

VU Research Portal

Recente tendensen in (de perceptie van) interlandelijke adoptie in Nederland en Vlaanderen

Cammu, Nola

published in

Tijdschrift voor Familierecht
2022

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Cammu, N. (2022). Recente tendensen in (de perceptie van) interlandelijke adoptie in Nederland en Vlaanderen. *Tijdschrift voor Familierecht*, 2022(2), 59-68. [2022/13].
<http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00DA59EF&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Recente tendensen in (de perceptie van) interlandelijke adoptie in Nederland en Vlaanderen

FJR 2022/13

Misstanden met interlandelijke adoptie in het verleden maken sinds enkele jaren toenemend het voorwerp uit van onderzoek binnen Europa. De resultaten van de tussen 2019-2021 ingestelde onderzoekscommissies 'Commissie-Joustra' in Nederland en 'Expertenpanel Interlandelijke Adoptie' in België (Vlaanderen), hebben geleid tot een polemiek omtrent een al dan niet opschorting van huidige en toekomstige interlandelijke adoptiepraktijken. In deze bijdrage worden de overeenkomsten en verschillen tussen beide rapporten, alsook de politieke en bredere maatschappelijke reacties op deze rapporten in hun respectievelijke jurisdicties, onder de loep genomen.

1. Inleiding

Interlandelijke² adoptie impliceert de overdracht van geadopteerde personen over landgrenzen heen.³ Een kind wordt in een land van herkomst afgestaan ter adoptie, en naar een land van aankomst gebracht om daar te worden geadopteerd door (een) buitenlandse adoptieouder(s). Nederland en België kennen (zoals vele andere westerse landen) een rijke historie als 'ontvangstland' voor wat interlandelijke adoptie betreft. Interlandelijke adoptiepraktijken zijn de laatste decennia onderhevig geweest aan belangrijke wijzigingen in de sociale en culturele opvattingen, mede ondersteund door evoluties in juridische omkadering. Adoptie werd daarbij steeds verder juridisch verfijnd, om een betere en meer ethische omkadering te bieden aan interlandelijke adoptie. Een mijlpaal daarbij voor wat internationale regelgeving betreft was de totstandkoming van het Haags Adoptieverdrag (1993), dat door Nederland (1998) en België (2005) werd geratificeerd. In Nederland leidde dit tot de hervorming van de toenmalige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen (Wobp, 1989) tot de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka, 1998). Ook in Vlaanderen en in België werd de toenmalige adoptiewetgeving aangepast om in overeenstemming te zijn met het Haags Adoptieverdrag.

1 Dr. N. (Nola) Cammu is universitair docent aan Vrije Universiteit Amsterdam, afdeling Privaatrecht. Zij was als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het Historisch-Sociaalwetenschappelijk deelrapport Interlandelijke adoptie van het Expertenpanel Interlandelijke Adoptie Vlaanderen (2019-2021) en schrijft deze bijdrage in eigen naam.

2 Interlandelijke adoptie (*intercountry adoption*) wordt ook aangeduid met transnationale adoptie (*transnational adoption*). Gezien de brede maatschappelijke inbedding van de term interlandelijke adoptie zal ik hier deze term hanteren.

3 Zie voor Nederland artikel 1 wet 8 december 1988, houdende regelen inzake de opnemings in Nederland van buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie (afgekort Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie, hierna Wobka) en voor België artikel 360-2 oud BW.

Deze bijdrage gaat niet dieper in op de internationale (en daaruit voortvloeiende nationale) juridische omkadering van interlandelijke adoptiepraktijken. Ook zal er slechts kort worden stilgestaan bij de inhoud van beide rapporten (Rapport *Commissie-Joustra* in Nederland en Rapport *Expertenpanel Interlandelijke Adoptie* in Vlaanderen), daar deze elders in dit themanummer uitvoerig aan bod komen.⁴ De focus van deze bijdrage ligt op de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen beide rapporten. Ik bespreek ook de manieren waarop beide rapporten in hun respectieve jurisdicties politiek en maatschappelijk werden ontvaard. Hier worden niet alleen beleidsmatige reacties vanuit politieke hoek meegenomen, maar ook gepercipieerde mediapolemiek in beide landen en de publieke invloed van lobbygroepen en voor het adoptielandschap zichtbare actoren.⁵ De bijdrage eindigt met een korte reflectie en bespreking van de significantie van de rapporten voor de toekomst van adoptie. Daarbij belicht ik twee huidige dilemma's en toekomstvragen die momenteel prangend lijken in de nasleep van beide adoptierapporten: de vermeende aansprakelijkheid van de staat in het licht van toenemende juridische acties van geadopteerde personen in Nederland, en de manier waarop er wordt vastgehouden aan een exclusieve kijk op ouderschap binnen interlandelijke adoptiepraktijken (alsook de toenemende mate van kritiek daarop) binnen Vlaanderen. In wat volgt, wordt eerst de maatschappelijke aanleiding van beide rapporten geschetst, alvorens wordt ingegaan op inhoud en receptie.

2. Recente tendensen in Nederland en Vlaanderen

2.1 Aanleiding

Het is niet onrealistisch om interlandelijke adoptie in vele westerse landen, met inbegrip van Nederland en België, voor te stellen als een uitdovende sociale en culturele praktijk. Daar waar er decennia geleden nog (vele) honderden buitenlandse kinderen per jaar werden geadopteerd in Nederland en Vlaanderen, zijn de plaatsingen in recente jaren tot een minimum herleid.⁶ In 2016 was er in Nederland sprake van een daling van interlandelijke adopties met 75% ten aanzien van 2005,

4 Zie de bijdragen van respectievelijk Iza Wilbrink en Charlotte De Mulder e.a. aan dit nummer (FJR 2022/11 en 2022/12).

5 Aan de hand van een niet-exhaustieve (incidentele) analyse van media-bronnen in Nederland en Vlaanderen.

6 Zie p. 23 e.v. van het *Rapport van de Commissie-Joustra over de rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid bij interlandelijke adoptie van kinderen in tenminste de periode 1967-1998, 8 februari 2021* (hierna: Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie), beschikbaar via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-rapport; Voor een beknopte historie voor België/Vlaanderen, zie: N. Cammu e.a., *Deelrapport Historisch-Sociaalwetenschappelijke werkgroep, Expertenpanel Interlandelijke Adoptie, 2021*, beschikbaar via www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-deelrapport-historisch.

en deze daling heeft zich tot vandaag alleen nog maar doorgezet.⁷ In 2020 werden er in Nederland nog 70 buitenlandse kinderen geadopteerd.⁸ Een gelijkaardige trend is zichtbaar in Vlaanderen, waar er in 2020 nog 23 adopties van buitenlandse kinderen werden voltrokken.⁹ In de komende jaren zullen er waarschijnlijk geen (Nederland) of minder (Vlaanderen) buitenlandse kinderen worden geadopteerd als gevolg van ingestelde moratoria (Nederland) en/of doorgevoerde hervormingen (Nederland en Vlaanderen), waarover verder meer. Binnenlandse adopties van een ongekend kind lijken daarmee adopties van buitenlandse kinderen in aantallen te gaan overstijgen. Dit is reeds het geval in Vlaanderen, maar het is denkbaar dat dit ook het geval zal worden in Nederland indien het in 2021 ingestelde moratorium standhoudt, en alle lopende interlandelijke adoptieprocedures beëindigd zijn.

