

INTERLANDELIJKE ADOPTIE NAAR NEDERLAND: DE VOORTZETTING VAN EEN GEMANKEERD BELEID

Yannick Balk, Georg Frerks & Beatrice de Graaf*

In februari 2021 publiceerde de Nederlandse Commissie Onderzoek Interlandelijke Adoptie (hierna: COIA of de commissie) een kritisch rapport (COIA, 2021). Het rapport ging in op misstanden die sinds de jaren 1950 in binnen- en buitenland zijn opgetreden bij interlandelijke adoptie, alsook op de rollen en verantwoordelijkheden daarbij van de Nederlandse overheid en andere betrokken partijen. Het rapport gaf de Nederlandse overheid als aanbeveling om de tekortkomingen te erkennen, een expertisecentrum op te richten en interlandelijke adopties per direct op te schorten en voor de langere termijn te heroverwegen.¹

Ondanks de bevindingen van de COIA besloot de overheid in april 2022 om interlandelijke adopties weer mogelijk te maken. De overheid deed dit na enkele wijzigingen ten opzichte van de eerdere situatie te hebben doorgevoerd in onder meer institutionele vormgeving en inbedding, procedures en uitvoeringspraktijk. Hoewel de overheid zich bewust leek van de problematiek omtrent adoptie, de daarmee samenhangende dilemma's erkende en na gesprekken met voor- en tegenstanders van de voortzetting inzag dat een bevredigende oplossing niet voorhanden was, was ze toch van oordeel dat met een aangescherpte regulering adopties weer moesten kunnen plaatsvinden.

¹ Interlandelijke adoptie wordt ook wel aangeduid als internationale, buitenlandse of transnationale adoptie. In deze publicatie spreken we consequent van interlandelijke adoptie, omdat dit de meest gehanteerde term is in het internationale wetenschappelijke onderzoek.

De beleidsverantwoordelijke minister voor Rechtsbescherming erkende echter tegelijkertijd dat ‘een nieuw systeem en het stellen van scherpe eisen aan controleerbare procedures inherente kwetsbaarheden in het systeem niet volledig [kunnen] wegnemen, maar wel reduceren’.²

In dit artikel behandelen wij de vraag of en in hoeverre het thans voorgestelde beleid een afdoende antwoord vormt op de in het COIA-rapport geconstateerde misstanden. We behandelen eerst de belangrijkste observaties en aanbevelingen uit het rapport. Daarna gaan we in op de door de minister voorgestelde wijzigingen en de contouren van het nieuwe systeem. Op basis van het gepubliceerde COIA-onderzoek en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur nemen we het nieuw voorgestelde beleid nader onder de loep.

Wij zullen concluderen dat interlandelijke adoptie in de nieuwe constellatie nog steeds blootstaat aan kwetsbaarheden en risico’s die onvoldoende geborgd zijn. We wijzen hierbij op argumenten die onverkort voor de stopzetting van interlandelijke adoptie pleiten, ook wanneer de door de overheid voorgestelde veranderingen worden doorgevoerd. Ook beargumenteren we dat de overheid zwaarwegende feiten en overwegingen uit de internationale wetenschappelijke literatuur negeert. Uiteindelijk betogen wij in dit artikel dat een hervatting van interlandelijke adoptie (ook in de voorgestelde gewijzigde vorm) ongewenst is.

Tot het moment van stopzetting zullen toekomstige interlandelijke adopties blijvend kritisch moeten worden gevolgd en onderzocht. Hierbij kan inspiratie worden opgedaan uit praktijkvoorbeelden en onderzoeken in binnen- en buitenland die expliciet de vinger leggen op de schadelijke mechanismen en dynamieken, zoals ook de COIA die heeft aangetoond.³ Dit artikel draagt bij aan die inspanning. Ook kan worden geput uit inzichten voortkomend uit de zogeheten ‘Critical Adoption Studies’. Hoewel dit artikel zich richt op de adoptieproblematiek in Nederland en het voorgestelde Nederlandse beleid kritisch analyseert, is deze analyse *mutatis mutandis* ook relevant voor andere

2 Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, inz. Standpunt toekomst interlandelijke adoptie, 11 april 2022.

