

A watercolor illustration of a person in a blue suit carrying a brown suitcase, standing on a yellowish ground. In the background, there is a large, complex geometric structure made of thin lines and semi-transparent colored planes (red, purple, green) against a blue sky. A dark green diagonal overlay covers the right side of the image.

Andersson
Elffers
Felix

Herontwerp stelsel interlandelijke adoptie

Verkenning publiekrechtelijk stelsel

Datum

23 november 2021

Opdrachtgever

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Onderzoeksteam

Carmen van Schoubroeck, Mees van Tooren, Koen Bron, Ineke Hoekstra, Jim Romijn

Afbeelding voorpagina

Carmen van Schoubroeck

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Vraag aan AEF	3
1.3	Afbakening en kaders	4
/ 2	Huidige stelsel	5
2.1	Wettelijke kaders	5
2.2	Betrokken partijen en proces in Nederland	6
2.3	Toezicht en waarborgen	7
2.4	Cijfers	9
2.5	Financiering	10
/ 3	Herinrichting stelsel	14
3.1	Uitgangspunten publiekrechtelijke inrichting	14
3.2	Contouren publiekrechtelijke bemiddeling	15
/ 4	Publiekrechtelijke organisatie	17
4.1	Mogelijke organisatievormen bemiddelende partij	17
4.2	Vergelijking van de organisatievormen	18
4.3	Bemiddeling bij bestaande organisatie	20
4.4	Tussenconclusie publiekrechtelijke organisatie	21
4.5	Stichting die publiekrechtelijk wordt ingebed	22
/ 5	Impact	24
5.1	Uitvoering	24
5.2	Kosten	25
5.3	Wetgeving	27
5.4	Transitie	29
/ 6	Advies	32
/ A	Bijlage: Overzicht kenmerken organisatievormen	34
/ B	Bijlage: Lijst geïnterviewden	36

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 4 juni jl. zond de Minister voor Justitie en Veiligheid een brief naar de Tweede Kamer¹. Daarin heeft de Minister een eerste verkenning gepresenteerd naar de inrichting van een publiekrechtelijk stelsel voor interlandelijke adoptie: *Verkenning naar een publiekrechtelijk systeem voor interlandelijke adoptie en sterker internationaal toezicht*.

Deze brief aan de Kamer vormde een volgende stap na de publicatie van het rapport² van de Commissie Onderzoek interlandelijke adoptie, ook wel de Commissie Joustra genoemd. Deze commissie onderzocht de misstanden die zich in het verleden bij interlandelijke adoptie hebben voorgedaan. De Commissie stelde vast dat zich tussen 1967 en 1998 (de periode waar het onderzoek zich hoofdzakelijk op richtte) ernstige misstanden hebben voorgedaan: niet altijd heeft het belang van het kind voorop gestaan. De Commissie gaf bovendien aan dat de kans op misstanden nog steeds aanwezig is in het huidige stelsel. De Commissie wijst hierbij zowel op de inrichting van het stelsel in Nederland, als op de rol van bemiddelaars in de landen van herkomst.

Het rapport van de Commissie Joustra was voor de Minister voor Rechtsbescherming aanleiding om adoptieprocedures per direct op te schorten. Sindsdien zijn er geen nieuwe beginseltoestemmingen meer afgegeven. In de beleidsreactie op het rapport van de Commissie heeft de Minister aangekondigd de mogelijkheden van een publiekrechtelijk alternatief voor het huidige adoptiestelsel te willen verkennen³.

Vervolgens is een traject in gang gezet waarin verkend wordt of en hoe een publiekrechtelijk alternatief voor het adoptiesysteem mogelijk is. Dit met als doel het risico op misstanden weg te nemen.

1.2 Vraag aan AEF

AEF is gevraagd de verkenning naar een publiekrechtelijk stelsel verder uit te werken:

- ▶ De omslag van de verkenning naar een concreet ontwerp voor een publiekrechtelijk systeem voor interlandelijke adoptie (o.a. actoren en taken);
- ▶ In beeld brengen van de impact van een transitie naar een publiekrechtelijk systeem voor interlandelijke adoptie (op o.a. structurele kosten en wet- en regelgeving).

Deze uitwerking is in dit rapport opgenomen. Het toetsen van de haalbaarheid in zijn algemeenheid of bij één van de (beoogd) uitvoerende partijen, was geen deel van deze opdracht.

¹ Kamerstukken, 31265, nr. 93

² Rapport Commissie Onderzoek interlandelijke adoptie, februari 202

³ Kamerstukken, 31265, nr 79

1.3 Afbakening en kaders

Haags Adoptieverdrag als uitgangspunt

In de uitwerking van het publiekrechtelijk stelsel vormt het Haags Adoptieverdrag het uitgangspunt. Het ontwerp moet passen binnen de kaders en eisen die het Haags Adoptieverdrag stelt. Natuurlijk is ook aanpassing van het Verdrag een mogelijkheid, maar dit vergt een geheel ander traject wat tot instemming van alle bij het Verdrag aangesloten landen moet leiden.

Focus op Nederland

Het ontwerp richt zich op de vormgeving van een publiekrechtelijk stelsel *in Nederland*. In het ontwerp wordt gekeken naar de taken die in Nederland onderdeel zijn van het proces van interlandelijke adoptie en de partijen die daar in Nederland bij betrokken zijn. De inrichting van het toezicht is daar onderdeel van.

Zoals in de eerdere verkenning is beschreven, zijn er in het buitenland ook privaatrechtelijke partijen betrokken bij de bemiddeling in adoptieprocedures. Daar gaat dit onderzoek niet over.

Overigens wordt op dit moment door de Centrale Autoriteit verkend of intensievere samenwerking met een beperkter aantal herkomstlanden mogelijk is en wat daarvan de voor- en nadelen zijn. Deze ontwikkelingen vallen buiten de reikwijdte van deze verkenning naar het publiekrechtelijk maken van het stelsel. Het eventueel samenwerken met een beperkter aantal landen van herkomst kan zowel binnen het huidige als binnen een publiekrechtelijk stelsel van interlandelijke adoptie vorm krijgen.

In dit ontwerp ligt de focus op het herinrichten van het stelsel voor interlandelijke adoptie op een dusdanige manier, dat de risico's die zijn gesignaleerd worden verkleind of weggenomen.

Bredere context

Rondom het vraagstuk interlandelijke adoptie spelen diverse ontwikkelingen. Deze zijn mogelijk van invloed op de verdere uitwerking van een publiekrechtelijk stelsel. Daarmee is in de uitwerking van deze verkenning nog geen rekening gehouden. Denk bijvoorbeeld aan het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Dit scenario is voor de zomer aan de Tweede Kamer aangeboden en in consultatie gegaan. Onderdeel van het voorliggende scenario is een grote organisatorische verandering in de uitvoering van de jeugdbescherming, door samenvoeging van de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en Gecertificeerde Instellingen in regionaal werkende Veiligheidsteams. Deze ontwikkelingen kunnen ook van invloed zijn op de wijze waarop een publiekrechtelijk stelsel in de praktijk invulling kan krijgen.

/ 2 Huidige stelsel

2.1 Wettelijke kaders

De wijze waarop interlandelijke adoptie is ingericht en georganiseerd, vloeit in hoofdzaak voort uit het *Haags Adoptieverdrag* en de *Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)*.