De daling van het aantal geplaatste kinderen voor interlandelijke adoptie in Nederland en België heeft meerdere oorzaken. Het subsidiariteitsbeginsel, zoals vervat in het (door Nederland en België geratificeerde) Haags Adoptieverdrag heeft mede geleid tot een (verdere) ontwikkeling van kindbeschermingsmaatregelen in herkomstlanden.¹⁰ Door de betere uitbouw van lokale ontwikkelingshulp, netwerkpleegzorg en binnenlandse adoptie in landen van herkomst, nam het aantal kinderen dat ter buitenlandse adoptie werd afgestaan gestaag af. Daarnaast hebben meerdere landen adopties naar het buitenland stopgezet, en hebben ook Nederland en Vlaanderen stappen genomen in deze richting door het instellen van verscheidene moratoria ('adoptiestops') tijdens de laatste decennia.¹¹ Aan de basis daarvan lagen niet alleen de gesignaleerde wanpraktijken en misbruiken in landen van herkomst (of aankomst), maar ook diplomatieke of ideologische onenigheid tussen landen.¹² Voorts hebben de uitbouw en toename van medische en juridische mogelijkheden tot medisch begeleide voortplanting, zijnde vruchtbaarheidstechnieken, donorschap en draagmoederschap, de potentiële wegen tot ouderschap verbreed.¹³ Ten slotte heeft zich ook een mentaliteitswijziging voorgedaan in vele Europese landen, waaronder Nederland en

Vlaanderen. Adoptiepraktijken worden niet langer (alleen) beschouwd als een vorm van humanitaire ontwikkelings-samenwerking met landen uit het globale zuiden, maar zijn in toenemende mate het voorwerp van kritiek.¹⁴ Dit laatste is mede het gevolg van beleidsmatige, politieke en publiek maatschappelijke (media) aandacht voor wanpraktijken met interlandelijke adoptie uit het verleden, wat ook het voorwerp uitmaakt van de hier besproken onderzoeksrapporten. Wanpraktijken worden daarbij ruim omschreven.¹⁵ Het gaat niet enkel om inbreuken op adoptiewetgeving in landen van herkomst en landen van aankomst – naar gradatie van ernst – maar ook om inbreuken op de ethiek. Zo gaat het onder andere om gebrekkige archivering van adoptiedossiers, verduistering van staat, corruptie en structurele vormen van kinderhandel in landen van herkomst.¹⁶

In samenloop met beleidsinitiatieven tot het instellen van onderzoek naar wanpraktijken met interlandelijke adoptie uit het verleden, hebben de visuele en geprinte media in Nederland en Vlaanderen een significante rol gespeeld in de beleidsmatige processen die aan bijkomend onderzoek voorafgingen. De media hanteerden hun 'waakhondfunctie' in het publiekelijk signaleren van (potentiële) wanpraktijken, die vervolgens politiek werden geadresseerd, met een flux van nieuwe mediaberichtgeving tot gevolg. De directe aanleiding van het onderzoek door de Nederlandse Commissie-Joustra betrof een aantal wob-aanvragen (Wet Openbaarheid Bestuur) tussen 2017 en 2018 van buitenlands geadopteerde personen in Nederland waarbij misstanden werden blootgelegd.¹⁷ Dit ging gepaard met een toename van media-aandacht. Zo wijdde het Nederlandse onderzoeksprogramma *Zembla* rond diezelfde periode een televisiereportage aan adoptiefraude bij Nederlandse adopties uit Sri Lanka.¹⁸ Mede naar aanleiding van deze gebeurtenissen werd de onderzoekscommissie ingesteld.

In Vlaanderen hebben de media ook een significante rol gespeeld in de aanleiding tot het instellen van onderzoek naar interlandelijke adoptie door de Vlaamse regering.¹⁹ De directe aanleiding was een hoorzitting uit 2019 in het Vlaams parlement m.b.t. frauduleus verlopen adopties uit Ethiopië. Een omvangrijke nieuwsreportage van *Het Laatste*

7 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), *Bezinning op interlandelijke adoptie*, Den Haag, oktober 2016, p. 9.

8 Zie Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Adoptie Trends en analyse Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2016 tot en met 2020*, april 2021, beschikbaar via <https://www.adoptie.nl/2016-2020-Trends-en-analyse-interlandelijke-adoptie.pdf>.

9 De cijfers uit Vlaanderen zijn afkomstig uit de jaarverslagen van Kind & Gezin, beschikbaar via https://www.opgroei.be/sites/default/files/documents/kind_in_vlaanderen_2020_0.pdf, p. 30.

10 *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 106.

11 Zie N. Cammu e.a., *Deelrapport Historisch-Sociaalwetenschappelijke werkgroep*, Expertpanel Interlandelijke Adoptie, p. 24 e.v. en *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 111 e.v.

12 (Zie bijv. m.b.t. Oost-Afrika): C. Quackenbush, 'Ethiopia Has Banned All Foreign Adoptions Amid Concerns Over Abuse', *Time Magazine* 11 januari 2018; C. Luckerhof, 'Kenia verbiedt internationale adoptie van kinderen', *De Morgen* 14 september 2019; Verslag van de hoorzitting en gedachte-wisseling over interlandelijke adoptie uit Ethiopië van 25 mei 2019, namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Parl.St. VI. Parl.* 2018-2019, nr. 1988/1; (zie bijv. m.b.t. Rusland): S. Vandekerckhove, 'Geen adoptie meer in België', *De Morgen* 10 maart 2014.

13 *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 106.

14 *Ibid.*

15 Het Nederlandse rapport spreekt voornamelijk over 'misstanden' daar waar het Vlaamse rapport spreekt over 'wanpraktijken'.

16 *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 10 e.v. Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021. Beschikbaar via: [expertpanel-interlandelijke-adoptie-eindrapport-met-aanbevelingen.pdf](https://www.adoptie.nl/interlandelijke-adoptie-eindrapport-met-aanbevelingen.pdf) (opgroei.be).

17 Zie verder: *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 7 e.v. Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021.

18 Zie *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 103; Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021.

19 T.g.v. de Nota betreffende 'Onderzoek van interlandelijke adopties' (19 juli 2019) van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aan de leden van de Vlaamse Regering, beschikbaar via <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be>.

*Nieuws-HLN*²⁰ lag hier mede aan de grondslag.²¹ De krantenredactie van HLN ontving op korte tijd talloze klachten van geadopteerde personen uit Ethiopië, en fungeerde zo als een onofficieel en publiek klachtenportaal.

Mede onder invloed van maatschappelijke, politieke en media-aandacht, richtten Nederland en België in 2019 onderzoekscommissies in. Beide landen droegen daarmee bij aan een (voorzichtige) recente Europese tendens naar bijkomend onderzoek in het interlandelijk adoptieverleden van het westen. Zo werden er ook recentelijk door Zwitserland,²² Zweden²³ en Denemarken²⁴ onderzoekscommissies opgericht (al dan niet naar aanleiding van het Nederlandse onderzoek). Het is mogelijk dat er nog andere Europese landen zullen volgen.

In wat volgt, wordt de inhoud van de rapporten van de Nederlandse Commissie-Joustra en het Vlaamse Expertpanel Interlandelijke Adoptie in algemeenheid besproken, alvorens dieper in te gaan op de wijze waarop beide rapporten in hun respectievelijke jurisdicties onthaald werden. Ten slotte wordt er stilgestaan bij de (potentiële) gevolgen en significantie van beide rapporten voor het Nederlands en Vlaams adoptielandschap.

2.2 Nederland: Commissie-Joustra (2019-2021)

Naar aanleiding van een Instellingsbesluit van 18 april 2019²⁵ werd de Commissie-Joustra belast met het verrichten van historisch onderzoek naar interlandelijke adoptie met een focus op misstanden en de rol van de overheid hierin.²⁶ Het onderzoek focuste voornamelijk op de periode die aan de ratificatie van het Haags Adoptieverdrag

door Nederland voorafging (1967-1998), en op de landen Bangladesh, Brazilië, Colombia, Indonesië en Sri Lanka.²⁷ Gezien de historische component werd er een grote rol toegekend aan historici in het onderzoeken van misstanden m.b.t. adopties in voormelde landen.²⁸ Het onderzoek, dat grotendeels bestond uit veldwerk- en archiefonderzoek, is voornamelijk fundamenteel van aard. Daarnaast werd er een grootschalige kwantitatieve (*survey*) studie gevoerd onder buitenlands geadopteerde Nederlanders door het *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS). Dit focuste onder meer op welzijnsbevinding. In totaal werden er gegevens verzameld van circa 3900 respondenten.²⁹ De resultaten van dit onderzoek maken een zelfstandig deel uit van het onderzoeksrapport.

Het rapport staat, algemeen gesteld, zeer kritisch t.a.v. misstanden met interlandelijke adopties in het verleden en de rol van de Nederlandse overheid hierin. De commissie besloot dat de overheid zich jarenlang nalatig heeft opgesteld en daarmee misstanden in het verleden (mede) heeft gefaciliteerd.³⁰ Het formuleren van beleidsaanbevelingen was geen onderdeel van de taak van de commissie.³¹ Er werden niettemin drie aanbevelingen gepresenteerd op basis van de onderzoeksbevindingen. Een eerste aanbeveling wees op het belang van erkenning van de misstanden en het leed dat deze teweegbrachten voor de betrokken geadopteerde personen. Vervolgens werd er een voorlopige adoptiestop geadviseerd, gezien de vaststelling dat structurele problemen met adopties uit het verleden misstanden hebben gefaciliteerd. De laatste aanbeveling, die betrekking heeft op herstel, gaat over de oprichting van een landelijk expertisecentrum waar geadopteerde personen terecht kunnen voor hulp en vragen.³²

Het rapport van de Commissie-Joustra is met welwillendheid onthaald door het Nederlands kabinet. Naast officiële excuses voor misstanden met adopties uit het verleden, kondigde demissionair minister Sander Dekker (Rechtsbescherming) een voorlopige opschorting van interlandelijke adopties (een 'adoptiestop') aan in februari 2021.³³ Er werd

20 De krant met het grootste marktaandeel in Vlaanderen (digitaal en print; 2016-2020), bron: Centrum voor Informatie over de Media (CIM), beschikbaar via www.cim.be.

