

Verkenning naar een publiekrechtelijk systeem voor interlandelijke adoptie en sterker internationaal toezicht.

Definitief rapport

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ambtelijke verkenning
Juni 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Aanleiding	3
3. Aanpak	4
4. Huidig systeem	4
4.1. Adoptieprocedure	4
4.2. Cijfers en feiten	6
5. Toetsingskader	6
6. Publiekrechtelijk systeem in Nederland	7
6.1. Een systeem zonder financiële motieven tot adoptie	7
6.2. Eenvoudiger systeem: bundeling van taken	8
6.3. Effectief toezicht	9
6.4. Niet te dicht organiseren op de politiek	9
7. Internationaal toezicht	9
7.1. Algemene bevindingen	9
7.2. Toezicht vanuit Nederland richting landen van herkomst	10
7.3. Toezicht vanuit de Haagse Conferentie	11
8. Concluderende synthese	12
Bijlage 1: geraadpleegde documenten	
Bijlage 2: overzicht gesprekspartners	
Bijlage 3: overzicht toezicht, waarborgen en controlemechanismen bij interlandelijke adoptie	

1. Inleiding

Deze rapportage geeft de uitkomsten weer van een verkenning naar een alternatief publiekrechtelijk systeem voor interlandelijke adoptie en sterker internationaal toezicht. De volgende vragen staan centraal:

- A. Verken of er een publiekrechtelijk alternatief denkbaar is voor het huidige Nederlandse systeem voor interlandelijke adoptie, waarmee het risico op misstanden kan worden weggenomen.
- B. Verken wat de mogelijkheden zijn om in internationaal verband het (onafhankelijk) toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag te versterken.

Deze vragen worden in onderhavige rapportage voorzien van een antwoord. Het is geen volledig ontwerp van een alternatief systeem. Indien besloten wordt tot een publiekrechtelijk systeem, dient als vervolgstap uitwerking van het ontwerp plaats te vinden, als ook een nadere analyse van de impact van een dergelijke transitie.

2. Aanleiding

Op 8 februari 2021 presenteerde de Commissie onderzoek interlandelijke adoptie in het verleden (vanaf nu: de commissie) haar rapport.¹ Deze commissie is door de Minister voor Rechtsbescherming op 6 december 2018 aangekondigd om het mogelijke bestaan van misstanden bij interlandelijke adoptie in het verleden te onderzoeken, inclusief de rol van de Nederlandse overheid daarbij.²

De commissie stelt vast dat zich in het verleden (1967-1998) ernstige misstanden hebben voorgedaan bij interlandelijke adoptie. En ook dat de kans op misstanden vandaag de dag nog aanwezig is. Dit komt door de wijze waarop het adoptiesysteem is ingericht. De private elementen in het systeem maken interlandelijke adoptie fraudegevoelig en geven tot op heden aanleiding tot misstanden. Daarnaast stelt de commissie vragen bij de daadwerkelijke mogelijkheden voor toezicht op adoptieprocedures, zowel binnen als buiten de landsgrenzen. De commissie stelt dat het huidige systeem geen stand kan houden en twijfelt of er een realistisch publiekrechtelijk systeem te ontwerpen valt, waarin misstanden niet meer kunnen voorkomen. Hangende besluitvorming hierover beveelt de commissie aan interlandelijke adoptieprocedures op te schorten.

De Minister voor Rechtsbescherming deelt deze twijfels van de commissie en besluit tot een fundamentele bezinning op interlandelijke adoptie.³ De toezegging luidt: 'De komende maanden verken ik of er een publiekrechtelijk alternatief denkbaar is voor het huidige adoptiesysteem, dat aan de door de commissie gestelde waarborgen voldoet. Mocht blijken dat ook met een dergelijk scenario het risico op misstanden niet kan worden weggenomen, dan zal stoppen met interlandelijke adoptie serieus moeten worden overwogen. Het is uiteindelijk aan een nieuw kabinet om de vereiste wetswijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) aan uw Kamer voor te leggen.' In afwachting van deze verkenning en besluitvorming hierover door een nieuw kabinet heeft de Minister adoptieprocedures per direct opgeschort.

Op 11 februari 2021 is daarnaast de motie van het lid Van der Staaij (SGP) aangenomen, waarin de regering wordt verzocht te verkennen wat de mogelijkheden zijn om in internationaal verband het onafhankelijk toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag te versterken.⁴ Dit verzoek van de Kamer is in onderhavige verkenning naar een publiekrechtelijk alternatief adoptiesysteem meegenomen.

¹ Rapport commissie onderzoek interlandelijke adoptie (februari 2021).

² *Kamerstukken II* 2018/19, 31 265, nr. 66.

³ *Kamerstukken II* 2020/21, 31 265, nr. 79.

⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 31 265, nr. 85.

3. Aanpak

In de periode van maart tot en met mei 2021 is de verkenning uitgevoerd. Naast het raadplegen van literatuur hebben er in deze periode 26 gesprekken plaatsgevonden met een brede vertegenwoordiging van deskundigen op het terrein van interlandelijke adoptie: vanuit de onderzoekswereld, met partners uit de adoptiepraktijk en het toezicht, met vertegenwoordigende partijen van geadopteerden en met partners uit het internationale veld.⁵

Met hen is gesproken over het rapport van de commissie, de beleidsreactie van de Minister voor Rechtsbescherming hierop, mogelijke alternatieven voor de uitvoering van en het toezicht op interlandelijke adoptie in Nederland waarmee misstanden kunnen worden voorkomen (zowel inhoud als organisatie) en mogelijkheden om in internationaal verband de samenwerking en het toezicht te versterken. Het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om een externe validering van de verkenning en heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid gedurende de uitvoering zowel methodisch, praktisch als inhoudelijk ondersteund.

Om de verkenning uit te voeren zijn de volgende stappen gevolgd:

- > Beschrijving van het huidige systeem. In het kort is de uitgangssituatie beschreven; het huidige systeem inclusief het toezicht, waarborgen en controlemechanismen.
- > Opstellen toetsingskader. Aan de hand van het rapport van commissie zijn de kwetsbaarheden in het huidige systeem op een rij gezet. Dit vormt het toetsingskader voor een alternatief systeem van interlandelijke adoptie, waarin misstanden kunnen worden voorkomen.
- > Uitwerken publiekrechtelijk systeem in Nederland. Gekeken is welke alternatieve invullingen denkbaar zijn en in hoeverre deze de kans op misstanden wegnemen.
- > Uitwerken mogelijkheden internationaal toezicht. Mogelijkheden voor versterkt internationaal toezicht zijn in kaart gebracht, waarbij is bekeken in hoeverre deze de naleving van het Haags Adoptieverdrag bevorderen.

Hierna wordt verslag gedaan van deze stappen en worden de bevindingen gepresenteerd. De rapportage eindigt met een concluderende synthese voor een antwoord op de vraag in hoeverre een publiekrechtelijk alternatief voor het huidige stelsel van interlandelijke adoptie en de mogelijkheden voor sterker internationaal toezicht tegemoet komen aan de door de commissie beschreven waarborgen (zoals uitgewerkt bij het toetsingskader).

4. Huidig systeem

Het systeem van interlandelijke adoptie, als ook de adoptieprocedures, kent zowel op internationaal als op nationaal niveau verschillende waarborgen en mechanismen van toezicht en controle. In de bijlage bij deze verkenning is daar een overzicht van opgenomen. In dit hoofdstuk wordt het huidige Nederlandse systeem voor interlandelijke adoptie beknopt weergegeven aan de hand van de fasen in de adoptieprocedure.⁶ Tot slot volgt nog een aantal feiten en cijfers over recente interlandelijke adopties in Nederland.