3 Internationaal zijn of worden er verscheidene grootschalige onderzoeken verricht die adoptiemisstanden onderzoeken. Zo zijn in België, Ierland en Zwitserland soortgelijke onderzoeken reeds afgerond. In januari 2023 heeft de overheid in Noorwegen aangekondigd een onafhankelijk onderzoek in te stellen. Zie voor Ierland: Commission of Investigation into Mother and Baby Homes (2021); voor Zwitserland: Bitter et al. (2020).

landen die met de follow-up van soortgelijke adoptieonderzoeken te maken hebben of krijgen, inclusief België (Expertenpanel inzake interlandelijke adoptie, 2021; *Het Nieuwsblad*, 2022).

HET COIA-RAPPORT⁴

In augustus 2017 kreeg het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid een informatieverzoek van een geadopteerde die meer te weten wilde komen over zijn illegale adoptie uit Brazilië. Bij de beantwoording van de vraag trof het ministerie archiefstukken aan die aanwijzingen bevatten voor betrokkenheid van Nederlandse ambtenaren bij illegale adopties uit Brazilië. Omdat de Nederlandse overheid mogelijk bekend was met en betrokken was bij adoptiemisstanden, stelde de toenmalige minister voor Rechtsbescherming op 18 april 2019 een onafhankelijke commissie in die onderzoek moest doen naar mogelijke misstanden die in het verleden bij interlandelijke adopties hebben plaatsgevonden en moest nagaan wat de rol van de Nederlandse overheid was.⁵ Op basis van de opdracht van de minister beantwoordde de COIA drie hoofdvragen:

1. In hoeverre was er sprake van misstanden bij interlandelijke adopties naar Nederland?
2. In hoeverre waren de Nederlandse overheid en bemiddelende partijen bekend met mogelijke misstanden en waren zij daarbij betrokken, en hoe hebben zij gereageerd op signalen van misstanden?
3. Welke lessen zijn er te trekken uit het verleden en op welke wijze kunnen de Nederlandse overheid en bemiddelende partijen geadopteerden ondersteunen die problemen ondervinden door de wijze waarop hun adoptie is verlopen?

De COIA publiceerde haar eindrapport op 5 februari 2021. De kritische inhoud en conclusies van het rapport kwamen als een schok voor de Nederlandse politiek en samenleving. De commissie stelde dat de misstanden geen geïsoleerde incidenten waren, maar een ernstig, wijdverbreid, permanent en structureel verschijnsel. De Nederlandse overheid was vanaf de late jaren zestig op de hoogte van deze

4 Deze paragraaf is gebaseerd op passages uit het COIA-rapport. Voor het volledige COIA-rapport, zie <https://open.overheid.nl/repository/rnl-8cc003fa-eadc-4d7a-8b49-9ea6e661bb94/1/pdf/tk-bijlage-coia-rapport.pdf>.

5 Zie voor instellingsbesluit COIA: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042154/2020-09-12/0/>.

adoptiemisstanden. Daarbij heeft de overheid verzuimd om haar verantwoordelijkheden en verplichtingen na te komen. Ook de Nederlandse bemiddelende partijen waren hiervan op de hoogte. Hun mate van betrokkenheid varieerde echter. De Nederlandse overheid heeft nagelaten om tijdig maatregelen te nemen waar ze dat wel had kunnen doen, bijvoorbeeld door wetgeving met strakkere voorwaarden, toezicht op de adoptiepraktijk, controle op de naleving van wet- en regelgeving en het onderzoeken van signalen. Hierdoor konden misstanden blijven voortduren. De commissie stelde dat dit kwam doordat interlandelijke adoptie maatschappelijk en politiek te lang is gezien als een lovenswaardige manier om kinderen in nood te redden, waarbij deze tegemoetkwam aan de kindervens van ouders in Nederland die zelf geen kinderen konden krijgen of een kind wilden opnemen uit idealisme. Deze heersende opvatting van ‘goeddoen’ overschaduwde de kritische geluiden.

