

De adoptieketen in 2020

Advies van de samenwerkende vergunninghouders adoptie

27 juni 2014

Inleiding

Adoptie is een belangrijke kindbeschermingsmaatregel. Wanneer kinderen niet bij hun biologische ouders of familie dan wel binnen de eigen cultuur in gezinsverband kunnen opgroeien, verdient adoptie – in lijn met het Haags Adoptieverdrag en de bijbehorende Guide to Good Practice¹ – de voorkeur boven pleegzorg of institutionalisering. Het biedt kinderen, die zijn afgestaan of achtergelaten, de kans om toch in een gezin op te groeien. Onderzoek² maakt duidelijk dat dit hun ontwikkelingskansen aanzienlijk verbetert. Adoptie behoeft dus blijvende ondersteuning en stimulering. Een welvarend land als Nederland heeft hierin een belangrijke verantwoordelijkheid.

Met elkaar zijn de diverse organisaties binnen de adoptieketen ervoor verantwoordelijk dat adoptie goed en zorgvuldig verloopt. Als schakel tussen adoptiekinderen en aspirant-adoptiefouders hebben de vergunninghouders interlandelijke adoptie hierin een cruciale rol. Vanuit die rol voelen de samenwerkende vergunninghouders zich medeverantwoordelijk voor de toekomst van adoptie in Nederland. Om die reden organiseerden zij op 20 maart jl. een werkconferentie, waarbij een groot aantal stakeholders uit het Nederlandse adoptieveld met elkaar in discussie ging. De bouwstenen die dit opleverde zijn door de vergunninghouders uitgewerkt in voorliggend advies: een advies waarin een aantal verbeterpunten en uitdagingen voor de komende jaren in het proces rond interlandelijke adoptie wordt benoemd. Het betreffen aanbevelingen, gericht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de politiek en de ketenpartners, om in gezamenlijk partnerschap de huidige inrichting aan te passen dan wel accenten daarin te verleggen. Met het oog op de toekomst en in het belang van het adoptiekind.

Het advies van de samenwerkende vergunninghouders

Vorig jaar hebben de vergunninghouders het bestaande kwaliteitskader voor hun activiteiten aangescherpt en hun onderlinge samenwerkingsbanden verstevigd om tot verdere uitwisseling van ervaringen, kennis, good practices en intervisie te komen. De komende tijd bouwen de vergunninghouders hierop voort met verdergaande onderlinge samenwerking, kwaliteitsverbetering en kostenbesparing als speerpunten. Deze aspecten zullen ook een plek krijgen in een nieuwe versie van het kwaliteitskader.

Noot 1 Zie: http://www.hcch.net/index_en.php?act=text.display&tid=45

Noot 2 Zie onder meer: Schoenmaker, C. (2014). *From Infancy to Young Adulthood: The Leiden Longitudinal Adoption Study*. Leiden: Child and Family Studies, Institute of Education and Child Studies, Faculty of Social and Behavioural Sciences, Leiden University. En: ADOC (2006). *Groei, ontwikkeling en gezondheid van adoptiekinderen: wetenschappelijk onderzoek samengevat*. Leiden: Adoptie Driehoek Onderzoeks Centrum.

Het advies, gericht aan het ministerie en de ketenpartners, bestaat uit twaalf samenhangende aanbevelingen, die zich laten verdelen over vier hoofdonderdelen. Opgemerkt dient te worden dat het hier gaat om een proces. De aanbevelingen bieden geen kant en klare antwoorden, maar geven richting aan de toekomst van adoptie in Nederland. De volgende stap is om deze hoofdpunten verder uit te bouwen en nader te concretiseren.

1 *Adoptie als kindbeschermingsmaatregel: bereikbaarheid, zorgvuldigheid én maatwerk*

- 1.1 Zorg ervoor dat adoptie – als belangrijke kindbeschermingsmaatregel – weer voor meer mensen betaalbaar en bereikbaar wordt, door een tegemoetkoming te bieden in de kosten en belemmerende regelgeving zo veel mogelijk terug te dringen.
- 1.2 Zet in op herstel van de balans tussen zorgvuldigheid en regelgeving enerzijds, en oog voor persoonlijke belangen en ruimte voor maatwerk anderzijds.

2 *Naar partnerschap: binnen de adoptieketen en tussen de vergunninghouders onderling*

- 2.1 Bied de vergunninghouders adoptie het vertrouwen en de ruimte, die past bij een decentraal systeem gebaseerd op partnerschap dat verder gaat dan de huidige samenwerking.
- 2.2 Laat een eventuele beperking van het aantal vergunninghouders verlopen via een natuurlijke ontwikkeling en zelfregulering in de branche.
- 2.3 Laat de ontwikkeling van een financieel controleprotocol, bedoeld om financieel toezicht op de vergunninghouders te houden, aan hen zelf over.
- 2.4 Ontwikkel op korte termijn en in partnerschap met de vergunninghouders een draaiboek, dat voorziet in een goede back-up in het geval een vergunninghouder haar activiteiten beëindigt.