4.1 Adoptieprocedure

Fase I – Start procedure opnemng buitenlands kind

Fiom/AV⁷

Wanneer aspirant-adoptiefouders voornemens zijn om een adoptieprocedure te starten, dienen zij een verzoek in tot de afgifte van een beginseltoestemming tot adoptie bij Fiom/AV, waarna zij worden uitgenodigd voor een algemene voorlichtingscursus van een dagdeel.⁸ Als aspirant-adoptiefouders willen doorgaan met de procedure dan volgt de verplichte voorlichtingscursus van zes bijeenkomsten.⁹ Fiom/AV verzorgt deze voorlichting onder toezicht van de Centrale

⁵ In bijlagen 1 en 2 is een overzicht van de geraadpleegde documenten en een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

⁶ Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen het internationale niveau en de eisen die voortvloeien uit het Haags Adoptieverdrag en het toezicht op nationaal niveau en de eisen die zijn opgenomen in de wet.

⁷ AV: adoptievoorzieningen.

⁸ Art. 6, tweede lid, Besluit opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (hierna: Bobka).

⁹ Art. 6, tweede lid, Bobka.

autoriteit.¹⁰ Na afronding van de cursus zendt Fiom/AV de gegevens van de aspirant-adoptiefouders door naar de Raad voor de Kinderbescherming.

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming verricht een gezinsonderzoek naar en adviseert middels een gezinsrapport over de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders om een kind te adopteren.¹¹ De Raad voor de Kinderbescherming stuurt het gezinsrapport naar de Centrale autoriteit.

Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Centrale autoriteit)

De Centrale autoriteit bestudeert het rapport en besluit om wel of niet over te gaan tot afgifte van een beginseltoestemming.¹² Bij afgifte beginseltoestemming wordt het gezinsrapport toegestuurd naar de vergunninghouder naar keuze. Bij afwijzing wordt een negatief besluit genomen waartegen aspirant-adoptiefouders in bezwaar kunnen. De Centrale autoriteit wint schriftelijk advies in bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.¹³

Fase II - Matching buitenlands kind met aspirant-adoptiefouders

Vergunninghouders

De aspirant-adoptiefouders schrijven zich in bij één van de vier vergunninghouders in Nederland. De ouders gaan op intake en besluiten definitief uit welk land zij willen adopteren. Het dossier wordt in orde gemaakt conform de wensen van dat betreffende land van herkomst en wordt toegestuurd. In het land van herkomst zorgen bemiddelende partijen aldaar dat de meest geschikte aspirant-adoptiefouders worden gematcht aan een kind dat is afgestaan voor adoptie. Het matchingsvoorstel wordt toegestuurd aan de vergunninghouder welke deze match beoordeelt.¹⁴ De vergunninghouder verzoekt de Centrale autoriteit vervolgens om een approval (bij verdragsadopties) of een beginseltoestemming op naam (bij niet verdragsadopties) af te geven. Daarmee wordt door de Centrale autoriteit toestemming verleend voor adoptie van het betreffende kind.¹⁵

Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden

De Centrale autoriteit beoordeelt het verzoek tot opnemning van een buitenlands kind door de aspirant-adoptiefouders van de vergunninghouder.¹⁶ Bij de beoordeling wordt getoetst of de behoeften van het kind de draagkracht van de aspirant-adoptiefouders niet overschrijdt en of het kind dossier volledig en actueel is. Belangrijke onderdelen van die toetsing zien op subsidiariteit, de wijze van afstand doen, afstamming en mening van het kind. In voorkomende gevallen vraagt de Centrale autoriteit de Raad voor de Kinderbescherming om aanvullend onderzoek te verrichten naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders voor de opnemning van een specifiek kind. Bij een positief besluit wordt de vergunninghouder geïnformeerd en zal deze in samenspraak met de partners in het land van herkomst zorgdragen voor de verdere afhandeling van de adoptieprocedure.

Fase III – Overbrenging van het buitenlandse kind naar Nederland en nazorg

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND handelt de aanvraag af om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) van het kind in Nederland. Na controle op onder meer de aanwezigheid van de beginseltoestemming en approval (bij verdragsadopties) dan wel de beginseltoestemming op naam (bij niet verdragsadopties) geeft de IND toestemming aan de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst voor afgifte van de mvv. De betrokken Nederlandse vertegenwoordiging controleert: a) of een afstandsverklaring van de biologische ouders, b) een verklaring van de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst (waaruit moet blijken dat de autoriteiten van het land van herkomst hebben ingestemd met de opnemning van het buitenlandse adoptiekind in het gezin van de aspirant-adoptiefouders) en c) een medische verklaring aanwezig zijn. Als er bij de Nederlandse

¹⁰ Art. 5, tweede lid, Wobka.

¹¹ Art. 5, eerste lid, Wobka.

¹² Art. 5, eerste lid, Wobka.

¹³ Art. 7, eerste lid, Wobka.

¹⁴ Art. 6 en 7 Uitvoeringswet Haags Adoptieverdrag.

¹⁵ Art. 8 Uitvoeringswet Haags Adoptieverdrag.

¹⁶ Art. 7, derde lid, Uitvoeringswet Haags Adoptieverdrag.

vertegenwoordiging twijfel bestaat over de juistheid en echtheid van bovengenoemde documenten, kan de IND op hun verzoek nader onderzoek instellen.

Fiom/AV

Fiom/AV kan op verzoek nazorg bieden aan adoptiefouders en kinderen. Fiom/AV fungeert als vraagbaak voor adoptiefouders en kan bijvoorbeeld video-interactie training inzetten. Daarnaast heeft zij ook een doorverwijzende functie als blijkt dat bepaalde problematiek niet bij Fiom/AV opgepakt kan worden. Daarnaast kan Fiom/AV geadopteerden ondersteunen en begeleiden bij afstammingsvraagstukken.

4.2 Cijfers en feiten

In onderstaande tabel zijn de aantallen adopties in de afgelopen vijf jaar weergegeven.

Jaartal	Verzoeken om een beginseltoestemming	Afgegeven beginseltoestemmingen	Aantal opgenomen kinderen	Aantal landen
2016	717	217	214	23
2017	465	361	210	19
2018	352	281	156	16
2019	376	177	145	13
2020	352	193	70 ¹⁷	11

Momenteel zijn er in Nederland vier bemiddelende partijen, ook wel vergunninghouders genoemd, die mogen bemiddelen bij interlandelijke adoptie. Dit zijn: Nederlandse Adoptie Stichting, Stichting A New Way, Stichting Meiling, Stichting Wereldkinderen. De vergunningen van de rechtspersonen zijn geldig tot en met oktober 2025, met uitzondering van de vergunning van Stichting A New Way, die afloopt in februari 2024.

In 2020 hebben deze vergunninghouders bemiddelingen verricht uit Lesotho, Nigeria, Burkina Faso, Zuid-Afrika, Haïti, Verenigde Staten, Filipijnen, Taiwan, Thailand, Bulgarije en Hongarije. Alleen de landen Taiwan en Nigeria zijn niet aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag. De adoptierelatie met Nigeria is in 2020 beëindigd.

Gesteld kan worden dat zo'n 95 procent van de opgenomen kinderen, kinderen zijn met special needs. Deze special needs variëren van kinderen met onder andere operabele handicaps, blijvende aandoeningen en sociaal belaste achtergronden.

De kosten voor een adoptieprocedure worden volledig betaald door de adoptiefouders en bestaan uit kosten voor de werkzaamheden die in Nederland plaatsvinden en kosten die in het buitenland worden gemaakt. De kosten voor het gedeelte dat in Nederland plaatsvindt, bedragen circa €10.000. De kosten voor een adoptieprocedure in het buitenland verschilt per land, onder meer afhankelijk van de inrichting van het stelsel en de werkzaamheden die eronder vallen. De totale kosten van een adoptieprocedure kunnen dan ook variëren van €15.000 tot aan €55.000.

5. Toetsingskader

De commissie concludeert dat misstanden kunnen blijven voorkomen door inherente kwetsbaarheden in het systeem. In het kort zijn er op basis van het rapport van de commissie drie aandachtspunten aan te wijzen, waar een alternatief systeem aan getoetst zou moeten worden om misstanden te voorkomen:

- a) Bestaan van marktwerking.

Volgens de commissie zorgt het huidige systeem, met name vanwege de private elementen, voor een internationale adoptiemarkt. Een markt die zich kenmerkt door adoptiekinderen als verhandelbaar goed (commodificering), vraaggestuurd handelen door bemiddelende partijen en financiële prikkels om kinderen af te staan en te adopteren.

