
Patrick Heubach, Stichting Meiling
Inge Prenger, Vereniging Wereldkinderen

Tweede verdiepingssessie

Patricia van der Burgt, A New Way
Janneke Kouwenhoven, Centrale Autoriteit, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mascha Scharloo, Inspectie Jeugdzorg
Jan Vroomans, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken
Arnold Schouten, Nederlandse Adoptiestichting
Sjoukje Faber, Raad voor de Kinderbescherming
Peter Benders, Stichting Adoptievoorzieningen
Marleen Baakman, Stichting Kind en Toekomst
Patrick Heubach, Stichting Meiling
Martien Miedema, Vereniging Wereldkinderen

Als toehoorder was bij beide sessies aanwezig: Yrrah van der Kruit, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Bijlage C: Literatuurlijst

- Adoptie. Kamerstukken II, 2014/15, 31265, nr. 53. sd.
- Adoptie. Kamerstukken II, 2007/08, 31 265, nr. 9. sd.
- Adviesbureau van Montfoort. *Evaluatieonderzoek Wobka*. Woerden, 2004.
- Beleidsdoorlichting Veiligheid en Justitie . Kamerstukken II, 2011/12, 33 199, nr.1. sd.
- Besluit inzake het onderzoek van buitenlandse contacten van aspirant-adoptiefouders. Stb. 1995, 274. 1995.
- Besluit klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adoptie. Staatsblad 2000, 120. 2000.
- Besluit opneming buitenlandse pleegkinderen ter adoptie. Staatsblad 1989, 262. 1989.
- Bos, Pien, Fenneke Reysoo en Astrid Werdmuller. „‘In één klap moeder, en ook weer niet’: Onderzoek naar de mogrofische en sociaal-economische kenmerken en motieven van vrouwen die tussen 1998-2007 in Nederland hun kind ter adoptie hebben afgestaan.” 2001.
- Capgemini. „Quick Scan Vereenvoudiging Adoptieprocedure.” 2005.
- . *Rapport onderzoek Vereenvoudiging Adoptieprocedure*. Utrecht, 2005.
- Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie. „Rapport interlandelijke adoptie - “Alles van waarde is weerloos”.” 2008.
- Dries, L van der, et al. „Infants’ Physical and Cognitive Development After International Adoption From Foster Care or Institutions in China.” *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics* (2010): 144-150.
- Dries, L. van der, et al. „Infants’ responsiveness, attachment, and indiscriminate friendliness after international adoption from institutions or foster care in China: Application of Emotional Availability Scales to adoptive families.” *Development and Psychopathology* (2012): 49–64.
- Hague Conference on Private International Law . *20 Years of the 1993 Hague Convention*. Den Haag, 2015.
- . *Summary list of good practices on the financial aspect of intercountry adoptions*. Den Haag, 2014.
- Hague Conference on Private International Law. *Convention on Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption*. Den Haag, 1993.
- Hupkes, Macky. *Wegwijs in Adoptie: een praktische handleiding bij interlandelijke adoptie in Nederland*. 2015.
- Inspectie Jeugdzorg. *Aandacht voor matching: Het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming bij interlandelijke adoptie*. Utrecht, 2009.