In een eerste reactie nam de Nederlandse overheid de conclusies en aanbevelingen van het rapport over en schortte zij de interlandelijke adoptiepraktijk met onmiddellijke ingang op hangende verdere besluitvorming. De minister erkende dat de overheid was tekortgeschoten in het tegengaan van adoptiemisstanden en bood namens de overheid excuses aan de betrokkenen aan. Ook verbond de overheid er zich toe om de aanbeveling op te volgen om een onafhankelijk landelijk expertisecentrum in te richten waarin de kennis op het gebied van identiteitsvragen, zoektochten en nazorg gebundeld zou worden. Dit moest geadopteerden helpen bij de toegang tot hun dossiers, de zoektocht naar hun geboorteouders, het vinden van passende psychosociale hulp en juridische ondersteuning. Daarnaast zag de overheid af van een beroep op verjaring bij juridische procedures die door interlandelijk geadopteerden worden aangespannen. Eerder had een dergelijk beroep van de overheid tot verontwaardiging geleid.⁶

HET VERDERE VERLOOP

Na een onderbreking van negen maanden door de langdurige formatie van het kabinet-Rutte IV, kwam er in 2022 beweging in het interlandelijke adoptiedossier onder een nieuwe minister voor Rechtsbescherming.

6 ‘Uitspraken in zaken interlandelijke adoptie’, *de Rechtspraak* 24 november 2021, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Uitspraken-in-zaken-interlandelijke-adoptie.aspx>.

In het kader van de zogenoemde ‘herbezinning’ over de toekomst van interlandelijke adoptie heeft de Nederlandse overheid drie initiatieven genomen. Ten eerste heeft de verdragsrechtelijk verantwoordelijke Centrale autoriteit een landenanalyse uitgevoerd. Verder heeft er een verkenning naar een publiekrechtelijk adoptiesysteem plaatsgevonden door het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). En ten slotte is er gesproken met een vertegenwoordiging van deskundigen en betrokkenen uit het adoptieveld. Uiteindelijk besloot de overheid om niet te stoppen met interlandelijke adoptie: deze moest vooralsnog mogelijk blijven voor kinderen waarvoor nog niet in een passende opvang kon worden voorzien in het land van herkomst. Om de risico’s op misstanden te verkleinen wordt het systeem beter gereguleerd. Het uiteindelijke doel is dat landen van herkomst in de toekomst zelf voorzien in passende opvang voor hun kinderen en interlandelijke adoptie wordt afgebouwd. De hierboven uiteengezette oplossing is een politiek compromis tussen verschillende bestaande opvattingen en perspectieven. In de beslisnota wordt dit ook geïmpliceerd:

Het is onmogelijk om op grond van al deze perspectieven tot algehele consensus te komen. (...) de opinie over interlandelijke adoptie [loopt] sterk uiteen onder betrokkenen. Men is verdeeld over hoe het beste in het belang van het kind kan worden gehandeld ... Gelet hierop ligt een besluit over de toekomst van interlandelijke adoptie hoe dan ook gevoelig en zal het nooit voor iedereen hetgeen zijn waar op was gehoopt.⁷

Concreet omvat het nieuwe overheidsbeleid de volgende elementen:⁸

1. Centrale bemiddelingsorganisatie

De bemiddeling van interlandelijke adoptie wordt samengebracht bij één centrale bemiddelingsorganisatie. Dit betekent dat de vier bestaande vergunninghouders plaatsmaken voor één stichting met daarop versterkt gezag van de overheid. Hiermee volgt de minister de aanbeveling van de COIA om adoptiebemiddeling uit de private sfeer te halen en publiekrechtelijk te regelen. Uit verschillende door AEF bekeken

7 Ministerie van Justitie. Beslisnota - Kamerbrief standpunt interlandelijke adoptie, 31 maart 2022, kenmerk 3942304, pp. 2 en 5.

8 De hieronder volgende punten zijn overgenomen uit de Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, inz. Voortgang verandering interlandelijke adoptie en onderzoek binnenlandse adoptie, 2 november 2022.

alternatieven is gekozen voor een publiekrechtelijk ingebedde stichting.⁹ De minister heeft daarop besloten om de stichting Wereldkinderen als bemiddelende adoptieorganisatie te selecteren.¹⁰

2. Selectie landen van herkomst

Voor de heroverweging van de adoptierelaties heeft de Centrale autoriteit een landenanalyse met bronnen en criteria opgesteld. Op basis hiervan is besloten om de adoptierelatie met zes herkomstlanden voort te zetten: de Filipijnen, Hongarije, Lesotho, Taiwan, Thailand en Zuid-Afrika. Verder is besloten om de adoptierelatie met Bulgarije en Portugal op te schorten, totdat tijdens een werkbezoek nadere informatie is ingewonnen. Er is besloten tot afbouw van de adoptierelatie met acht landen: de Verenigde Staten, China, Slowakije, Tsjechië, Peru, Colombia, Burkina Faso en Haïti.