¹⁷ Vertekend beeld i.v.m. Covid-19.

b) Toezicht in Nederland.

De commissie wijst erop dat het toezicht in Nederland belemmerd wordt door het feit dat de Centrale autoriteit zowel onderdeel uitmaakt van de uitvoering van adoptieprocedures (afgifte beginseltoestemming, approvals voor adopties), als ook beschikt over een toezichthoudende taak richting de vergunninghouders (t.b.v. het afgeven van vergunningen). De commissie spreekt van een spanning bij de Centrale autoriteit tussen samenwerking met de vergunninghouders enerzijds en controle richting vergunninghouders anderzijds.

c) Toezicht in het buitenland.

De commissie geeft aan dat de mogelijkheden tot toezicht op het verloop van adoptieprocedures in de landen van herkomst beperkt zijn. Dit komt door het vertrouwensbeginsel bij interlandelijke adoptie, in navolging op het Haags Adoptieverdrag. Werken op basis van vertrouwen staat volgens de commissie op gespannen voet met het uitoefenen van controle en toezicht dat erop gericht is zeker te stellen dat er gewerkt wordt conform de uitgangspunten van het verdrag. In Nederland raakt het de vergunninghouders, die samenwerken met en ook een controletaak hebben richting buitenlandse partnerorganisaties. En het raakt ook de Centrale autoriteit, die volgens de commissie spanning ervaart tussen het vertrouwensbeginsel en haar controle- en toezichtstaak en daardoor weinig mogelijkheden ziet een stevige positie in te nemen of zaken in internationaal verband kritisch aan de kaak te stellen.

Uit bovenstaande kan een aantal criteria worden herleid, waar een nieuw systeem aan zou moeten voldoen vanuit het streven misstanden in de toekomst te voorkomen:

	Toetsingscriteria 'voorkomen misstanden'
1.	Bij interlandelijke adoptie vindt er geen marktwerking plaats, d.w.z.: het systeem is aanbodgericht, zonder financiële prikkels tot adoptie, met alleen het belang van het kind als overweging voor adoptie.
2.	Toezicht binnen Nederland kan onbelemmerd plaatsvinden en staat los van de uitvoering van adoptieprocedures.
3.	a. Nederland heeft zicht op het verloop van adoptieprocedures in het buitenland; b. Er zijn internationaal (extra) garanties dat de internationale afspraken uit het Haags Adoptieverdrag worden nagekomen.

6. Publiekrechtelijk systeem in Nederland

In deze paragraaf worden de voornaamste bevindingen gepresenteerd voor de invulling van een alternatief systeem voor interlandelijke adoptie, waarmee de kans op misstanden kan worden verkleind. Samengevat komt het neer op een systeem:

- a. zonder financiële motieven tot adoptie;
- b. dat eenvoudiger georganiseerd is door bundeling van taken;
- c. met effectief toezicht op de uitvoering;
- d. dat hoewel publiekrechtelijk, niet te dicht op de politiek is georganiseerd.

Deze punten worden hieronder toegelicht, waarbij wordt ingegaan op de vraag in hoeverre hiermee de kans op misstanden verdwijnt en welke aandachtspunten een dergelijke wijziging kent.

6.1 Een systeem zonder financiële motieven tot adoptie

Zowel in de literatuur als in gesprekken wordt aangegeven dat private elementen in een systeem bijdragen aan het ontstaan van marktwerking en vraaggestuurd handelen bij interlandelijke adoptie. Dit komt met name door de financiële afhankelijkheid die deze partijen hebben van het adopteren van kinderen. In de Nederlandse adoptieketen betreft dit de bemiddelende partijen. Hoewel het daadwerkelijk bestaan van marktwerking en misstanden door sommige gesprekspartners in de dagelijkse praktijk niet wordt herkend, kunnen extra waarborgen tegen misstanden worden gecreëerd door ervoor te zorgen dat er in ieder geval in Nederland geen financiële motieven meer zijn om te adopteren, door deze prikkels uit het systeem te verwijderen. Dit impliceert een publiek georganiseerde bemiddeling.

Aandachtspunt. Met een systeemwijziging in Nederland naar publiek georganiseerde bemiddeling, zullen er in landen van herkomst nog steeds private partijen actief zijn die de bemiddeling vanuit

daar regelen. De kans op marktwerking in de landen van herkomst, blijft daarmee nog steeds aanwezig. Om dit risico te verkleinen, is in de gesprekken gewezen op mogelijkheden voor extra toezicht op adoptieprocedures in de landen van herkomst. De bevindingen daarover volgen in hoofdstuk 7.

Aandachtspunt. In de gevoerde gesprekken kwam de vraag naar voren hoe bij publieke bemiddeling omgegaan moet worden met de eigen bijdragen van de adoptiefouders voor het verrichten van de bemiddeling.

Aandachtspunt. Er zijn twijfels geuit over de capaciteiten van de overheid om de benodigde snelheid te bieden bij interlandelijke adoptie. De veronderstelde algemene focus van de overheid op kaders en doelstellingen, zou in de weg kunnen staan.

6.2 Eenvoudiger systeem: bundeling van taken

In het rapport 'de toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie' van AEF uit 2016 werd al gesproken over één publieke dienst, waarin interlandelijke adoptie een overheidsaangelegenheid is en ook in één dienst is vervat.¹⁸ In de gevoerde gesprekken kwamen meerdere argumenten naar voren om bij een systeemwijziging de taken van de vier bemiddelende partijen te bundelen. Primair om inhoudelijke redenen, maar ook om efficiencyredenen.

> Inhoudelijk. Door de werkzaamheden van de bemiddelaars te bundelen kan er een kwaliteitsslag worden gemaakt. Je kunt leren van elkaar, kennis en ervaring delen. Zo ontstaat er meer eenduidigheid in normenkaders van waaruit wordt gewerkt en de kwaliteit van de matching.
> Efficiency. De beperkte omvang van het aantal adopties tegenwoordig, dat nog steeds verder terugloopt, vraagt om een toekomstbestendig en minder versplinterd systeem. De terugloop van het aantal adopties is een risico voor het voortbestaan van de vier bemiddelende partijen in Nederland, als ook voor de kwaliteit van de matching.

Naast het bundelen van de taken van de vier Nederlandse bemiddelende organisaties, zou nog breder gekeken kunnen worden naar bundeling van activiteiten binnen de adoptieketen. Te weten: naar de voorlichtingsactiviteiten of de nazorgactiviteiten aan (aspirant-)adoptieouders, die nu door Fiom/AV worden uitgevoerd. Niet zozeer om inhoudelijke redenen, maar vanuit de redenering dat bundeling kan leiden tot meer efficiëntie. Dit vraagt evenwel een nadere uitwerking en doorrekening.

Aandachtspunt. Binnen het Nederlandse adoptiesysteem bestaan op dit moment vier bemiddelende partijen. Zij zorgen er in de praktijk voor dat er, in samenwerking met het land van herkomst, de meest geschikte adoptiefouders bij het buitenlandse kind wordt gezocht en dat de procedures tot de opnemings van het buitenlandse kind in het gezin van de adoptiefouders zorgvuldig verlopen. Deze taken, inclusief de kwaliteit van de matching en het netwerk in de landen van herkomst, zullen in een nieuw systeem niet verloren mogen gaan. Een overgangsmoedel, waarin gefaseerd met de vier bemiddelende partijen richting een nieuw gebundelde bemiddelingsdienst wordt toegewerkt, zou aan dit risico tegemoet kunnen komen.

Aandachtspunt. Niet alle activiteiten komen voor bundeling in aanmerking. Dit geldt voor het gezinsonderzoek, dat de Raad voor de Kinderbescherming uitvoert, om te toetsen of iemand in aanmerking komt om een kind te adopteren. Deze taak zou vanwege de vereiste onafhankelijkheid niet door dezelfde partij die verantwoordelijk is voor de bemiddeling bij interlandelijke adoptie uitgevoerd moeten worden. Bovendien is het uitvoeren van gezinsonderzoek ook een aparte expertise.