3 *Draagkracht, omstandigheden en risicofactoren van aspirant-adoptiefouders beter in beeld*

- 3.1 Richt het raadsonderzoek zo in, dat het een realistisch en objectief beeld geeft van de geschiktheid, mogelijkheden en draagkracht van aspirant-adoptiefouders.
- 3.2 Zorg voor de ontwikkeling van een gedegen en onafhankelijke home study en bijbehorend rapport, dat een goede beschrijving geeft van aspirant-adoptiefouders.
- 3.3 Stimuleer ketenpartners om twijfels en risicosignalen door te geven aan de Raad voor de Kinderbescherming, opdat die zo nodig aanvullend onderzoek of ondersteuning kan inzetten.

4 *Belangrijke randvoorwaarden in het adoptieproces*

- 4.1 Toets de regels en eisen van de zendende landen op nut en noodzaak en voer op interstatelijk niveau structureel overleg over wederzijds ervaren knelpunten.
- 4.2 Laat de voorlichting voor aspirant-adoptiefouders beter aansluiten op de actualiteit in de zendende landen en de bemiddelingspraktijk door vergunninghouders hier een rol in te geven.
- 4.3 Richt een stevig en onafhankelijk kenniscentrum in voor voorlichting en begeleiding bij rootsonderzoek, waarbij zorg en aandacht is voor de contacten van de vergunninghouders en Centrale Autoriteit in de zendende landen.

Hierna volgt een toelichting op en nadere onderbouwing van elk van de vier hoofdonderdelen en bijbehorende aanbevelingen.

1 Adoptie als kindbeschermingsmaatregel: bereikbaarheid, zorgvuldigheid én maatwerk

Het aantal buitenlandse adoptiekinderen, dat in Nederlandse gezinnen wordt opgenomen, laat de laatste tien jaar een geleidelijke daling zien: van 1.307 in 2004 naar 682 in 2009 naar 401 in 2013. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat interlandelijke adoptie steeds minder nodig is, maar die conclusie is te kort door de bocht. Het aantal kinderen dat gebaat is bij adoptie is nog altijd onverminderd groot.

Schommelingen in aantal adoptiekinderen van alle tijden

Voor de afname van het aantal adoptiekinderen wordt wel gewezen op de verbeterde sociaaleconomische omstandigheden in verschillende zendende landen. Met name in China, dat een aantal jaren internationaal als zendend land het beeld heeft bepaald, is het welvaartsniveau gestegen en zijn de mogelijkheden voor de opvang in eigen land verbeterd. Dat kinderen in het algemeen en in het bijzonder jonge kinderen in toenemende mate in hun eigen land worden geadopteerd is een positieve ontwikkeling, maar de terugloop van het aantal adoptiekinderen heeft naast een sociaaleconomische vooral ook een politieke achtergrond. De afname in China is ingezet rondom de Olympische Spelen in Beijing in 2008 en lijkt vooral een keuze van de autoriteiten met het oog op internationale beeldvorming.

Het verleden wijst uit dat het aantal kinderen, dat voor interlandelijke adoptie in aanmerking komt, als gevolg van sociaaleconomische of politieke ontwikkelingen altijd schommelingen laat zien. Vanuit andere of nieuwe landen kunnen vrij plotseling grote nieuwe stromen adopties op gang komen. Zo waren eerder bijvoorbeeld Korea en Griekenland dominant, maar groeide in de tweede helft van de jaren negentig China plotseling uit tot werelds grootste zendende land. Om die reden is het van belang dat de Nederlandse vergunninghouders in veel verschillende zendende landen vertegenwoordigd zijn en blijven, zodat direct hulp kan worden geboden op het moment dat dit (meer) nodig en mogelijk is.

Gezien genoemde schommelingen verwachten de vergunninghouders dat op de middellange termijn het aantal kinderen, dat in aanmerking komt voor interlandelijke adoptie, weer zal groeien. Als internationale kindbeschermingsmaatregel zal adoptie nodig blijven om kinderen zonder perspectief in hun geboorteland de kans te bieden om op te groeien in gezinsverband in een ander land met meer mogelijkheden. Nederland dient hierin haar verantwoordelijkheid te blijven nemen.

Toenemende kosten, minder aspirant-adoptiefouders

Tegen deze achtergrond is de scherpe daling van het aantal mensen, dat zich aanmeldt voor adoptie, veel verontrustender dan de tijdelijke terugloop van het aantal te adopteren kinderen. Anno 2014 zijn er niet genoeg aspirant-adoptiefouders beschikbaar om alle adoptabele kinderen een thuis te kunnen bieden. Hier is sprake van een trendbreuk, want tot voor kort oversteeg het aantal aspirant-adoptiefouders het aantal te adopteren kinderen altijd ruimschoots in Nederland. Het aantal verzoeken ter verkrijging van een beginseltoestemming is teruggelopen van 1.770 in 2009 naar 688 in 2013. Aangezien een substantieel deel hiervan in de loop van het verdere proces afvalt of zich terugtrekt, is het gevolg van deze terugloop dat er kinderen 'over' blijven, die niet de hulp en bescherming krijgen die ze nodig hebben. Bovendien zorgt de terugloop ervoor dat het voor de vergunninghouders steeds moeilijker wordt om de juiste ouders bij een kind te zoeken. Dit baart de vergunninghouders grote zorgen.