De redenen waarom er tot een afbouw is besloten zijn velerlei: omdat het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) niet is geratificeerd, omdat een herkomstland wordt geacht zelf veilige opvang te kunnen bieden of omdat er onvoldoende vertrouwen is rondom de procedures, de organisaties en de samenwerking met het oog op kwaliteit, betrouwbaarheid en transparantie.

Met de landen waarmee de relatie wordt voortgezet zal intensiever worden samengewerkt om procedures waar mogelijk verder te verbeteren. Daarbij heeft de Centrale autoriteit extra oog voor de inspanningen die een herkomstland verricht om kinderen in hun eigen land te laten opgroeien en voor de manieren die er zijn om een scheiding tussen kinderen en hun ouders te voorkomen.

3. Internationale samenwerking

De minister wil het VN-Kinderrechtencomité vragen om met Nederland mee te denken over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het toerusten van het jeugdbeschermingsstelsel voor de veilige opvang van kinderen in hun eigen land. Het Permanent Bureau van de Haagse

9 Andersson Elfers Felix, Herontwerp stelsel interlandelijke adoptie, Verkenning publiekrechtelijk stelsel, 23 november 2021. Alternatieven betroffen volgens AEF: dienstonderdeel ministerie, agentschap, zelfstandig bestuursorgaan of adviescollege.

10 De criteria betroffen 'een open en transparante selectieprocedure' en 'een programma van eisen' omvattende 'de kwaliteit van de dienstverlening, de governance van de organisatie, de kwalificaties van de medewerkers, de verbinding in de adoptieketen en de financiële huishouding'.

Conferentie zal een Technical Assistance Program uitvoeren dat gericht is op de versterking van de jeugdbescherming in de adoptielanden.

4. Expertisecentrum interlandelijke adoptie

Samen met de doelgroep wordt een invulling gegeven aan het expertisecentrum dat bestuurlijk bij de stichting Fiom zal worden ingebed. Eind november 2022 werd een coördinator aangesteld. Het centrum is ondertussen geopend onder de naam INEA Expertisecentrum Interlandelijke Adoptie.

5. Praktische regelingen en het starten van voorlichting en screening

Voor de invoering van het nieuwe systeem heeft de minister diverse praktische regelingen getroffen of in voorbereiding, waaronder nieuwe subsidies voor betrokken partijen, aanpassing van wetten en procedures, het aanwijzen van een toezichthouder, nader onderzoek met betrekking tot DNA-databanken, en dergelijke. Nu duidelijk is met welke landen de adoptierelaties worden voortgezet, wordt er gestart met het plannen van informatie- en voorlichtingsbijeenkomsten voor aspirant-adoptieouders door Fiom en het hervatten van gezinsonderzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).

ONOPGELOSTE PROBLEMEN

Zoals de Nederlandse overheid zelf heeft aangegeven, bestaat er bij de problematiek van interlandelijke adoptie geen onomstreden oplossing zonder nadelen. In zijn brief aan de Tweede Kamer heeft de minister zelf drie dilemma's genoemd die 'onverkort relevant' zijn.¹¹

Het *eerste* dilemma is het belang van het kind op micro- versus macro-niveau. Tegenover de kans van het individuele kind om in een liefdevol adoptiegezin op te groeien, kan interlandelijke adoptie op macroniveau 'de volgens het IVRK beste oplossing, namelijk opvang in een gezin in de eigen cultuur en het eigen land, ondermijnen. Interlandelijke adoptie kan daarnaast de opbouw en uitbouw belemmeren van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst.'

¹¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, inz. Standpunt toekomst interlandelijke adoptie, 11 april 2022.

Een *tweede* dilemma betreft de selectie van landen. In de armste landen zijn de waarborgen op een controleerbare adoptieprocedure het zwakst, terwijl hier adoptie juist voor de meeste in aanmerking komende kinderen een oplossing kan bieden. ‘Herkomstlanden met betrouwbare instituties en procedures zouden daarentegen beter in staat moeten zijn om opvang in eigen land te verzorgen. Adoptie uit deze landen staat op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel zoals verankerd in het IVRK en het HAV’, aldus de minister.