Aandachtspunt. De vraag is hoe de Centrale autoriteit zich verhoudt tot een dergelijke bundeling in de adoptieketen. Volgens het Haags Adoptieverdrag moet ieder land beschikken over een Centrale autoriteit die is belast met de nakoming van de door het Verdrag aan haar opgelegde verplichtingen. In Nederland is de Minister voor Rechtsbescherming aangewezen als Centrale autoriteit. Wel is het volgens het Haags Adoptieverdrag mogelijk de taken van de Centrale autoriteit te beleggen bij overheidsinstanties of door instellingen waaraan een vergunning is verleend.¹⁹ Vanuit het perspectief van het voorkomen van misstanden beredeneerd, lijkt het aannemelijk de extra toets op de adoptieprocedure (door afgifte van een beginseltoestemming en

¹⁸ Andersson Elffers Felix, De toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie (mei 2016).

¹⁹ Art. 22, eerste lid, Haags Adoptieverdrag.

approval voor adoptie) door een andere partij dan de bemiddelaar als extra waarborg te beschouwen. Dit zou in samenhang met de gewenste waarborgen voor het uitvoeren van toezicht gezien moeten worden. Dat volgt hierna.

6.3 Effectief toezicht

In meerdere gesprekken kwam naar voren dat het toezicht op adoptieprocedures in Nederland versterkt kan worden. En ook hoezeer dit van belang is vanuit het perspectief om (signalen van) misstanden te voorkomen of aan te pakken. De belangrijkste bevindingen zijn:

> haal het toezicht op de bemiddelende partijen en de uitvoering van adoptieprocedures uit elkaar. Het betreft hier de bij het toetsingskader geschetste dubbele rol van de Centrale autoriteit. Door beide taken uit elkaar te halen, kan er objectiever toezicht plaatsvinden en wordt de geconstateerde spanning bij de Centrale autoriteit tussen samenwerking met de bemiddelende partijen enerzijds en controle op de bemiddelende partijen anderzijds, weggenomen;

> versterk het toezicht door de toezichthouder wettelijke bevoegdheden te geven, zoals het kunnen geven van een schriftelijke aanwijzing aan een bemiddelende instelling. Dan gaat er meer werking uit van het toezicht. Wel is de noodzaak daartoe wellicht minder groot indien gekozen wordt voor publiek georganiseerde bemiddeling.

Aandachtspunt. Effectief toezicht zou niet moeten leiden tot meer versplintering in het toezicht. Gesuggereerd is deze ontwikkelingen te benutten om het toezicht eenvoudiger te organiseren. Zowel de Centrale autoriteit als de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) voert bijvoorbeeld toezicht op de uitvoering van adoptieprocedures in Nederland. De IGJ richt zich in hoofdzaak op de naleving door de vergunninghouders voor de voor hen geldende voorschriften en de Centrale autoriteit op de naleving van de aan het Haags Adoptieverdrag verbonden verplichtingen van bemiddelende partijen, onder andere ten behoeve van het verlenen van een vergunning. Nog los van de controle mechanismen op de procedure in de landen van herkomst, waarin zowel de Centrale autoriteit als de bemiddelende partijen zelf een rol vervullen.

6.4 De uitvoering niet te dicht op de politiek organiseren

De overgang naar een publiekrechtelijk systeem, dan wel publiek georganiseerde bemiddeling, haalt de marktwerking uit het systeem in Nederland, maar kent ook risico's. In de literatuur als ook in vele gesprekken is gewezen op de grotere invloed van de politiek op de uitvoering (bv. overmatige beheersmaatregelen). Dit risico van politieke inmenging bij de uitvoering van adoptieprocedures heeft geleid tot het inzicht om de bemiddeling niet op het ministerie zelf (bv. bij de Centrale autoriteit) te beleggen, maar in dat geval te kiezen voor een organisatievorm die weliswaar verbonden is met, maar ook op enige afstand staat van het ministerie van Justitie en Veiligheid en daarmee van de politiek. Verschillende organisatievormen zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen, zoals een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of een volledig door de overheid gesubsidieerde stichting. Dit vraagt om nadere verdieping.

7. Internationaal toezicht

Ten aanzien van de vraag welke mogelijkheden er bestaan om het internationale toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag te versterken is zowel gekeken naar mogelijkheden vanuit Nederland richting de landen van herkomst, als naar mogelijkheden in breder internationaal verband vanuit de Haagse Conferentie. De bevindingen worden aan de hand van deze tweedeling gepresenteerd, nadat een aantal algemene bevindingen ten aanzien van internationaal toezicht uiteen is gezet.

7.1 Algemene bevindingen

Het Haags Adoptieverdrag biedt mogelijkheden voor intensievere samenwerking en toezicht. Het Verdrag gaat uit van wederzijds vertrouwen tussen verdragslanden in elkaars handelen (vertrouwensbeginsel). In de toelichting (explanatory report) bij het Verdrag is nader toegelicht dat de samenwerking tussen de landen van herkomst en opvang gebaseerd moet zijn op wederzijds respect en op de naleving van hoge professionele en ethische normen.²⁰ Dit betekent echter niet dat verdragslanden geen mogelijkheden hebben om controle uit te oefenen op procedures van interlandelijke adoptie in de landen van waar uit en waar naar wordt geadopteerd. Het verdrag is gebaseerd op een gedeelde verantwoordelijkheid van ontvangende en zendende

²⁰ G. Parra-Aranguren, Explanatory Report on the 1993 Convention on Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption, p. 3.

landen en biedt mogelijkheden voor intensievere samenwerking en extra toezicht. Een voorbeeld van de gedeelde verantwoordelijkheid is opgenomen in artikel 17 van het Haags Adoptieverdrag: 'adoptiebeslissing mag in Staat van herkomst alleen worden genomen indien de Centrale autoriteiten van beide Staten (opvang en herkomst) ermede instemmen dat de adoptie voortgang vindt'.²¹

Tegelijkertijd zal *sterkere samenwerking en extra toezicht de kans op misstanden nooit 100% wegnemen*. Deze kans zit besloten in de toepassing van het instrument 'interlandelijke adoptie'. Sterkere samenwerking en extra toezicht kent uiteindelijk grenzen, je kunt procedures in de landen van herkomst niet overnemen. Wel zijn er extra garanties te organiseren, die hierna worden toegelicht.

7.2 Toezicht vanuit Nederland richting de landen van herkomst

Voor meer garanties voor een zorgvuldige adoptieprocedure in de landen van herkomst is een aantal mogelijkheden naar voren gekomen in de gesprekken, te weten:

- a. verricht maatwerk per land en wees selectief;
- b. werk intensiever samen.

Sub. a. Verricht maatwerk per land en wees selectief.

Nederland kan selectiever zijn in de landen van waaruit door Nederland wordt geadopteerd. Het rapport van de commissie biedt handvatten voor nader onderzoek van bepaalde landen van herkomst om signalen van misstanden nader te onderzoeken en te komen tot een verantwoorde selectie van landen, waar voldoende vertrouwen bestaat in zorgvuldige naleving van het Haags Adoptieverdrag. Er is een aantal mogelijke selectiecriteria naar voren gekomen:

- werk alleen met landen die transparant zijn over hun werkwijze en openstaan voor intensieve wederzijdse samenwerking en desgewenst het doorvoeren van verbeteringen in de procedure;
- werk alleen met landen die zijn aangesloten op het Haags Adoptieverdrag;
- werk alleen met landen, die in eigen land geen oplossing kunnen bieden voor gezinsopvang van een kind;
- adopteer uit landen waar er sprake is van wachtlijsten in de jeugdbescherming.

Deze verkenning heeft geen eensluidend selectievoorstel opgeleverd, dit vraagt om nadere uitwerking. Naar verwachting zal het aantal landen en daarmee het aantal adopties in ieder geval afnemen.

Aandachtspunt. In de gesprekken kwam naar voren dat het werken met een strikte selectie van landen, de kans op misstanden bij interlandelijke adoptie weliswaar kan verkleinen, maar anderzijds tot gevolg kan hebben dat kinderen die het hardste behoefte hebben aan bescherming niet meer in aanmerking komen voor adoptie. De selectie zou periodiek getoetst en beoordeeld kunnen worden, met de mogelijkheid ook andere landen hieraan toe te voegen.