Onderzoek³ toont aan dat de daling van het aantal aspirant-adoptiefouders vooral wordt veroorzaakt door de sterk toegenomen kosten en regels in relatie tot de economische crisis. Sinds de belastingaftrek voor adoptie is geschrapt en de daarop volgende tijdelijke regeling voor tegemoetkoming in kosten ook is verlopen komt de rekening voor het adopteren van een kind in Nederland vrijwel volledig bij de adoptiefouders terecht. Kosten voor adoptiefouders bedragen op dit moment gemiddeld 35.000 Euro, met uitschieters naar boven en naar beneden.⁴ Verschillen zijn voornamelijk terug te voeren op de procedurele kosten in het buitenland, die worden bepaald door de daar geldende regels en de kosten voor reis en verblijf (afhankelijk vooral van de verplichte verblijfsduur). Hierop kan maar zeer beperkt invloed worden uitgeoefend.

Door het ontbreken van financiële ondersteuning voor adoptie vanuit de overheid zijn Nederlandse adoptiefouders aanzienlijk duurder uit dan adoptiefouders in andere landen. Tevens spelen de toenemende procedurele eisen en regels (zie verder) hierin een rol. Daarmee is adoptie in Nederland steeds meer te verworden tot een elitaire aangelegenheid. Steeds meer in potentie geschikte adoptiefouders zien af van adoptie, omdat ze simpelweg de kosten niet kunnen dragen. In tijden van crisis wordt dit nog zwaarder gevoeld. Het primaire doel van adoptie – kinderen, waarvan de ouders of familie niet voor hen kunnen zorgen, een betere toekomst bieden – komt hierdoor onder druk te staan.

Advies 1.1 **Zorg ervoor dat adoptie – als belangrijke kindbeschermingsmaatregel – weer voor meer mensen betaalbaar en bereikbaar wordt, door een tegemoetkoming te bieden in de kosten en belemmerende regelgeving zo veel mogelijk terug te dringen.**

Kritisch blijven kijken naar procedures en regels

Uiteraard vraagt adoptie in het belang van het kind om strenge eisen en regels en scherp toezicht op de kwaliteit van procedures. Het ingrijpen in de biologische band voor een kind, dat geen stem heeft, is juridisch en emotioneel een vergaande maatregel, waarin zorgvuldig handelen van alle betrokken instanties en personen voorop moet staan. De andere kant is dat risico's en onzekerheden nooit helemaal zijn uit te sluiten en zorgvuldigheid wel hand in hand dient te gaan met het blijven beschermen van kinderen in nood. Kortom: procedures en regels zijn van groot belang, maar behoeven ook zelf een kritische blik. Overregulering moet worden voorkomen, want kan ertoe leiden dat de kosten te hoog worden, potentiële adoptiefouders afhaken en kinderen in ontwikkelingslanden de kans op een betere toekomst wordt ontnomen.

In lijn met het Haags Adoptieverdrag en de bijbehorende Guide to Good Practice adviseren de vergunninghouders daarom om elke maatregel langs de lat te leggen; wat kost dit in materiële en immateriële zin en wat draagt het bij aan adoptie als kindbeschermingsmaatregel en aan verbetering van de kwaliteit van de adoptieprocedure?

Voorbeeld

Noot 3 ISS (2013). *Monthly Review*. Number 176, October 2013. Zie: <http://iss-ssi.org/2009/assets/files/editorial-monthly-review/Editorials/2013/Edito%202013%20176October%20eng.pdf>

Noot 4 De vergunninghouders adoptie (2014). *Reader Werkconferentie De Adoptieketen anno 2020*. Ouderwater: NAS.

Adoptiekinderen uit niet-verdragslanden dienen voor afreizen naar Nederland over een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) of paspoort te beschikken. Tot voor kort konden adoptiefouders en kind hiervoor altijd terecht bij een ambassade of consulaat in het betreffende land. Recent is echter bepaald dat voor afgifte van een MVV of paspoort een vingerafdruk benodigd is bij kinderen vanaf 6 jaar (was 12 jaar). Een zeer beperkt aantal ambassades beschikt echter over de benodigde apparatuur om deze aanvragen te kunnen verwerken. Het gevolg is dat een aanzienlijk aantal gezinnen verplicht moet reizen naar een ander land, wat niet alleen veel extra tijd en kosten met zich meebrengt, maar ook belastend is voor zowel kind als ouders.

Maatwerk

Niet alleen dienen regels en procedures altijd kritisch bekeken en zo nodig aangepast te worden, het is ook van belang dat er altijd oog blijft voor de persoonlijke belangen van biologische ouders, adoptiefouders en vooral adoptiekinderen. In bijzondere omstandigheden moet er ruimte zijn om met goede argumenten van regels en procedures af te kunnen wijken. Het belang van het kind mag nooit ondergeschikt worden gemaakt aan het afvinken van checklists of kwaliteitslijsten. Adoptie vraagt per definitie om maatwerk.

Voorbeeld

Een aantal jaren geleden adopteerde een Nederlands ouderpaar een jongetje uit de USA. Recent werd het gezin benaderd door het Amerikaanse adoptiebureau: de biologische moeder is weer zwanger en wil erg graag dat het kindje bij zijn of haar broertje opgroeit. Dit in het belang van beide kinderen. Ook het adoptiefouderpaar wil graag. Vanwege hun leeftijd (43 jaar) is een zogeheten IBO-onderzoek noodzakelijk: een aanvullend onderzoek, waarbij een gedragsdeskundige samen met een team beoordeelt of plaatsing mogelijk is. Nu blijkt dat het onderzoek pas over 5 maanden kan plaatsvinden, waarna er ook nog tijd overheen gaat om de resultaten te verwerken. Het gevolg is dat het broertje of zusje een groot aantal maanden onnodig in foster care geplaatst moet worden. Waarschijnlijker is nog dat een ander gezin gezocht gaat worden, omdat een snelle stabiele plaatsing voorkeur heeft.