Een *derde* genoemd dilemma is de noodzaak om het stelsel drastisch te hervormen om het hoofd te bieden aan de geconstateerde gebreken en aan het teruglopende aantal adopties (75 in 2021). Rechtvaardigen dergelijke aantallen de institutionele en wetgevende inspanning, zeker gezien het verklaarde doel om op termijn interlandelijke adoptie naar Nederland geheel te willen beëindigen?

De minister heeft volgens onze analyse van de adoptieproblematiek gekozen voor een oplossing die uiteindelijk ongewenst is, ook al is deze oplossing tijdelijk en komt ze tegemoet aan een aantal van de gebreken die de COIA heeft geconstateerd, zoals hierboven uiteengezet. In een krachtenveld met allerlei belangen en stakeholders heeft de minister in feite gekozen voor een politiek compromis, dat onvoldoende waarborgen bevat dat misstanden in de toekomst kunnen worden uitgesloten. Dat geeft de minister ook zelf toe, getuige het eerder aangehaalde citaat dat kwetsbaarheden niet geheel kunnen worden weggenomen. We gaan hieronder op drie cruciale punten nader in.

De fundamentele breuk

Hoe vaak de minister ook refereert aan ‘het belang van het kind’, het feit blijft dat de fundamentele sociale, juridische en familierechtelijke breuk van de geadopteerden met hun biologische ouders volledig en onomkeerbaar is en blijvende vragen, problemen en trauma’s kan oproepen. De Amerikaanse socioloog Sarah Dorow (2006) situeert interraciale en interlandelijke adoptie bovendien in een culturele en politieke economie die wordt gekenmerkt door hiërarchieën van raciale, nationale en financieel-economische klasse-, ruimtelijke en genderongelijkheden. De ‘reis’ van een adoptiekind over al deze ‘grenzen’ heen geeft, aldus Dorow, aanleiding tot drie ‘onmogelijke contradicties’ voor wat betreft het denken over oorsprong, identiteit en toebehoren. Deze fundamentele breuk heeft te weinig gewicht gekregen in de overkoepelende afweging.

De internationale context

Er is nog steeds sprake van een internationale context van grote en zelfs groeiende verschillen en ongelijkheden in sociaal, economisch en etnisch opzicht. Deze gelden in grote lijnen ook ten opzichte van en binnen de thans door de minister voorgedragen herkomstlanden. Het COIA-rapport en talrijke internationale publicaties die wij voor het rapport hebben doorgenomen, hebben aangetoond dat van dergelijke grote verschillen perverse prikkels uitgaan.¹² De strekking van de literatuur is dat er een vraaggestuurde ‘adoptiemarkt’ is ontstaan die gepaard gaat met een zogenoemde ‘commodificering’¹³ van kinderen waarbij grote geldbedragen in het spel zijn. Dit alles in een context van ongelijkheid, armoede en uitsluiting in landen waaruit adopties plaatsvinden.

De literatuur beschrijft hoe het interlandelijke adoptiesysteem hierdoor werkt(e), al dan niet onbedoeld, als een ‘witwasoperatie’ voor kinderen. Dit ging vrijwel overal gepaard met straffeloosheid waardoor daders wegwamen met hun misdragingen (COIA, 2021, p. 21 en Bijlage E). Volgens meerdere wetenschappers en deskundigen is er zodoende een markt ontstaan in interlandelijke adoptie door pogingen van kinderloze paren om een gezin te vormen. Deze markt heeft geleid tot een handel in baby’s met allerlei uitwassen in de zendende landen. De omstandigheden in de herkomstlanden en de grote hoeveelheden geld in de adoptielanden hebben geleid tot een op hol geslagen clandestiene markt in verhandelde kinderen (Graff, 2000; Van den Dries et al., 2009; O’Leary et al., 2005; Novy et al., 2020).

Hoewel sommige deskundigen deze observaties reeds geruime tijd geleden deden, heeft de COIA aangetoond dat de misstanden niet verdwenen zijn met bijvoorbeeld de inwerkingtreding van het Haags Adoptieverdrag (HAV). Uit het onderzoek dat wij deden voor het COIA-rapport bleek dat in alle bestudeerde landen signalen van misstanden voorkwamen en nog steeds voorkomen. Het algemene beeld dat uit het COIA-onderzoek naar voren treedt is dat misstanden bij interlandelijke adoptie een systematisch probleem vormden, ongeacht het herkomstland. Tot op de dag van vandaag komen misstanden bij

12 Zie voor een overzicht van de bestudeerde literatuur: COIA (2021), Bijlage E ‘Inzichten uit de wetenschap en praktijk’, pp. 71-87.