Sub. b. Werk intensiever samen.

Naast een strikte selectie van landen zou de reguliere samenwerking van Nederland met landen van herkomst ook intensiever kunnen; om het verloop van procedures te blijven monitoren, om al dan niet doorgevoerde verbeteringen te beoordelen, om beter in staat te zijn signalen van misstanden op te pikken en te onderzoeken. Zowel in uitvoering van adoptieprocedures tussen de bemiddelende instanties en de landen van herkomst, maar ook tussen de Nederlandse Centrale autoriteit en de autoriteiten en evt. uitvoerende instanties in de landen van herkomst. Zoals al aangegeven, biedt het Haags Adoptieverdrag hier ook mogelijkheden toe.

Aandachtspunt. Intensievere samenwerking kan vanuit Nederland zelf richting de landen van herkomst plaatsvinden. Tegelijkertijd is de feitelijke afstand ook een belemmerende factor in het verkrijgen van zicht op de instanties en het verloop van procedures in de landen van herkomst. Om dit zicht nog verder te vergroten is in de gesprekken:

- gewezen op benodigde Nederlandse contacten in de landen van herkomst zelf. Bijvoorbeeld via de ambassades. Daarbij geldt dat dit voor ambassades een nieuwe rol zou zijn, die nader

²¹ Zie bijlage 3: toezicht, waarborgen en controle mechanismen bij interlandelijke adoptie.

uitgewerkt zou moeten worden, maar hoe dan ook vraagt om investeringen (kennis, kunde, capaciteit);

- de suggestie gedaan de samenwerking te zoeken met het bedrijfsleven om na te gaan welke vernieuwende mogelijkheden of technieken ingezet kunnen worden bij bezoeken aan de landen van herkomst, die helpen bij het krijgen van een reëel beeld van de situatie daar.

Aandachtspunt. In meerdere gesprekken is gewezen op het risico dat intensievere samenwerking en extra toezicht richting landen van herkomst kan leiden tot langere adoptieprocedures. Dit zou vanuit het kind bezien, dat daardoor vaak nog langer in een tehuis moet verblijven, onwenselijk zijn.

7.3 Toezicht vanuit de Haagse Conferentie

In 2015 is door de special commission, die iedere vijf jaar door de Haagse Conferentie wordt georganiseerd en bijeenkomt om het Haags Adoptieverdrag te evalueren, het voorkomen en aanpakken van misstanden bij interlandelijke adoptie als één van de uitdagingen geformuleerd. Sindsdien is er een internationale werkgroep gestart, die momenteel een toolkit oplevert om landen te ondersteunen bij het voorkomen en adresseren van misstanden.

Aanvullend hierop is in deze verkenning een aantal mogelijkheden geïnventariseerd om in internationaal verband de samenwerking en het toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag te versterken, teneinde misstanden te voorkomen en aan te pakken. Daarbij is geconstateerd dat er in de basis al goede structuren en organen voor samenwerking en internationaal toezicht bestaan, te weten:

- > de special commission: een vijfjaarlijkse bijzondere vergadering van alle staten die zijn aangesloten zijn bij het Haags Adoptieverdrag om de werking van het Verdrag te bespreken;
- > Intercountry Adoption Network (de ICAN-group): een halfjaarlijkse bijeenkomst met diverse Europese Centrale autoriteiten uit ontvangende landen, waarbij beleidsissues worden besproken en waar nodig gezamenlijk wordt opgetrokken richting landen van herkomst;
- > het VN-Kinderrechtencomité: een extern orgaan dat lidstaten controleert bij de vijfjaarlijkse rapportageverplichting van lidstaten op de implementatie van Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in hun nationale wetgeving.

Deze bestaande infrastructuur zou beter benut kunnen worden. Een extra onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt is op zichzelf nuttig, maar in verhouding tot de structuren en organen die er al zijn, beperkt qua toegevoegde waarde en daarmee ook een kostbare aangelegenheid.

Dit heeft tot het inzicht geleid voort te bouwen op de al bestaande internationale infrastructuur. De volgende mogelijkheden voor betere samenwerking en sterker toezicht zijn geïnventariseerd:

- a. de informatie-uitwisseling over ervaringen met en signalen van misstanden tussen ontvangende landen versterken. Door vaker bijeen te komen en kennis uit te wisselen, als special commission en ICAN-group, zowel fysiek als digitaal;
- b. gezamenlijk met andere ontvangende landen onderzoek doen naar instanties en adoptieprocedures in de landen van herkomst en gezamenlijke oordeelsvorming over de naleving van het verdrag in die landen;
- c. gezamenlijke toetsing en besluitvorming door ontvangende landen over samenwerking met landen van herkomst;
- d. extern toezicht versterken, door het VN_Kinderrechtencomité te verzoeken het onderwerp interlandelijke adoptie op te nemen op de lijst met onderwerpen waarover een land in zijn eerstvolgende rapport informatie dient te verstrekken. Het doel is dat landen die betrokken zijn bij interlandelijke adoptie als zendende of ontvangende staat het Comité zeer gericht informeren met betrekking tot interlandelijke adoptie.

De mogelijkheden bouwen op in de zwaarte waarop er internationaal toezicht wordt gehouden op de naleving van het Haags Adoptieverdrag in de landen van herkomst. Op 20 mei 2021 zijn deze mogelijkheden ingebracht in de ICAN-group. Hieruit kan worden geconcludeerd dat:

- het moment daar is om in internationaal verband hier het gesprek over te voeren. In meerdere landen wordt of is reeds onderzoek uitgevoerd naar het verleden en ook een maatschappelijk discussie gaande of aanstaande over de toekomst van interlandelijk adoptie;
- er steun is om gezamenlijk te gaan verkennen welke mogelijkheden er zijn om de samenwerking en het toezicht te versterken. Op initiatief van Nederland start een werkgroep om deze verkenning uit te voeren.

Het verdient de aanbeveling de geïnventariseerde mogelijkheden samen met andere Centrale autoriteiten van ontvangende landen verder te verkennen. Het is op dit moment nog niet te voorzien welke voorstel hieruit zal voortkomen en op welke termijn dit tot verandering leidt. De voorlopige inschatting is dat de mogelijkheden a) versterken informatie-uitwisseling en b) gezamenlijk onderzoek doen internationaal het meest kansrijk zijn, op draagvlak kunnen rekenen, en ook op niet al te lange termijn realiseerbaar zijn.

8. Concluderende synthese

De volgende vragen stonden centraal in deze verkenning:

- A. Verken of er een publiekrechtelijk alternatief denkbaar is voor het huidige Nederlandse stelsel voor interlandelijke adoptie, waarmee het risico op misstanden kan worden weggenomen.
- B. Verken wat de mogelijkheden zijn om in internationaal verband het (onafhankelijk) toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag te versterken.

Conclusie. Op basis van de bevindingen kan worden gesteld dat de kans op misstanden niet volledig kan worden weggenomen met een alternatief publiekrechtelijk systeem en versterkt internationaal toezicht.