- „Achtergrond onbekend?: Onderzoek naar het handelen van twee vergunninghouders bij de interlandelijke adoptie van zeven Chinese kinderen.” 2009.
- „Brief aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie: Rapporten en signalement over het bemiddelingsproces bij interlandelijke adoptie.” 2015.
- „Casusonderzoek interlandelijke adoptie: Onderzoek naar aanleiding van een mislukte adoptie.” 2013.
- „De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie A New Way.” 2013.
- „De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie Meiling.” 2015.
- „De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie NAS.” 2015.
- „De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie Stichting Kind en Toekomst.” 2015.
- „De kwaliteit van het bemiddelingsproces bij de vergunninghouder interlandelijke adoptie Wereldkinderen.” 2015.
- *Interlandelijke adoptie: Knelpunten in het stelsel*. Utrecht, 2009.
- „Meiling en adoptie uit India: Onderzoek naar het handelen van vergunninghouder interlandelijke adoptie Meiling in de periode 1995 t/m 2002 naar aanleiding van signalen over mogelijke misstanden in India.” 2007.
- „Signalement interlandelijke adoptie: herijking nodig.” 2015.
- Interlandelijke adoptie. Kamerstukken II, 2014/15, 31265, nr. 55. 2015.
- International Reference Centre for the Rights of Children deprived of their Family. „2012 statistics: The economic crisis, a visible factor in the decline and a challenge for children’s rights.” 2013.
- Juffer, Femmie en Marinus H. van IJzendoorn. „Behavior Problems and Mental Health Referrals of International Adoptees: A Meta-analysis.” *JAMA* (2005): 2501-2515.
- Linda van den Dries, Femmie Juffer, Marinus H. van IJzendoorn, Marian J. Bakermans-Kranenburg. „Fostering security? A meta-analysis of attachment in adopted children.” *Elsevier* (2008): 410-421.
- Memorie van Toelichting Wobka. Kamerstukken II, 1986/1987, 20 046, nr. 3. sd.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. „Beleidsdoorlichting Interlandelijke Adoptie.” 2012.
- „Memorie van Toelichting bij Voorontwerp van wet tot wijziging Wobka.” 2012.
- „Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015.” 2016.
- „Voorontwerp van wet tot wijziging Wobka.” 2012.
- Permanent Bureau Hague Convention. *20 Years of the 1993 Hague Convention*. The Hague, 2015.
- *Summary list of good practices on the financial aspect of intercountry adoptions*. The Hague, 2014.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. „Aanbieding advies conceptwetsvoorstel wijziging Wet opnemings buitenlandse kinderen te adoptie.” 2012.
- Regeling aanvraag vergunning bemiddeling interlandelijke adoptie. Staatscourant 1998, 171. 1998.
- Regeling gegevens buitenlandse betrekkingen vergunninghouder interlandelijke adoptie. Staatscourant 1998, 171. 1998.
- Selman, Peter. „Twenty years of intercountry adoption: A statistical review.” 2015. 36.
- Selwyn, Julie, Dinithi Wijedasa en Sarah Meakings. *Beyond the Adoption Order: challenges, interventions and adoption disruption*. Bristol: University of Bristol, 2014.
- SEO Economisch onderzoek. *Selectie sturingsinstrumenten*. Amsterdam, 2007.

- Smeenk, Roeland. „Migratie en beleid: een Paradox. Het Nederlandse interlandelijke adoptiebeleid 1956-1980.” 2014.
- Tieman, Wendy. *Mental health in young adult intercountry adoptees*. Rotterdam, 2006.
- Uitvoeringswet Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie. Staatsblad 1998, 475. 1998.
- Vergunninghouders adoptie. „De adoptieketen in 2020: Advies van de samenwerkende vergunninghouders adoptie.” 2014.
- Vergunninghouders adoptie; Centrale Autoriteit. „Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie.” 2008.
- Vinke, Anneke. *(N)ooit genoeg advies...* 6 1 2016.
- Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie. Staatsblad 1989, 262. 1989.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Toeziën op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.

Bijlage D: Voorstel tot wetswijziging

Het ministerie van VenJ heeft twee maal gewerkt aan een herziening van de Wobka. In eerste instantie lag er in 2006 een voorstel tot wijziging, maar dat is niet ter consultatie aan de Kamer aangeboden wegens een kabinetswissel. In 2012 is een voorstel tot wijziging van de wet ter consultatie gegaan, maar is niet verder in behandeling gekomen vanwege andere prioriteiten in het wetgevingsprogramma. Voor de lezer van dit hoofdstuk is het echter relevant om te weten welke wijzigingen van de wet eerder al in overweging zijn genomen.

De meest in het oog springende wijzigingen uit het voorstel uit 2012⁶⁵ waren:

- Wijzigingen in de leeftijdsgrens voor aspirant-adoptiefouders en geadopteerden:
 - De leeftijdsgrens van 42 zou vervangen worden voor de eis dat (de partner van) de aspirant-adoptiefouder niet ouder dan 50 jaar zou zijn in de periode dat de BT geldig is⁶⁶. Uitzonderingen hierop zouden zijn dat het gaat om een broer of zus van een reeds door die volwassenen geadopteerd kind, dan wel dat er al toestemming is verleend voor de opname van een specifiek kind (art. 3)
 - De leeftijdsgrens voor te adopteren kinderen zou wordt opgerekt van 6 naar 8 jaar (art. 8)
- Aangaande de (rol en verantwoordelijkheden van de) minister
 - Dat niet de minister maar een door hem of haar aangewezen rechtspersoon de voorlichting zou verzorgen (art. 5)
 - Dat de vergunninghouder pas in een bepaald land zou kunnen bemiddelen als de minister daartoe een machtiging heeft verleend (art. 15). Deze eis zou ook gelden voor bemiddeling waarvoor door de aspirant-adoptiefouders het initiatief is genomen (art. 7a). De minister zou deze machtiging kunnen intrekken als hij/zij onjuist geïnformeerd is, dan wel oordeelt dat verantwoorde bemiddeling in een bepaald gebied niet meer mogelijk is (art. 18a)
 - Dat de aspirant-adoptiefouders moeten beschikken over goedkeuring van minister op de match, en aan dat besluit door de minister voorwaarden mogen worden verbonden (art. 8, 17a)
 - Dat de minister de mogelijkheid zou krijgen om vergunninghouders schriftelijke aanwijzingen te geven inzake de samenwerking met andere vergunninghouders (art. 17g). Als de vergunninghouder deze verplichting niet nakomt, zou zijn vergunning

