

Ontwikkelingen op het gebied van internationale adoptie

100

Dr. I. Curry-Sumner en dr. M. Vonk¹

1. Inleiding

Op 29 mei 2008 heeft de Commissie-Kalsbeek met de publicatie van het Rapport Interlandelijke adoptie 'Alles van waarde is weerloos', aan het tweede deel van haar opdracht voldaan.² Het rapport bevat een groot aantal aanbevelingen waarvan in dit artikel een tweetal zal worden besproken. In de loop van 2007 en 2008 zijn er een aantal zaken met betrekking tot interlandelijke adoptie aan het licht gekomen die voor veel beroering hebben gezorgd en die volgens de Commissie het denken over interlandelijke adoptie fundamenteel hebben veranderd. Het gaat hier bijvoorbeeld over de volgende zaken. In mei 2007 ontstond commotie over een jongetje dat enige jaren geleden uit India was geadopteerd via een van de Nederlandse vergunninghouders. De geboortemoeder stelde dat zij het kind nooit heeft afgestaan maar dat het is gestolen en zonder haar toestemming voor adoptie ter beschikking is gesteld.³ Daarnaast is er sprake geweest van een poging tot illegale adoptie uit Sri Lanka; de adoptiefouders worden ervan beschuldigd de beginseltoestemming te hebben vervalst. Verder is er ook steeds terugkerende aandacht voor de in Nederland verblijvende Belgische baby Donna. Baby Donna is ter wereld gebracht ten behoeve van een Belgisch wensouderpaar. De moeder van Donna heeft haar echter niet zoals afgesproken aan het Belgische wenspaar afgestaan, maar aan een Nederlands echtpaar, bij wie het meisje nu al een aantal jaren verblijft. Wat in al deze zaken vooral de aandacht trekt is het feit dat er met of zonder opzet sprake is van een element van mogelijk illegaal handelen. Vanuit het perspectief van de adoptiefouders ging het in het geval van het Indiase jongetje om een legale adoptie, waarbij het kind achteraf gezien niet op legale wijze voor adoptie bleek te zijn afgestaan. In het geval van de baby uit Sri Lanka waarbij de ouders geen beginseltoestemming hadden om een kind te adopteren, gaat het om een adoptie die in ieder geval van de kant van de adoptiefouders illegaal is. Ze hadden moeten en kunnen weten dat je

niet zomaar een kind uit het buitenland mag meenemen naar Nederland. Waar het de zaak baby Donna betreft, is er tot nog toe geen sprake van adoptie, maar vallen er wel degelijk kanttekeningen te plaatsen bij het handelen van de pleegouders en de geboortemoeder in kwestie.

Bij het bespreken van het onderwerp interlandelijke adoptie is het van groot belang onderscheid te maken tussen legale adopties, adopties die via de reguliere en erkende kanalen plaatsvinden, en illegale adopties, adopties die bijvoorbeeld zonder beginseltoestemming door de ouders zelf zijn geregeld. Het is niet bevorderlijk voor de beeldvorming om deze zaken over één kam te scheren. Hoe het ook zij, in dit artikel hebben wij het over adopties door ouders die beginseltoestemming hebben gekregen om een kind uit het buitenland te adopteren. Het gaat daarbij om kinderen die naar de maatstaven van het Haags Adoptieverdrag geschikt zijn voor interlandelijke adoptie en die dus ook op interlandelijke adoptie rekenen om überhaupt nog in een gezin op te kunnen groeien dat veiligheid en stabiliteit kan bieden op hun weg naar volwassenheid.⁴

De Commissie stelt terecht in haar inleiding dat in het Haags Adoptieverdrag van de volgende punten moet worden uitgegaan: indien ouders niet voor hun kind kunnen zorgen, moet eerst worden onderzocht of ouders op zodanige wijze kunnen worden begeleid dat het kind uiteindelijk terug kan keren naar huis. Vervolgens komt binnenlandse pleegzorg in aanmerking. Mocht dit het kind geen oplossing bieden, dan komt nationale adoptie aan de orde. Pas als al deze middelen niet tot een oplossing voor het kind hebben kunnen leiden, komt internationale adoptie aan de orde. Mocht er via interlandelijke adoptie geen nieuw gezin voor het kind zijn gevonden, pas dan mag een langdurig verblijf van het kind in een weeshuis aan de orde komen. Internationale adoptie is dus een *ultimum remedium* om te voorkomen dat het kind in een weeshuis of een andere instelling terecht komt, en zo moet het ook

1. Beide auteurs zijn werkzaam aan het Utrecht Centre for Research in European Family Law van het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Utrecht. Dr. Ian Curry-Sumner is werkzaam als universitair hoofddocent/onderzoeker internationaal privaatrecht en rechtsvergelijking. Deze bijdrage is mogelijk gemaakt door een Veni-subsidie van NWO. Dr. Machteld Vonk is werkzaam als universitair docent/onderzoeker familierecht en rechtsvergelijking.

worden gebruikt. Vanuit dit perspectief zullen we een tweetal aspecten uit het rapport bespreken, namelijk de aanbevelingen met betrekking tot de deelbemiddeling (par. 2) en de aanbevelingen met betrekking tot de leeftijdsgrenzen (par. 3). Daarbij wordt onderzocht in hoeverre de Commissie-Kalsbeek kritisch naar alle argumenten, zowel voor als tegen, heeft gekeken bij het opstellen van haar aanbevelingen. Op die manier willen wij een bijdrage leveren aan het debat over interlandelijke adoptie dat momenteel in de politiek en de maatschappij gaande is.

2. Deelbemiddeling

De Commissie-Kalsbeek heeft in haar rapport voorgesteld om deelbemiddeling af te schaffen. Alvorens in te gaan op de drie argumenten die de Commissie-Kalsbeek aanvoert om dit voorstel te onderbouwen (par. 2.3), wordt het begrip deelbemiddeling kort gedefinieerd (par. 2.1). In par. 2.2 wordt stilgestaan bij het feit dat het bij de meeste deelbemiddelingen om adopties uit de Verenigde Staten gaat.