Toelichting conclusie

Aan de Nederlandse kant van het systeem kan de kans op misstanden worden verkleind. Dit kan door het wegnemen van mogelijk financiële motieven bij bemiddeling. De grootste onzekerheid blijft bestaan bij de procedures in de landen van herkomst en de grenzen aan de mogelijkheden om hier (toe)zicht op te houden. Wel zijn en lijken ook op internationaal vlak verbeterslagen mogelijk, zowel op de korte als de lange termijn. Deze conclusie wordt hierna toegelicht aan de hand van de drie toetsingscriteria die vooraf zijn gesteld op basis van het rapport van de commissie:

- Toetsingscriterium 1: bij interlandelijke adoptie vindt er geen marktwerking plaats, d.w.z.: het systeem is aanbodgericht, zonder financiële prikkels tot adoptie, met alleen het belang van het kind als overweging voor adoptie;
Deelconclusie: hier zijn in Nederland mogelijkheden toe door de bemiddeling publiek te organiseren en te bundelen tot één organisatie. Marktwerking in de landen van herkomst kan hier niet mee worden uitgesloten.
- Toetsingscriterium 2: toezicht binnen Nederland kan onbelemmerd plaatsvinden en staat los van de uitvoering van adoptieprocedures;
Deelconclusie: het is mogelijk het toezicht op de bemiddelende organisaties los te koppelen van de uitvoerende taken van de Centrale autoriteit. Ook zouden extra bevoegdheden kunnen worden toegekend aan de toezichthouder op de bemiddelende organisaties.
- Toetsingscriterium 3a: Nederland heeft zicht op het verloop van adoptieprocedures in het buitenland;
Deelconclusie: met een strikte en beperkte selectie van landen, gecombineerd met intensievere samenwerking met en toezicht op deze landen, zowel vanuit Nederland als in de landen van herkomst, kan meer zekerheid worden verkregen dat er conform het Haags Adoptieverdrag wordt gehandeld bij interlandelijke adoptie. Hoewel extra garanties mogelijk zijn, kan er geen volledige zekerheid worden geboden dat er geen misstanden plaatsvinden.
- Toetsingscriterium 3b: er zijn internationaal (extra) garanties dat de internationale afspraken uit het Haags Adoptieverdrag worden nagekomen.
Deelconclusie: er lijken op de langere termijn mogelijkheden om vanuit internationaal verband de samenwerking met en het toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag te versterken.

Hoe verder? Met deze verkenning is beoogd een objectief antwoord te geven op de gestelde vragen in deze verkenning naar een alternatief publiekrechtelijk systeem voor interlandelijke adoptie en sterker internationaal toezicht. De bevindingen leiden tot een schets van een alternatief systeem, waarin de kans op misstanden kan worden verkleind. In de gesprekken is een aantal vervolgvragen naar voren gekomen, dat van belang is voor de nadere uitwerking en een uiteindelijke afweging voor de toekomst:

- Ten eerste de vraag of een weliswaar verkleind, maar wel blijvend, risico op misstanden acceptabel is?
- Ten tweede de vraag naar de voorgestelde beperkte selectie van landen van waaruit in de toekomst geadopteerd kan worden. Hoe kom je tot een selectie, op basis van welke criteria? En welke gevolgen heeft dit voor het aantal adopties. Komt het systeem dan nog voldoende tegemoet aan het doel van interlandelijke adoptie: de bescherming van kinderen die dit nodig hebben.
- Ten derde een vraag over de impact van een dergelijke transitie en in hoeverre zich dit verhoudt tot het teruglopende aantal adopties? Een transitie in lijn met de uitkomsten van deze verkenning is naar verwachting een fors traject, met benodigde meestal langdurige wetstrajecten en ook financiële investeringen. In hoeverre dit structureel tot hogere kosten leidt moet nader worden onderzocht. Zo zou bundeling van de bemiddelende organisaties tot één publieke organisatie in den brede efficiencywinst kunnen opleveren. Daar staat tegenover dat intensievere internationale samenwerking en toezicht weer extra kosten met zich mee zullen brengen. Bijvoorbeeld voor meer capaciteit bij de Centrale autoriteit of voor Nederlandse afvaardiging in de (weliswaar beperkte aantal) landen van herkomst. Dit zou nader in beeld moeten worden gebracht.

Deze verkenning biedt handvatten voor het gesprek over deze vragen. De beantwoording ervan, en vervolgens de richtinggevende keuze voor de toekomst van interlandelijk adoptie, dient onderwerp te zijn van het politieke debat.

Bijlagen

Bijlage 1: geraadpleegde documenten

Bijlage 2: overzicht gesprekspartners

Bijlage 3: overzicht toezicht, waarborgen en controlemechanismen bij interlandelijke adoptie

Bijlage 1: geraadpleegde documenten

Naast diverse kamerstukken en relevante wet- en regelgeving op het terrein van interlandelijke adoptie zijn de volgende documenten geraadpleegd.

- G. Parra-Aranguren, Explanatory Report on the 1993 Convention on Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption, 1994.
- HCCH, The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice, 2008.
- Inspectie jeugdzorg, Interlandelijke adoptie: knelpunten in het stelsel, december 2009.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie, 2012.
- HCCH, Accreditation and Adoption Accredited Bodies: General Principles and Guide to Good Practice No 2, 2013
- Samenwerkende vergunninghouders adoptie, Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie, mei 2013.
- Advies van de samenwerkende vergunninghouders adoptie, De adoptieketen in 2020, juni 2014.
- Inspectie jeugdzorg, Interlandelijke adoptie: herijking nodig. Signalement van de Inspectie jeugdzorg, juli 2015.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Bezinning op interlandelijke adoptie, oktober 2016.
- Andersson Elffers Felix, De toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie, mei 2016.
- Terre des Hommes, The sale of children and illegal adoption, november 2017.
- Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law, 1993 Hague Convention on Protecting of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption: 25 Years of Protecting Children in Intercountry Adoption, 2018.
- Loibl, E., The Transnational Illegal Adoption Market: A Criminal Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems, 2019.
- Loibl, E., The German and Dutch Intercountry Adoption Systems: Weaknesses That Facilitate the Trafficking in Children for the Purpose of Adoption, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht (nr. 24), 2019.
- Commissie onderzoek interlandelijke adoptie, februari 2021.
- Loon, J.H.A. van, Blinde vlek Commissie Joustra voor Adoptieverdrag, Nederlands Juristenblad (afl. 11), maart 2021.

Bijlage 2: overzicht gesprekspartners

Organisatie	Functie
Adoptiepraktijk	Oprichter
Adoptiestichting A New Way	Algemeen directeur en beleidsmedewerker
Andersson Elffers Felix	Adviseur
Centrale autoriteit Australië	Ambtelijke vertegenwoordiging
Centrale autoriteit België	Ambtelijke vertegenwoordiging
Centrale autoriteit Denemarken	Ambtelijke vertegenwoordiging
Centrale autoriteit Zweden	Ambtelijke vertegenwoordiging
Centrale autoriteit Zwitserland	Ambtelijke vertegenwoordiging
Child identity protection	Executive-director
Consultancy, Haagse conferentie	Consultant, voormalig secretaris-generaal
Consultancy, Unicef advisor	International consultant on Child Protection Policies
Comensha	Directeur-bestuurder
Defence for Children - ECPAT NL	Directeur en projectcoördinator
Fiom	Directeur, programmamanager, teamcoördinator, beleidsmedewerker
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Sr. inspecteurs
International Child Development Initiatives	Directeur, programmamanager
Kennisbureau	Oprichter
Landelijke Vereniging van Adoptieouders	Voorzitter
Nederlandse Adoptie Stichting	Directeur-bestuurder
Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law	Secretary
Raad voor de Kinderbescherming	Directeur en beleidsadviseur
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming	Portefeuillehouder Jeugd, Domeinhouder Jeugd
Stichting Interlandelijk Geadopteerden	Voorzitter
Stichting Meiling	Voorzitter en bestuurslid
Universiteit Leiden	Hoogleraar familierecht
Universiteit Maastricht	Universitair docent strafrecht en criminologie
Universiteit Utrecht	Emeritus-hoogleraar adoptie
Vrije Universiteit van Amsterdam	Emeritus hoogleraar familie- en jeugdrecht
Wereldkinderen	Directeur

Bijlage 3: Toezicht, waarborgen en controlemechanismen bij interlandelijke adoptie

Onderstaand overzicht dient ter verduidelijking van de mechanismen op internationaal en nationaal niveau die invloed hebben op het toezicht en controle op en de waarborgen in het systeem en de procedures van interlandelijke adoptie.