Advies 1.2 **Zet in op herstel van de balans tussen zorgvuldigheid en regelgeving enerzijds, en oog voor persoonlijke belangen en ruimte voor maatwerk anderzijds.**

2 Naar partnerschap: binnen de adoptieketen en tussen de vergunninghouders onderling

Hiervoor kwamen drie belangrijke pijlers van interlandelijke adoptie aan bod: adoptie dient – als kindbeschermingsmaatregel – *betaalbaar en bereikbaar* te blijven, waarbij wordt gestreefd naar een goede balans tussen *zorgvuldigheid* enerzijds en *maatwerk* anderzijds. Met elkaar staan de verschillende partijen in de adoptieketen voor deze uitdaging, die vraagt om verdergaande samenwerking en afstemming: tussen de vergunninghouders onderling én tussen de organisaties binnen de gehele adoptieketen. Dit behelst meer dan ketensamenwerking en een heldere verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en taken. Het gaat erom dat betrokkenen in de adoptieketen echt samen optrekken, vanuit een gedeelde visie en een gezamenlijk doel en belang. Dat belang en doel is gelegen in de eerder genoemde uitdaging. De partijen hebben elkaar hierin nodig. Er dient, kortom, toegewerkt te worden naar partnerschap.

Samenwerking tussen vergunninghouders

De laatste jaren weten de vergunninghouders elkaar steeds beter te vinden. De vergunninghouders zelf hebben inmiddels de handen ineen geslagen om de bestaande samenwerking nog verder te intensiveren. Doel hiervan is om kennis en kunde te delen, om zo in partnerschap te bepalen hoe de kwaliteit en efficiëntie van de individuele organisaties en de adoptiebemiddeling als geheel kan worden verbeterd. Dit met inachtneming van de eigen identiteit van de verschillende organisaties. Tevens vinden de vergunninghouders onderlinge samenwerking van belang om een duidelijk en stevig gezamenlijk geluid te kunnen laten horen richting de andere partners in de adoptieketen.

Aan de vorm en organisatie van de samenwerking geven de vergunninghouders in 2015 nadere uitwerking. De huidige overlegstructuur van de samenwerkende vergunninghouders biedt hiertoe, in combinatie met de uitgesproken gezamenlijke intentie om toe te werken naar een structureel samenwerkingsverband met heldere afspraken, een goede basis. Door de afspraken op te nemen in het Kwaliteitskader Interlandelijke Adoptie (zie verder) vindt bovendien borging van de samenwerking plaats.

Enkele belangrijke samenwerkingsdomeinen hebben de vergunninghouders reeds geïdentificeerd. Zo dient afstemming en uitwisseling plaats te vinden over de (her)verdeling en spreiding (van contacten) in zendende landen, over moeilijk plaatsbare kinderen, over mogelijkheden voor kostenbesparing, over kwaliteitszorg en over best practices op deze en andere gebieden. Tevens hebben de vergunninghouders een start gemaakt met onderlinge reviews: door bij elkaar in de keuken te kijken en kritische vragen te stellen wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering. In 2015 wordt toegewerkt naar een meer gestructureerde vorm van dit samenwerkingsverband.

Vertrouwen en ruimte voor vergunninghouders

In de adoptieketen nemen de vergunninghouders een bijzondere positie in. Interlandelijke adoptie in Nederland kenmerkt zich door een systeem van adoptiebemiddeling met gemandateerde bevoegdheden bij de vergunninghoudende organisaties, die als particulier initiatief zijn ontstaan en zichzelf bekostigen. Voor de aspirant-adoptiefouders, de adoptiekinderen en de contacten in het buitenland zijn zij zeker in bepaalde fasen de belangrijkste gesprekspartners en bepaalt hun optreden het beeld van het adopteren in Nederland. Deze positie draagt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Juist om die reden hebben de vergunninghouders in 2008 zelf

– na overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie en buiten de formele wet- en regelgeving om⁵ – een Kwaliteitskader interlandelijke adoptie opgesteld. Dit kwaliteitskader, dat in 2013 is herzien, voorziet in afspraken over het adoptieproces bij de organisaties, de controle op buitenlandse contacten en de voorwaarden waaraan een kinddossier moet voldoen. Het Kwaliteitskader is een voorbeeld van zelfregulering door de vergunninghouders.