21 Zie o.a.: X, 'Mijn moeder was verdwenen, mijn vader overleden. Klopt niks van!', *Het Laatste Nieuws* 27 april 2019; J. Bossaert & L. Van Bastelaere, '936 kinderen naar hier gehaald en niemand weet of dat correct verliep', *Het Laatste Nieuws* 29 april 2019; J. Bossaert & L. Van Bastelaere, 'Ene klacht na de andere over gesjoemel met adopties', *Het Laatste Nieuws* 30 april 2019; J. Bossaert & L. Van Bastelaere, 'Leugens zó flagrant dat zij ze meteen doorprikten', *Het Laatste Nieuws* 30 april 2019; X, 'N-VA vraagt onderzoek naar frauduleuze adopties uit Ethiopië', *Het Laatste Nieuws* 2 mei 2019; Verslag van de hoorzitting en gedachtwisseling over interlandelijke adoptie uit Ethiopië van 25 mei 2019 namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Parl.St.* VI.Parl.2018-2019, nr. 1988/1.

22 X, 'Swiss to investigate adoption system after scandal over Sri Lankan children', *Reuters* 14 december 2020, beschikbaar via: <https://www.reuters.com/business/media-telecom/swiss-investigate-adoption-system-after-scandal-over-sri-lankan-children-2020-12-14/>.

23 S. Bergsten, 'Sweden To Investigate Illegal Intercountry Adoptions: Follows Netherlands Government's Decision to Halt Adoptions', 22 februari 2021, beschikbaar via: <https://www.hrw.org/news/2021/02/22/sweden-investigate-illegal-intercountry-adoptions>.

24 Zie: Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021, p. 6.

25 Besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 18 april 2019, nr. 2569840, houdende instelling van de Commissie Onderzoek Interlandelijke Adoptie in het verleden (hierna: *Instellingsbesluit Commissie Onderzoek Interlandelijke Adoptie in het verleden*), beschikbaar via: wetten.nl - Regeling - Instellingsbesluit Commissie Onderzoek Interlandelijke Adoptie in het verleden - BWBR0042154 (overheid.nl).

26 Er werden 9 taken omschreven; zie artikel 2 *Instellingsbesluit Commissie Onderzoek Interlandelijke Adoptie in het verleden*.

27 Artikel 2 b. *Instellingsbesluit Commissie Onderzoek Interlandelijke Adoptie in het verleden*.

28 Zie: interview met projectleider historicus Yannick Balk (UU) van 8 februari 2021: 'Adoptie-onderzoek laat zien: rol van historici onmisbaar in overheidsonderzoeken', beschikbaar via: <https://www.uu.nl/nieuws/adoptie-onderzoek-laat-zien-rol-van-historici-onmisbaar-in-overheidsonderzoeken> (Nieuwsbericht).

29 Waaronder 3.454 geadopteerde personen en een controlegroep van 436 niet-geadopteerde personen. Zie: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Rapport: Interlandelijke adoptie in Nederland: Onderzoeksdocumentatie*, 2021, beschikbaar via *Interlandelijke adoptie in Nederland - Onderzoeksdocumentatie* (cbs.nl).

30 *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 131 e.v.

31 Zie artikel 2 *Instellingsbesluit Commissie Onderzoek Interlandelijke Adoptie in het verleden*.

32 *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 137 e.v. Beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/08/otk-bijlage-coia-rapport.

33 Zie: Rijksoverheid, 'Minister Dekker schort interlandelijke adoptie per direct op' (nieuwsbericht 8 februari 2021), beschikbaar via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/02/08/minister-dekker-schort-interlandelijke-adoptie-per-direct-op.

daarbij geen schorsingstermijn gespecificeerd. De schorsing werd in juni 2021 herbevestigd en is tot vandaag de dag van kracht.³⁴ Dit heeft tot gevolg dat kandidaat-adoptieouders die nog geen beginseltoestemming³⁵ hadden verkregen of die nog geen adoptieaanvraag hebben ingediend op 8 februari 2021, niet meer kunnen instromen noch hun huidige procedure kunnen verderzetten. Voor kandidaat-adoptanten die wel reeds in het bezit waren van een beginseltoestemming geldt dat zij hun procedure mogen verderzetten na een extra procedurele toets.³⁶ Het gebeuren leidde tot een mediapolemiek tussen voor- en tegenstanders van de 'adoptiestop',³⁷ waarbij vooral de tegenstanders van de schorsing zich zichtbaar mengden in het publieke debat.

2.3 Vlaanderen: Expertpanel Interlandelijke Adoptie (2019-2021)

De nota van de Vlaamse regering 'Onderzoek van interlandelijke adopties' van 19 juli 2019³⁸ leidde tot de oprichting van het Vlaams Expertpanel Interlandelijke adoptie. Het panel kreeg, kort gesteld, de taak om wanpraktijken met (de adoptiebemiddeling van) Vlaamse interlandelijke adopties in het verleden te onderzoeken en om beleidsaanbevelingen te formuleren. Het onderzoek dat hieruit voortvloeide werd multidisciplinair ingebed d.m.v. een consortium van drie Vlaamse universiteiten die het thema vanuit verschillende disciplines waarnamen.³⁹ Gebruikte onderzoeksmethoden waren literatuurstudies, secundaire data-analyse en kwalitatief empirisch onderzoek. Naast een discoursanalyse van

interne, semipublieke en publieke klachten over misstanden werd er een kleinschalig *mixed-method* onderzoek gevoerd onder Vlaams geadopteerde personen, adoptieouders en stakeholders. De disciplinaire deelrapporten werden vervolgens overgemaakt aan het expertenpanel, waarna de experts middels discussie consensus zochten omtrent de aanbevelingen in de deelrapporten en tot een reeks finale aanbevelingen kwamen. Deze werden in een eindrapport gepubliceerd.⁴⁰

Het eindrapport bestaat uit een 20-tal beleidsaanbevelingen, die onder meer focussen op een hervorming van het Vlaamse adoptielandschap, een passieve(re) houding voor wat betreft de samenwerking met landen van herkomst, en verschillende nazorg/herstelmaatregelen (waaronder erkenning).⁴¹ Meer concreet stelt het expertenpanel voor om te voorzien in bijzondere psychologische, juridische, sociale en financiële steun voor geadopteerde personen, vereenvoudigde administratieve procedures en de aanleg van een gedeeld archief. Met het oog op toekomstige adopties stelt het panel vast dat de huidige wachtlijsten voor verschillende adoptiekanalen dienen te fuseren tot een *pool* met kandidaat-adoptieouders. Wat toekomstige kanaalonderzoeken betreft, wordt er gesteld dat een meer passieve houding wenselijk is. Adoptie zou het resultaat moeten zijn van een hulpvraag in een land van herkomst en niet andersom. Ook verzoekt het expertenpanel om een tijdelijke adoptiestop.

Dit laatste werd aanvankelijk met politieke welwillendheid onthaald. Als reactie op de bekendmaking van het rapport kondigde Vlaams Minister van Welzijn en Gezin Wouter Beke (CD&V) een twee jaar durende adoptiestop aan.⁴² Hiermee week Beke af van een eerdere reactie op het Nederlands schorsingsbeleid.⁴³ Opvallend hier is dat er, in tegenstelling tot Nederland, wel een termijn van opschorting werd gespecificeerd. Een week later werd duidelijk dat dit voorstel het niet zou halen wegens tegenstand vanwege de twee andere Vlaamse meerderheidspartijen (NV-A en Open VLD).⁴⁴ Mocht de voorgestelde Vlaamse adoptiestop realiteit zijn geworden, dan zou deze verregaandere gevolgen hebben gehad voor kandidaat-adoptieouders dan momenteel in Nederland het geval is. Zo zou de adoptiestop ook betrekking hebben gehad op kandidaat-adoptieouders die wel al een beginseltoestemming

34 Bij het herbevestigen van de noodzaak van een adoptiepaauze identificeerde Dekker drie dilemma's voor de toekomst van interlandelijke adoptie in Nederland. Deze hadden (kort gesteld) betrekking op het belang van het kind, de inzet op adoptie in eigen land, en de uitdagingen met de hervorming van het adoptiesysteem tegen de achtergrond van de sterke afname van adopties. Zie: Rijksoverheid, 'Dekker: Bij adoptie uit het buitenland blijft er altijd kans op misstanden' (nieuwsbericht 4 juni 2021), beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/04/dekker-bij-adoptie-uit-het-buitenland-blijft-er-altijd-kans-op-misstanden>.