1. Internationaal toezicht, waarborgen en controle op werking Haags Adoptieverdrag

- **Bijzondere Commissie HCCH**
 - Iedere vijf jaar komt er op grond van artikel 42 Haags Adoptieverdrag (HAV) in Den Haag een Bijzondere Commissie bijeen gericht op de toepassing van het Verdrag. Alle lidstaten bij het Verdrag worden door de Secretaris Generaal van de Haagse Conferentie uitgenodigd om hieraan deel te nemen. Staten die geen partij zijn bij het Verdrag en betrokken NGO's kunnen als toehoorder worden uitgenodigd. Aan het einde van de commissievergadering stemmen de afgevaardigden in met een aantal conclusies en aanbevelingen ter verbetering van de uitvoering van het HAV.
- **Intercountry Adoption Network**
 - Tweemaal per jaar vindt er een bijeenkomst plaats tussen diverse ontvangende Europese Centrale Autoriteiten. Deze bijeenkomst is naar aanleiding van een toezegging aan de Tweede Kamer voor een intensievere internationale samenwerking, op initiatief van Nederland opgericht.²² Tijdens deze vergaderingen worden vraagstukken behandeld over bijvoorbeeld vergunningstelsels, adoptie-infrastructuren en specifieke situaties in landen van herkomst. Waar mogelijk wordt gezamenlijk richting landen van herkomst opgetrokken om deze vraagstukken te bespreken en al dan niet daarop gezamenlijk te reageren.
- **Technische bijstand Permanent Bureau HCCH**
 - Het Permanent Bureau van de HCCH kan technische bijstand verlenen aan lidstaten die uitdagingen ervaren bij de implementatie van het HAV of lidstaten die voornemens zijn toe te treden tot het Verdrag (z.g. Intercountry Adoption Technical Assistance Programme (ICAP)). Deze bijstand kan bestaan uit het doen van aanbevelingen ter verbetering van de praktijk, het verlenen van advies over bijv. de oprichting en functies van Centrale autoriteiten en andere relevante actoren. Technische bijstand kan worden verleend door het Permanent Bureau zelf, door Centrale autoriteiten van lidstaten waarin de uitvoering goed gaat en/of door externe adviseurs. In veel gevallen wordt technische bijstand verleend in samenwerking met UNICEF en ISS.
- **Werkgroepen HCCH**
 - Lidstaten kunnen werkgroepen oprichten waarin specifieke onderwerpen t.a.v. het HAV worden behandeld. In 2010 is een werkgroep voor het voorkomen en aanpakken van illegale praktijken opgericht. Deze werkgroep ontwikkelt momenteel een 'toolkit' waarin onder meer een lijst van praktische voorbeelden van illegale praktijken in zowel de landen van herkomst als opvang wordt opgenomen, evenals factsheets over illegale praktijken, risicovolle activiteiten en inadequaat beleid, een modelprocedure hoe om te gaan met specifieke gevallen van illegale praktijken en een overzicht van algemene werkwijzen om de illegale praktijken tegen te gaan, zoals ondersteuning om beleid, wetgeving en praktijk te verbeteren door middel van bijvoorbeeld technische bijstand en/of opleiding.²³
- **VN-Kinderrechtencomité**
 - In artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) is onder meer opgenomen dat lidstaten die voorzien in interlandelijke adoptie dienen te waarborgen dat het belang van het kind daarbij de voornaamste overweging is.
 - Het VN-Kinderrechtencomité beveelt lidstaten systematisch aan om toe te treden tot het HAV en het HAV naar behoren toe te passen. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in samenwerking met de UNHCR een aanbeveling opgesteld over de toepassing van het HAV op vluchtelingenkinderen.²⁴ Ook kan het VN-kinderrechtencomité in de

²² Kamerstukken II 2008/2009, 31 265, nr. 10.

²³ Hague Conference on Private International Law, Report of the working group on preventing and addressing illicit practices in intercountry adoption (Meeting of 8-10 July 2020).

²⁴ Hague Recommendation on Refugee Children, Annex 5-1, adopted on 21 October 1994.

vijfjaarlijkse rapportagecyclus ingaan op de juiste toepassing van artikel 21 IVRK door de lidstaten.

2. Waarborgen en controlemechanismen in het Haags Adoptieverdrag

Het HAV gaat uit van wederzijds vertrouwen tussen verdragslanden in elkaars handelen (vertrouwensbeginsel). In de toelichting (explanatory report) bij het Verdrag is nader toegelicht dat de samenwerking tussen de landen van herkomst en opvang gebaseerd moet zijn op wederzijds respect en op de naleving van hoge professionele en ethische normen.²⁵ Het vertrouwensbeginsel neemt niet weg dat verdragslanden beide controle uitoefenen op de procedures van interlandelijke adoptie. In onderstaand overzicht is opgenomen welke waarborgen en controlemechanismen het verdrag bevat.

- **Centrale Autoriteit**
 - Op grond van artikel 6 HAV dient iedere verdragsluitende staat een Centrale Autoriteit aan te wijzen. Deze is belast met de nakoming van de door het Verdrag aan haar opgelegde verplichtingen.
 - Wanneer een bevoegde autoriteit vaststelt dat één van de bepalingen van het HAV niet is nageleefd of kennelijk dreigt niet te worden nageleefd, dan dient deze o.g.v. artikel 7, tweede lid en 33 HAV de Centrale autoriteit van haar Staat hiervan onmiddellijk in kennis te stellen. De Centrale autoriteit heeft de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat passende maatregelen worden genomen.
- **Wettelijke waarborgen interlandelijke adoptie**
 - Artikel 4 HAV → Bevoegde autoriteiten van Staat van herkomst gaan na of kind in aanmerking komt voor adoptie. Een kind komt in aanmerking voor adoptie indien de mogelijkheden tot plaatsing van het kind in de Staat van herkomst naar behoren zijn onderzocht en indien is vastgesteld dat een interlandelijke adoptie het hoogste belang van het kind dient. Daarnaast moet blijken dat de personen, instellingen en autoriteiten van wie de toestemming voor adoptie is vereist, voorlichting hebben ontvangen en naar behoren zijn ingelicht over de gevolgen van hun toestemming, dat deze toestemming vrijelijk is gegeven in de wettelijk voorgeschreven vorm en dat er geen sprake is van toestemming tegen betaling of in ruil voor enige andere tegenprestatie en dat deze niet is ingetrokken. Indien de toestemming van de moeder is vereist, moet deze eerst na de geboorte van het kind zijn gegeven. Indien het buitenlandse kind oud genoeg is om zijn mening kenbaar te maken, dan moet, rekening houdende met zijn leeftijd en ontwikkeling, blijken dat het kind is voorgelicht over de gevolgen van de adoptie en moet zijn toestemming, indien deze is vereist, ook vrijelijk zijn gegeven in de wettelijk voorgeschreven vorm en mag niet in ruil zijn verkregen tegen betaling of andere tegenprestatie. De wensen en de mening van het kind moet in aanmerking zijn genomen.
 - Artikel 5 HAV → Bevoegde autoriteiten van Staat van opvang gaan na of aspirant-adoptiefouders (aao's) aan de vereisten voor adoptie voldoen en daartoe geschikt zijn. Daarnaast moeten de autoriteiten zich ervan hebben verzekerd dat de aspirant-adoptiefouders de nodige voorlichting hebben ontvangen en hebben vastgesteld dat het kind toegestaan is of toegestaan zal worden om de Staat van opvang binnen te komen om aldaar permanent te verblijven.
 - Artikel 11 HAV → Een vergunninghouder dient uitsluitend doelstellingen zonder winstoogmerk na te streven, te zijn voorzien van bestuurders en medewerkers die op grond van hun onkreukbaarheid en hun opleiding of ervaring bekwaam zijn om werkzaamheden te verrichten op het gebied van interlandelijke adoptie en onderworpen te zijn aan het toezicht van bevoegde autoriteiten.
 - Artikel 12 HAV → Slechts met een machtiging van de bevoegde autoriteiten in beide Staten, kan een vergunninghouder optreden in een andere Verdragsluitende staat.
 - Artikel 15 HAV → Centrale autoriteit van Staat van opvang stelt een rapport samen met informatie over de aao's. Dit rapport wordt gestuurd aan de Centrale autoriteit van Staat van herkomst.

²⁵ G. Parra-Aranguren, Explanatory Report on the 1993 Convention on Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption, p. 3.