Het Nederlandse systeem met gemandateerde bevoegdheden vereist een hoge mate van wederzijds respect en vertrouwen tussen vergunningverlener en vergunninghouders voor elkaars positie. Vanuit dat respect en vertrouwen moet de vergunninghouders de ruimte worden geboden om – binnen de grenzen van de WOBKA en het Kwaliteitskader – te doen wat nodig is en maatwerk te bieden. Mede als reactie op enkele incidenten komt de nadruk de laatste jaren echter steeds meer te liggen op risicobeperking, met verdergaande regulering tot gevolg. Dat uit zich onder meer in een diepgaande inhoudelijke controle door de Centrale Autoriteit op de met veel zorg en deskundigheid door de vergunninghouders uitgevoerde matching van adoptiekinderen aan aspirant-adoptiefouders. Naar mening van de vergunninghouders zou een procedurele systeemtoetsing hier volstaan. Het gaat erom hierin als partners samen op te trekken, met het belang van het kind voorop. Op die manier wordt een klimaat gecreëerd, waarbij knelpunten die de vergunninghouders of de Centrale autoriteit ervaren, in gezamenlijkheid en op basis van partnerschap worden opgelost.

Advies 2.1 Bied de vergunninghouders adoptie het vertrouwen en de ruimte, die past bij een decentraal systeem gebaseerd op partnerschap dat verder gaat dan de huidige samenwerking.

Aantal vergunninghouders in relatie tot aantal adopties

Zoals eerder aangegeven zijn de vergunninghouders ontstaan vanuit particulier initiatief en bekostigen zij zichzelf. Dit maakt dat zij kritisch zijn op het eigen functioneren en de levensvatbaarheid, mede ook in relatie tot het aantal adopties. Uitgangspunt voor de vergunninghouders is dat zij kwaliteit kunnen blijven bieden en garanderen tegen zo gering mogelijke kosten. Dit is een thema dat in het overleg van de samenwerkende vergunninghouders nadrukkelijk aan bod komt en waar de vergunninghouders elkaar scherp in houden, mede ook door middel van de eerder genoemde reviews. Met het oog op kwaliteitsverbetering zou het op termijn kunnen leiden tot beoordeling van landcontacten en vergaande samenwerkingsverbanden binnen de vergunninghouders. Het verdient echter nadrukkelijk aanbeveling om dit aan de branche zelf over te laten, omdat op die manier een natuurlijke ontwikkeling en selectie optreedt, in aansluiting op wensen en behoeften van adoptiekinderen, zendende landen en aspirant-adoptiefouders.

Het verleden heeft uitgewezen dat er sprake is van zelfregulerend vermogen in de branche: enige jaren geleden hebben twee vergunninghouders hun activiteiten beëindigd. Kort daarna heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bovendien een nieuwe vergunninghouder toegelaten. Als onderbouwing werd hierbij gewezen op het belang van keuzevrijheid voor aspirant-adoptiefouders.

Noot 5 De Wet Opnemng Buitenlandse Kinderen ter Adoptie (WOBKA) omschrijft de taken en bevoegdheden van de vergunninghouders. Het Kwaliteitskader Interlandelijke Adoptie geeft aan *hoe* de vergunninghouders dat doen.

Een bijkomend voordeel is dat in een situatie met meerdere vergunninghouders de verschillende organisaties extra worden uitgedaagd om kritisch te blijven kijken naar de kwaliteit en kosten van hun bemiddeling.

Advies 2.2 Laat een eventuele beperking van het aantal vergunninghouders verlopen via een natuurlijke ontwikkeling en zelfregulering in de branche.

Financieel toezicht

Een veel gehoord geluid is dat met de teruglopende aantallen adopties en ingeschreven aspirant-adoptiefouders de bureaunkosten relatief hoog worden en door maar een beperkt aantal adopties moeten worden gedragen. De procedurekosten bestaan echter hoofdzakelijk uit directe kosten. In reactie op de schommeling in het aantal adopties hebben de vergunninghouders hun organisaties de laatste jaren al kritisch herbeoordeeld, waarbij vermijdbare uitgaven en kostenposten zijn geschrapt. Het aandeel overheadkosten is daarmee inmiddels dermate laag, dat een groter aantal adopties per vergunninghouder nauwelijks meer tot significante kostenbesparingen leidt. Ook een grotere geografische concentratie per vergunninghouder levert – anders dan wel eens wordt verondersteld – geen financieel voordeel op. Twee buurlanden kunnen namelijk meer van elkaar verschillen dan twee landen in afzonderlijke werelddelen. Bovendien vormen afstanden door de sterk verbeterde communicatiemogelijkheden steeds minder een belemmering.

De andere kant is dat er natuurlijk wel een kritische ondergrens is om als vergunninghouder goed te kunnen draaien, te kunnen voldoen aan alle kwaliteitseisen en – vooral – meerwaarde te hebben. De vergunninghouders zijn zich hier zoals gezegd nadrukkelijk van bewust en spreken elkaar er ook op aan. In aansluiting hierop pleiten de vergunninghouders al sinds 2008 bij het ministerie van Veiligheid en Justitie voor invoering van een financieel controleprotocol, om zo toezicht te houden op de solvabiliteit en liquiditeit van de vergunninghouders. Dit is er voorsnog niet van gekomen. Vanuit het oogpunt van zelfregulering stellen de vergunninghouders nu voor om de ontwikkeling van een financieel controleprotocol op korte termijn zelf op te pakken, na overleg met het ministerie.

Advies 2.3 Laat de ontwikkeling van een financieel controleprotocol, bedoeld om financieel toezicht op de vergunninghouders te houden, aan hen zelf over.