35 Waardoor kandidaat-adoptieouders, na een gunstig gezinsrapport en advies van de Raad voor de Kinderbescherming toestemming krijgen om een kind te adopteren (artikel 5 Wobka). Deze toestemming is vier jaar geldig en kan met dezelfde termijn eenmalig verlengd worden (artikel 3 Wobka). Het verkrijgen van een beginseltoestemming is noodzakelijk voor het aanvangen van de bemiddelingsfase, wat kan resulteren in een kindvoorstel/toewijzing en in een uiteindelijke adoptie.

36 Zie: Rijksoverheid, 'Minister Dekker schort interlandelijke adoptie per direct op' (nieuwsbericht 8 februari 2021).

37 Zie bijv. (*Vanuit het perspectief van geadopteerde personen*): R. Oosterom, 'Geadopteerden: 'Adoptie is geen synoniem voor kinderhandel'', *Trouw* 28 februari 2021; S. Konniger, 'Arun werd geadopteerd en strijdt nu tegen adoptie: 'Instanties weigerden al die jaren informatie te geven'', *Algemeen Dagblad* 30 april 2021; (*Vanuit het perspectief van adoptieouders*): X, 'Adoptieouders starten petitie tegen volledige adoptiestop', *Algemeen Dagblad* 15 februari 2021; A. van Ditmars, 'Een adoptiesysteem dat echt waterdicht is: bestaat dat wel?', *Trouw* 18 februari 2021; (*Vanuit het perspectief van adoptiebemiddelaars*): X, 'Adoptiebureaus vinden adoptiestop ongefundeerd', *RTL Nieuws* (Nederlandse nieuwstak van de commerciële media holding RTL Group) 19 mei 2021.

38 Nota 'Onderzoek van interlandelijke adopties' (19 juli 2019) van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aan de leden van de Vlaamse Regering.

39 Zo was er sprake van een juridische, psychologische, ethische en historisch-sociaalwetenschappelijke deelrapport. Voor meer informatie hieromtrent.

40 Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021.

41 *Ibid.*

42 S. Grommen, 'Grote hervormingen rond adoptie op komst: minister Beke vraagt tijdelijke 'adoptiepaauze' in Vlaanderen', *VRT Nieuws* 2 september 2021, beschikbaar via: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/09/02/grote-hervormingen-op-komst-minister-beke-oppert-adoptiepaauze/>.

43 Daterend uit een periode die de verschijning van het rapport van het Vlaams Expertpanel met 6 maanden voorafging, zie: X, 'Wouter Beke: Geen noodzaak voor adoptiepaauze in Vlaanderen', *De Morgen* 2 maart 2021.

44 X, 'Vlaamse regering houdt adoptiepaauze Beke tegen', *De Standaard* 10 september 2021.

(in Vlaanderen: *geschiktheidsvonnissen*⁴⁵) kregen, maar nog geen kindvoorstel.⁴⁶

Het rapport en de initiële politieke plannen daaromtrent genoten aanvankelijk veel media-aandacht, en leidden tot een polemiek tussen voor- en tegenstanders.⁴⁷ Deze was evenwel van korte duur, en bekoelde snel toen het duidelijk werd dat een adoptiestop in Vlaanderen er niet zou komen.⁴⁸

3. Overeenkomsten en verschillen

3.1 Onderzoeksofzet en inhoud rapporten

In wat volgt, worden de opvallendste overeenkomsten en verschillen tussen het Vlaamse en het Nederlandse rapport besproken. Eerst wordt er ingegaan op de doelstelling, methodologie en vorm van beide rapporten. Vervolgens ga ik dieper in op de inhoud. Welke conclusies trokken beide rapporten, welke aanbevelingen vloeien hier (al dan niet) uit voort, en wat betekent dit of kan dit betekenen voor de toekomst van interlandelijke adoptiepraktijken in Nederland en België? Ten slotte volgt een bespreking van de manier waarop beide rapporten in hun respectievelijke jurisdictie werden onthaald.⁴⁹

Zoals eerder uiteengezet, kwamen beide rapporten tot stand naar aanleiding van politieke, beleidsmatige en media-aandacht naar wanpraktijken met interlandelijke adopties uit

het verleden. De media leken, mede door de 'sensationele' aard van de thematiek, een belangrijke activerende rol te spelen in dit proces.

Wat de inhoud betreft (zie ook *supra*) rapporteerden beide rapporten structurele problemen met betrekking tot adopties uit het verleden, voornamelijk (maar niet uitsluitend) daterend van de periode vóór de ratificatie van het Haags Adoptieverdrag 1993 door Nederland in 1998 en door België in 2005. Beide rapporten drukken zich daarbij behoorlijk tot erg kritisch uit t.a.v. wanpraktijken bij adopties uit het verleden, maar de omvang van die kritiek verschilt. Dit is te wijten aan de verschillen in doelstellingen en methodologische invalshoek. De Nederlandse onderzoekscommissie onderbouwt haar stellingen met meer en grootschaligere onderzoeksgegevens uit archief- en veldwerkonderzoek dan in Vlaanderen het geval is. Dit is, algemeen gesteld, te wijten aan budgettaire en (mede daaruit voortvloeiende) methodologische beperkingen. Voor het onderzoek dat het Vlaamse rapport voorafging werd aanvankelijk 57.000 euro gebudgetteerd.⁵⁰ Dit werd uiteindelijk tot een bedrag van 150.000 euro verhoogd.⁵¹ Het is niet gekend of het uiteindelijk bestede bedrag van laatstgenoemde bedrag afwijkt.⁵² Het werkelijk besteed bedrag voor het Nederlandse onderzoeksrapport bedroeg rond de 1.300.000 euro.⁵³ Het gegeven dat het onderzoek van Commissie-Joustra vermoedelijk bijna 10 keer meer kostte dan het onderzoek van het Vlaamse Expertpanel, leidt vanzelfsprekend tot een andere diepgang en reikwijdte van de onderzoeksbevindingen van beide commissies. Tijdens de bespreking van het rapport in het Vlaams parlement, waarbij ook de inhoudelijke en methodologische verschillen met het Nederlandse rapport bij momenten genadeloos werden onderstreept,⁵⁴ werd er geen tot weinig rekening gehouden met de grote verschillen in budgettaire ondersteuning.⁵⁵ Mede door het verschil in financiële omkadering focuste het Nederlandse rapport hoofdzakelijk op primair (fundamenteel) onderzoek, terwijl Vlaanderen

45 Waarbij de rechter, na ontvangst van de resultaten van een maatschappelijk onderzoek, de kandidaat-adoptanten geschikt verklaart om een kind te adopteren. Dit vonnis is, net zoals de Nederlandse beginseltoestemming, vier jaar geldig (artikel 1231-1/7 Ger.W.). Het kan in het kader van dezelfde adoptieprocedure telkens met 2 jaar worden verlengd (artikel 1231-1/13 Ger.W.).

46 Zie audio-fragment met interview Wouter Beke in: S. Grommen, "Grote hervormingen rond adoptie op komst: minister Beke vraagt tijdelijke 'adoptiepauze' in Vlaanderen", *VRT Nieuws* 2 september 2021, beschikbaar via: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/09/02/grote-hervormingen-opkomst-minister-beke-oppert-adoptiepauze/>; Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021, p. 21.

47 Zie o.a. (*Vanuit het perspectief van geadopteerde personen*): M. Martin, 'als ik zie hoe ik zelf verscheurd geraakt ben, moet ik besluiten dat interlandelijke adoptie gewoon niet wenselijk is', *De Morgen* 3 september 2021; A. Torbeys, 'Veel geadopteerden zijn vragende partij voor een adoptiepauze', *De Standaard* 4 september 2021; R. Van Geel, 'Adoptiepauze is broodnodig om recht te trekken wat tientallen jaren systematisch verkeerd liep', *Knack* 7 september 2021; A.M. Yusuf, 'ik sta achter de adoptiepauze want opgroeien zonder ergens bij te horen wens ik niemand toe', *De Morgen* 10 september 2021; (*Vanuit het perspectief van adoptieouders*): P. Gordts, 'Adoptiepauze roept hevige reacties op: 'Dit is niet respectvol tegenover kandidaat-ouders'', *De Morgen* 2 september 2021; K. Clemens, 'Kandidaat-adoptieouders ontzet over pauzevoorstel van Wouter Beke: 'We zijn vijf jaar van ons leven kwijt'', *Het Nieuwsblad* 2 september 2021; J. Vanden Broucke, 'Adoptie blijft een reddingsboei', *De Standaard* 3 september 2021; (*Vanuit het perspectief van adoptiebemiddelaars*): X, 'Adoptiebureaus niet blij met voorstel om buitenlandse adoptie stop te zetten', *De Wereld Vandaag (Radio1)* 2 september 2021.