- Artikel 16 HAV → Centrale autoriteit van Staat van herkomst stelt een rapport samen over het buitenlandse kind. Dit rapport wordt gestuurd aan Centrale autoriteit van Staat van opvang.
- Artikel 17 HAV → Adoptiebeslissing mag in Staat van herkomst alleen worden genomen indien de Centrale autoriteiten van beide Staten (opvang en herkomst) ermee instemmen dat de adoptie voortgang vindt en dat is vastgesteld dat de aao's zich daarmee verenigen en aan de vereisten voor adoptie voldoen, daartoe geschikt zijn en dat het buitenlandse kind een vergunning heeft of zal krijgen in de Staat van opvang aldaar permanent te verblijven.
- Artikel 20 HAV → Centrale autoriteiten houden elkaar op de hoogte van de adoptieprocedure, alsmede het verloop van de plaatsing, indien een proeftijd is vereist.

3. Nationale actoren bij toezicht, waarborgen en controle op interlandelijke adoptie

In Nederland is de Minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk voor de procedures van interlandelijke adoptie. Op grond van artikel 2 Uitvoeringswet HAV voert de Centrale autoriteit deze taak van de minister uit. Hieronder worden de taken van de Centrale autoriteit en andere actoren bij het toezicht, de waarborgen en de controle uiteengezet.

- **Centrale autoriteit**

Verlening, verlenging of intrekking beginseltoestemming

- Artikel 5 Wobka → Centrale autoriteit beslist op het verzoek van de aspirant-adoptiefouder tot verlening van een beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan.
- Artikel 6 Wobka → Indien blijkt dat de aspirant-adoptiefouders aan wie een beginseltoestemming is verleend, niet langer geschikt zijn voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands kind, wordt de beginseltoestemming door de Centrale autoriteit ingetrokken.

Besluit voortgang adoptie

- Artikel 7, derde lid, Uitvoeringswet Haags Adoptieverdrag → Na ontvangst van het advies van de vergunninghouder over de vraag of tegen de toevertrouwing van het buitenlandse kind aan de aspirant-adoptiefouders bedenkingen bestaan en of de adoptie voortgang mag vinden, besluit de Centrale autoriteit over de voortgang van de adoptie. Aan dit besluit kan de Centrale autoriteit voorwaarden verbinden.

Werkbezoeken aan landen van herkomst

- De Centrale autoriteit is sinds 2014 actiever beleid gaan voeren op internationaal vlak. Onderdeel daarvan is dat de Centrale autoriteit vaker op werkbezoek gaat om de procedures in landen van herkomst te monitoren. Dit doet de Centrale autoriteit door alle betrokken partners/organisaties te bezoeken. Denk hierbij aan kindertehuizen, adoptiebureaus, bevoegde autoriteiten, rechtbanken etc. Na een dergelijk werkbezoek wordt een verslag opgesteld waarin uitdagingen, krachten en aanbevelingen worden beschreven.

Vergunningverlening

- Artikel 16 Wobka → Centrale autoriteit verleent op verzoek vergunning om te bemiddelen inzake de opneming van buitenlandse kinderen aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid wiens zetel zich in Nederland bevindt en die voldoet aan de wettelijke eisen.
- Artikel 16a Wobka → Om de vijf jaar (eerste keer na drie jaar) toetst de Centrale autoriteit op verzoek of vergunning verlengd wordt.
- Artikel 18 Wobka → Centrale autoriteit kan vergunning intrekken indien de vergunninghouder niet meer aan de vereisten voldoet of indien de vergunninghouder gedurende ten minste twee jaren geen bemiddeling inzake de opneming van een buitenlands kind heeft voltooid.

- **Vergunninghouders**

- Op grond van het 'Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie' hebben vergunninghouders de taak de betrouwbaarheid van gegevens en partnerorganisaties te controleren. Vergunninghouders worden in het Kwaliteitskader opgedragen signalen

van mogelijke irregulariteiten te melden aan de Centrale autoriteit die daarop actie kan ondernemen.

- **Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming**
 - Artikel 7 Wobka → Centrale autoriteit wint schriftelijk advies in bij de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming ten behoeve van de beslissing op bezwaar tegen een besluit inhoudende de afwijzing van een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan alsmede de intrekking van een beginseltoestemming.
- **Inspectie gezondheidszorg en jeugd**
 - Artikel 25, eerste lid, Wobka → De Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) is belast met het toezicht op de naleving door de vergunninghouders van de voor hen geldende voorschriften.
 - Voor dit toezicht heeft de IGJ het 'kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie' ontwikkeld. Daarnaast is het kwaliteitskader een toetsingskader voor de vergunninghouders voor het bereiken van een eenduidige werkwijze en voor de bewaking van de eigen kwaliteit. De normen in het toetsingskader zijn gebaseerd op de Wobka, het HAV en de Bobka.
- **Raad voor de Kinderbescherming**
 - Artikel 5 Wobka → Op verzoek van een beginseltoestemming of tot verlenging van de geldigheidsduur ervan, wordt pas besloten nadat de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek heeft ingesteld naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders voor de verzorging en de opvoeding van een buitenlands kind.
 - Artikelen 2 en 25, tweede lid → De directeur van de Raad voor de Kinderbescherming, alsmede de door hem aangewezen ambtenaren houden toezicht op de opnemings- en binnenkomst van een buitenlands kind in Nederland
- **Immigratie- en Neutralisatiedienst en grensbewaking**
 - Artikelen 8 en 25, tweede lid, Wobka → De IND controleert bij binnenkomst in Nederland van een buitenlands kind met het oog op adoptie of, onverminderd het bepaalde bij en krachtens de Vreemdelingenwet 2000, aan de vereisten van de Wobka is voldaan.
- **Openbaar Ministerie**
 - Artikelen 27 en 28 Wobka → Het OM kan betrokkenen vervolgen indien zij in strijd hebben gehandeld met artikelen 2, 8, 15 of 20 Wobka.

4. Toezicht, waarborgen en controle in de procedure voor interlandelijke adoptie binnen Nederland

- **Nationale wetgeving**
 - Artikel 2 Wobka → Aao's dienen over een beginseltoestemming te beschikken.
 - Artikel 5 Wobka → Centrale autoriteit beslist op verzoek van een beginseltoestemming nadat de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek heeft ingediend naar geschiktheid van aao's voor opnemings- en binnenkomst van een buitenlands kind.
 - Artikel 8 Wobka → Buitenlands kind dient bij binnenkomst in Nederland aan een aantal vereisten te voldoen, waaronder het overleggen van een medische verklaring en de aao's moeten aangeven op welke wijze bij de opnemings- en binnenkomst gebruik is gemaakt van de bemiddeling van een vergunninghouder.
 - Artikel 4 Uitvoeringswet HAV → Centrale autoriteit verleent vergunninghouder machtiging om in Verdragsstaten te bemiddelen
 - Artikel 6 Uitvoeringswet HAV → Vergunninghouder stuurt rapport over aao's naar Centrale autoriteit in land van herkomst.
 - Artikel 7 Uitvoeringswet HAV → Vergunninghouder neemt rapport in ontvangst over buitenlandse kind. Naar aanleiding van dit rapport adviseert vergunninghouder de Centrale autoriteit over de opnemings- en binnenkomst van het buitenlandse kind door de aao's. Na ontvangst van dit advies besluit de Centrale autoriteit of de adoptievoorgang mag vinden. De Centrale autoriteit maakt dit besluit bekend aan de aao' en aan de vergunninghouder.
 - Artikel 8 Uitvoeringswet HAV → De vergunninghouder deelt de Centrale autoriteit van het land van herkomst schriftelijk mede dat adoptievoorgang mag vinden. Bij deze

mededeling is ook de schriftelijke verklaring van de aao's opgenomen dat zij hiermee instemmen en de schriftelijke verklaring van de Centrale autoriteit dat het kind voor een permanent verblijfsrecht in aanmerking komt.

- Artikel 9 Uitvoeringswet HAV → Als de vergunninghouder de mededeling heeft ontvangen dat de Centrale autoriteit in het land van herkomst de in het artikel 8 Uitvoeringswet bedoelde verklaringen heeft ontvangen, kan het kind worden overgebracht naar Nederland