Draaiboek voor beëindiging vergunninghouder

Het is op dit moment onduidelijk wat er gebeurt wanneer een vergunninghouder haar activiteiten beëindigt. Door het ontbreken van een heldere back-up lopen aspirant-adoptiefouders het risico, dat hun procedure wordt stopgezet en dat zij reeds betaalde procedurele en bemiddelingskosten kwijt zijn. Bovendien zorgt het voor een onduidelijk perspectief voor adoptiekinderen, die reeds in procedure zitten. Het kan ertoe leiden dat zij langer moeten wachten voordat zij kunnen worden opgenomen in een stabiel gezin. Het kan zelfs zijn dat hun die kans hierdoor helemaal wordt ontnomen.

Al in 2011 is het ministerie van Veiligheid en Justitie op basis van extern onderzoek geadviseerd om tot beleid en een draaiboek te komen voor het geval een vergunninghouder haar activiteiten beëindigt. De vergunninghouders achten het noodzakelijk dat dit draaiboek, bedoeld als back-up, er nu snel komt. Het ligt voor de hand de vergunninghouders zelf nauw te betrekken bij de ontwikkeling van een dergelijk draaiboek, aangezien de inzet moet zijn dat de overblijvende vergunninghouders de taken van de uittredende vergunninghouder opvangen. Ook dat is een vorm van partnerschap.

Advies 2.4 **Ontwikkel op korte termijn en in partnerschap met de vergunninghouders een draaiboek, dat voorziet in een goede back-up in het geval een vergunninghouder haar activiteiten beëindigt.**

3 Draagkracht, omstandigheden en risicofactoren van aspirant-adoptiefouders beter in beeld

De kerntaak van de vergunninghouders is om een goede match tot stand te brengen, oftewel om passende adoptiefouders aan een adoptiekind te koppelen. Dit betekent dat de vaardigheden, mogelijkheden en draagkracht van aspirant-adoptiefouders moeten passen bij de specifieke behoeften van een adoptiekind. Voorwaarde voor het tot stand brengen van een goede match is dat de vergunninghouders beschikken over voldoende informatie over zowel aspirant-adoptiefouders als over het adoptiekind. Over de aspirant-adoptiefouders wordt in het voortraject informatie verzameld door middel van het gezinsonderzoek, dat wordt uitgevoerd door de Raad voor de Kinderbescherming. In praktijk blijkt de beschikbare informatie echter niet altijd volledig en afdoende, wat de matching bemoeilijkt.

Objectieve beoordeling van aspirant-adoptiefouders

De waarde van een stevige en gerichte toetsing en een goede voorbereiding van aspirant-adoptiefouders staat voor de vergunninghouders buiten kijf. Ten tijde van de bemiddeling hebben zij echter de ervaring dat de informatie, die vanuit het raadsrapport beschikbaar is over de aspirant-adoptiefouders, in toenemende mate niet overeenstemt met de werkelijkheid.

Voorbeeld

Tijdens de adoptieprocedure heeft een aspirant-adoptieouderpaar een biologisch eigen kind gekregen. Om een langere wachttijd te voorkomen hebben zij dit nooit gemeld, ook niet aan de vergunninghouder, die bij elk contact de vraag stelt of er nog wijzigingen in het gezin hebben plaatsgevonden. De ouders onderschatten de gevolgen die de gewijzigde gezinssituatie heeft op de adoptie. De hechting tussen hen en hun adoptiekind komt hierdoor heel moeizaam op gang. Een uithuisplaatsing is uiteindelijk onvermijdelijk.

Ten opzichte van tien jaar geleden bereiden aspirant-adoptiefouders zich beter voor op de toetsing door de Raad voor de Kinderbescherming voor het verkrijgen van de toestemming voor adoptie. Via internet en sociale media laten zij zich vaak goed informeren en weten zij wat er gevraagd en gewenst wordt. In het verlengde hiervan komt het regelmatig voor dat de aspirant-adoptiefouders een sociaal wenselijk beeld schetsen, met alle gevolgen voor de matching van dien. Anders gezegd: aspirant-adoptiefouders zijn vaak niet beter voorbereid op het adoptieproces, maar wel op het selectieproces. Om die reden is het van belang om in het raadsonderzoek niet alleen af te gaan op de eigen verklaringen van aspirant-adoptiefouders, maar daar ook andere elementen in te betrekken. Een intensiever en objectiever onderzoek dus, waar de vergunninghouders graag over meedenken.

Advies 3.1 Richt het raadsonderzoek zo in, dat het een realistisch en objectief beeld geeft van de geschiktheid, mogelijkheden en draagkracht van aspirant-adoptiefouders.

Homestudy

Het raadsonderzoek is primair gericht op het toetsen op de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders. Daarmee voldoet het raadsonderzoek – in de huidige vorm – niet voldoende als zogeheten homestudy voor zendende landen. Een homestudy rapport dient om aspirant ouders zo

goed en volledig mogelijk te beschrijven teneinde hen adequaat te kunnen matchen aan een kind. Het moet de vergunninghouders en vooral ook de contacten in zendende landen input geven over de omstandigheden, vaardigheden, risicofactoren en belastbaarheid van de aspirant-adoptiefouders. Nu doet het raadsrapport wel dienst als homestudy rapport, maar gezien de eerder genoemde focus op het toetsen op de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders moeten de vergunninghouders deze rapporten in belangrijke mate aanvullen, nuanceren en voor de buitenlandse contacten uitleggen. Dit in samenspraak met de aspirant-adoptiefouders, maar gezien de juridische status van het rapport is de Raad maar beperkt bereid om hierop aan te vullen en aan te passen. Het gevolg van bovenstaande is dat de kwaliteit van de Nederlandse homestudy rapporten schril aftekent ten opzichte van de studies in andere ontvangende landen. Bovendien komt het het matchingsproces niet ten goede.