48 Na aankondiging dat de adoptiepauze het niet zou halen, kwamen voorstanders van de adoptiepauze (vnl. vanuit het perspectief van geadopteerde personen) nog sporadisch in de Vlaamse media aan bod. Zie bijv.: R. Van Geel, 'Een adoptiepauze is nog altijd de enige consequente keuze', *Knack* 18 september 2021.

49 Het gaat hier om een vergelijkende reflectie van de auteur aan de hand van geraadpleegde mediabronnen over de rapporten vanaf februari 2021 (Nederland) en september 2021 (Vlaanderen) tot en met midden-november 2021. De lijst van geraadpleegde mediabronnen is niet exhaustief. Het doel is het schetsen van algemene (in het publiek discours zichtbare) tendensen voor wat de ontvangst van de rapporten betreft.

50 Zie: Nota 'Onderzoek van interlandelijke adopties' (19 juli 2019) van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aan de leden van de Vlaamse Regering. Het aanvankelijk gebudgetteerd bedrag van 57.000 euro werd uiteindelijk toegekend aan het Vlaams Centrum voor Adoptie voor onderzoek naar individuele adoptiedossiers uit Ethiopië, zoals blijvend uit email correspondentie met de bevoegde Vlaamse overheidsdiensten d.d. 9 december 2021.

51 In de vorm van een facultatieve subsidie ten belope van 150.000 euro dat toegekend werd aan het expertenpanel middels een niet-gepubliceerd Besluit van de Administrateur-Generaal van Opgroeien, zoals blijvend uit email correspondentie met de bevoegde Vlaamse overheidsdiensten d.d. 9 december 2021.

52 Ten tijde van publicatie van dit stuk was het financiële verslag omtrent budgetbesteding nog niet bekend.

53 Interne emailcorrespondentie met het Nederlandse ministerie Justitie en Veiligheid in september 2021.

54 *Hand. VI.Parl. Comm. voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2020-21*, 21 september 2021, nr. C384, p. 6 e.v. (Lorin Parys, NV-A).

55 *Hand. VI.Parl. Comm. voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2020-21*, 21 september 2021, nr. C384, p. 27 (repliek van advocate Veronique Van Asch, voorzitter van het Expertpanel Interlandelijke Adoptie).

in de eerste plaats een beleidsonderzoek voerde met een sterke focus op aanbevelingen.

Bovenstaande verschillen in acht nemend, speelden historici een grotere rol in het Nederlands onderzoek dan in het Vlaams onderzoek, dat gezien de consortium-overeenkomst tussen vier verschillende onderzoeksafdelingen van drie Belgische universiteiten multidisciplinair werd ingebed.⁵⁶ Beide rapporten hebben een empirische component voor wat surveyonderzoek betreft, maar ook hier zijn grote verschillen merkbaar in opzet en uitvoering. De Vrije Universiteit Brussel (VUB) voerde een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van geadopteerde personen, doch met een deels kwantitatieve onderzoeksopzet (*surveys*), wat leidde tot een kwalitatieve verdieping van deels kwantitatief verkregen gegevens. Dit werd gecombineerd met een stakeholderbevraging.⁵⁷ In tegenstelling tot het Nederlandse onderzoek van het CBS (rond de 3900 respondenten in totaal), werden er een 100-tal personen bevraged,⁵⁸ en was ook de vraagstelling anders. Terwijl het Nederlandse CBS onderzoek vooral een algemene vraagstelling hanteerde naar welzijnsbevinding van geadopteerde personen, focuste het VUB vragenlijstonderzoek (en de eventueel daaruit volgende interviews) op ervaringen van geadopteerden die reeds wanpraktijken hebben meegemaakt. Het doel van het CBS onderzoek was representatieve uitspraken doen over o.a. de welzijnsbevinding van geadopteerden (middels een controlegroep), met inbegrip van het kwantitatief in kaart brengen van eventuele ervaringen of kennis van misstanden onder deze sociale groep. Het VUB onderzoek focuste op geadopteerde personen die reeds kennis/ervaring hebben met wanpraktijken, en het effect dat deze hebben op hun dagelijkse leven. Ondanks het feit dat er kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de gehanteerde methodologie van het VUB-vragenlijstonderzoek, dient er bij een vergelijking tussen de empirische componenten van beide rapporten niet enkel rekening te worden gehouden met de verschillende budgettaire omkadering maar ook met de verschillende

invalshoeken ('kleinschalig kwantitatief-kwalitatief' versus 'grootschalig puur kwantitatief') van beide onderzoeken en hun methodologische beperkingen.

In wat volgt, wordt er verder gekeken naar inhoud. Welke conclusies trokken beide rapporten, en welke aanbevelingen vloeiden daaruit voort? Eerst en vooral concludeerden onderzoekers in beide landen dat er sprake was van een gevoel van gedeelde of getrapte verantwoordelijkheid (of een ontkenning van verantwoordelijkheid) door met adoptie belaste overheids- en privéactoren, zowel in België en Nederland als in landen van herkomst.⁵⁹ Het inmiddels gewijzigde juridische kader van voor de inwerkingtreding van het Haags Adoptieverdrag, waarbij er sprake kon zijn van niet-omkaderde adopties (aangeduid als 'zelfdoenerij' in Nederland of 'vrije'/'wilde adopties' in België) werd mede aangeduid als de oorzaak van misstanden met adopties in het verleden.⁶⁰ Er was immers minder controle, en daardoor minder ruchtbaarheid aan eventuele wanpraktijken met adopties. Dit ging gepaard met een mentaliteitsverschuiving omtrent de praktijk van adoptie. Onderzoekers uit beide landen wezen erop dat deze verschuiving duidelijk zichtbaar was in overheidsrapportage en mediaberichtgeving. Zo wezen parlementaire vragen die gesteld werden tijdens de laatste decennia aanvankelijk meer in de richting van belangenbehartiging van kandidaat-adoptieouders, maar werd het kindervens-gecentreerde discours gaandeweg vervangen door het meer primordiaal stellen van het belang van het adoptiekind/de geadopteerde persoon bij interlandelijke adoptie.⁶¹

Onderzoekers in beide landen onderstrepen het beschermingseffect van het Haags Adoptieverdrag voor wat betreft het voorkomen van misstanden met interlandelijke adoptie tussen verdragslanden, en daarmee ook zijn belang.⁶² Toch wordt er door beide landen de kritische kanttekening geplaatst dat ratificatie van het Haags Adoptieverdrag de kans op en de actuele frequentie van wanpraktijken niet volledig uitsluit.⁶³ Het resultaat van die gevolgtrekking is in beide rapporten anders. Zo bevat het Nederlandse rapport een aanbeveling om adoptie per direct op te schorten om een adoptiehervorming mogelijk te maken. Maar, zo stelt het rapport verder, heeft de commissie [...] "*ernstige twijfels of het mogelijk is een realistisch publiekrechtelijk systeem te ontwerpen waarin de geconstateerde misstanden niet meer voorkomen*".⁶⁴ Wie tussen de lijnen door leest, ziet hier duidelijk een aanbeveling richting een permanente Nederlandse adoptiestop.

56 Zie o.a. het interview met projectleider historicus Yannick Balk (UU) van 8 februari 2021: 'Adoptie-onderzoek laat zien: rol van historici onmisbaar in overheidsonderzoeken', beschikbaar via: www.uu.nl/nieuws/adoptie-onderzoek-laait-zien-rol-van-historici-onmisbaar-in-overheidsonderzoeken.

57 Bestaande uit 16 diepte-interviews. Zie p. 5 (Methodologie), Y. Jaspers, J. Villanueva O' Driscoll & J. Christiaens, *Wanpraktijken bij transnationale adoptie: 4. Rapport stakeholderbevraging werkveld*, 2021, beschikbaar via: <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/wta-rapport-4-addendum.pdf>.