De opstelling van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) leidde tot het Haags Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie (het Haags Adoptieverdrag). Het Haags Adoptieverdrag is in 1998 door Nederland geratificeerd. Met de Wobka is het Haags Adoptieverdrag in Nederland geïmplementeerd.

Haags Adoptieverdrag

Het Haags Adoptieverdrag heeft als basis dat het in het belang van het kind is om in een *gezin* op te groeien. Als kinderen niet bij hun biologische familie kunnen opgroeien én er in het eigen land geen mogelijkheden zijn duurzaam in een adoptie- of pleeggezin op te groeien, kan interlandelijke adoptie een mogelijkheid zijn. Het doel van het Haags Adoptieverdrag is te waarborgen dat adoptie plaatsvindt in het belang van het kind en de grondrechten van het kind gewaarborgd worden. Daarnaast heeft het Verdrag tot doel erkenning van adopties te verzekeren die overeenkomstig het verdrag tot stand zijn gekomen en de samenwerking tussen de staten die zijn aangesloten bij het verdrag te bevorderen.

Hiertoe zijn in het Haags Adoptieverdrag o.a.:

- ▶ Taken en verantwoordelijkheden geformuleerd van de Centrale Autoriteit (CA), waarin ieder land dat is aangesloten bij het Verdrag moet voorzien;
- ▶ Eisen geformuleerd waaraan een vergunninghoudende instelling die door de CA taken toevertrouwd heeft gekregen, moet voldoen;
- ▶ Procedurele eisen geformuleerd waaraan een interlandelijke adoptie moet voldoen, zowel als het gaat om de afstandsprocedure, de procedure waarin wordt vastgesteld of aspirant adoptieouders aan de eisen voldoen en geschikt zijn als de procedure waarin ouders gematcht worden met het adoptiekind.

In het Verdrag is vastgelegd dat één van de taken van de CA is dat het 'alle passende maatregelen neemt om het ten onrechte genieten van financieel of ander voordeel in verband met de adoptie te voorkomen en alle praktijken die in strijd zijn met de doelstellingen van het Verdrag te verhinderen.' Dit is tevens opgenomen in artikel 15 van de Wobka en vertaald naar het *Kwaliteitskader* dat door de vergunninghouders is opgesteld.

Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)

In de Wobka is opgenomen op welke wijze het Haags Adoptieverdrag in Nederland wordt geïmplementeerd in Nederland. De Wobka heeft dus betrekking op de wijze waarop het interlandelijk adoptiestelsel in Nederland is ingericht. Daartoe bevat de Wobka wettelijke kaders op diverse vlakken:

- ▶ De beginseltoestemming die aspirant adoptieouders moeten verkrijgen;
- ▶ Het verkrijgen van een vergunning voor bemiddeling in adoptieprocedures;
- ▶ De werkzaamheden van vergunninghouders;

- ▶ De opneming van het adoptiekind;
- ▶ De (afbakening van de) taken van de IGJ op het gebied van toezicht.

Besluit opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Bobka)

Tot slot zijn in het *Besluit opneming buitenlandse kinderen voor adoptie* (Bobka) op een aantal vlakken nadere regels geformuleerd. Hiermee krijgt de Wobka nadere invulling, Het gaat om:

- ▶ De eisen die worden gesteld aan de rechtspersoon die de aspirant adoptieouders informeert
- ▶ De benodigde goedkeuringen voor veranderingen in het statuut van de rechtspersoon
- ▶ De bekostiging van de algemene voorlichtingen
- ▶ De regels over de begroting van de rechtspersoon
- ▶ De mogelijkheid voor de CA om subsidies te verlenen aan de rechtspersoon
- ▶ De veranderingen in het statuut van de vergunningshouder
- ▶ De verantwoordelijkheden van de vergunningshouder

2.2 Betrokken partijen en proces in Nederland

In Nederland is een aantal partijen betrokken in de uitvoering van het adoptieproces. Het gaat om het Fiom, de Raad voor de Kinderbescherming, de vergunninghouders, de Centrale Autoriteit, de IND en de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming. Dit zijn de partijen die een rol hebben in het primair proces, waarin de adoptie wordt gerealiseerd. Het gaat om:

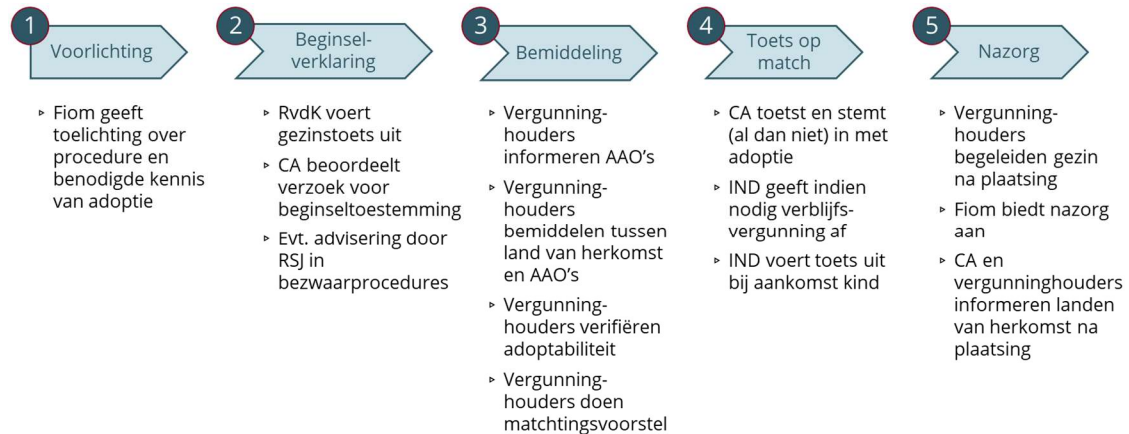
Organisatie	Hoofdtaken
Publiek	
Centrale Autoriteit	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beslist over verzoeken tot beginseltoestemming ▶ Stemt in met een matchingsvoorstel voor adoptie, of wijst deze af ▶ Besluit over bezwaren bij een afwijzing op de beginseltoestemming.
IND	▶ Geeft na controle van documenten (voorlopige) verblijfsvergunning ⁴
Raad vd Kinderbescherming	▶ Voert gezinsonderzoek uit
Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming	▶ Adviseert CA in bezwaarprocedures i.h.k.v. de beginseltoestemming
Privaat	
Fiom	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Geeft informatie over adopties in algemene zin ▶ Geeft voorlichting over adoptie aan aspirant adoptieouders ▶ Biedt op aanvraag nazorg aan adoptieouders
Vergunninghouders	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bemiddelt tussen aspirant adoptieouders en bevoegde instanties in land van herkomst van het kind ▶ Verifieert betrouwbaarheid buitenlandse contacten bij bemiddeling ▶ Stelt matchingsvoorstel op ▶ Begeleidt adoptieouders na plaatsing kind ▶ Rapporteert aan land van herkomst over verloop plaatsing ▶ Onderhoudt contacten met partnerorganisaties in landen van herkomst

Tabel 1: Organisaties in het adoptiestelsel

⁴ Indien dit nodig is. Of dit het geval is, is geregeld in de Vreemdelingenwet. Dit is o.a. afhankelijk van het land van waaruit adoptie plaatsvindt.

Een deel van de taken die worden uitgevoerd in het kader van adoptieprocedures is hiermee al publiekrechtelijk georganiseerd. De Centrale Autoriteit, de Raad voor de Kinderbescherming, IND en de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugd zijn alle vier publiekrechtelijke organisaties. Het Fiom en de vergunninghouders zijn dat niet. De voorlichtende en bemiddelende taken worden door private partijen uitgevoerd. De voorlichtende taken worden wel deels publiek gefinancierd.

Het proces dat (aspirant) adoptieouders in Nederland doorlopen kent vervolgens de volgende (hoofd)stappen:



Het werk van de vergunninghouders in dit proces heeft een specifiek karakter. Vergunninghouders bemiddelen in 'het vinden van ouders bij een kind' en niet in 'het vinden van een kind voor ouders'. In dit proces gaat het om:

- Het begeleiden van ouders bij een proces in de persoonlijke levenssfeer en in een proces dat deels onzeker is
- Het realiseren van een vertrouwde en betrouwbare samenwerking met partners in landen van herkomst
- Het realiseren van flexibiliteit om aansluiting te houden samenwerkingspartners in landen van herkomst, o.a. als het gaat om werktijden en type communicatiekanalen.

Vergunninghouders nemen geen beslissingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat gebeurt door de Centrale Autoriteit, die over het verstrekken van de beginselverklaring beslist en ook de taak heeft al dan niet in te stemmen met het matchingsvoorstel. De Raad van de Kinderbescherming heeft een adviserende rol in het proces van het verstrekken van de beginselverklaring, door uitvoering van de gezinstoets. De taken van de Centrale Autoriteit en de Raad kenmerken zich dus als adviserend, beoordelend en toetsend of beslissend.

2.3 Toezicht en waarborgen

In het huidige adoptiestelsel is het toezicht op verschillende niveaus belegd en wordt dit door verschillende partijen uitgevoerd.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

In de Wobka is verankerd dat de IGJ is belast met het toezicht op de volgende terreinen:

- De reikwijdte van de vergunningverlening (art. 16 Wobka)

- ▶ Het uitoefenen van de taken van de vergunninghouder binnen deze reikwijdte (art. 20 en 21 Wobka)
- ▶ De in- en uitschrijving van aspirant adoptieouders in een centraal register (art. 22 Wobka)
- ▶ Het voeren van een deugdelijke administratie door de vergunninghouder en het verstrekken van een verslag over de uitgevoerde werkzaamheden aan de Minister (art. 23 Wobka).

De IGJ hanteert een toezichtkader waarin zij haar toezichthoudende taak invulling geeft aan de hand van drie hoofdthema's: kindgerichte bemiddeling, de kundige medewerker en goed bestuur. De normen die in het toezichtkader zijn opgenomen, vinden hun grond in de Wobka, het Haags Adoptieverdrag en de Bobka, maar ook in het Kwaliteitskader⁵ dat de vergunninghouders zelf hebben geformuleerd. Dit is een zgn. veldnorm, waar de IGJ eveneens op toetst. De IGJ heeft enkel informele interventies tot haar beschikking om vergunninghouders aan te spreken en te stimuleren verbeteringen aan te brengen. De IGJ heeft geen bestuursrechtelijke handhavingmogelijkheden.

Om over een verzoek van (verlenging) van een vergunning te kunnen beslissen, vindt de minister het van belang om te weten hoe de inspectie het bemiddelingsproces een vergunninghouder beoordeelt. De inspectie onderzoekt in hoeverre een vergunninghouder erin slaagt een kwalitatief verantwoord bemiddelingsproces te bieden. De uitkomsten van het onderzoek van de inspectie neemt de minister mee in zijn besluit om de vergunning wel of niet te verlengen.

Daarnaast zijn vergunninghouders verplicht om calamiteiten te melden bij de inspectie wat aanleiding kan zijn voor nader onderzoek en verder kan de inspectie onderzoek doen als zij daarvoor signalen ontvangt.

Centrale Autoriteit

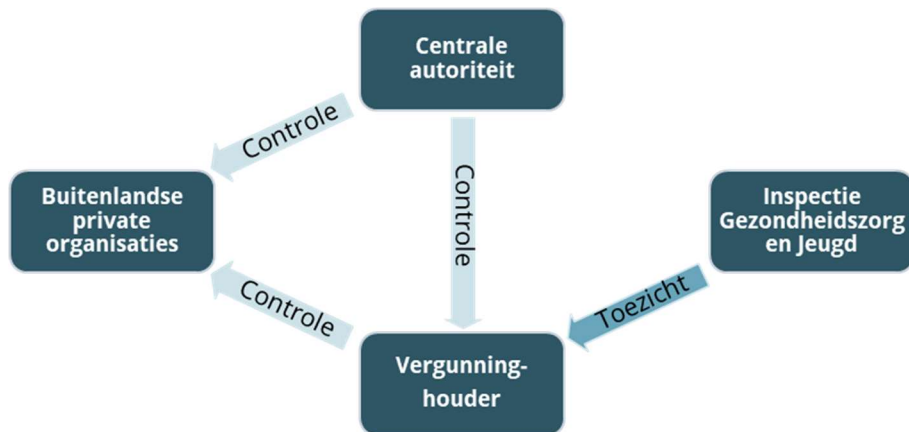
De CA is belast met de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Haags Adoptieverdrag. De Centrale Autoriteit heeft in dat kader geen formele *toezichthoudende* rol. Wel heeft de Centrale Autoriteit de verantwoordelijkheid een aantal waarborgen in het stelsel te realiseren. Dit doet de CA *naast* de taken die zij uitvoert in het kader van individuele adoptieprocedures (zie paragraaf 2.2).

Allereerst bezoekt de CA elke vergunninghouder periodiek en voert dan het gesprek over bedrijfsvoering, het personeelsbestand en de samenwerkingsrelatie met landen van herkomst. De CA ontvangt jaarlijks de jaarrekeningen van de vergunninghouders, zodat zij zich kan vergewissen van de continuïteit in de bedrijfsvoering.

In de tweede plaats verstrekt de CA de vergunningen aan vergunningshouders en, als een verzoek tot verlenging wordt ingediend, de verlenging daarvan. Naar aanleiding van eerdere onderzoeken wordt deze taak inmiddels uitgevoerd door een beleidsdirectie van het ministerie van Justitie en Veiligheid die namens de minister oordeelt over vergunningen. Hiertoe wordt nagegaan of de vergunninghouder voldoet aan de eisen die in de Wobka worden gesteld. In dit kader wordt bovendien advies gevraagd aan het IGJ. De mogelijkheid bestaat de vergunning tussentijds in te trekken als blijkt dat een vergunninghouder niet (meer) aan de wettelijke eisen voldoet.

In de derde plaats heeft de CA een controlerende rol als het gaat om de procedures en de betrouwbaarheid van de (private) samenwerkingspartners in de landen van herkomst. Dit krijgt invulling via werkbezoeken, die de CA aflegt aan de landen van herkomst. Tijdens deze werkbezoeken worden samenwerkingspartners bezocht.

⁵ Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie



Figuur 1: Toezicht en waarborgen in het huidige adoptiestelsel

2.4 Cijfers

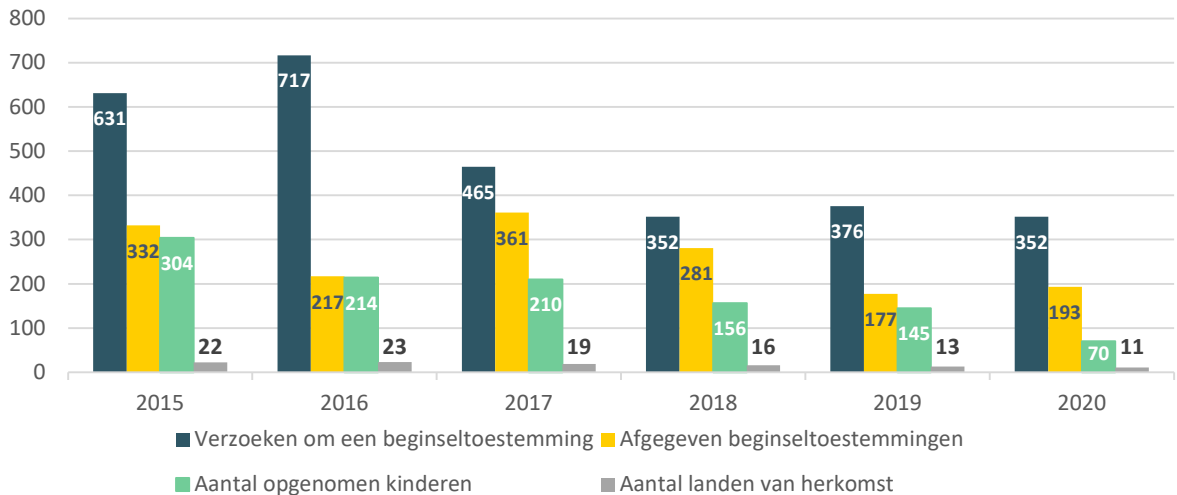
Er zijn momenteel vier vergunninghouders. Deze organisaties beschikken over een vergunning om te bemiddelen tussen aspirant adoptieouders en contacten in herkomstlanden. Zij zijn actief in verschillende landen.

2019	Vereniging Wereld-kinderen	Stichting Meiling	Stichting Kind en Toekomst	Nederlandse Adoptie Stichting	Stichting A New Way
Aantal adopties	38	33	19	39	16
Landen	Thailand Filippijnen China Zuid-Afrika	Taiwan China	Bulgarije Nigeria Lesotho Slowakije	Hongarije Zuid-Afrika Haïti Tsjechië	Verenigde Staten

Tabel 2: Adoptie per vergunninghouder en landen van herkomst in 2019⁶

In zijn algemeenheid is in de afgelopen jaren een daling van het aantal adopties te zien. Ook het aantal verzoeken tot beginseltoestemming daalt: over de jaren 2015 tot 2020 is sprake van een dalende trend die vanaf 2018 lijkt te stabiliseren. Ook het aantal geadopteerde kinderen is gedaald van 304 in 2015 naar 145 in 2019. Het is niet duidelijk hoe deze aantallen zich de komende jaren zullen gaan ontwikkelen. Het lage aantal adopties in 2020 laat zich gedeeltelijk verklaren door de reisbeperkingen die vanwege COVID-19 van kracht waren. Het aantal landen van herkomst van waaruit kinderen kunnen worden geadopteerd is gedaald van 22 in 2015 naar 11 in 2019. Het is niet duidelijk of de komende jaren adopties uit deze 11 landen mogelijk blijven.

⁶ Bron: Adoptie Trends en Analyse (2020)



Figuur 2: Ontwikkelingen in interlandelijke adoptie tussen 2015 en 2020⁷

2.5 Financiering

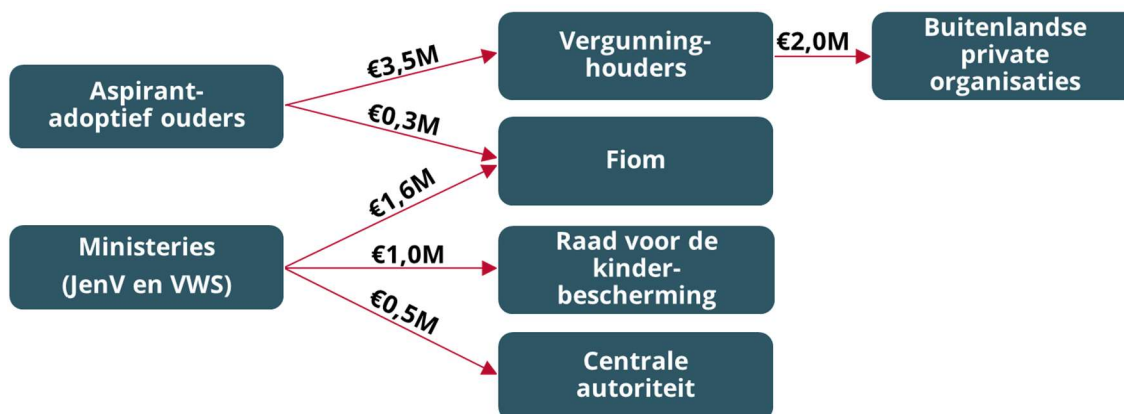
In de afweging over hoe een publiekrechtelijk stelsel voor interlandelijke adoptie kan worden ingericht, is het van belang ook te kijken naar de kosten en de financieringsstromen. In de huidige situatie is sprake van deels overheidsfinanciering en deels private financiering.

In deze paragraaf lichten we toe hoe de financiering van het huidige stelsel eruitziet. We lichten per betrokken partij toe hoeveel kosten zij maken voor hun adoptie-gerelateerde activiteiten, en hoe deze kosten worden gedekt. Hierbij gaan we uit van de bedragen uit 2019. Waar nodig maken we gebruik van de Handleiding Overheidstarieven⁸ om de vertaalslag van bezetting naar kosten te maken. Ook maken we waar nodig gebruik van inschattingen van de gemaakte kosten. Het gaat hierbij dus nadrukkelijk om een overzicht *op hoofdlijnen* van de financiële stromen in het stelsel.

In de onderstaande figuur staat weergegeven hoe de financiële stromen in het huidige adoptiestelsel eruitzien. Vervolgens leggen we per organisatie uit welke kosten worden gemaakt en door wie deze worden gedekt.

⁷ Bron: Adoptie Trends en Analyse (2020)

⁸ Zie [link](#).



Figuur 3: financiële stromen op hoofdlijnen in het huidige adoptiestelsel⁹

In totaal zijn de kosten voor het Nederlandse adoptiestelsel ca. €7.050.000. Iets meer dan de helft daarvan, ca. €3.800.000, wordt betaald door aspirant adoptieouders. De rest, ca. €3.250.000, wordt betaald door het Rijk vanuit de ministeries van JenV en VWS. In de paragrafen hieronder komt aan de orde welke organisatie welke kosten maakt.

Vergunninghouders

De totale kosten voor de bemiddeling door vergunninghouders bedroegen ca. €1.450.000.¹⁰ Deze kosten bestaan voornamelijk uit salariskosten, overhead en huisvesting, en worden gedekt door aspirant adoptieouders.

In totaal is ca. 15 fte aan betaalde krachten werkzaam bij de vier vergunninghouders. Dit is exclusief de vrijwillige inzet van een groot aantal medewerkers bij één van de vergunninghouders. Bij deze vergunninghouder is 1 fte betaald, bij de andere drie organisaties werkt 4 à 5 fte aan betaalde krachten.

Buitenlandse private organisaties

Een deel van de kosten die aspirant adoptieouders maken komt voort uit kosten in de landen van herkomst. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om administratieve kosten voor de procedure in het land van herkomst of verblijfskosten. De bedragen hiervoor worden door de aspirant adoptieouders via de vergunninghouders overgemaakt aan de buitenlandse organisaties. In 2019 bedroeg het totaal van deze kosten ca. €2.000.000.

Fiom

Het Fiom ontvangt €1.600.000 in subsidie van de ministeries van JenV en VWS voor hun taken in de adoptieketen. Hiervan is €600.000 bestemd voor de voorlichting voor aspirant adoptieouders die het Fiom verzorgt. Aspirant adoptieouders betalen ook een eigen bijdrage voor deze voorlichting; in 2019

⁹ Hierin zijn de bedragen voor IND, RSJ en IGJ (<€150.000) niet opgenomen om de overzichtelijkheid van de figuur te vergroten.

¹⁰ Op basis van de beschikbare jaarverslagen van de vergunninghouders over 2019. Voor stichting A New Way maken we ten dele gebruik van aangeleverde documentatie.

betaalden zij hiervoor in totaal €350.000.¹¹ Daarnaast ontvangt het Fiom €1.000.000 van het ministerie van VWS voor de geboden nazorg. Hier hoeven ouders geen eigen bijdrage voor te betalen.¹²

Centrale Autoriteit

De bezetting van de Centrale Autoriteit is 4,7 fte. Dit komt overeen met ca. €470.000 aan personeelskosten. Inclusief reiskosten komen de totale kosten van de CA naar schatting uit op ca. €500.000. Deze kosten worden gedekt vanuit de begroting van JenV.

Raad voor de kindbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming voert gezinsonderzoeken uit. Op de begroting van het ministerie van Justitie is ca. €1.000.000 opgenomen voor de uitvoering van werkzaamheden gerelateerd aan gezinsonderzoeken. Dit is ongeveer €2.500 per verzoek om beginsteltoestemming.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)

De IND geeft indien nodig een verblijfsvergunning af voor het kind, en voert een toets uit op de documenten bij aankomst van het kind in Nederland. Dit vraagt van de IND een inzet van ongeveer 0,5 fte per jaar, wat overeenkomt met maximaal €50.000 per jaar.

De RSJ behandelt bezwaren, wanneer deze door aspirant adoptieouders worden ingediend tegen het niet verstrekken van een beginselverklaring. De inzet van de RSJ hangt daarom af van het aantal bezwaren dat wordt ingediend. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat dit nul tot vijf zaken per jaar betreft. De personele inzet van de RSJ is daarmee wisselend en zeer beperkt vergeleken bij de rest van de inzet in het stelsel (minder dan 0,5 fte, maximaal €50.000 per jaar).

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

De inzet van de IGJ wordt ingeschat op maximaal 0,5 fte per jaar. De IGJ heeft geen uitvoerende taken in het primair proces. Dit betekent dat de inzet van de IGJ 'meebeweegt' op de vijfjaarlijkse onderzoeken die de IGJ uitvoert in het kader van de advisering over vergunningen. Daarnaast pleegt de IGJ inzet als er incidenten worden gemeld en moeten worden onderzocht. Met de geschatte inzet op dit moment moet rekening worden gehouden met kosten van maximaal €50.000 per jaar.

Kosten voor aspirant adoptieouders

Gemiddeld betalen aspirant adoptieouders rond de €26.000 per adoptie.¹³ De betaling aan de vergunninghouder is hiervan de grootste uitgave; per adoptie wordt hiervoor tussen de €10.000 en €17.000 aan de vergunninghouder betaald.¹⁴ Een andere grote kostenpost zijn reis- en verblijfsuitgaven, welke sterk variëren afhankelijk van het land en de tijdsduur van het verblijf, en veelal tussen de €2000 en €20.000 vallen.¹⁵ Andere uitgaven zijn o.a. de verplichte voorlichting van het Fiom (€1595) en de kosten voor de juridische administratie van het kind na aankomst in Nederland (€950-€1950).¹⁶

¹¹ Fiom jaarbericht 2019, [link](#)

¹² Bron: interne cijfers ministerie van JenV

¹³ Op basis van de totale bijdragen van aspirant adoptieouders en het totaal aantal adopties in 2019. Hierin is geen rekening gehouden met bijdragen van aspirant adoptieouders die uiteindelijk niet een kind adopteren.

¹⁴ Op basis van jaarverslagen van 2019 van de huidige vergunninghouders

¹⁵ Hupkes, Wegwijs in adoptie (2014)

¹⁶ Bron: [Kosten adopteren - Adoptievoorzieningen](#)

Totale kosten stelsel

In onderstaande tabel staat weergegeven wat de geschatte kosten van de verschillende organisaties in het adoptiestelsel zijn, en door wie de gemaakte kosten worden gedekt. In 2019 zijn er 145 adopties gerealiseerd, wat betekent dat de gemiddelde kosten voor het Rijk ca. €22.500 waren per adoptie, en voor aspirant adoptieouders ca. €26.000. Dit is exclusief reis- en verblijfskosten van ouders wanneer zij afreizen naar het land van herkomst.

Organisatie	Type kosten	Kosten	Middelen verstrekt door
Publiek			
CA	Adoptiegerelateerde kosten	€500.000	Min JenV
IND	Adoptiegerelateerde kosten	< €50.000	Min JenV
RSJ	Adoptiegerelateerde kosten	< €50.000	Min JenV
IGJ	Adoptiegerelateerde kosten	< €50.000	Min VWS
RvdK	Adoptiegerelateerde kosten	€1.000.000	Min JenV
Privaat			
Fiom	Voorlichting	€600.000	Min JenV
	Voorlichting	€350.000	Aspirant adoptieouders
	Nazorg	€1.000.000	Min VWS
Vergunninghouders	Directe kosten bemiddeling	€2.000.000	Aspirant adoptieouders
	Personeel	€1.000.000	Aspirant adoptieouders
	Overige kosten	€ 450.000	Aspirant adoptieouders
Totale kosten		€7.050.000¹⁷	
<i>Kosten Min JenV/MinVWS</i>		<i>€3.250.000</i>	
<i>Kosten aspirant adoptieouders</i>		<i>€3.800.000</i>	

Tabel 2: schatting totale kosten huidige adoptiestelsel

¹⁷ Hierbij gaan we uit van kosten van €50.000 voor de IND, IGJ en RSJ.

/ 3 Herinrichting stelsel

3.1 Uitgangspunten publiekrechtelijke inrichting

Dit onderzoek gaat over hoe bemiddelende taken publiekrechtelijk kunnen worden verankerd

In Paragraaf 2.2 Tabel 1 staat weergegeven welke organisaties in het huidige stelsel privaat zijn: het Fiom en de vergunninghouders. Aangezien het doel van het publiekrechtelijk maken van het adoptiestelsel is om de kans op misstanden rond de bemiddeling te verkleinen, beperken wij ons hier tot de (rol van de) vergunninghouders. Deze zijn voor de continuïteit in hun bedrijfsvoering grotendeels afhankelijk van inkomsten van aspirant adoptieouders. Een eventuele financiële prikkel die hieruit voortvloeit, kan worden weggenomen door de taken van bemiddelaars publiekrechtelijk te verankeren.

Voor het Fiom gaat een dergelijke argumentatie, voor hun rol in de voorlichting en nazorg, niet op; het Fiom is weliswaar een private stichting, maar wordt voor de adoptie-gerelateerde activiteiten gesubsidieerd door VWS en JenV.

Bij de afweging over herpositionering taken is er een aantal inhoudelijke uitgangspunten

Ervan uitgaande dat de bemiddelende taak publiekrechtelijk wordt, zijn twee vragen van belang om te beantwoorden:

- ▶ Moeten *alle* taken van de vergunninghouders publiekrechtelijk worden verankerd en uitgevoerd?
- ▶ Moeten alle taken bij *dezelfde* (nieuwe) publiekrechtelijke organisatie worden ondergebracht?

Daartoe verkennen we de samenhang van taken van de vergunninghouders en hoe het takenpakket verandert als deze bij een andere (publiekrechtelijke) organisatie belegd wordt. Bij deze afweging over de herpositionering van taken hanteren we de volgende vier inhoudelijke uitgangspunten:

- ▶ Taken die elkaar versterken worden gebundeld;
- ▶ Taken zijn vanuit het perspectief van aspirant adoptieouders logisch belegd;
- ▶ Taken zijn vanuit het perspectief van samenwerkingspartners (in het binnen- en buitenland) logisch belegd;
- ▶ Taken worden dusdanig belegd dat een goede scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht wordt gerealiseerd.

Eerder onderzoek biedt aanknopingspunten voor de inrichting van controle en toezicht

De wettelijke basis van de controlerende rol van de CA en de toezichthoudende rol van de IGJ zijn beschreven in paragraaf 2.3. Uit het onderzoek van de Commissie onderzoek interlandelijke adoptie en de verkenning die daarop volgde, komen twee knelpunten van de huidige inrichting van toezicht op het stelsel naar voren.

Allereerst ontbreekt het aan bestuursrechtelijke handhavende bevoegdheden van de IGJ. Er gaat meer werking uit van het toezicht als de toezichthouder wettelijke handhavende bevoegdheden heeft, zoals het kunnen geven van een aanwijzing aan een bemiddelende instelling. Dat kan nu niet omdat een wettelijke basis ontbreekt.

Het tweede knelpunt gaat over de dubbele rol die de CA had: enerzijds had zij een controlerende taak richting de bemiddelaars vanwege het vergunningensysteem, anderzijds heeft ze een uitvoerende rol

in het adoptieproces waarin de CA nauw met de bemiddelaars moet samenwerken. De Commissie Joustra gaf aan dat er spanning tussen deze rollen bestaat. De beslissing over vergunningen is sindsdien buiten de CA belegd, wat een deel van deze spanning heeft weggenomen. De CA heeft nog wel twee keer per jaar gesprekken met vergunninghouders over bedrijfsvoering, personeel en de samenwerkingsrelatie met landen van herkomst.

Een nieuwe inrichting moet rekening houden met de verschillende financiële stromen

Bij de inrichting van het stelsel moet nagedacht worden over de financiering. In het huidige stelsel bestaan twee financiële stromen: enerzijds is er de bijdrage die ouders betalen aan de vergunninghouder voor het uitvoeren van de bemiddeling, anderzijds is er de bijdrage voor de gemaakte kosten in het land van herkomst, zoals juridische en administratieve kosten voor de adoptieprocedure en het levensonderhoud en verblijf van het kind. Ook deze tweede bijdrage wordt op dit moment vergoed door de ouders en via de vergunninghouders overgemaakt naar buitenlandse organisaties. Naar de toekomst toe is het van belang dat beide financiële stromen kunnen blijven bestaan; dat voor zowel de bemiddeling als activiteiten in het land van herkomst de kosten kunnen worden vergoed.

3.2 Contouren publiekrechtelijke bemiddeling

Bemiddelende taken kunnen gebundeld blijven vanwege grote inhoudelijke samenhang

In hoofdstuk 2 zijn de taken beschreven die nu door vergunninghouders worden uitgevoerd in het kader van individuele adoptieprocedures. Deze taken vertonen een nauwe samenhang; ze volgen elkaar in een individuele procedure op en rondom alle stappen is contact met ouders en/of samenwerkingspartners in het buitenland. De bemiddelende taken in het kader van individuele adoptieprocedures versterken elkaar bovendien en zijn in hun aard niet conflicterend. Het is daarom logisch de bemiddelende taken die worden uitgevoerd ten behoeve van individuele adopties gebundeld te houden en gezamenlijk bij een (nieuwe) publiekrechtelijke organisatie worden ondergebracht. Hiermee wordt aansluiting gehouden op de inhoudelijke uitgangspunten die in bovenstaande paragraaf zijn genoemd: taken bundelen die elkaar versterken, ook vanuit het perspectief van aspirant adoptieouders en samenwerkingspartners in landen van herkomst.

De vergunningverlening en bijbehorende taken komen te vervallen

Als de taken van vergunninghouders bij één organisatie belegd worden, kan deze organisatie bij wet worden aangewezen. Het stelsel met vergunningen is dan niet meer nodig. De controlerende taken die gebonden zijn aan de vergunningverlening, alsook gesprekken die de CA tussentijds voert met vergunninghouders komen dan eveneens te vervallen. De organisatie legt dan verantwoordelijkheid af in het kader van de reguliere P&C-cyclus van het ministerie en loopt mee in de begrotingscyclus. Gesprekken over samenwerkingsrelaties met landen van herkomst kunnen onderdeel blijven van de reguliere samenwerking tussen de CA en de bemiddelaar.

Opbouwen en onderhouden van netwerk kan samengaan met de bemiddelende taken

Het onderhouden van contacten met partnerorganisaties in de landen van herkomst heeft als doel om te komen tot een goede, zorgvuldige en betrouwbare uitvoering van individuele adoptieprocedures. Het opbouwen en onderhouden van dit netwerk staat ten dienste van een goede bemiddeling en is geen doel op zichzelf en ook geen losstaande taak. Door het opbouwen en onderhouden van dit netwerk ontstaat een vertrouwensbasis waarop de samenwerking tussen bemiddelaar in Nederland en partners in het buitenland vorm kan krijgen. Het opbouwen en onderhouden van het netwerk in de landen van herkomst kan daarom bij dezelfde (nieuwe)

publiekrechtelijke organisatie worden ondergebracht als waar de bemiddelende taken worden belegd.

Begeleiding na plaatsing kan door een andere, onafhankelijke organisatie worden uitgevoerd

Hoewel de meeste bemiddelende taken logischerwijs kunnen worden gebundeld, geldt dit niet voor de begeleiding van het gezin na plaatsing die vergunninghouders (op verschillende manieren) verzorgen. Dit is immers geen bemiddelingstaak, net zoals de voorlichtende taak voor aanvang van de adoptieprocedure dat niet is. Gezien de impact van de adoptie voor adoptiekinderen en het gezin waarin het kind geplaatst wordt, biedt begeleiding na plaatsing tevens de mogelijkheid om na te gaan of het goed gaat met het kind en het gezin. Bovendien kan het apart beleggen van de nazorg ook bijdragen aan een scherpere reflectie op het verloop van de adoptieprocedure en de match die is gerealiseerd tussen kind en adoptieouders. Overwogen kan worden om hierin een taak te geven, maar er zijn mogelijk ook andere partijen die deze wettelijke taak kunnen uitvoeren. Fiom biedt nu, net als een aantal andere zorgaanbieders, al nazorg. Dit gebeurt op het verzoek van ouders.

Het verifiëren van samenwerkingspartners wordt door een andere organisatie uitgevoerd

Ook het verifiëren van de betrouwbaarheid van samenwerkingspartners in het buitenland is op dit moment voornamelijk een taak van de vergunninghouders. Hoewel deze taak een zekere samenhang vertoont met het opbouwen en onderhouden van het netwerk in de landen van herkomst, is hier van belang dat de uitvoerende en controlerende functie zuiver worden belegd en voorkomen wordt dat 'de slager zijn eigen vlees keurt'. Een aantal vergunninghouders geven zelf aan dat de uitvoering van deze taak soms op gespannen voet staat met de samenwerking met netwerkpartners en de gelijkwaardigheid en het vertrouwen die daarin van belang zijn.

Met het oog op het organiseren van *checks and balances* in het stelsel is het verstandig om het verifiëren van de betrouwbaarheid van samenwerkingspartners in het buitenland niet bij dezelfde (nieuwe) publiekrechtelijke organisatie te beleggen die de bemiddeling gaat uitvoeren. De CA is dan de meest logische partij om deze taak op zich te nemen, ook gelet op de monitoring in landen van herkomst die zij op dit moment al uitvoert. Het gaat in daarbij niet om formeel toezicht, maar om het verifiëren van betrouwbaarheid en het toetsen op deugdelijke processen bij de samenwerkingspartner om misstanden te voorkomen.

Door de IGJ wettelijke bevoegdheden toe te kennen wordt het toezicht verscherpt

Zoals eerder werd omschreven vormen de beperkte bevoegdheden van de IGJ een knelpunt in het huidige stelsel. De inspectie onderzoekt en geeft noodzakelijke verbeteringen aan, maar kan daar geen bestuursrechtelijk vervolg aan geven als dat nodig is. Dit kan worden verholpen door het toekennen van wettelijke bevoegdheden¹⁸, bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing. Extra bevoegdheden voor de IGJ was al één van de punten die op de agenda stond voor een geplande herziening van de Wobka, hoewel de precieze invulling nog niet bekend was. Hiervoor moet eerst vastgesteld worden welke invulling van toezicht door de IGJ gewenst is. Als de bemiddeling bij een dienst of agentschap is belegd, is de noodzaak voor extra bevoegdheden beperkt omdat de IGJ de minister adviseert, die vervolgens bevoegdheden heeft om wijzigingen door te voeren in de organisatie. In het volgende hoofdstuk is meer informatie opgenomen over de verschillende organisatievormen die mogelijk zijn voor de bemiddelende organisatie.

¹⁸ Vergelijk Jeugdwet, hoofdstuk 9.

/ 4 Publiekrechtelijke organisatie

Er zijn verschillende publiekrechtelijke organisatievormen denkbaar voor de bemiddelende taken. Deze zijn hieronder beschreven. In paragraaf 4.2 worden de organisatievormen met elkaar vergeleken en in paragraaf 4.3 worden enkele bestaande organisaties genoemd die mogelijk de bemiddeling op zich kunnen nemen. Vervolgens bekijken we in paragraaf 4.4 de optie om de bemiddeling te laten uitvoeren door een stichting, waarna we het belang van de juiste financiering van adoptieprocedures en bijbehorende werkzaamheden beschrijven.

4.1 Mogelijke organisatievormen bemiddelende partij

Er zijn drie publiekrechtelijke organisatievormen relevant voor dit onderzoek

Een organisatie is publiekrechtelijk als zij *krachtens publiekrecht is ingesteld*. Het publiekrechtelijke karakter van een organisatie zorgt voor rechtsstatelijke en democratische waarborgen. Op deze organisaties is het bestuursrecht van toepassing waarin bijvoorbeeld procedures rondom bezwaar en beroep zijn vastgelegd. Verder zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op de organisatie en zijn democratisch gelegitimeerde sturing en verantwoording mogelijk. In de meeste gevallen vallen publiekrechtelijke organisaties op Rijksoverheidsniveau onder de verantwoordelijkheid van een minister en lopen de middelen mee in de Rijksbegroting. Dit betekent tevens dat zij vallen onder het begrotingsregime van het ministerie en de verantwoording aan het parlement.

Organisatievorm	Korte typering	Voorbeelden
Dienst (interne dienst, dienstonderdeel)	Maakt integraal onderdeel uit van een ministerie. Een dienst valt volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid.	RvdK
Agentschap	Interne zelfstandige organisatie binnen ministerie, die volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid valt. Agentschappen zijn over het algemeen grote uitvoeringsorganisaties. Een agentschap moet minstens €50.000.000 omzet per jaar hebben.	IND, DJI, ILT
Zelfstandig bestuursorgaan (zbo)	Zelfstandige organisatie die overheidstaken uitvoert, onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en het toezicht daarop. De <i>uitvoering</i> van taken vindt in opdracht van het ministerie plaats, maar niet onder de hiërarchische verantwoordelijkheid daarvan.	KvK, CBR, SVB,
Adviescollege	Een organisatie die de regering over wetten en regels of over het beleid adviseert. Een adviescollege valt onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar werkt wel onafhankelijk van het ministerie. Een adviescollege heeft normaliter geen uitvoerende taak.	SER

Tabel 2: verschillende organisatievormen en hun kenmerken

Van de bovenstaande organisatievormen laten we het adviescollege verder buiten beschouwing. Adviescolleges adviseren, maar hebben geen uitvoerende taak. Bij de herinrichting van het stelsel voor interlandelijke adoptie gaat het juist bij uitstek om het herpositioneren van uitvoerende taken.

4.2 Vergelijking van de organisatievormen

Samengevat zijn er drie publiekrechtelijke organisatievormen waar de bemiddelende taak belegd kan worden: een dienst, een agentschap en een zbo. De organisatievormen verschillen op meerdere aspecten. We lichten hieronder de aspecten toe die het meest van belang zijn voor de keuze van een organisatievorm. In bijlage / A is een overzicht opgenomen met de verschillen tussen de organisatievormen.

Het beleid voor de oprichting van overheidsorganisaties is restrictief

Het oprichten van een nieuwe organisatie vanuit de overheid vraagt een brede afweging. Er zijn beleidskaders opgesteld om een goede afweging te maken over wanneer het passend is om een specifiek soort organisatie op te richten. Er bestaan verschillen tussen de organisatievormen in haalbaarheid en wenselijkheid om deze op te richten. Als het gaat om het oprichten van een nieuwe organisatie, is de oprichting van een dienst het meest kansrijk. Voor het oprichten van een agentschap of zbo gelden meer restricties.

Het kabinetsbeleid om zelfstandige organisaties met een publieke taak op te richten is zeer terughoudend. De vraag is of de kans tot oprichten van een nieuwe publiekrechtelijke organisatie kansrijk is. De bemiddelingstaak is om te beginnen relatief klein, kijkend naar het aantal fte dat hiermee gemoeid is en het bijbehorend budget. Daarnaast is het van belang dat een zbo wordt gekenmerkt door de uitoefening van openbaar gezag. Hiertoe is 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'¹⁹ van belang. Wanneer wordt overwogen een nieuwe zbo op te richten, moet dit belang beargumenteerd worden. In het geval van de bemiddelingstaak adoptieprocedures lijken de argumenten niet sterk: bemiddeling is in de kern geen oordeelsvormende taak in het kader van gezagsuitoefening. De oordeelsvormende en ook besluitvormende taken (bijvoorbeeld over de voorgestelde match) zijn immers bij de CA belegd.

Een voorwaarde voor het oprichten van een nieuw agentschap is dat de verwachte omzet of inkomsten ervan minimaal €50.000.000 per jaar zijn.²⁰ De omzet van de bemiddelende organisaties is lang niet zo hoog (zie paragraaf 2.4). Het onderbrengen van de bemiddelende taken voor interlandelijke adoptie bij een al bestaand agentschap, neemt het bezwaar rondom de noodzakelijke omzet weg.