Advies 3.2 **Zorg voor de ontwikkeling van een gedegen en onafhankelijke home study en bijbehorend rapport, dat een goede beschrijving geeft van aspirant-adoptiefouders.**

Terugkoppeling van risicosignalen

Aspirant-adoptiefouders doorlopen een uitgebreid en langdurig proces. Het raadsonderzoek vormt hierin een belangrijk onderdeel, maar is in zekere zin ook slechts een momentopname. Op andere momenten in het proces – tijdens de voorlichting, de bemiddeling of in de nazorgfase – kan belangwekkende nieuwe, andere of aanvullende informatie over de aspirant-adoptiefouders aan het licht komen. In dat verband valt bijvoorbeeld te denken aan een niet eerder benoemde of onderzochte risicofactor.

Voorbeeld

Een vergunninghouder signaleert in een verkennend gesprek met aspirant-adoptiefouders een aantal mogelijke risico's voor de bemiddeling. De vergunninghouder wil de signalen neerleggen bij de Raad als aandachtspunt om mee te nemen in het gezinsonderzoek. De Raad weigert het verzoek. Men is alleen bereid om de signalen mee te nemen wanneer de vergunninghouder een formele melding doet en deze melding ook met aspirant-adoptiefouders bespreekt. Dit gaat de vergunninghouder te ver: het vertrouwen in de vergunninghouder kan op die manier al zijn geschaad nog voordat een bemiddeling kan worden opgestart.

In belang van het adoptiekind verdient het aanbeveling om de ketensamenwerking ook op dit gebied te versterken en te benutten, zodat waar nodig ingegrepen kan worden. Dit betekent dat er op alle momenten in het proces ruimte moet zijn voor ketenpartners om twijfels te uiten. Het is vervolgens aan de Raad voor de Kinderbescherming om, vanuit haar deskundigheid, in te schatten of aanvullende onderzoek, bijstelling van het raadsrapport of extra ondersteuning of anderszins noodzakelijk is.

Advies 3.3 **Stimuleer ketenpartners om twijfels en risicosignalen door te geven aan de Raad voor de Kinderbescherming, opdat die zo nodig aanvullend onderzoek of ondersteuning kan inzetten.**

4 Belangrijke randvoorwaarden in het adoptieproces

Tot slot benoemen de vergunninghouders een aantal randvoorwaarden, die aandacht behoeven, omdat ze de hiervoor besproken inhoudelijke adviezen kunnen versterken.

Structureel overleg met zendende landen

De zendende landen hebben een eigen ontwikkeling doorgemaakt in de regelgeving rondom adoptie en de bijbehorende procedures en processen. Dit heeft invloed op de kosten. Veel nadrukkelijker dan voorheen weerklinkt bovendien de eigen cultuur in de geschreven en ongeschreven regels en procedures voor interlandelijke adoptie. Dat er respect moet zijn voor en rekening moet worden gehouden met de cultuur van herkomst is evident, maar de vergunninghouders constateren dat dit de bemiddeling wel complexer maakt. Zo is aan de kant van de aspirant-adoptiefouders een toename te zien van nieuwe gezinsvormen. Steeds vaker melden zich samengestelde gezinnen, alleenstaande aspirant-adoptiefouders en ouderparen van gelijk geslacht bij de vergunninghouders. Deze nieuwe achtergronden matchen lang niet altijd met de eisen van de zendende landen.

Zoals eerder opgemerkt zijn extra eisen aan adoptiefouders en zwaardere procedures te billijken, mits ze in het belang zijn van het adoptiekind. Dat geldt voor eisen en procedures vanuit de Nederlandse overheid, maar ook voor die vanuit de zendende landen. De ervaring van de vergunninghouders is evenwel dat niet altijd aan deze voorwaarde wordt voldaan. Soms zijn eisen vooral gericht op het in stand houden van de interne bureaucratie of zijn ze het gevolg van afspraken met de belangrijkste ontvangende landen.

Voorbeeld

Nadat de matching van adoptiefouders aan een 6-jarig adoptiekind procedureel helemaal was afgerond en het adoptiekind in het tehuis al werd voorbereid op het vertrek naar Nederland, bleek zich bij de adoptiefouders een life event voor te doen, dat tot opschorting van de toestemming om te adopteren zou kunnen leiden. In samenwerking hebben de Centrale Autoriteit in Nederland en de vergunninghouder ervoor kunnen zorgen, dat in dit bijzondere geval de adoptie toch met een beperkte vertraging doorgang kon vinden.

De vergunninghouders zijn veelal niet in de positie om toenemende regels en eisen vanuit het zendende land ter discussie te stellen en om ervaren knelpunten (zowel door de zendende als ontvangende landen) te bespreken. Een dergelijk overleg dient op interstatelijk niveau plaats te vinden. Hier ligt een cruciale rol voor de Centrale Autoriteit.