58 Bestaande uit: (m.b.t. geadopteerde personen) 64 vervolledigde/bruikbare surveys van in totaal 134 al dan niet vervolledigde surveys en 12 diepte-interviews; (m.b.t. adoptieouders): 8 diepte-interviews en (m.b.t. stakeholders) 16 diepte-interviews. Zie: Y. Jaspers, J. Villanueva O' Driscoll & J. Christiaens, *Wanpraktijken bij transnationale adoptie: 3. Rapport vragenlijst geadopteerden*, 2021, beschikbaar via: <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-deelrapport-vragenlijst-geadopteerden.pdf>; N. Vanspauwen, J. Sermijn & G. Loots, *Wanpraktijken bij transnationale adoptie 2. Rapport bevraging geadopteerden & adoptieouders*, 2021, beschikbaar via: <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-deelrapport-bevraging-geadopteerden-adoptieouders.pdf>; Y. Jaspers, J. Villanueva O' Driscoll & J. Christiaens, *Wanpraktijken bij transnationale adoptie: 4. Rapport stakeholderbevraging werkveld*, 2021, beschikbaar via: <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/wta-rapport-4-addendum.pdf>.

59 Zie: *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 96; 133 en N. Cammu e.a., *Deelrapport Historisch-Sociaalwetenschappelijke werkgroep*, Expertentpanel Interlandelijke Adoptie, p. 41.

60 *Ibid.*

61 Zie *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 124-125; *Deelrapport Historisch-Sociaalwetenschappelijke werkgroep*, p. 34.

62 Zie *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 18; 100; *Deelrapport Historisch-Sociaalwetenschappelijke werkgroep*, pg. 39 e.v.

63 *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 10; *Deelrapport Historisch-Sociaalwetenschappelijke werkgroep*, p. 40.

64 *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 137.

Het eindrapport van het Vlaams Expertpanel beveelt ook een adoptiepauze aan, maar niet met het oog op permanente stopzetting. Het staat ook algemeen minder negatief t.a.v. de toekomst van interlandelijke adoptiepraktijken. Zoals hierboven uiteengezet, focussen een 20-tal beleidsaanbevelingen op hervorming van het interlandelijke adoptiesysteem aan de ene kant,⁶⁵ en herstelmaatregelen aan de andere kant.⁶⁶

3.2 Maatschappelijke ontvangst

In wat volgt, worden de overeenkomsten en verschillen m.b.t. de maatschappelijke (met inbegrip van politieke) reacties op de Nederlandse en Vlaamse onderzoeksrapporten besproken, alsook de (mogelijke) gevolgen hiervan voor huidig en toekomstig beleid.

Het lijkt erop dat het Nederlandse rapport zich over het algemeen negatiever uitsprak t.a.v. de mogelijke voortzetting van interlandelijke adoptiepraktijken, en dat deze houding mede werd overgenomen in de politieke en maatschappelijke receptie van het rapport. De adoptiestop die begin 2021 in Nederland werd uitgesproken (zie *supra*), is immers nog steeds van kracht.⁶⁷ Op de opschorting van adoptie kwam binnen Nederland kritiek, die zich o.a. uitte via mediaberichtgeving, maar deze kritiek leek veeleer afkomstig te zijn vanuit (juridisch) academische hoek en vanuit belangenorganisaties (adoptie-bemiddelaars, (kandidaat-) adoptieouders) dan vanuit politieke hoek.⁶⁸ Kritiek vanuit de politieke hoek was wel uitvoerig aanwezig in Vlaanderen, waar de noodzaak van een tijdelijke adoptiestop niet op politieke consensus kon rekenen. Zoals hierboven uiteengezet, botste het voorstel op politieke weerstand, waardoor het niet werd doorgevoerd. Hier werd ook in Nederland over bericht.⁶⁹ De verschillende wijze waarop er over de maatschappelijke noodzaak van een interlandelijke adoptieschorsing werd gedebatteerd, is opvallend. In Nederland lijkt de symbolische rol van een tijdelijke adoptiestop een grotere rol te spelen. In Vlaanderen hanteert men een meer terughoudende en pragmatische houding t.a.v. een adoptiepauze, met minder symbolische draagkracht tot

gevolg.⁷⁰ Dit blijkt ook uit de verschillende houding van de Nederlandse en de Vlaamse overheden m.b.t. de publieke erkenning van fouten en misstanden uit het verleden. Daar waar er in Nederland bij afkondiging van het rapport officiële excuses kwamen namens de overheid door demissionair minister Dekker,⁷¹ gebeurde dit in Vlaanderen niet. Nochtans luidde een van de aanbevelingen van het Expertpanel Interlandelijke Adoptie dat “*de Vlaamse Regering de wanpraktijken die zich bij interlandelijke adoptie hebben voorgedaan en het leed dat deze bij de betrokkenen hebben teweeggebracht, publiekelijk erkent.*”⁷² Bij publicatie van eerdere Vlaamse onderzoeksbevindingen in 2015 met betrekking tot gedwongen binnenlandse adopties die voornamelijk plaatsvonden tussen de jaren '50 en jaren '80 van de vorige eeuw, was er wel sprake van officiële excuses vanwege de Vlaamse overheid.⁷³

Ook de verschillende interpretatie van het juridisch concept ‘belang van het kind’ in/bij interlandelijke adoptie, is opvallend. Vanzelfsprekend is dit concept in heel wat juridische en beleidsmatige discussies die kinderen aangaan naar believen aanwendbaar om een politieke of andersoortige ideologische agenda te sturen; dit is bij het vraagstuk van interlandelijke adoptie niet anders. Dit gegeven hangt samen met de mate van ‘systeemkritiek’ op interlandelijke adoptie zelf,⁷⁴ versus de kritiek op wanpraktijken binnen dat systeem (dat verder niet het voorwerp uitmaakt van kritiek). Het betreft hier twee fundamentele ethische vraagstukken, die ook in een Vlaams (ethisch) deelrapport werden aangeduid als “ethiek van adoptie” en “ethiek in adoptie”.⁷⁵ Hoewel beide eindrapporten beide vormen van kritiek bevatten, bevat het Nederlands rapport mijns inziens een verder doorgevoerde of meer substantiele systeemkritiek dan het Vlaamse eindrapport (en de politieke receptie van dit rapport). Dit kan mogelijk verklaren waarom een adoptiepauze in Nederland wel als maatschappelijk noodzakelijk werd geacht, maar in Vlaanderen niet. Het strekt zich ook uit naar de verschillende invulling van

65 O.a. het instellen van een pool van kandidaat-adoptieouders, onderzoek naar ruime vormen van meerouderschap, zoals open adoptie, en een meer passieve houding in de totstandkoming van adopties. Zie Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021, p. 25 e.v.

66 O.a. vereenvoudigde administratieve procedures, de aanleg van een gedeeld archief, en sociale en financiële overheidssteun. Zie Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021, p. 28 e.v.

67 Zie: Rijksoverheid, ‘Dekker: Bij adoptie uit het buitenland blijft er altijd kans op misstanden’ (nieuwsbericht 4 juni 2021), beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/04/dekker-bij-adoptie-uit-het-buitenland-blijft-er-altijd-kans-op-misstanden>.

68 Zie o.a. H. van Loon, ‘Blinde vlek Commissie Joustra voor Adoptieverdrag’, *Nederlands Juristenblad* 2021, 842-846; X, ‘Adoptieouders starten petitie tegen volledige adoptiestop’, *Algemeen Dagblad* 15 februari 2021; A. van Ditmars, ‘Een adoptiesysteem dat echt waterdicht is: bestaat dat wel?’, *Trouw* 18 februari 2021; X, ‘Adoptiebureaus vinden adoptiestop ongefundeerd’, *RTL Nieuws* 19 mei 2021; X, ‘Adoptiestop’ blijft van kracht, ondanks kritiek van bureaus en ouderorganisaties’, *NOS* 4 juni 2021.

69 Zie: E. Maerevoet, ‘Toch geen adoptiepauze: Vlamingen zullen nog kinderen uit buitenland kunnen adopteren’, *VRT Nieuws* 10 september 2021.

70 Zo werd een adoptiepauze in Vlaanderen opeenvolgend (aanvankelijk) onnodig, vervolgens nodig en tot slot onnodig geacht, zie: X, ‘Wouter Beke: Geen noodzaak voor adoptiepauze in Vlaanderen’, *De Morgen* 2 maart 2021; S. Grommen, ‘Grote hervormingen rond adoptie op komst: minister Beke vraagt tijdelijke ‘adoptiepauze’ in Vlaanderen’, *VRT Nieuws* 2 september 2021; X, ‘Vlaamse regering houdt adoptiepauze Beke tegen’, *De Standaard* 10 september 2021.

71 Zie: Rijksoverheid, ‘Minister Dekker schort interlandelijke adoptie per direct op’ (nieuwsbericht 8 februari 2021), beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/02/08/minister-dekker-schort-interlandelijke-adoptie-per-direct-op>.

