

Interlandelijke adoptie

Knelpunten in het stelsel

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Hoofdstuk 1 Context van interlandelijke adoptie	7
Hoofdstuk 2 Interlandelijke adoptie in Nederland.....	9
Hoofdstuk 3 Oordeel van de Inspectie jeugdzorg	11
Bijlage 1 Onderzoek naar interlandelijke adoptie	13
Bijlage 2 Samenvatting onderzoek naar adoptie uit China	15

Inleiding

In 2009 heeft de Inspectie jeugdzorg op verzoek van de Minister van Justitie onderzoek gedaan naar interlandelijke adoptie. In dit toezicht is onderzocht of de bemiddeling (tussen kind en aspirant-adoptieouders) bij interlandelijke adoptie van voldoende kwaliteit is. De focus lag daarbij op de kwaliteit van de gegevens(verzameling) over het kind en de aspirant-adoptieouders; volledige en betrouwbare informatie over kind en aspirant-adoptieouders verhoogt immers de kans op een goede "match" tussen beiden waardoor mogelijke risico's voor het kind worden beperkt. Ook in het onderzoek (augustus 2009) naar vermeende malafide adopties uit China, dat de inspectie eveneens op verzoek van de minister heeft uitgevoerd, lag de focus van het onderzoek daarop.

De conclusie die de inspectie heeft getrokken in beide onderzoeken is dat de gegevens op grond waarvan moet worden vastgesteld dat adoptie in het belang van het kind is, niet altijd volledig en betrouwbaar zijn. De inspectie constateerde ook dat de vergunninghouders, binnen hun mogelijkheden, zichtbaar voldoende inspanningen verrichten en zorgvuldig te werk gaan om een zo compleet en betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van elk kind.

In haar onderzoeken is de inspectie echter tot een aantal constatering gekomen over het proces van interlandelijke adoptie dat niet in de genoemde rapporten kon worden opgenomen omdat ze de vraagstelling in die onderzoeken overstijgt. In deze notitie expliciteert de inspectie haar constatering en komt zij op basis daarvan tot een oordeel.

Hoofdstuk één schetst de context van interlandelijke adoptie; in hoofdstuk twee volgt een beschrijving van het proces binnen Nederland. In hoofdstuk drie formuleert de inspectie haar oordeel.

In bijlage 1 en 2 is een samenvatting van bevindingen en conclusies van beide onderzoeken opgenomen.

Hoofdstuk 1 - Context van interlandelijke adoptie

In de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) en het Haags Adoptieverdrag, beide gebaseerd op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, is vastgelegd dat bij interlandelijke adoptie het belang van het kind uitgangspunt is. De onomkeerbare impact van de totale breuk met het eigen land impliceert dat adoptie van een buitenlands kind als een ultimatum remedium beschouwd moet worden. Eerst moeten alle mogelijkheden zijn onderzocht om het kind binnen het land van herkomst en binnen de eigen cultuur in een gezinsverband (pleeggezin of adoptiegezin) te laten opgroeien. Om te beoordelen of interlandelijke adoptie een significante meerwaarde heeft voor het kind is bepaald dat, naast het ontbreken van bovengenoemd binnenlands alternatief, aan een aantal voorwaarden voldaan moet zijn. Zo moet onder meer worden vastgesteld dat het kind adoptabel is in juridische, medische en psychologische zin. De informatie die daarvoor nodig is wordt verstrekt door het land van herkomst. Daarnaast is deze informatie nodig om geschikte adoptieouders met de juiste capaciteiten voor het kind te zoeken (bemiddeling en matching).

De kwaliteit van het interlandelijke adoptieproces is daarmee in grote mate afhankelijk van de kwaliteit van de gegevens (betrouwbaar en volledig) over het kind.

De volledigheid en betrouwbaarheid van de kindgegevens wordt mede bepaald door de internationale context waarbinnen interlandelijke adoptie plaatsvindt. Er is een grote diversiteit aan landen die kinderen aanbieden voor adoptie. Culturele, politiek-bestuurlijke en sociaal-economische omstandigheden in zendende landen zijn van invloed op de voorwaarden en omstandigheden waaronder kinderen worden aangeboden voor adoptie en zijn slechts beperkt beïnvloedbaar voor individuele actoren.

Hoofdstuk 2 - Interlandelijke adoptie in Nederland

In het adoptieproces is in zowel de zendende landen als in Nederland sprake van een groot aantal actoren en verantwoordelijkheden. Er is echter niemand verantwoordelijk voor het gehele adoptieproces. De mogelijkheden van individuele actoren om risicovolle situaties voor adoptiekinderen te voorkomen, zijn daarmee beperkt.