13 De definitie van commodificering is: iets tot een verhandelbaar goed maken. Zie Goodwin (2010).

adoptie voor. Daar heeft de invoering van het HAV in Nederland in 1998 geen verandering in gebracht (COIA, 2021, p. 120).

De illusie van regie en controle

Een deugdelijk en integer systeem van interlandelijke adoptie staat en valt met de mogelijkheden van regie, toezicht, controle en sancties. Het bestaan van goede regels op papier alleen kan echter niet worden gezien als een voldoende voorwaarde om een dergelijk systeem te bereiken. Het gaat vooral om de uitvoering en handhaving daarvan en om de institutionele en overige voorwaarden om zo'n systeem naar behoren te kunnen laten werken. Het door ons uitgevoerd veldonderzoek voor de COIA heeft laten zien dat verschillende landen wel de vereiste wet- en regelgeving hadden en hebben, maar dat er niettemin misstanden konden ontstaan en voortduren. Ook de inwerkingtreding van het Haags Adoptieverdrag in de jaren 1990 als belangrijk internationaal bindend kader heeft hierin geen verandering kunnen brengen.

In dit licht bezien is de inschatting van de minister dat een betere regie en een sterkere regulering aan Nederlandse kant de problemen rondom interlandelijke adoptie kunnen helpen oplossen, te optimistisch. Zelfs met de beoogde intensivering van bezoeken door de Centrale autoriteit en het bieden van internationale ondersteuning is het een idee-fixe om te veronderstellen dat in de geselecteerde landen een afdoende regulering en implementatie te garanderen valt en dat eventuele misstanden worden gesignaleerd en voortvarend worden aangepakt.

Uit onze landenanalyses ten behoeve van het COIA-rapport blijkt bovendien dat een aantal van de thans door de minister geselecteerde landen ook na 1998 nog te maken hadden met signaleringen van incidentele of structurele misstanden (COIA, 2021, Bijlage E, p. 121). Ook heeft de commissie vastgesteld dat de Nederlandse overheid voor een zorgvuldige adoptieprocedure en uitvoering van de controletaak sterk afhankelijk is van de betrokken partijen in de Verdragsstaten. De intentie van het HAV, namelijk dat wederzijds vertrouwen het uitgangspunt is tussen Verdragspartijen, klinkt mooi maar is in feite een belemmering voor afdoende toezicht en controle. Uit ons onderzoek voor de COIA bleek tevens dat eerdere inspectiereizen te kampen hadden met aanzienlijke beperkingen (COIA, 2021, pp. 113-115; Bijlage G, pp. 101-113). Dit soort gegevens verandert niet ineens met de vernieuwing van het Nederlands systeem.

NOODZAAK VAN VOORTDURENDE MONITORING EN KRITISCH ONDERZOEK

Gegeven de bovenstaande overwegingen lijkt het nodig om de implementatie van het toekomstige Nederlandse adoptiesysteem kritisch te volgen. Hierbij kan onder meer worden geput uit de zogeheten ‘Critical Adoption Studies’ (CAS) die het tot hun taak rekenen om de gangbare adoptiepraktijk te deconstrueren. De CAS zijn ontstaan zijn ‘als een veld van cultuurkritiek en wetenschappelijk debat dat probeert de betekenis van de controverses omtrent adoptie te vatten en te duiden en hiermee fundamentele en constructieve uitdagingen te formuleren ten opzichte van bestaande manieren van denken en wetenschappelijk onderzoek’ (Homans, 2018, p. 2). Zo beschouwen de CAS het geadopteerde individu en de biologische ouders als een houder van rechten wier onderwerping aan ongelijke machtsrelaties om rechtvaardigheid roept en benadrukken ze de structurele ongelijkheden – van ras, gender, economische toegang en geopolitiek – die de hedendaagse adoptie intrinsiek onrechtvaardig maken (Homans, 2018, pp. 3-4). Het kritische aspect van de CAS ligt erin dat zij adoptie niet noodzakelijkerwijze bepleiten en afstand nemen van de meer commerciële en psychologisch oppervlakkige opvattingen van adoptie als ‘een soort paradijs waar iedereen gelukkig voortleeft’ (Phelan, 2018, p. 6).