72 Zie Expertpanel interlandelijke adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021, p. 34.

73 Zie: X, ‘Vlaanderen excuseert zich voor gedwongen adopties’, *De Morgen* 24 november 2015.

74 Waarbij de praktijk van ‘legale’ interlandelijke adoptie (veeleer vanuit een postkoloniale benadering) toenemend in vraag wordt gesteld, zie bijv. P. Bos & H. Westra, ‘Interlandelijke adoptie is onwenselijk’, *De Volkskrant* 20 januari 2017; H. Westra, ‘Morele integriteit is ver te zoeken bij het adoptiebeleid’, *Trouw* 10 april 2018; H. Salm, ‘Antropologe: Ook legale adoptie moet stoppen’, *Trouw* 7 december 2018.

75 Zie: S. Withaecx, *Deelrapport: ethische vragen en dilemma’s bij transnationale adoptie*, 2021, beschikbaar via: <https://www.opgroei.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-deelrapport-ethische-vragen.pdf>.

het 'belang van het kind'. Waar demissionair minister Dekker stelt dat de invoering (en daaropvolgende verlenging) van de Nederlandse adoptiepauze het belang van het kind in het algemeen dient, stelde enkele politici in het Vlaams Parlement net het tegenovergestelde. Als het uitgangspunt is dat interlandelijke adoptie een internationale kindbeschermingsmaatregel is in belang van het kind, dan druipt een adoptiepauze en een toekomstige passieve houding t.a.v. interlandelijke adoptie volgens de betreffende politici net in tegen dat belang.⁷⁶ ("Alles draait om het belang van het kind, maar we moeten niet ineens een heel ander beleid voeren dan vandaag").⁷⁷

Kritiek op de negatieve invulling van belang van het kind kwam wel veelvuldig terug in Nederlandse mediareportage. Zoals hierboven uiteengezet, leidden het voorstel tot een adoptiestop (Vlaanderen) en de effectieve implementatie ervan (Nederland) in beide landen tot een (media-)polemie die langer aanhield in Nederland. Zowel in het Vlaamse als in het Nederlandse publieke discours zijn bepaalde perspectieven van bij de adoptie betrokken actoren onder- of overbelicht in de mediarepresentatie, hetgeen o.a. verband houdt met de zichtbaarheid-bias, sensationisme en agendasetting-bias van de media.⁷⁸ Zo kwam het perspectief van (kandidaat-)adoptieouders en adoptiebemiddelaars voornamelijk aan bod in het kader van kritiek op de adoptiestop, en bleef het perspectief van geadopteerde personen grotendeels onzichtbaar.⁷⁹ Ook leek de mediarepresentatie van de gebeurtenissen rond interlandelijke adoptie zowel in Nederland als in Vlaanderen hoofdzakelijk gefocust op de eventuele consequenties van de adoptiepauze op de betrokken actoren, met name kandidaat-adoptieouders. Het perspectief van geadopteerde personen en/of de voorstellen m.b.t. herstelmaatregelen (zoals het mogelijk maken van sociale, administratieve en financiële steun)⁸⁰ leken minder media-aandacht te genereren. Vooral in Vlaanderen was dit opvallend. Het

voorgaande ligt mogelijk in lijn met de traditionele verankerde positie van (kandidaat-) adoptieouders en -bemiddelaars als behoorlijk machtige actoren in het adoptielandschap.

4. Toekomstige uitdagingen

België (Vlaanderen) en Nederland wacht een belangrijke, doch moeilijke taak om tot een hervorming te komen van het huidige adoptielandschap, dat thans in beide landen juridisch is ingevuld conform de beginselen van het Haags Adoptieverdrag. De in deze bijdrage besproken rapporten, alsook de politieke en maatschappelijke ontvangst van beide rapporten, zullen ongetwijfeld een belangrijke katalysator zijn voor toekomstige hervormingen. Het heroverwegen van het interlandelijke adoptiebeleid en de desbetreffende wetgeving in Nederland en Vlaanderen is een werk van lange adem en verschillende routes staan open voor de wetgever.⁸¹ Maatregelen die betrekking hebben op adopties uit het verleden, hebben vooral betrekking op herstel, erkenning en nazorg. Deze maatregelen zijn in het belang van de geadopteerde personen en naaste bij misstanden betrokken personen voor wat betreft het rechtzetten van wanpraktijken uit het verleden. Het gaat om een signaal van de samenleving naar haar burgers dat de ervaringen, meningen en problemen van individuen en groepen mensen gehoord worden en erkenning verdienen. Het doel is om wanpraktijken met interlandelijke adoptie uit het verleden – voor zover mogelijk – te herstellen.

Maatregelen die daarentegen betrekking hebben op toekomstige adopties, hebben tot doel om toekomstige wanpraktijken – voor zover mogelijk – te voorkomen. Hoewel zulke maatregelen niets veranderen aan de adopties waarbij zich misstanden hebben voorgedaan in het verleden, vormen deze maatregelen eveneens een duidelijk (symbool) signaal.

Bij zowel de herstel- als hervormingsmaatregelen rijzen significante uitdagingen voor overheid en beleidsmakers.⁸² Een fundamentele hervorming van adoptie brengt, zoals aangekaart door demissionair minister Dekker, verschillende dilemma's met zich mee,⁸³ waarop ik niet dieper inga. Ik bespreek nog kort twee uitdagingen waarvan vermoed wordt dat de significantie in de toekomst zal toenemen.⁸⁴

76 Bijv. omdat het vaak lijkt te gaan om *special needs* kinderen, wat voor de toets van 'belang van het kind' in het interlandelijk adoptiediscours een rol speelt of kan spelen. Zie o.a. L. Parys, 'Adoptiepauze laat kwetsbare kinderen in de steek' (politiek standpunt Vlaams parlementslid d.d. 2 september 2021), beschikbaar via: <https://www.lorinparys.be/nieuws/adoptiepauze-laet-kwetsbare-kinderen-in-de-steek>; zie verder voor wat het gepercipieerde belang van *special needs* kinderen bij interlandelijke adoptie betreft: *Hand. VI.Parl. Comm. voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2020-21*, 21 september 2021, nr. C384, p. 17.

77 *Hand. VI.Parl. Comm. voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2020-21*, 21 september 2021, nr. C384, 38 (citaat M. Vande Reyde (Open Vld)).

78 J.-M. Eberl, H.G. Boomgaarden & M. Wagner, 'One Bias Fits All? Three Types of Media Bias and Their Effects on Party Preferences', *Communication Research* 2015, 1125-1148.

79 Dit valt vooral op voor wat betreft het 'anti-adoptiepauze' of 'pro-interlandelijke adoptie' perspectief uitgaande van geadopteerde personen zelf. Zie bijv. het artikel van R. Oosterom, 'Geadopteerden: 'Adoptie is geen synoniem voor kinderhandel'', *Trouw* 28 februari 2021; waarin geadopteerde personen met een positieve houding t.a.v. interlandelijke adoptie worden omschreven als "de zwijgende massa geadopteerden".

80 Zie o.a. voor wat Nederland betreft: Brief van de Minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker van 10 december 2021, nr. 3674753, beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuwsbrieven/expertisecentrum-interlandelijke-adoptie/2021/nieuwsbrief-expertisecentrum-interlandelijke-adoptie-december-2021>.

81 Zie wat Nederland betreft ook: RSJ, *Bezinning op interlandelijke adoptie*, Den Haag, oktober 2016.

82 Zo werd er gesteld in het Vlaams parlement dat het 'verder kijken dan enkel een adoptiestop' een belangrijke uitdaging vormt voor de komende jaren. Zie: *Hand. VI.Parl. Comm. voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2020-21*, 21 september 2021, nr. C384, p. 12; Rijksoverheid, 'Dekker: Bij adoptie uit het buitenland blijft er altijd kans op misstanden' (nieuwsbericht 4 juni 2021), beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/04/dekker-bij-adoptie-uit-het-buitenland-blijft-er-altijd-kans-op-misstanden>.

83 Zie de aangehaalde drie dilemma's bij de verlenging van de adoptiepauze door Dekker in het hierboven geciteerde nieuwsbericht.

84 Door de auteur geselecteerd op basis van zichtbaarheid in (1) de rapporten, (2) de publieke en politieke receptie van deze rapporten en (3) mediareportage in de nasleep van publicatie.