In Nederland zijn het Ministerie van Justitie en de vergunninghouders interlandelijke adoptie de belangrijkste spelers in het adoptieproces. Richtinggevend voor het handelen van de overheid daarin is het Haags Adoptieverdrag, voor de vergunninghouders is dat het "Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie". In dit hoofdstuk betoogt de inspectie dat er een spanningsveld is tussen (de uitgangspunten van) het Haags Adoptieverdrag en het Kwaliteitskader. Alleen in een constructief samenspel tussen de Nederlandse overheid en vergunninghouders kunnen de risico's die interlandelijke adoptie voor kinderen met zich mee kunnen brengen, beperkt worden.

Haags Adoptie Verdrag

Nederland heeft het Haags Adoptie Verdrag geratificeerd. Het Haags Adoptie Verdrag (1993) beoogt kinderen en hun familie tegen de risico's van illegale, onrechtmatige, voorbarige en slecht voorbereide adopties naar het buitenland te beschermen. De deelnemende landen worden geacht de naleving van de verdragsafspraken zelf te regelen in een zorgvuldige adoptieprocedure waarin de belangen en rechten van het kind centraal staan. De deelnemende landen moeten maatregelen genomen hebben die bemiddeling door twijfelachtige personen of organisaties, kinderhandel en winstbejag voorkomen. Een adoptie die uitgesproken is in een verdragsland wordt door alle landen die bij het verdrag zijn aangesloten automatisch en volledig erkend. Inmiddels hebben ruim 60 staten het Haags Adoptie Verdrag geratificeerd. Niet-verdragslanden handelen veelal in de geest van het verdrag. De (controle op de) uitvoering van het verdrag is in de staten belegd bij de nationale Centrale Autoriteiten. De Centrale Autoriteit in Nederland is onderdeel van het Ministerie van Justitie.

Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie

Daar waar verdragslanden op staatsniveau het uitgangspunt hanteren van wederzijds vertrouwen dat elk land de adoptieprocedure zorgvuldig geregeld heeft, is op casusniveau de vergunninghouder verantwoordelijk voor het - voor zover mogelijk - vaststellen van de betrouwbaarheid van de lokale contactpersoon/organisatie.

In het "Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie" is de verantwoordelijkheid voor de controle op de kwaliteit van werken van de buitenlandse contactpersonen expliciet belegd bij de vergunninghouders. De kanttekening wordt daarbij gemaakt dat de vergunninghouder in veel gevallen niet in staat zal zijn het optreden van de partnerorganisatie volledig te controleren. Derhalve kan de vergunninghouder geen volledige verantwoordelijkheid dragen voor het handelen van de buitenlandse partnerorganisatie. Ook ten aanzien van het controleren van de betrouwbaarheid van de partnerorganisatie is een soortgelijke formulering opgenomen: "de vergunninghouder heeft de

verplichting om op basis van de hem ter beschikking staande mogelijkheden de betrouwbaarheid van de partnerorganisatie zo goed mogelijk te controleren". In het Kwaliteitskader zijn daartoe de toetsingscriteria opgenomen waarbij tevens wordt aangegeven dat het normen zijn waaraan niet in alle gevallen tegelijkertijd hoeft te worden voldaan.

Vergunninghouders wordt in het Kwaliteitskader opgedragen signalen van mogelijke irregulariteiten te melden aan de Centrale Autoriteit die daarop actie zal ondernemen.

Spanningsveld

Naar mening van de inspectie is er een spanningsveld tussen enerzijds het vertrouwen van de Nederlandse overheid in een zorgvuldige adoptieprocedure in de verdragsstaten en anderzijds de verantwoordelijkheid voor de controle daarop in het Kwaliteitskader te beleggen bij de vergunninghouders.

Vergunninghouders komen in de knel met deze verantwoordelijkheden omdat zij ze niet waar kunnen maken. In de eerste plaats hebben of krijgen zij in veel landen van herkomst (al dan niet verdragslanden) geen mogelijkheden om de betrouwbaarheid van de gegevens te controleren. In de tweede plaats wordt op signalen van vergunninghouders aan de Centrale Autoriteit over mogelijk onbetrouwbare gegevens of -partnerorganisaties gereageerd in lijn met de intentie van het Haags Adoptie Verdrag, namelijk dat wederzijds vertrouwen het uitgangspunt is.