2.1. Definitie

Deelbemiddeling is geen juridisch begrip. De term staat noch in de wet noch in het Haags Adoptieverdrag.⁵ Deelbemiddeling of 'zelf-doen' is een term uit de adoptiepraktijk die wordt gebruikt om bepaalde interlandelijke adoptieprocedures aan te duiden. Het is derhalve belangrijk om het begrip deelbemiddeling eerst te definiëren.

Op het moment dat aspirant-adoptiefouders beschikken over een door het Nederlandse Ministerie van Justitie verleende beginseltoestemming, staan adoptiefouders voor een keuze: adoptie via een van de contacten van de vergunninghouders (*volledige bemiddeling*), of zelf een contact in het buitenland zoeken (*deelbemiddeling*). Indien aspirant-adoptiefouders kiezen voor deelbemiddeling, moeten zij zelf contact leggen met personen, autoriteiten en instellingen in het buitenland. Als zij een contact hebben gevonden dat bereid is om mee te werken aan een interlandelijke adoptie, worden de gegevens van dit contact naar een vergunninghouder gestuurd, zodat de vergunninghouder kan toetsen of het contact aan de gestelde eisen voldoet. De vergunninghouder moet echter wel bereid zijn om mee te werken aan een deelbemiddelingsprocedure.⁶ In een dergelijke procedure heeft de vergunninghouder de taak om de zuiverheid en zorgvuldigheid van het contact en alle autoriteiten, instellingen en personen betrokken bij de adoptieprocedure te onderzoeken.⁷ Op dit moment wordt een bedrag van € 1000 in rekening gebracht voor het uitvoeren van dit onderzoek. Na aanleiding van het onderzoek, brengt de vergunninghouder een advies uit aan de Centrale Autoriteit.⁸ Na ont-

vangst van het advies besluit de Minister van Justitie of, *inter alia*, de bemiddeling mag plaatsvinden.⁹

Alvorens in te gaan op de discussie omtrent deelbemiddeling, is het van belang om de relatie tussen deelbemiddeling en het Haags Adoptieverdrag helder uiteen te zetten. Anders dan algemeen wordt aangenomen, is het niet noodzakelijk dat het onderscheid tussen adopties die wel of niet onder het verdrag vallen samenvalt met het onderscheid tussen volledige bemiddeling en deelbemiddeling. Volledige bemiddeling komt bijvoorbeeld ook voor in niet-verdragsgevallen, en deelbemiddeling kan, zoals later wordt uiteengezet, ook voorkomen in verdragsgevallen.

2.2. Landen betrokken bij deelbemiddeling

Tot nu toe zijn er via deelbemiddeling adopties uit een aantal verschillende landen tot stand gekomen. Zoals is aangegeven door de Commissie-Kalsbeek,¹⁰ betreft het merendeel van de deelbemiddelingen interlandelijke adopties uit de Verenigde Staten. Dit betekent dat elke voorgestelde maatregel op het gebied van deelbemiddeling de meeste gevolgen zal hebben voor adopties uit de Verenigde Staten.¹¹ Aangezien paren van gelijk geslacht momenteel slechts uit de Verenigde Staten kunnen adopteren,¹² zullen maatregelen op het gebied van deelbemiddeling een beduidend grotere impact hebben op deze populatie.

2.3. Aangevoerde argumenten voor afschaffing van deelbemiddeling

2.3.1. Aflopende zaak

Het eerste argument dat de Commissie-Kalsbeek aanvoert is dat deelbemiddeling een aflopende zaak is nu het Haags Adoptieverdrag op 1 april 2008 in werking is getreden in de Verenigde Staten. In principe is deelbemiddeling niet mogelijk in lan-

2. Kalsbeek Rapport, *Rapport Interlandelijk Adoptie. Alles van waarde is weerloos*, Justitie, 29 mei 2008.

3. Voor alle duidelijkheid in deze zaak ging het om een volledige bemiddeling en niet om deelbemiddeling.

4. Recognizing that the child, for the full and harmonious development of his or her personality, should grow up in a family environment, in an atmosphere of happiness, love and understanding (preambule verdrag).

5. Haags Verdrag inzake interlandelijk adoptie 1993. Voor volledige tekst, zie <www.hcch.net>.

6. Mochten de aspirant-adoptiefouders geen vergunninghouder bereid vinden, dan moet de Nederlandse Centrale Autoriteit, namelijk het Ministerie van Justitie, die taken op zich nemen.

7. Art. 7a lid 1, laatste zin Wobka.

8. Art. 7a lid 2 Wobka.

9. Art. 7a lid 3 Wobka.

10. Kalsbeek Rapport, *Rapport Interlandelijk Adoptie. Alles van waarde is weerloos*, 2008, p. 40.

11. In par. 2.3.1 wordt uiteengezet waarom deelbemiddeling nog steeds mogelijk is na ratificatie van de Verenigde Staten van het Haags Adoptieverdrag.

12. I. Curry-Sumner en M. Vonk, 'Adoptie door paren van gelijk geslacht. Wie probeert de wet te beschermen?', *FJR* 2006, 12, afl. 2, p. 39-44.

den die aangesloten zijn bij het Haags Adoptieverdrag, omdat het Verdrag ervan uitgaat dat alle communicatie loopt via de Centrale Autoriteiten. Er zijn echter uitzonderingen op deze regel. Indien verdragsstaten van deze norm willen afwijken, dient volgens art. 22 lid 2 van het Verdrag die wens uitdrukkelijk kenbaar te worden gemaakt aan het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie.¹³ Tot op heden, heeft slechts Colombia gebruikgemaakt van deze mogelijkheid.¹⁴

Is in de verhouding tot de Verenigde Staten van Amerika inderdaad verandering gekomen nu het Haags Adoptieverdrag op 1 april 2008 voor die Staat in werking is getreden? Op grond van art. 22 lid 2 hebben de Verenigde Staten gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de bevoegdheden van de Centrale Autoriteit te delegeren aan andere instanties.¹⁵ Dit betekent dat ook ná 1 april 2008 Nederlandse stellen gebruik kunnen maken van deelbemiddeling uit de Verenigde Staten, mits er wordt samengewerkt met een van de autoriteiten die vermeld staan op de lijst gedeponereerd bij het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht.¹⁶ De stelling dat 'deelbemiddeling feitelijk een aflopende zaak is', is daarom onjuist, gezien het feit dat de meeste deelbemiddelingen betrekking hebben op adopties uit de Verenigde Staten. Er staat niets in art. 7a Wobka of in het Haags Adoptieverdrag dat in de weg staat aan deelbemiddelingen.