⁶⁵Ministerie van Justitie, Voorontwerp van wet tot wijziging Wobka, 2012.

⁶⁶ De beginseltoestemming heeft een geldigheidsduur van 4 jaar.

ingetrokken kunnen worden (art. 18.) De minister zou bovendien een vergunning kunnen schorsen ter voorbereiding van een besluit tot intrekking daarvan (art. 18). Als de minister een vergunning intrekt, zou hij/zij zelf voorzien in de werkzaamheden van de betreffende vergunninghouder (art. 19)

- Aangaande de (rol en verantwoordelijkheden van de) vergunninghouders:
 - Dat het de vergunninghouders verplicht zou worden een uit drie leden bestaande Raad van Toezicht te hebben (art. 16)
 - De vergunninghouders zou worden verplicht om te werken in overeenstemming met de door de minister vastgestelde kwaliteitseisen (art. 17h) De vergunninghouders wordt verplicht om niet alleen van zijn werkzaamheden maar ook van de kwaliteit van de uitvoering daarvan verslag te doen. Bij ministeriële regeling kunnen eisen worden gesteld aan de stukken die aan de minister moeten worden gezonden (art. 23)
- Aangaande de (rol en verantwoordelijkheden van de) Inspectie:
 - De rol van de Inspectie in het toezicht op de vergunninghouders zou veranderen: de Inspectie zou geen toezicht meer houden op de vraag of vergunninghouders wel of niet gericht zijn op het maken van winst. Wel zou de Inspectie toezicht houden op de uitvoering van de werkzaamheden van de vergunninghouders (onder andere of zij voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen), met uitzondering van de financiële administratie (art. 25)
 - De rol van de Inspectie in het toezicht op de rechtspersoon die de voorlichting verzorgt: de Inspectie houdt toezicht op de uitvoering van de wettelijke verplichtingen, met uitzondering van de financiële administratie en de rechtmatige en doelmatige besteding van subsidies door deze rechtspersoon (art. 25)
 - In haar toezicht zou de Inspectie feedback kunnen geven over de algemene kwaliteit van de werkzaamheden van de vergunninghouders (art. 25)
 - In de uitvoering van haar taken zou de Inspectie aanwijzingen van de minister in acht nemen (art. 25)
 - Het toezicht op financiën en op de rechtmatige en doelmatige besteding uit uitgevoerd worden door door de minister aangewezen ambtenaren (art. 25)
 - Krachtens AMvB zouden aanvullende regels kunnen worden gesteld ten aanzien van het toezicht (art. 25)
 - De Inspectie zou bevoegd zijn om de voor haar toezicht noodzakelijke documenten te vorderen, en zou medewerking moeten ontvangen van degenen op wie ze toezicht houdt. (art. 26)
- En verder:
 - Dat er meer ruimte zou zijn om broers en zussen te adopteren van de kinderen die al door bepaalde adoptiefouders zijn opgenomen. (art. 3, 4, 8a)
 - Dat er geen BT nodig zou zijn als de adoptie al in het buitenland was uitgesproken (art. 4)
 - Dat er een centrale opslagvoorziening zou komen, waar het door de vergunninghouder opgebouwde dossier ten minste 100 jaar wordt bewaard (art. 17b)

Bijlage E: Gebruikte afkortingen

AAO	Adoptieoudersoverleg
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Bobka	Besluit opneming buitenlandse kinderen ter adoptie
BT	Beginsteltoestemming
CA	Centrale Autoriteit
CBJ	De directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken
DSJ	De directie Sanctietoepassing en Jeugd
HCCH	Haagse Conferentie voor het Internationaal Privaatrecht
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie	Inspectie Jeugdzorg
LAVA	Landelijke Vereniging van Adoptieouders
NAS	Nederlandse Adoptiestichting
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SAV	Stichting Adoptievoorzieningen
SUIAN	Stichting United Adoptees International Nederland
VenJ	Het ministerie van Veiligheid en Justitie
Wobka	Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie

