



Samenvatting RSJ-advies 'Bezinning op Interlandelijke Adoptie' (2 november 2016)

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de RSJ gevraagd om te adviseren over een aantal mogelijke toekomstscenario's voor het interlandelijke adoptiestelsel. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft de opdracht gekregen om deze toekomstscenario's te ontwikkelen. Deze scenario's gaan uit van het huidige interlandelijke adoptiestelsel en hebben betrekking op de aansturing en controle ervan.

De Minister vraagt de RSJ:

Welk van de door AEF geschetste toekomstscenario's van interlandelijke adoptie is te prefereren?

Om de Minister te kunnen adviseren over de sturing in het adoptiestelsel (de verschillende scenario's) meent de RSJ eerst een meer fundamentele vraag te moeten beantwoorden.

Hoe kunnen kinderen van de doelgroep voor interlandelijke adoptie, zij die niet bij hun eigen gezin kunnen opgroeien, het beste beschermd worden?

Het past bij de adviestaak van de RSJ om ook deze fundamentele vraag te stellen. De RSJ heeft een onafhankelijk adviserende taak aan de overheid op het gebied van de jeugdbescherming.

Dit advies bestaat uit twee delen. Een advies over de fundamentele vraag over interlandelijke adoptie en een advies over de keuze van de gepresenteerde toekomstscenario's.

Advies over fundamentele vraag over interlandelijke adoptie

Ontwikkelingen interlandelijke adoptie

Het aantal kinderen dat in Nederland geadopteerd wordt uit het buitenland is de laatste tien jaar sterk gedaald. Het profiel van deze kinderen is ook veranderd: steeds vaker zijn ze bij aankomst in Nederland ouder en behoren ze tot de categorie van de *special need*-kinderen. Dit zijn kinderen die aanvullende zorg nodig hebben ten opzichte van andere adoptiekinderen.

Positieve aspecten en knelpunten

Uit wetenschappelijke onderzoeken, publicaties en interviews met deskundigen blijkt dat het huidige adoptiestelsel uiteenlopende positieve aspecten maar ook knelpunten heeft.

Positieve aspecten

Het blijkt dat kinderen die opgroeien in instellingen fysieke, cognitieve en

sociaal-emotionele achterstanden oplopen. Adoptie biedt een kind de kans om in een gezin in plaats van een instelling op te groeien. Daarmee wordt een kind behoed voor verdere en blijvende ontwikkelingsachterstanden. Uit onderzoek blijkt dat adoptie dikwijls een effectieve interventie is, omdat het een herstel van de ontwikkeling tot gevolg kan hebben (vooral bij hen die jong geadopteerd worden). Verder zorgt interlandelijke adoptie naar Nederland ervoor dat een kind kan opgroeien in een welvarend land. Het voorziet ook in de on vervulde kinderwens van wensouders .

Knelpunten

- In het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en het Haagse adoptieverdrag staat voorop dat de rechten en belangen van een kind het beste beschermd worden door opvang van het kind in een gezin in het eigen land. Het vergt een jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst om alternatieven voor interlandelijke adoptie te kunnen vinden. Vaak is dat systeem zwak.
- Uit onderzoek blijkt ook dat interlandelijke adoptie een negatief effect heeft op de opbouw van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst. Onbedoeld zorgt interlandelijke adoptie ervoor dat kinderen lokaal minder goede jeugdbescherming ontvangen dan mogelijk zou zijn zonder interlandelijke adoptie.
- Verder staan er financiële belangen op het spel bij interlandelijke adoptie. Deze brengen risico's op illegale en ongewenste praktijken met zich mee.
- Deze risico's maken de noodzaak tot toezicht groter. Het toezicht op het adoptieproces en de controle op het Haagse verdrag is echter zeer beperkt.
- In een aantal landen spelen specifieke knelpunten (China, de V.S en EU-landen).
- Er is veel kritiek op de kwaliteit van het adoptieproces.
- Het welzijn van adoptiekinderen kan te lijden hebben onder onveilige gehechtheid.

Argumenten en afweging

Positieve aspecten en knelpunten vormen op zichzelf genomen geen argument voor of tegen adoptie. De knelpunten zouden tot de conclusie kunnen leiden het fenomeen van interlandelijke adoptie als zodanig op de helling te zetten. Het kan er ook toe leiden dat niet te doen maar het stelsel te hervormen. Sommige van de positieve aspecten en knelpunten gaan functioneren als argumenten voor en tegen interlandelijke adoptie. De argumenten worden onderscheiden in argumenten op microniveau (gerelateerd aan het individuele kind) en op macroniveau (gericht op het stelsel van interlandelijke adoptie). De RSJ weegt de argumenten vervolgens tegen elkaar af.¹

Het 'belang van het kind' is te onderscheiden in verschillende componenten die tot afzonderlijke argumenten voor -en tegen adoptie leiden. In de afweging van de argumenten gaat de voorkeur van de RSJ uit naar 'opvang van kinderen in een gezin in het land van herkomst met adequate verzorging' boven 'opvang van kinderen in een gezin van buitenlandse adoptieouders met optimale verzorging.'

¹ *Zie advies voor definiëring van de verschillende argumenten.*

Dit betekent dat het *Gezin in eigen land*-argument zwaar weegt en dat aan het *Welvarend Nederland*-argument en het *Optimale zorg*-argument een relatief minder zwaar gewicht wordt toegekend in onze afweging.

Het vraagstuk van interlandelijke adoptie is een complex dilemma. Er zijn op microniveau sterke argumenten voor interlandelijke adoptie. Daar staan volgens de RSJ op macroniveau sterke argumenten tegen interlandelijke adoptie tegenover.

De RSJ maakt ten aanzien van de besproken argumenten de volgende afweging. Ondanks de voordelen op het niveau van het individuele kind (microniveau) is het adoptiestelsel volgens de RSJ niet de beste oplossing om kinderen behorend tot de doelgroep in het algemeen (macroniveau) te beschermen. In deze afweging speelt met name mee dat, gelet op de taak van de overheid, een zwaarder gewicht wordt toegekend aan de argumenten op het macroniveau (systeem) dan aan de argumenten op het microniveau.

Een aantal argumenten tegen interlandelijke adoptie op macroniveau geven voor de RSJ uiteindelijk de doorslag. In verschillende wetenschappelijke onderzoeken is de aanzuigende werking van adoptie aangetoond. Interlandelijke adoptie creëert een aanbod van kinderen in kindertehuizen. Daarnaast ondermijnt interlandelijke adoptie de volgens het IVRK beste oplossing (een gezin in de eigen cultuur en het eigen land). Interlandelijke adoptie belemmert de opbouw en uitbouw van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst. Deze argumenten wegen volgens de RSJ zwaarder dan argumenten met betrekking tot individuele kinderen die baat hebben bij een interlandelijke adoptie. Het feit dat de meeste geadopteerden in Nederland het goed maken, neemt niet weg dat het volgens het IVRK (art 20) beter is als deze kinderen (en meer kinderen) het goed maken in hun eigen land. Tot slot hecht de RSJ grote waarde aan het subsidiariteitsbeginsel: alleen als geen andere oplossing beschikbaar is mag men overgaan tot adoptie van een kind.

De RSJ meent dat de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk niet goed kan worden uitgevoerd en dit maakt het '*Subsidiariteitsbeginsel-argument*' voor de RSJ een steekhoudend argument tegen interlandelijke adoptie.

Naar het oordeel van de RSJ kunnen interlandelijke adoptie en hulp bij de opbouw van het jeugdbeschermingssysteem niet goed naast elkaar bestaan. De mogelijkheid tot adoptie vormt namelijk zelf een belemmering om het jeugdbeschermingssysteem uit te bouwen. Het is van belang dat de focus gaat verschuiven naar de opbouw van dit jeugdbeschermingssysteem. De RSJ noemt dit scenario 'Gezin in land van herkomst'.

Advies over scenario's met sturingsmodellen

Na het advies over de fundamentele vraag over interlandelijke adoptie wordt een advies gegeven over de door AEF gepresenteerde toekomstscenario's.

Scenario's

In het rapport van AEF worden vier scenario's gepresenteerd.

- Scenario 1: 'Optimaliseren huidige model'

Dit scenario blijft zo dicht mogelijk bij de huidige situatie. De huidige partijen blijven bestaan en alle rollen blijven intact. De kern van dit scenario is gedragsverandering op eigen initiatief bij de verschillende spelers.

- Scenario 2: 'Overheid stuurt op het systeem'.

Het stelsel wordt niet fundamenteel hervormd. De huidige partijen blijven bestaan, en zij dragen dezelfde verantwoordelijkheden. De invulling van de verantwoordelijkheden verandert in dit scenario wel. De overheid stelt meer kaders, maar neemt ook meer afstand van de uitvoering.

- Scenario 3: 'Minder spelers'.

In dit scenario zullen er minder vergunninghouders komen (via bv. minimum aantal matches) en zal het toezicht door de overheid gebundeld worden.

- Scenario 4: 'Een publieke dienst'.

In dit scenario wordt interlandelijke adoptie een publieke aangelegenheid: de gehele keten wordt door de overheid in beheer genomen.

Conclusie over scenario's

Deze scenario's kunnen volgens de RSJ onvoldoende de gesignaleerde knelpunten verbeteren. Verschillende knelpunten kunnen niet opgelost omdat deze zodanig van aard zijn dat ze niet zijn op te lossen door een andere inrichting of sturing van het stelsel van interlandelijke adoptie. Dit heeft ertoe geleid dat de RSJ een ander toekomstscenario ('Gezin in land van herkomst') heeft geadviseerd.

Om de vraag van de Minister te beantwoorden stelt de RSJ de vraag welk van de vier scenario's het best in staat is om de geïnventariseerde knelpunten te verminderen. Hiertoe heeft de RSJ de toekomstscenario's beoordeeld in het licht van de gesignaleerde knelpunten. Bij enkele knelpunten kunnen AEF scenario's wel tot verbetering leiden. De RSJ hanteert het subsidiariteitsbeginsel als voornaamste ijkpunt bij de afweging welk scenario de voorkeur verdient. Kansen en risico's afwegend komt de RSJ tot het oordeel dat 'Een publieke dienst' het scenario is dat de zorgen rond het beginsel van subsidiariteit (voor zover dat mogelijk is) het beste kan verminderen.

Conclusie

In dit advies staan twee hoofdvragen centraal. De fundamentele vraag *'Hoe kunnen kinderen van de doelgroep voor interlandelijke adoptie, zij die niet bij hun eigen gezin kunnen opgroeien, het beste beschermd worden?'* beantwoordt de RSJ als volgt.

De RSJ meent dat interlandelijke adoptie niet het beste middel is om deze kinderen te beschermen en doet een beroep op de Nederlandse overheid om de focus te verleggen en deze kinderen te beschermen door het ondersteunen van de opbouw en uitbouw van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst. Dit ideale scenario noemt de RSJ *'Gezin in land van herkomst'*.

Op de vraag *'Welk van de door AEF geschetste toekomstscenario's van interlandelijke adoptie is te prefereren?'* adviseert de RSJ om geen van de vier door AEF gepresenteerde scenario's te kiezen, maar het zojuist beschreven scenario *'Gezin in land van herkomst'*. Uitgaande van de vier gepresenteerde toekomstscenario's adviseert de RSJ scenario 4 (*'Een publieke dienst'*) aan de Minister. Dit scenario kan de zorgen rond het beginsel van subsidiariteit (voor zover dat mogelijk is) het beste verminderen.

Naast een advies over de fundamentele vraag over interlandelijke adoptie en een advies over de door AEF gepresenteerde toekomstscenario's doet de RSJ de volgende aanbevelingen.

Los van de vijf besproken scenario's en de keuze van de Minister voor de toekomst, adviseert de RSJ om de samenwerking met landen waarin grote specifieke knelpunten spelen direct te beëindigen. Het gaat om China (toezicht door CA en vergunninghouders niet mogelijk), de VS (schendt intentie van verdragsbepaling m.b.t. het subsidiariteitsbeginsel en de vrijelijk gegeven toestemming) en EU-landen van herkomst (subsidiariteitsbeginsel).

De RSJ roept de Minister op de fundamentele discussie over adoptie met de Tweede Kamer te voeren en niet alleen de discussie over sturingsmodellen en uitvoering. Bij alle gevoeligheden die de discussie over interlandelijke adoptie kenmerken benadrukt de RSJ dat deze discussie op basis van argumenten gevoerd moet worden. Dit advies beoogt daaraan bij te dragen.

Interlandelijke adoptie is een complex onderwerp waarbij naast het belang van het kind ook andere belangen een rol spelen, zoals het belang van de wensouders. De verschillende belangen maken het onderwerp politiek ingewikkeld. De RSJ doet een beroep op de Minister om de belangen van de kinderen in het buitenland die bescherming nodig hebben voorop te stellen (ook al, of juist omdat zij zich niet zelf kunnen laten horen). De RSJ hoopt dat de Minister op korte termijn bereid is om een beleidskeuze te maken die de rechten van deze kinderen (uit het IVRK) en daarmee die kinderen zelf beter beschermd.