Ook de commissie Oosting¹ stelt in haar rapport dat de mogelijkheden van de vergunninghouders om de betrouwbaarheid van de contacten in het buitenland te controleren beperkt zijn. Zij benadrukt daarbij het belang van internationale contacten tussen overheidsinstanties, zowel op niveau van de Centrale Autoriteiten als het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In zijn brief aan de Tweede Kamer² zegt de Minister van Justitie in reactie daarop dat voortdurende alertheid op het handelen in afwijking van het Verdrag geboden is en dat het een belangrijke taak is voor de Centrale Autoriteit zich te informeren over de ontwikkelingen rond internationale adoptie en waar nodig buitenlandse autoriteiten aan te spreken op handelen in afwijking op de uitgangspunten van het Verdrag. Voorts onderkent de minister dat het risico groot is voor het ontstaan van een echte markt en vormen van kinderhandel als gevolg van de discrepantie tussen vraag en aanbod.

¹ Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de Stichting Meiling in verband met mogelijke misstanden m.b.t. adoptie uit India in de periode 1995-2002. Den Haag, september 2007

² Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 10 september 2008

Hoofdstuk 3 - Oordeel van de Inspectie jeugdzorg

Kind centraal

Adoptie moet in het belang van het kind zijn. Dit belang kan onvoldoende vastgesteld worden als het niet mogelijk is de betrouwbaarheid van de contacten in het buitenland voldoende te controleren en het niet mogelijk is betrouwbare en volledige informatie over het kind te krijgen. De inspectie heeft vastgesteld dat het bij adoptie vanuit sommige landen voor vergunninghouders in de praktijk onmogelijk is betrouwbare informatie te verkrijgen.

De inspectie is van oordeel dat er in dergelijke gevallen sprake is van onaanvaardbare risico's voor het te adopteren kind. Als er twijfels zijn over de betrouwbaarheid moet de Nederlandse overheid de verantwoordelijkheid nemen deze risico's tot een aanvaardbaar niveau te beperken dan wel de bemiddeling uit het betreffende land (voorlopig) te staken.

Versterken rol van de centrale autoriteit

*** *Controle contactorganisaties***

Signalen van vergunninghouders over mogelijk malafide adoptiepraktijken bij een contactpersoon zijn signalen van risicovolle situaties voor (adoptie)kinderen in een bepaald land. De inspectie is van oordeel dat de afweging of het daarbij gaat om aanvaardbare of onaanvaardbare risico's dan wel het onderzoeken en in praktijk brengen van mogelijkheden om de risico's te verkleinen (gezien de respectievelijke verantwoordelijkheden) niet alleen een zaak is van de vergunninghouders. De Centrale Autoriteit dient hier een meer actieve rol in te spelen.

*** *Controle van matchingsvoorstellen***

Bij adoptie van kinderen uit verdragslanden vindt de matching veelal plaats in het zendende land. Zowel de Centrale Autoriteit in het zendende land als de Centrale Autoriteit in het land van opvang moet instemmen met het matchingsvoorstel in de vorm van een "Statement of Approval". De Centrale Autoriteit in Nederland beoordeelt daarbij de kwaliteit van de kindgegevens en toetst of het adoptiekind past binnen de beginseltoestemming van de aspirant-adoptieouders. Voor interlandelijke adoptie uit niet-verdragslanden is een dergelijke toestemming van de Nederlandse Centrale Autoriteit niet vereist anders dan in bijzondere gevallen die in de wet zijn benoemd (kind ouder dan 6 jaar, maximum leeftijdsverschil aspirant-adoptieouder-kind en twee of meer kinderen). De inspectie is van oordeel dat adoptie van kinderen uit niet-verdragslanden, door het ontbreken van deze toetsing, extra risico's met zich meebrengt. Een intensieve toetsing door de Nederlandse Centrale Autoriteit van matchingsvoorstellen voor kinderen uit niet-verdragslanden kan deze risico's beperken.

Bijlage 1 - Onderzoek naar interlandelijke adoptie

Op verzoek van de Minister van Justitie heeft de Inspectie jeugdzorg in 2009 toezicht uitgevoerd naar interlandelijke adoptie. In dit toezicht is onderzocht of de bemiddeling (tussen kind en aspirant-adoptieouders) bij interlandelijke adoptie van voldoende kwaliteit is. De focus lag daarbij op de kwaliteit van de gegevens(verzameling) over het kind en de aspirant-adoptieouders; volledige en betrouwbare informatie over kind en aspirant-adoptieouders verhoogt immers de kans op een goede "match" tussen beiden waardoor mogelijke risico's voor het kind worden beperkt. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de matching van adoptiekind met de aspirant-adoptieouders tot stand komt.

Het onderzoek is uitgevoerd bij de twee partijen die - in Nederland - het meest direct betrokken zijn bij de bemiddeling, namelijk de vergunninghouders interlandelijke adoptie en de Raad voor de Kinderbescherming. De derde partij, de Centrale Autoriteit van het Ministerie van Justitie valt niet onder het toezicht van de Inspectie jeugdzorg en is derhalve niet betrokken bij dit onderzoek. De bevindingen en conclusies over de kwaliteit van de bemiddeling en aanbevelingen van de inspectie zijn vastgelegd in een rapport over de Raad voor de Kinderbescherming en een rapport per vergunninghouder.