De stelling dat het Haags Adoptieverdrag deelbemiddeling uitsluit is bovendien onderbouwd (zowel door de Commissie-Kalsbeek als in het Evaluatierapport Wobka) door te verwijzen naar een uitspraak van de Raad van State. In deze uitspraak werd vastgesteld dat het Haags Adoptieverdrag deelbemiddeling niet toelaat.¹⁷ In deze zaak ging het om een paar dat zelf contact wilde leggen met een adoptiebureau in Brazilië. Brazilië heeft op 29 mei 1993 het Haags Adoptieverdrag ondertekend (het is op 1 augustus 1999 in werking getreden), maar heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om deelbemiddeling toe te laten zoals neergelegd in art. 22 lid 2 van het Verdrag. De Raad van State verklaarde:

'dat Brazilië geen verklaring heeft afgelegd op grond waarvan bemiddeling door een persoon of instelling als bedoeld in art. 22 tweede lid van het Verdrag is toegestaan.'

Dit ligt echter anders – zoals hierboven vermeld – als het de Verenigde Staten betreft. De Commissie-Kalsbeek is echter van de misvatting uitgegaan dat het Haags Adoptieverdrag deelbemiddeling geheel uitsluit. Dat is niet het geval. In de relatie tot de Verenigde Staten blijft deelbemiddeling mogelijk.

2.3.2. Ondernemen van waarborgen van Haags Adoptieverdrag

Het tweede argument dat de Commissie-Kalsbeek aanvoert is dat deelbemiddeling de waarborgen van het Haags Adoptieverdrag ondermijnt; in het bijzonder wordt het beginsel van art. 29¹⁸ geschonden. De regeling van deelbemiddeling zou de mogelijkheid openlaten voor aspirant-adoptiefouders om voorafgaand aan de matching contact te hebben met de persoon die belast is met de zorg voor een voor adoptie in aanmerking komend kind.

Deze constatering is niet helemaal juist. De Commissie-Kalsbeek heeft namelijk niet verwezen naar de laatste zinsdeel van art. 29, waarin staat dat er wel contact mag zijn tussen adoptiefouders en 'geboortefouders' indien *de adoptie plaatsvindt binnen eenzelfde familie of tenzij aan de daaraan door de bevoegde autoriteit van de Staat van herkomst gestelde voorwaarden is voldaan*.¹⁹ Het is derhalve in bepaalde gevallen wel mogelijk dat contact mag bestaan tussen de aspirant-adoptiefouders en de geboortefouders indien dit toegestaan is volgens het recht van de Staat van herkomst. Aangezien de meeste Amerikaanse staten een voorkeur hebben voor *open adoption*, wat betekent dat er contact tussen aspirant-adoptiefouders en geboortefouders bestaat, lijkt deze omissie cruciaal.

De Commissie-Kalsbeek stelt verder vast dat deelbemiddeling hetzelfde is als *independent adoption* zoals beschreven in de *Good Practice Guide* geschreven door de Haagse Conferentie.²⁰ In de *Good Practice Guide* wordt de volgende definitie van *independent adoption* gegeven:

'Those cases where the prospective adoptive parents are approved as eligible and suited to adopt by their Central Authority or accredited body. They then travel independently to a country of origin to find a child to adopt, *without* the assistance of a Central Authority or accredited body in the State of origin.'

Deze definitie laat zien dat de twee procedures niet hetzelfde zijn. Onder de huidige deelbemiddelingsprocedure zijn de Nederlandse vergunninghouders wél betrokken bij de adoptieprocedure. Het buitenlandse contact wordt gecontroleerd (art. 7a lid 1 Wobka) en er moet getoetst worden of het te adopteren kind voldoet aan de voorwaarden van art. 8 Wobka. Een gelijkstelling van *independent adoption* enerzijds met adopties die tot stand komen via deelbemiddeling anderzijds is derhalve niet correct. Het fundamentele verschil zit in het feit dat deelbemiddeling wél wordt gecontroleerd.

2.3.3. Onvoldoende controleerbaar

Zowel de Commissie-Kalsbeek als het Evaluatierapport Wobka wijzen erop dat de deelbemiddelings-

procedure 'onvoldoende controleerbaar is'.²¹ In brieven van 28 april 2004, 21 februari 2005 en 29 december 2005 heeft de Minister van Justitie de sturing, controle en toezicht van interlandelijke adoptie weer onder de aandacht gebracht. In 2006 is een werkgroep kwaliteitseisen ingesteld die als doel had het opstellen van een document waarin een volledig overzicht is opgenomen van alle aan de vergunninghouders te stellen kwaliteitseisen. In juni 2008 heeft die werkgroep het Kwaliteitskader gepubliceerd. Hoewel het Kwaliteitskader niet is opgezet voor deelbemiddeling, 'is ervoor gekozen om de kwaliteitseisen integraal van toepassing te laten zijn op interlandelijke adopties die via deelbemiddeling tot stand komen'.²² Uit het Kwaliteitskader blijkt bovendien dat 'in een in voorbereiding zijnde circulaire over deelbemiddeling, nader op de procedure bij deelbemiddeling [zal] worden ingegaan en zal worden voorzien in een op deelbemiddeling toegespitste vragenlijst'.²³ Het is derhalve nog niet bekend of het verscherpen van de kwaliteitseisen ten aanzien van deelbemiddeling effect zal hebben op de controleerbaarheid van deze procedures. Het lijkt voorbarig om deelbemiddeling af te schaffen wegens onvoldoende controleerbaarheid voordat men weet of de verscherping van de kwaliteitseisen het beoogde resultaat zal bereiken.

2.4. Mogelijke argumenten voor handhaving van deelbemiddeling

De Commissie-Kalsbeek stelt op grond van deze drie argumenten voor om deelbemiddeling af te schaffen, maar gaat niet in op argumenten die tegen afschaffing van deelbemiddeling pleiten. De Commissie-Kalsbeek erkent zelf 'het risico van een toename aan illegale opnemings van kinderen ter adoptie', maar 'acht dat risico beperkt'. Daarom de Commissie-Kalsbeek dat risico beperkt acht is niet onderbouwd of verder uitgelegd. Een deel van de ouders die op dit moment via deelbemiddeling adopteert zou na afschaffing van deelbemiddeling waarschijnlijk op andere wijze een kind opnemen, hetzij via volledige bemiddeling hetzij via een andere route (bijvoorbeeld (internationale) draagmoederschapconstructies of illegale adoptie enz.). Aangezien dit risico bestaat en de hele strekking van het rapport is gericht op het verscherpen van de kwaliteitseisen rondom interlandelijke adoptie, is het opvallend dat er verder niet op dit bekende risico wordt ingegaan.

Door het gebrek aan contacten tussen instellingen, autoriteiten of personen in de Verenigde Staten en de Nederlandse vergunninghouders,²⁴ zou de afschaffing van deelbemiddeling indirect discriminerend werken voor paren van gelijk geslacht. Hoewel de maatregel voor iedereen gelijk is, wordt deelbemiddeling beduidend meer door paren van gelijk geslacht gebruikt dan door paren van verschillend geslacht. Aangezien paren van gelijk geslacht niet

beschikken over een andere mogelijkheid om een kind te adopteren, zou er in feite een einde komen aan internationale adoptie door paren van gelijk geslacht.²⁵ Zo'n drastische stap door de wetgever zou ons inziens beter onderbouwd moeten worden, vooral gelet op het feit dat de aangevoerde argumenten niet overtuigen.²⁶

Vastgesteld kan worden dat de mogelijkheden voor interlandelijke adoptie steeds beperkter worden. Door afschaffing van deelbemiddeling zouden die mogelijkheden nog verder beperkt worden. Daarentegen zijn ten aanzien van deelbemiddeling ook positieve aspecten te noemen. Deelbemiddeling zorgt

13. Art. 22 lid 2 Haags Adoptieverdrag. Een Staat die gebruik wil maken van die mogelijkheid dient een lijst van goedgekeurde instanties en personen deponeren bij het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie.

14. Colombia heeft gebruikgemaakt van de voorbehoudmogelijkheid van art. 22 lid 2. Volgens het voorbehoud zijn er acht instanties in Colombia waaraan bepaalde taken zijn gedelegeerd, namelijk (1) Casa de la madre y el niño, (2) Fundacion los pisingos, (3) Fundacion para la asistencia de la niñez abandonada 'fana', (4) Asociacion amigos del niño 'ayúdame', (5) Fundacion centro de rehabilitacion para la adopcion de la niñez, (6) Centro de adopcion 'chiquitines', (7) Centro de adopciones corporacion casa de maria y el niño, en (8) Fundacion casita de nicolas.

15. Zoals neergelegd in art. 15-22 Haags Adoptieverdrag.

16. Al deze autoriteiten zijn gecontroleerd door de Amerikaanse Centrale Autoriteit. Voor een volledige lijst zie: <www.travel.state.gov/family/adoption/convention/convention_4169.html>.

17. Adviesbureau Van Montfoort, *Evaluatieonderzoek Wobka, Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie*, 2004, p. 85 en Kalsbeek Rapport, *Rapport Interlandelijk Adoptie. Alles van waarde is weerloos*, 2008, p. 40. Te raadplegen op de website van het WODC: <www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-wet-opnemings-buitenlandse-kinderen-ter-adoptie-wobka.aspx>.

18. Art. 29: Er mag tussen de aspirant-adoptiefouders en de ouders van het kind of een andere persoon aan wie de zorg voor het kind is toevertrouwd geen contact zijn totdat is voldaan aan de vereisten van art. 4, onder a tot en met c, en art. 5, onder a, *tenzij de adoptie plaatsvindt binnen eenzelfde familie of tenzij aan de daaraan door de bevoegde autoriteit van de Staat van herkomst gestelde voorwaarden is voldaan*.

19. Art. 29, laatste zin, Haags Adoptie Verdrag, 1993.

20. Kalsbeek Rapport, *Rapport Interlandelijk Adoptie. Alles van waarde is weerloos*, 2008, p. 39, voetnoot 59.

21. Adviesbureau Van Montfoort, *Evaluatieonderzoek Wobka, Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie*, 2004, p. 40.

22. Nederlandse Vergunninghouders, *Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adopties*, juni 2008.

23. Nederlandse Vergunninghouders, *Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adopties*, juni 2008, p. 5.

24. In 2006-2007 had de Nederlandse Adoptie Stichting (NAS) een proefproject in de Verenigde Staten. De NAS heeft echter de samenwerking met de Amerikaanse partner beëindigd. Om deze reden is de NAS gestopt met het proeftraject voor adoptie van kinderen vanuit Foster Care gezinnen in de Verenigde Staten.

25. Op dit moment hebben de Nederlandse vergunninghouders geen eigen contacten in de Verenigde Staten hetgeen betekent dat volledige bemiddeling uit de Verenigde Staten niet mogelijk is. De afschaffing van deelbemiddeling zou betekenen dat adopties uit de Verenigde Staten niet meer mogelijk zouden zijn totdat een contact is gevonden waarmee een van de Nederlandse vergunninghouders wil gaan samenwerken.

26. Bovendien zou deze ontwikkeling haaks staan op het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van adoptie door paren van gelijk geslacht, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de recente opheffing van het verbod op interlandelijke adoptie door paren van gelijk geslacht in de Wobka.

in sommige gevallen voor nieuwe contacten voor vergunninghouders. Vergunninghouders hebben, zoals door velen wordt erkend, weinig middelen. Het zoeken en ontwikkelen van een contact vergt enorme inspanning van alle betrokkenen. Het kan daarom nuttig zijn als deze inspanning deels verspreid wordt over alle betrokkenen, zoals bijvoorbeeld het geval is met de contacten in Zambia.²⁷ Bovendien, zoals de Commissie-Kalsbeek zelf aangeeft, kiezen sommige stellen voor deelbemiddeling omdat het aspirant-adoptiefouders met een dubbele nationaliteit de mogelijkheid geeft om een kind te adopteren dat afkomstig is uit hun land van oorsprong, in geval de Nederlands vergunninghouders daar geen bemiddelingsactiviteiten verrichten.

3. Leeftijdsgrenzen

3.1. Inleiding

Wanneer een kind in een land van herkomst volgens de maatstaven van het Haags Adoptieverdrag in aanmerking komt voor interlandelijke adoptie, dan betekent dit dat de mogelijkheid voor het betreffende kind om in een veilige en stabiele gezinsituatie op te groeien alleen via internationale adoptie kan worden verwezenlijkt. Hoe verhoudt dit gegeven zich tot het stellen van leeftijdsgrenzen aan aspirant-adoptiefouders en hoe gaan andere landen met leeftijdsgrenzen om? Is het stellen van een leeftijdsgrens noodzakelijk en moet deze grens dan als harde toegangseis in de procedure worden gesteld? Deze vragen komen hieronder aan de orde. Eerst zal de huidige regeling met betrekking tot de leeftijdsgrenzen in de Wobka kort worden toelicht. De leeftijdsgrens van het te adopteren kind ligt momenteel bij zes jaar.²⁸ Het maximumleeftijdverschil tussen de oudste adoptiefouder en het kind mag maximaal 40 jaar bedragen. Dit betekent dat de maximumleeftijdsgrens voor de oudste ouder momenteel bij 46 jaar ligt. De maximumleeftijdsgrens voor het aanvragen van beginseltoestemming is 42 jaar, tenzij er uitzonderingen van toepassing zijn: de ouders zijn bijvoorbeeld bereid een ouder kind of een gehandicapt kind op te nemen.²⁹ Een eenmaal verkregen beginseltoestemming is op dit moment drie jaar geldig.

De minister heeft eerder voorgesteld het leeftijdsverschil op te hogen naar 44 jaar en bovendien de wet zo aan te passen dat beginseltoestemming kan worden verleend of verlengd tot de jongste of enige adoptiefouder de leeftijd van 44 jaar bereikt of de oudste de leeftijd van 56 jaar.³⁰ Dit voorstel is toentertijd niet met gejuich ontvangen. In het Evaluatierapport Wobka, is geadviseerd de bestaande leeftijdsgrenzen te handhaven en deze bovendien ook toe te passen op de partner van een ouder die alleen adopteert.³¹ De Commissie-Kalsbeek komt nu met een eigen voorstel waarin de maxi-

mumleeftijdsgrens voor de aspirant-adoptiefouder met twee jaar wordt verhoogd door de maximumleeftijdsgrens van het te adopteren kind van zes naar acht jaar te verhogen. Aangezien het maximale leeftijdsverschil van 40 jaar blijft gehandhaafd betekent dit in de praktijk dat de oudste ouder op het moment van de adoptie de leeftijd van 48 nog niet mag hebben bereikt.³² De geldigheidstermijn van een verkregen beginseltoestemming wordt verhoogd - aldus het voorstel - naar vier jaar.

Verder stelt de Commissie voor om in geval van adoptie door een ouder die wel met een partner samenleeft maar mogelijk om 'opportunistische' redenen niet samen met deze partner adopteert, de leeftijd van de niet-adopterende partner ook aan deze harde leeftijdsgrens van 48 jaar te onderwerpen. Dit betekent dat paren die wegens een groot verschil in leeftijd nu via de weg van interlandelijke eenpersoonsadoptie en vervolgens een partneradoptie in Nederlands beiden de juridische ouders van het geadopteerde kind kunnen worden, deze route dan niet meer kunnen volgen.³³

De Commissie-Kalsbeek is op grond van de volgende uitgangspunten en argumenten tot deze voorstellen gekomen:

- Het *uitgangspunt* bij adoptie is het belang van het kind. Op grond daarvan stelt de Commissie dat het hanteren van een leeftijdsgrens bij interlandelijke adoptie noodzakelijk is.

- Het *eerste argument* waarop de door de Commissie-Kalsbeek voorgestelde leeftijdsgrens berust, is het feit dat 'moet worden voorkomen dat geadopteerden een grotere kans zouden lopen hun ouders (en andere belangrijke familieleden zoals grootouders) op een beduidend vroeger tijdstip te verliezen dan niet-geadopteerde generatiegenoten'.³⁴

- Het *tweede argument* om de leeftijdsgrens niet verder te verhogen bestaat uit een meer procedurele redenering namelijk 'hoe hoger de leeftijdsgrenzen, hoe groter de druk op de huidige adoptieprocedure'.

- Bovendien *kies* de Commissie-Kalsbeek nadrukkelijk voor het behoud van een *harde* leeftijdsgrens aan het begin van de adoptieprocedure en wijst ze de mogelijkheid om een *zachte* leeftijdsgrens in te voeren die tijdens de procedure een rol speelt en meer mogelijkheden biedt voor uitzonderingen af. Deze uitgangspunten en argumenten worden in de paragrafen hieronder besproken.

3.2. Het uitgangspunt: het belang van het kind

Het eerste uitgangspunt van de Commissie-Kalsbeek betreft het feit dat het belang van het kind bij adoptie een belangrijke overweging vormt. Dat dit zo moet zijn, staat buiten kijf. Het blijkt duidelijk uit het Haags Adoptieverdrag zelf³⁵ en ook uit de zeer recent geheel herziene Adoptieconventie van de Raad van Europa.³⁶ Echter het belang van het

kind is een moeilijk te hanteren maatstaf. Voor de een zal het belang van het kind voorschrijven dat het in een gezin met twee ouders opgroeit, voor de ander zal ook adoptie door een *alleenstaande* ouder in het belang van het kind worden geacht. De een zal stellen dat het in het belang van het geadopteerde kind is dat het wordt geadopteerd door ouders die een zekere rijpheid hebben bereikt, een stabiele relatie hebben en veel ruimte in hun leven kunnen inruimen voor het kind. Anderen zullen aansluiting willen zoeken bij de biologische realiteit, waarbij de grens ligt rond de leeftijd waarop ouders in het algemeen niet meer op biologische wijze kinderen kunnen krijgen. In het eerder genoemde Evaluatierapport Wobka is vrij uitgebreid ingegaan op de leeftijdsgrenzen. Uit het rapport komt naar voren dat er nog geen onderzoek is gedaan naar:

'de invloed van leeftijd in combinatie met persoonlijkheidskenmerken van adoptieouders op het verloop van de adoptie wat op zijn minst een ernstige lacune is te noemen. Ook betekent het ontbreken van onderzoek niet dat leeftijd er niet toe zou doen: eerder betekent het dat we niet weten hoe en in welke mate leeftijd bijdraagt aan een positieve ontwikkeling van adoptiefkinderen. Vanuit het oogpunt dat interlandelijke adoptie een internationale maatregel van kindbescherming is en dat het belang van het kind zo goed mogelijk gediend moet worden met zoveel mogelijk garanties omgeven moet zijn, zijn er zeker argumenten te vinden voor het handhaven van zekere leeftijdsgrenzen. Over de hoogte daarvan kunnen we op grond van onderzoek nog niet veel zeggen, maar mogelijk laat zich dat dan relateren aan algemene maatschappelijke tendensen en geboortecijfers.'³⁷

'Partners in het adoptieveld zijn verdeeld over het systeem van leeftijdsgrenzen. (...) Alle respondenten zijn van mening dat individuele uitzonderingen op de regel mogelijk moeten zijn.'³⁸

Uit het rapport van de Commissie-Kalsbeek blijkt niet dat er sindsdien wel onderzoek is gedaan naar het verband tussen de leeftijd van de adoptieouders en het succes van het verloop van de adoptie. Het enige wat we kunnen concluderen is dat er 'zekere argumenten zijn te vinden voor het handhaven van zekere leeftijdsgrenzen'. Hoe men het belang van het kind bij adoptie ook nader wil invullen, de vraag is of het belang van het kind ingeeft dat er leeftijdsgrenzen worden gesteld en zo ja, of dit harde grenzen moeten zijn of dat het ook mogelijk is om met flexibele grenzen te werken.

3.3. De argumenten: het begeleiden van het kind tot in de volwassenheid

De Commissie-Kalsbeek kiest voor een harde leef-

tijdsgrens van 48 jaar in combinatie met een maximumleeftijdverschil van 40 jaar voor de oudste ouder en het kind. In feite betekent dit dat een stel waarvan de oudste partner 47 jaar is alleen een kind kan adopteren van 7 jaar oud. Deze harde grens is gekozen op grond van het *argument* dat moet worden voorkomen dat geadopteerden een grotere kans zouden lopen hun ouders (en andere belangrijke familieleden zoals grootouders) op een beduidend³⁹ vroeger tijdstip te verliezen dan niet-geadopteerde generatiegenoten. Derhalve wordt aangesloten bij de biologische realiteit waarin de vruchtbaarheid van de vrouw snel afneemt na haar 40ste levensjaar. Nu is het zeker geen onbelangrijk gegeven dat adoptiefkinderen vaak een verleden vol verlies met zich meedragen en dat niemand deze kinderen als kind of als volwassene verder verlies toewenst. Maar als het doel van interlandelijke adoptie is het vinden van een gezinssituatie voor een kind waarin het op kan groeien in een sfeer van geluk, liefde en begrip, zoals het zo mooi in de preambule van het Haags Adoptieverdrag staat geformuleerd, is het stellen van zulke

27. Brief Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie, 17 september 2008.

28. Dit betekent dat het kind maximaal vijf jaar en 364 dagen oud mag zijn.

29. Voor de uitzondering zie art. 2 van de Richtlijnen opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie 2000.

30. Kalsbeek Rapport, *Rapport Interlandelijk Adoptie. Alles van waarde is weerloos*, 2008, p. 56.

31. Adviesbureau Van Montfoort, *Evaluatieonderzoek Wobka, Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie*, 2004, p. 163-167.

32. Daarnaast stelt de Commissie-Kalsbeek voor de regeling van art. 3 lid 2 van de Regeling opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie 2000 af te schaffen op grond waarvan een adoptiefouder van 42 jaar of ouder een kind van twee jaar en een dag mag adopteren, en er dus een leeftijdsverschil kan ontstaan dat groter is dan 40 jaar.

33. Of dit tot oplossing van enig probleem leidt, is maar de vraag. Waar niet-adopterende partners nu actief deel uit (kunnen) maken van de adoptieprocedure door de voorlichtingsbijeenkomsten bij te wonen en onderdeel uit te maken van het gezinsonderzoek, zullen ze als dit voorstel wordt geaccepteerd misschien proberen geheel buiten beeld te blijven. Mogelijk treft men alleen de welwillende partners en verdwijnen de genoemde 'opportunistische partners' tijdens de procedure uit beeld.

34. Kalsbeek Rapport, *Rapport Interlandelijk Adoptie. Alles van waarde is weerloos*, 2008, p. 55-56.

35. Haags Verdrag inzake Interlandelijke Adoptie 1993, in de preambule: 'Convinced of the necessity to take measures to ensure that intercountry adoptions are made in the best interests of the child (...)'

36. European Convention on the adoption of children (revised), laatste zin van de preambule 'recognising that the interests of the child shall be of paramount consideration'. De vernieuwde Conventie is op 7 mei 2008 in Straatsburg aangenomen en kan vanaf november 2008 worden geratificeerd. Voor een grondig overzicht van de wijzigingen zie: R. Horgan and F. Martin, 'The European Conventions on Adoption 2008: Progressing the Children's Rights Polemic', *International Family Law* September 2008, p. 155-162.

37. Adviesbureau Van Montfoort, *Evaluatieonderzoek Wobka, Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie*, 2004, p. 144.

38. Adviesbureau Van Montfoort, *Evaluatieonderzoek Wobka, Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie*, 2004, p. 144.

39. In de Dikke Van Dale wordt beduidend als volgt omschreven: 1. betekenis hebbend 2. van gewicht: een *beduidende som*; *beduidend verliezen*.

harde leeftijdsgrenzen, waardoor mogelijk buitengewoon geschikte gezinnen niet kunnen adopteren, dan zo strikt noodzakelijk?