Advies 4.1 Toets de regels en eisen van de zendende landen op nut en noodzaak en voer op interstatelijk niveau structureel overleg over wederzijds ervaren knelpunten.

De voorlichting voor aspirant-adoptiefouders: aansluiting bij de praktijk

De oriëntatie en voorlichting aan aspirant-adoptiefouders is in de huidige constellatie volledig belegd bij de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV). Dit biedt veel voordelen: hierdoor wordt een onafhankelijke voorlichting gewaarborgd en de SAV beschikt over de noodzakelijke deskundigheid.

Een nadeel van de huidige inrichting van de voorlichting is echter dat er een te groot gat bestaat tussen de voorlichting en de praktijk van de bemiddeling. Voor de SAV is het onmogelijk om altijd actuele en correcte informatie te verschaffen over specifieke procedures en specifieke landen.

Voorbeeld

Een periode kwamen er vanuit Polen relatief veel kinderen met het Fetal Alcohol Syndrome (FAS) en uit Amerika veel aan drugs blootgestelde baby's. De vergunninghouders hoorden terug dat hier veel aandacht voor was in de voorlichting, echter ook nog toen het aantal FAS-kinderen en aan drugs blootgestelde baby's al sterk was teruggelopen.

Ontwikkelingen rond de bemiddeling van adoptiekinderen en de situatie in de zendende landen veranderen snel. De vergunninghouders zijn bij uitstek de partijen die hier zicht op hebben. Om die reden verdient het aanbeveling om te onderzoeken hoe zij kunnen worden betrokken bij de voorlichting. Uiteraard behoeft deze samenwerking periodieke evaluatie, om na te gaan of de voorlichting voldoende blijft aansluiten op de adoptie- en bemiddelingspraktijk.

Advies 4.2 Laat de voorlichting voor aspirant-adoptiefouders beter aansluiten op de actualiteit in de zendende landen en de bemiddelingspraktijk door vergunninghouders hier een rol in te geven.

Begeleiding van rootsonderzoek

De mogelijkheden voor rootsonderzoek zijn de laatste jaren sterk toegenomen. Mede daardoor is er meer aandacht voor roots gekomen en hebben adoptiekinderen in toenemende mate en in een eerder stadium van hun leven behoefte aan contact met hun biologische familie. Ook komt het vaker voor dat adoptiefouders dergelijke contact – indien te realiseren – willen veiligstellen voor hun kind. Met de opkomst van de sociale media zijn de contactmogelijkheden sterk vergroot en verbeterd. Aandachtspunt vormen de risico's van deze contacten tussen de (veelal) arme biologische familie van het kind en de relatief rijke adoptiefouders.

Voorbeeld

Een geadopteerd meisje zocht via Facebook naar meer informatie over haar biologische familie aan de hand van de naam die zij had van haar biologische moeder. Ze kreeg reactie van drie vrouwen met allen dezelfde naam. Alle drie beweerden ze haar moeder te zijn. Het meisje liep tegen de volgende vragen aan, waar ze graag in begeleid wilde worden Hoe verifieer je de gegeven informatie? Wat doe je als je moeder meteen in het eerste contact om geld vraagt? En wat te doen als de vermoedelijke moeder na het eerste contact niet meer reageert?

Een goede voorbereiding van zowel de biologische moeder als van de geadopteerde is wezenlijk voor het herstel van de verloren gegane emotionele band. Rootsonderzoek en –contact vraagt derhalve om zorgvuldige begeleiding. Het beperkt het risico op onbegrip ten aanzien van elkaar, op opnieuw te worden afgewezen en op een contact op oneigenlijke gronden.

Zo leert de ervaring dat de meeste biologische moeders een diepgeworteld schuldgevoel hebben ten aanzien van hun afgestane kind. Vanuit dat schuldgevoel geven sommige moeders achteraf aan dat hun kind zonder hun toestemming van hen is afgepakt. Als dit niet goed begeleid wordt kan een dergelijke beschuldiging leiden tot verstoring van het contact tussen de autoriteiten van het

zendende en ontvangende land. Ook voor de geadopteerde is de twijfel, die zo gezaaid wordt, onwenselijk en zeer schadelijk.

Voorbeeld

Een adoptiefamilie, die contact had met de biologische moeder, liet een huis voor haar bouwen. De plaatselijke maatschappelijk werker kreeg vervolgens van een aantal andere vrouwen in het dorp de vraag of hun kind ook naar het buitenland kon, omdat zij ook graag een nieuw huis wilden.

Hoewel de vergunninghouders zich betrokken voelen bij het thema roots en hierin een belangrijke verwijzfunctie hebben, heeft het voorkeur om de voorlichting en begeleiding bij rootsonderzoek en het onderhouden van contacten onder te brengen bij een gespecialiseerde, onafhankelijke partij. Het vereist immers specifieke expertise en zorgvuldigheid, waarbij rootsonderzoek in samenwerking met de vergunninghouders en Centrale Autoriteit met de contacten in het zendende land uitgevoerd kan worden.

Advies 4.3 Richt een stevig en onafhankelijk kenniscentrum in voor voorlichting en begeleiding bij rootsonderzoek, waarbij zorg en aandacht is voor de contacten van de vergunninghouders en Centrale Autoriteit in de zendende landen.