Vergunninghouders

De conclusie van de inspectie is dat de kindgegevens waar de vergunninghouders mee werken niet altijd volledig en betrouwbaar zijn, maar dat de vergunninghouders binnen de mogelijkheden, voldoende aantoonbare inspanningen verrichten om een zo compleet en betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van elk kind. In de matching is naar mening van de inspectie bij de vergunninghouders meer aandacht nodig voor het expliciteren van specifieke behoeften van het kind in relatie tot de voor dit kind gewenste opvoedingssituatie. Zeker nu steeds meer kinderen met special needs, oudere kinderen en meerlingen ter adoptie worden aangeboden.

De vergunninghouders gaan zorgvuldig te werk bij het verzamelen en beoordelen van de wensen en mogelijkheden van aspirant-adoptieouders. Nog onvoldoende transparant is welke afwegingen in het besluitvormingsproces over de matching betrokken zijn.

Vrijwel alle vergunninghouders bevorderen de kwaliteit van hun werkwijze door (systematisch) de ervaringen van adoptieouders te onderzoeken en te analyseren.

Raad voor de Kinderbescherming

De conclusie van de inspectie is dat de Raad voor de Kinderbescherming er voldoende voor zorgt dat de gegevens over de aspirant-adoptieouders zo volledig en betrouwbaar mogelijk zijn. Door de lange

periode tussen het gezinsonderzoek en feitelijke matching kan de actualiteit van de gegevens over de aspirant-adoptieouders afnemen.

De werkwijze voor het gezinsonderzoek is gestandaardiseerd en wordt conform de kwaliteitsbepalingen van de Raad voor de Kinderbescherming uitgevoerd. In alle gezinsrapporten wordt expliciet een beoordeling van de geschiktheid van het aspirant-adoptiegezin gegeven. In toenemende mate wordt daarbij ook aangegeven voor welke (categorieën) kinderen de Raad het aspirant-adoptiegezin geschikt vindt. Hierdoor wordt de bruikbaarheid van de gezinsrapporten voor bemiddeling vergroot.

De Raad voor de Kinderbescherming bewaakt en bevordert de kwaliteit van de werkwijze en de uniformiteit van de gezinsonderzoeken en -rapporten voldoende.

Systematische evaluatie van de kwaliteit en bruikbaarheid van de gezinsrapporten met vergunninghouders interlandelijke adoptie en aspirant-adoptieouders vindt niet plaats.

Bijlage 2 - Samenvatting onderzoek naar adoptie uit China

Op verzoek van de Minister van Justitie deed de Inspectie jeugdzorg medio 2009 onderzoek naar de zorgvuldigheid van het handelen van Wereldkinderen en Stichting Kind en Toekomst bij de interlandelijke adoptie van zeven kinderen uit China in 2007. De inspectie heeft gekeken op welke manier beide organisaties de gegevens over de Chinese kinderen verzamelden en beoordeelden. Het rapport doet geen uitspraken over het handelen van de betrokken Chinese instanties.

Aanleiding voor het onderzoek waren berichten in de media over mogelijke misstanden bij de adoptie van kinderen uit het Zhenyuan kindertehuis in de provincie Guizhou, China in de periode 2001-2007. Deze kinderen zouden onterecht geregistreerd zijn als vondeling en daardoor op oneigenlijke gronden in aanmerking zijn gekomen voor adoptie.

Uit het onderzoek blijkt dat de beslissing of deze zeven kinderen in aanmerking kwamen voor interlandelijke adoptie altijd in China wordt genomen en dat vergunninghouders dienen te vertrouwen op de besluitvorming in China.

Verder is duidelijk geworden dat de controlemogelijkheden van de vergunninghouders beperkt zijn aangezien het niet is toegestaan dat zij zelf contact opnemen met kindertehuizen. Vergunninghouders hebben alleen contact met het *China Center of Adoptie Affairs* (CCAA) en ze moeten dus afgaan op de informatie die CCAA aanlevert. Dat betekent, dat de controles van vergunninghouders vooral gericht zijn op het signaleren van inconsistenties in de gegevens over een kind.

Op grond van het bovenstaande concludeert de inspectie dat Wereldkinderen en Stichting Kind en Toekomst binnen de mogelijkheden die zij hebben zorgvuldig hebben gehandeld bij de bemiddeling van de zeven kinderen uit het kindertehuis Zhenyuan.