In het Evaluatierapport Wobka wordt in het kader van de maximumleeftijdsgrenzen het volgende gesteld: 'Belangrijk is dat het adoptiegezin het kind in principe moet kunnen begeleiden tot in de volwassenheid.'⁴⁰ Het begeleiden zal zowel betrekking hebben op fysieke als mentale begeleiding van het kind tot in de volwassenheid. Maar wat is hier volwassenheid? Tot wanneer moet een adoptiefouder een kind in ieder geval kunnen begeleiden? De een zal volwassenheid bestempelen als het moment waarop het kind achttien jaar wordt, daarna is het kind immers meerderjarig. De ander zal deze grens hoger leggen, bijvoorbeeld op het moment dat een kind zelf de overgang van kind naar ouder maakt, als zijn of haar eerste kind wordt geboren. In Nederland ligt die leeftijd zo rond de 30 jaar. Zoals eerder opgemerkt is er vrijwel geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar het verband tussen leeftijd en adoptiesucces. Als zou blijken dat oudere adoptiefouders beter in staat zijn om adoptiekinderen op te vangen en tot in de volwassenheid te begeleiden, zou dit misschien op kunnen wegen tegen het iets hogere risico op verlies van zo'n ouder.

3.4. Keuze: leeftijd als element in het raadsonderzoek

In het huidige voorstel wordt niet gekozen voor het scenario waar de leeftijd van de adoptanten wordt meegewogen met de andere factoren die de geschiktheid van de adoptiefouders bepalen. De Commissie-Kalsbeek zegt hierover het volgende:

'Ook de stelling dat de leeftijdsgrenzen overbodig zouden zijn omdat in het gezinsonderzoek voldoende de geschiktheid, ook gelet op de leeftijd, kan worden vastgesteld, onderschrijft de commissie niet. In dit onderzoek kan immers alleen de geschiktheid ten tijde van het onderzoek worden vastgesteld en kan geen rekening worden gehouden met een - niet individueel maar statistisch vast te stellen - verhoogd risico op overlijden.'

Er is dus duidelijk voor gekozen om het statistisch verhoogd risico op overlijden bij de ingang tot de procedure als uitgangspunt te nemen. Daarmee komt men aan de vraag of deze ouders bijzonder geschikt zouden zijn om een kind te adopteren helemaal niet toe. Om die reden is in de eerdergenoemde vernieuwde Adoptieconventie van de Raad van Europa geen maximumleeftijd opgenomen.

'There is no maximum age of the adopter(s) since each situation should be judged on its individual merits, bearing in mind the best interests of the child to be adopted.'⁴¹

Bij binnenlandse adoptie wordt ook geen maximumleeftijdsgrens gehanteerd. Een al te groot leeftijdsverschil zal uiteraard wel een rol kunnen spelen bij het advies van de Raad over de vraag of de adoptie in het belang van het kind is. Waarom zou dit niet mogelijk zijn bij interlandelijke adoptie? Men zou kunnen denken aan een systeem waarbij de medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming die het gezinsonderzoek uitvoert een richtlijn meekrijgt: bijvoorbeeld waar beide adoptiefouders jonger zijn dan 50 jaar speelt de leeftijd in beginsel geen rol, tenzij er gewichtige redenen zijn waarom dit wel zo zou moeten zijn in het betreffende geval. Waar een van de ouders boven de vijftig is, speelt leeftijd in beginsel wel een rol, tenzij blijkt dat de adoptiefouders of hun omstandigheden zodanig geschikt zijn dat de hogere leeftijd van een van de ouders geen belemmering is. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn indien er een groot verschil in leeftijd tussen de partners zit, maar het gezin van de aspirant-adoptiefouders een bijzonder veilige thuishaven kan zijn voor een adoptiekind.

3.5. Rechtsvergelijkend perspectief: andere EU-landen en de landen van herkomst

Het kan in een onderzoek naar de nationale invulling van interlandelijke adoptie geen kwaad om te kijken hoe andere landen die het Haags Adoptieverdrag hebben geratificeerd met het stellen van maximumleeftijdsgrenzen omgaan. Als men naar het buitenland kijkt zou men naar twee groepen landen kunnen kijken: aan de ene kant naar de andere 'ontvangende staten' - dat wil zeggen andere landen in een vergelijkbare situatie als Nederland - en anderzijds naar 'zendende staten' - dat wil zeggen landen van herkomst. Als men vanuit rechtsvergelijkend perspectief naar leeftijdsgrenzen in de landen om ons heen kijkt, is er geen enkel ander land dat harde leeftijdsgrenzen stelt aan de adoptiefouders als voorwaarde voor adoptie. Dit blijkt uit het rapport *The age prescriptions for prospective adoptive parents* van de International Social Service, dat ook in het rapport van de Commissie-Kalsbeek is aangehaald. Als men de gegevens uit dit rapport uitwerkt, zoals in Tabellen 1 en 2 is gedaan, krijgt men het volgende overzicht. Uit Tabel 1 (leeftijdsgrenzen in 22 EU-landen) blijkt dat er in de praktijk wel leeftijdsgrenzen worden gehanteerd, maar dan als onderdeel van het onderzoek naar de geschiktheid van adoptiefouders. Dit zijn dus geen harde leeftijdsgrenzen.⁴² Kijken we naar de EU-landen om ons heen dan blijkt de leeftijdsgrens voor adoptiefouders in de landen die in de praktijk zo'n grens kennen (15 van de 21 landen) tussen de 40 en de 50 jaar te liggen, met een aantal uitschieters richting de 60 (Finland, Griekenland en Italië). Een deel van deze landen maakt daarnaast in de praktijk ook gebruik van een maximumleeftijdsverschil. Deze verschillen liggen in een aantal landen bij 40

jaar (Denemarken, Duitsland, Estland, Polen) en in een aantal andere landen tussen de 45 en de 50 jaar (Finland, Griekenland, Italië en Portugal). Voor de landen die geen maximumleeftijd in de praktijk kennen (Denemarken, Frankrijk, Hongarije, Letland, Luxemburg, Verenigd Koninkrijk), hanteert alleen Denemarken een maximumleeftijdverschil.