De onderzoeker Phelan (2018, pp. 7-9) komt met een 10-punten manifest voor het veld van de CAS, waarvan we korthedshalve de belangrijkste noemen:

1. Het adoptiecomplex moet vanuit een mondiaal perspectief worden gezien en niet vanuit het ontvangende land.
2. De CAS moeten de terminologie kritisch gezien. Voor wie is adoptie een belangrijk gegeven? Is adoptie wel het juiste woord voor de verschillende manieren waarop niet-biologische kinderen binnen nieuwe familie-eenheden komen? Moet er geen rijkere vocabulaire worden ontwikkeld?
3. De CAS moeten transdisciplinair worden benaderd, inclusief economie en politieke ideologie. Armoede, dwang, racisme, religie en mensenhandel maken deel uit van het adoptiecomplex.

4. Legale noties als ‘het beste belang van het kind’ zijn vaak eerder een ideologische vertekening dan goede jurisprudentie. De beste belangen moeten niet louter worden opgevat als die van rijke witte ouders.
5. Ten slotte hebben de CAS een opgave richting degenen die het meest lijden onder de huidige configuratie van het adoptiecomplex en dienen zij een transformatieve functie uit te oefenen waarmee wordt bedoeld dat zij fundamentele veranderingen dienen na te streven.

CONCLUSIES

De bevindingen van de COIA hebben veel in beweging gezet in Nederland. De vernieuwingen en veranderingen in het voorgenomen systeem van interlandelijke adoptie komen deels overeen met de observaties uit het COIA-rapport en pogen het hoofd te bieden aan de tekortkomingen die daarin zijn geconstateerd. De minister heeft zich rekenschap gegeven van de inhoud van het rapport en stelt zich bewust te zijn van de dilemma’s die iedere willekeurige oplossing met zich meebrengt. Hij bevestigt onomwonden dat het huidige systeem niet ongewijzigd in stand kan blijven en zelfs dat op termijn aan interlandelijke adoptie een einde moet komen.¹⁴ In plaats van hieraan echter de consequentie te verbinden dat Nederland gelijk met interlandelijke adoptie moet stoppen, komt de minister met een compromis door in de tussentijd nog door te gaan met interlandelijke adoptie in een beperkt aantal landen.

Op basis van het door ons uitgevoerd onderzoek ten behoeve van het COIA-rapport en de geïnventariseerde wetenschappelijke literatuur was het beter geweest om interlandelijke adoptie – uiteraard met alle vereiste zorgvuldigheid – af te bouwen en over te gaan tot een volledige stopzetting. Onze bevindingen, mede zoals vervat in het COIA-rapport, hebben aangetoond dat er onopgeloste, hardnekkige problemen blijven bestaan bij interlandelijke adoptie. De mogelijkheid van regie en controle vanuit Nederland op de adoptiepraktijk elders is grotendeels illusoir. Goede regels zijn immers geen garantie voor een goede uitvoering, zo is menigmaal gebleken, ook in de context van het HAV.

¹⁴ ‘Het uiteindelijke doel is dat landen van herkomst zelf in voldoende mate kunnen voorzien in passende opvang. Het is immers in het belang van het kind om veilig te kunnen opgroeien in de eigen cultuur en het eigen land, vlakbij de biologische familie.’ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, inz. Standpunt toekomst interlandelijke adoptie, 11 april 2022.

Daarnaast leiden wetenschappelijke inzichten zoals door ons vervat in het COIA-rapport en elders tot gereede twijfel of een adoptierelatie per se wenselijk is, gelet op de fundamentele breuk die hierbij aan de orde is. Bovenal zou, vanuit de subsidiariteitsgedachte, interlandelijke adoptie het allerlaatste redmiddel moeten zijn. Gelet op de geringe omvang van het aantal interlandelijke adopties naar Nederland (minder dan 100 per jaar) en de relatief grote inspanningen om een nieuw systeem, met het bijbehorende adequate toezicht en controle, op te tuigen, kan en moet het belang van het kind op betere manieren worden gediend. Totdat er een definitieve afschaffing is gerealiseerd, dient de toekomstige praktijk daarom blijvend en continu met grote waakzaamheid en kritische distantie te worden gevolgd.