Een eerste uitdaging heeft betrekking op de vraag naar overheidsaansprakelijkheid t.g.v. adoptiewanpraktijken, en is (voorlopig) voornamelijk aan de orde binnen Nederland. Een tweede vraag betreft de hervorming van adoptiepraktijken in het kader van het concept van meerouderschap, en ligt thans vooral voor in België/Vlaanderen.⁸⁵

Wat eventuele *overheidsaansprakelijkheid* betreft voor misstanden met interlandelijke adoptie binnen Nederland, heeft het rapport van Commissie-Joustra zowel een deur opengezet als een deur gesloten. De commissie erkent dat de overheid systematisch heeft weggekeken en een nalatige houding heeft aangenomen in het verleden, waardoor misstanden niet tijdig zijn opgemerkt noch adequaat werden verholpen. De commissie expliciteert evenwel dat zij geen oordeel velt over juridische schuld en aansprakelijkheid.⁸⁶ Deze kwestie blijft niettemin actueel. Tijdens het persmoment n.a.v. de toespraak door demissionair minister Dekker bij de in ontvangstneming van het Nederlandse rapport maakte de eventuele overheidsaansprakelijkheid een vraag uit van aldaar aanwezige journalisten.⁸⁷ Bovendien verkondigde demissionair minister Dekker dat de overheid zich bij vorderingen in verband met interlandelijke adoptie niet meer zal beroepen op de verjaring.⁸⁸ Eerder werd een zaak tegen de Nederlandse staat, aangespannen door een Sri Lankaanse geadopteerde in 2020 verjaard verklaard door rechtbank Den Haag.⁸⁹ Hiertegen werd hoger beroep aangekend. Door de uitspraak van Dekker wordt de rechtspositie van geadopteerde personen die een procedure (willen) starten tegen de overheid, versterkt.⁹⁰ Zo dienden naar aanleiding van de uitspraak van Dekker twaalf geadopteerde personen uit Sri Lanka en een groep geadopteerde personen uit Indonesië, schadeclaims in tegen de Nederlandse overheid voor gemaakte kosten. Deze hadden betrekking op de zoektocht naar afstammingskennis, als onderdeel van het recht op identiteit (zoals vervat in artikel 8 EVRM). Het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid wees deze aansprakelijkheid in de zomer van 2021 af.⁹¹

In november 2021 volgden twee uitspraken van rechtbank Den Haag over twee interlandelijke adoptiezaken, waarbij de ingediende vorderingen tot schadeclaim in de ene zaak (gedeeltelijk) werden toegewezen en in de andere zaak werden afgewezen.⁹² De rechtbank besloot in de eerste zaak (m.b.t. een frauduleus verlopen adoptie uit Brazilië) dat er sprake was van onrechtmatig overheidshandelen t.a.v. de eiser in licht van zijn recht op identiteit.⁹³ De uitspraak is een primeur voor Nederland: voor de eerste keer wordt de Nederlandse overheid veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding⁹⁴ aan een geadopteerd persoon vanwege misstanden met interlandelijke adoptie uit het verleden.⁹⁵ De vorderingen van een uit Bangladesh geadopteerd persoon, die het voorwerp uitmaakten van een tweede uitspraak van rechtbank Den Haag, werden afgewezen. Hier kon de rechtbank geen foutief overheidshandelen – en eventueel daaruit voortvloeiende overheidsaansprakelijk – vaststellen.⁹⁶ Het is mogelijk dat bovengenoemde zaken nog zullen worden uitgevochten voor een rechter en dat er nog andere zaken zullen volgen in Nederland (en mogelijk België) omtrent schadeclaims betreffende kosten van geadopteerde personen voor rootsreizen of afstammingsonderzoek in landen van herkomst.

Ten tweede wordt het westers concept van exclusief tweeouderschap binnen België en Nederland (en andere westerse landen) toenemend ter discussie gesteld. *Meerouderschap* is al langer een punt van discussie in de Nederlandse politiek, maar België lijkt nu een inhaalbeweging door te voeren door meerouderschap expliciet te benoemen in het arsenaal aan alternatieve visies op ouderschap en adoptiepraktijken. Zo werden vormen van meerouderschap, zoals open adoptie⁹⁷ en de link tussen adoptie en pleegzorg, expliciet besproken in het Vlaamse rapport van het Expertpanel Interlandelijke Adoptie en/of naar aanleiding van de politieke receptie van het rapport.⁹⁸ Meerouderschap is vanuit antropologisch oogpunt reeds een gangbare praktijk in vele Afrikaanse, Oceanische, Aziatische en Zuid-Amerikaanse landen, maar staat op gespannen voet met de filosofie van het Haags Adoptieverdrag.⁹⁹ Zo bevat artikel 29 een expliciet verbod op (voorafgaandelijk) contact tussen afstandsouders en adoptieouders.

85 Ondanks het feit dat meerouderschap sinds jaar en dag meer politieke, publieke en media-aandacht heeft gegenereerd in Nederland dan in België het geval is, komt meerouderschap expliciet ter sprake in Vlaanderen naar aanleiding van de publicatie van het rapport van het Expertpanel Interlandelijke Adoptie. Dit vraagstuk is dus momenteel vooral in Vlaanderen relevant voor wat interlandelijke adoptie betreft.

86 *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 11.

87 Zie: Persmoment Ministerie van Justitie en Veiligheid, beschikbaar via: https://www.youtube.com/watch?v=-bT_eUSGm8&t=535s (vanaf minuut 26:30). Ondanks het feit dat de vraag naar overheidsaansprakelijkheid ook gesteld werd door een Vlaams parlementslid tijdens de bespreking van het Vlaams rapport, ligt deze vraag momenteel prominenter voor in het Nederlands adoptiedebat omdat er in Nederland al (pogingen tot) schadeclaims door geadopteerde personen werden ingediend (zie ook verder).

88 Zie: Rijksoverheid, 'Minister Dekker schort interlandelijke adoptie per direct op' (nieuwsbericht 8 februari 2021).

89 Rechtbank Den Haag 9 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8735.

90 Zie: Rijksoverheid, 'Minister Dekker schort interlandelijke adoptie per direct op' (nieuwsbericht 8 februari 2021).

91 Zie: Zembla 7 juni 2021, 'Aansprakelijkheidsclaim van geadopteerden uit Indonesië afgewezen door Staat', beschikbaar via: <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/staat-wijst-aansprakelijkheidsclaim-van-geadopteerden-uit-indonesie-af>; zie X, 'Staat weigert schadevergoeding geadopteerden Sri Lanka na falend toezicht op gesjoemel', *Algemeen Dagblad* 28 juli 2021.

92 Rechtbank Den Haag 24 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12780 en ECLI:NL:RBDHA:2021:12781.

93 Rechtbank Den Haag 24 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12780, r.o. 4.74.

94 Waarbij de hoogte van het bedrag nog in een afzonderlijke, daarvoor gebruikelijke procedure zal worden bepaald (de zogenaamde *schadestaatprocedure*), zie Rechtbank Den Haag 24 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12780, r.o. 5.6.

95 Aldus de advocaat van de eiser in een verklaring aan Het Algemeen Nederlands Persbureau, zie: X, 'Staat moet schadevergoeding betalen om illegale adoptie', *NOS Nieuws* 24 november 2021.

96 Rechtbank Den Haag 24 november 2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:12781, r.o. 5.74.

97 Hierbij bestaan verschillende gradaties van contact tussen geadopteerde personen en hun oorspronkelijke familie wat al dan niet juridisch omkaderd kan worden, zie: Expertpanel Interlandelijke Adoptie, *Eindrapport Interlandelijke Adoptie*, 14 augustus 2021, p. 24.

98 Zie o.a.: W. Beke (CD&V), 'Meerouderschap is de essentie van een paradigmashift in interlandelijke adoptie', *Knack* 21 september 2021.

99 Zie verder: S. Howell, *The Kinning of Foreigners: Transnational Adoption in a Global Perspective*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2006, 255 p.

Het is maar de vraag of het strikt 'clean slate' beginsel van het Haags Adoptieverdrag – dat erin bestaat dat alle juridische banden met de eerste ouders en oorspronkelijke familieleden in landen van herkomst, verbroken worden – nog past in de huidige tijdsgeest. Dit is met name relevant voor wat het recht op identiteit (en daarmee verband houdende recht op afstammingskennis en ontstaansgeschiedenis) betreft.¹⁰⁰ Daartegenover staat dat open adoptie, collaboratieve ouderschapsprojecten en internationale pleegzorg heel wat praktische en juridische moeilijkheden met zich meebrengen.¹⁰¹ Deze en vele andere uitdagingen zullen het voorwerp zijn van het toekomstige adoptiedebat in België en Nederland.

100 Vervat in de artikelen 7 en 8 IVRK. Zie ook: *Kind en Ouders in de 21ste Eeuw: Rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap*, Den Haag, Xerox/OBT, 2016, p. 28 e.v.

101 Zoals ook aangehaald tijdens de bespreking van het Vlaams rapport in het Vlaams parlement. Zie: *Hand. VI.Parl. Comm. voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2020-21*, 21 september 2021, nr. C384, p. 26-28; 40.