Tabel 1.: Maximum leeftijdsgrenzen en leeftijdsverschillen in de EU (Bron: *The age prescriptions for prospective adoptive parents, International Social Service, 3^e druk, 2005*)

Land	Maximum leeftijd	Leeftijdsverschil
België	Praktijk: 45-50	-
Denemarken	-	40 (uitzonderingen)
Duitsland	Praktijk: 45	Aanbeveling: 40
Estland	Praktijk: 'adequate'	Praktijk: 40
Finland	Praktijk: 55-58	Praktijk: 45
Frankrijk	-	-
Griekenland	60	50
Hongarije	-	-
Ierland	Praktijk: 40-45	-
Italië	Praktijk: 63	45 (uitzonderingen)
Letland	-	-
Litouwen	50	-
Luxemburg	-	-
Oostenrijk	Praktijk: 45	-
Polen	Praktijk: vrouwen 40, mannen 45	Praktijk: 40
Portugal	50 (uitzonderingen)	50 (uitzonderingen)
Slowakije	Praktijk: 50	Vergelijkbaar met biologie
Spanje	Praktijk: vergelijkbaar met biologie	Praktijk: ja
Tsjechië	Praktijk: 45	-
VK	-	-
Zweden	Aanbeveling: 45	-

Een flexibele maximumleeftijdsgrens heeft het voordeel dat er in het belang van het kind uitzonderingen op de regel kunnen worden gemaakt. Dit komt ook naar voren in het rapport van de International Social Service, waar de Commissie-Kalsbeek uit citeert:

'As far as a maximum age limit is concerned, a legislative flexibility may correspond with the best interests of certain children. Adoption by older but experienced parents, particularly within a large sibling group, can, for example have advantages for the adoptee, and even represent his/her only chance for integration within a family, particularly if he/she is a child "with special needs."⁴³

Wat betreft de maximumleeftijd van de adoptiefouders in de belangrijkste landen van herkomst⁴⁴ die in het eerdergenoemde rapport worden vermeld, kan gesteld worden dat in vrijwel geen van

deze landen een maximumleeftijd of een maximumleeftijdverschil wordt gehanteerd. Zoals blijkt uit Tabel 2 hanteert China een maximumleeftijdverschil van 40 jaar in het geval dat een alleenstaande man een meisje wil adopteren. In India wordt in de praktijk de voorkeur gegeven aan adoptiefouders die samen rond de 90 jaar oud zijn (dit kan 45 jaar en 45 jaar zijn, maar blijkbaar ook 30 jaar en 60 jaar). Voor alleenstaanden die willen adopteren wordt in India een grens van 30-35 jaar gehanteerd. Verder geldt in Polen, zoals al eerder bleek, in de praktijk een leeftijdsgrens van 40 jaar voor vrouwen en 45 jaar voor mannen. De meeste landen van herkomst voor Nederland hanteren volgens het rapport van de ISS geen maximumleeftijdsgrens voor adoptiefouders en geen maximumleeftijdverschil tussen adoptiefouders en adoptiefkinderen.

Tabel 2.: Maximum leeftijdsgrenzen en leeftijdsverschillen in de belangrijkste landen van herkomst (Bron: *The age prescriptions for prospective adoptive parents, International Social Service, 3^e druk, 2005*)

Land	Maximum leeftijd	Leeftijdsverschil
Brazilië	-	-
China	-	40 (voor een alleenstaande man die een meisje adopteert)
Colombia	-	Aanbeveling: 45
Ecuador	-	-
Ethiopië	-	-
India	Praktijk: gezamenlijke leeftijd 90 jaar; alleenstaanden: 30-35	-
Filippijnen	-	-
Peru	Geen limiet voor gehuwde paren Alleenstaanden: 45	-
Polen	Praktijk: vrouwen 40, mannen 45	Praktijk: 40
Rusland	-	-
Sri-lanka	-	-
Thailand	-	-
Verenigde Staten	-	-
Zuid-Korea	-	-

40. Adviesbureau Van Montfoort, *Evaluatieonderzoek Wobka, Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie*, 2004, p. 134.

41. R. Horgan and F. Martin, 'The European Conventions on Adoption 2008: Progressing the Children's Rights Polemic', *International Family Law* September 2008, p. 161.

42. Zie Tabel 1.

43. *The age prescriptions for prospective adoptive parents*, International Social Service, 2005 (derde druk), p. 3.

44. De belangrijkste landen van herkomst zijn Polen, Roemenie, Colombia, Brazilië, Peru, Ecuador, China, Filippijnen, India, Zuid-Korea, Sri Lanka, Taiwan, Thailand, Zuid-Afrika, Ethiopië en de Verenigde Staten. Over de cursief gedrukte landen staan gegevens in het rapport van de ISS; deze gegevens zijn verwerkt in Tabel 2.

4. Tot slot

In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre de Commissie-Kalsbeek kritisch naar alle argumenten, zowel voor als tegen, heeft gekeken bij het opstellen van haar aanbevelingen met betrekking tot deelbemiddeling en het stellen van leeftijdsgrenzen. Met betrekking tot deelbemiddeling heeft de Commissie-Kalsbeek slechts argumenten aangevoerd voor afschaffing. Deze conclusie is niet gebaseerd op een afweging van voor- en nadelen. De deelbemiddeling heeft ook positieve kanten die echter niet door de Commissie in kaart zijn gebracht. Het niet citeren van volledige wetsartikelen, het foutief interpreteren van juridische uitspraken en het se-

lectief omgaan met juridische bronnen is geen basis voor een wetenschappelijke en onafhankelijke rapportage. Ook waar het de aanbevelingen van de Commissie-Kalsbeek met betrekking tot het stellen van leeftijdsgrenzen betreft, lijkt het erop dat niet alle voor's en tegen's op een rijtje werden gezet. Argumenten worden vanuit één visie aangehaald, waardoor de andere kant van de medaille niet of nauwelijks onder de aandacht wordt gebracht. Van een door de regering ingestelde, onafhankelijke commissie, is dit het minste dat kan worden verwacht. Helaas voldoet het rapport ten aanzien van de hier onderzochte elementen niet op alle punten aan de vereiste kwaliteit.