¹⁹ Zie kaderwet zelfstandige bestuursorganen, artikel 3 ([link](#)).

²⁰ Regeling agentschappen, artikel 4 ([link](#)).

Afstand borgt een zuiver karakter van de bemiddeling

Een kenmerkend verschil tussen de publiekrechtelijke organisatievormen is de afstand en mate van zeggenschap van de minister. Een dienst die onderdeel is van het ministerie valt onder directe verantwoordelijkheid van de minister. Vervolgens hebben een agentschap en een zbo een in toenemende mate zelfstandige positie. Wanneer de bemiddeling in adoptieprocedures onder directe verantwoordelijkheid van de minister wordt uitgevoerd, is het risico groter dat ander overheidsbeleid van invloed wordt op de bemiddeling in adoptieprocedures, denk aan het buitenlandbeleid. Dit pleit voor het positioneren van de bemiddelingstaak op (iets) grotere afstand van de minister.

Grotere afstand tussen bemiddeling en CA kan de controlerende functie van de CA versterken

De bemiddelende partij en de CA werken in de uitvoering nauw met elkaar samen. De CA neemt een besluit over de beginseltoestemming en stemt in met het matchingsvoorstel dat de bemiddelaar voorlegt. Met deze twee besluiten heeft de CA een belangrijke rol in het waarborgen van de zorgvuldigheid in iedere individuele adoptieprocedure.

Als de bemiddelende partij een dienst wordt (dus onderdeel wordt van het ministerie), wordt de organisatorische afstand tussen de bemiddelende organisatie en de CA kleiner. In dat geval zijn de *checks and balances* minder sterk ingericht en kan het effect zijn dat de kracht van de onafhankelijke beslissing door de CA wordt verkleind. Dit kan ook het geval zijn bij een agentschap of zbo, maar de kans is kleiner vanwege de zelfstandige positie daarvan. Het goed borgen van de *checks and balances* vraagt om het positioneren van de bemiddelingstaak op (iets) grotere afstand van de CA.

Samenwerking met private partijen in het buitenland

De bemiddelende partij werkt samen met verschillende partijen in landen van herkomst zoals kindertehuizen, bemiddelaars en advocaten. Veel daarvan zijn private organisaties. Het is niet gebruikelijk dat het ministerie in haar taakuitvoering samenwerkt met privaatrechtelijke uitvoerende partijen in landen van herkomst. In het bijzonder lijkt het niet haalbaar dat publiekrechtelijke organisaties de financiële stroom naar de private samenwerkingspartners in de landen van herkomst (tegemoetkoming voor verblijf en verzorging van het adoptiekind in een opvangvoorziening) over kan nemen. Het ministerie werkt, in de vorm van de CA, samen met *overheden* in de landen van herkomst of heeft een *controlerende* functie richting de private samenwerkingspartners.

Als de bemiddeling bij een publiekrechtelijke organisatie wordt belegd, ontstaat er op dit punt spanning. Naarmate de uitvoering van de bemiddelde taak dichterbij de minister is georganiseerd, is deze spanning het grootst. Ook bij een agentschap is dit aan de orde, maar in mindere mate omdat zij binnen het ministerie een zelfstandige positie hebben. Voor een zbo is er meer ruimte om samenwerkingsrelaties met privaatrechtelijke organisaties in het buitenland aan te gaan.



Figuur 4: verschillen tussen de publiekrechtelijke organisatievormen

4.3 Bemiddeling bij bestaande organisatie

De bemiddelende taak kan belegd worden bij *een nieuw op te richten* publiekrechtelijke organisatie of worden ondergebracht bij een *bestaande* dienst, agentschap of zbo. Dan gelden de beperkingen rondom het oprichten van een nieuwe organisatie die hierboven beschreven zijn uiteraard niet. Als de bemiddelende taak bij een partij belegd wordt bij een partij die nu ook al uitvoerende taken heeft in het kader van interlandelijke adoptie, dan betekent dit bovendien dat het aantal betrokken uitvoeringsorganisaties wordt verkleind. In dat geval zijn de CA, de RvdK en de IND mogelijke partijen, omdat zij al een publiekrechtelijke organisaties zijn.

In het kader van deze verkenning is niet met de genoemde partijen (of hun opdrachtgevers) verkend hoe haalbaar, passend of realistisch het is de bemiddelende taak in het kader van interlandelijke adoptie uit te gaan voeren. Daarnaast is het de vraag of de uitvoering van de bemiddelende taak samen kan gaan met de uitvoering van de huidige opdracht.

Hieronder geven wij een aantal overwegingen mee indien deze mogelijkheid in het vervolg nader verkend wordt. Het uitvoeren van de bemiddelende taak is voor de betreffende organisaties hoe dan ook een ingrijpende wijziging die aanpassing van taken en werkprocessen, maar ook aanvullende capaciteit en passende financiering vraagt. Deze partij moet daarom nauw bij een eventuele nadere verkenning van deze mogelijkheid betrokken worden.

Bemiddeling staat voor de CA op gespannen voet met haar huidige taken

Een eerste mogelijkheid is het onderbrengen van de bemiddelende partijen bij de CA. De CA vervult al een rol in het uitvoerende proces rondom individuele adoptieprocedures, doordat zij de beginseltoestemming verleent en het matchingsvoorstel beoordeelt.

Echter, voor de CA is de bemiddelende taak niet goed verenigbaar met de controlerende taak die zij momenteel heeft ten aanzien van de buitenlandse partners. De uitvoering van de bemiddeling vraagt het samenwerken met buitenlandse partnerorganisaties op gelijkwaardige voet en op basis van (opgebouwd) vertrouwen. Dit verhoudt zich niet makkelijk met het hebben van een controlerende taak ten aanzien van dezelfde buitenlandse partners.

Daarnaast verdwijnt er in deze variant twee waarborgen die nu besloten zijn in het huidige stelsel. De eerste waarborg is dat de CA beginseltoestemming verleent aan ouders nadat de Raad voor de Kinderbescherming hierover geadviseerd heeft (gezinstoets). De tweede waarborg is dat de bemiddelaar een matchingsvoorstel doet voor een adoptie en dit voorstel door de CA getoetst en beoordeeld wordt. Als de CA de bemiddelingstaak zou gaan uitvoeren, is deze goedkeuring op het matchingsvoorstel niet goed meer mogelijk. Voor het verlenen van beginseltoestemming ligt dit genuanceerder, omdat het voorwerk hiervoor gedaan wordt door de Raad. Echter, ook hier verzwakken de *check and balances*, omdat de CA dan beginseltoestemming zou verlenen aan ouders voor wie zij vervolgens zelf de bemiddeling realiseren.

Ook voor de RvdK zijn de huidige taken niet goed te combineren met bemiddeling

Een tweede mogelijkheid is het onderbrengen van de bemiddelende taak bij de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad vervult in het huidige uitvoerende proces al een rol, omdat zij de gezinstoets uitvoeren ten behoeve van de beginseltoestemming die aspirant adoptieouders willen aanvragen.

Echter, ook bij de Raad bestaat het risico dat de bemiddelingstaak conflicteert met de huidige taken. De Raad zou eerst de gezinstoets uitvoeren, waarna zij vervolgens de bemiddeling doet voor ouders aan wie door de CA beginseltoestemming is verleend. De bemiddeling is daarnaast een taak die in aard wezenlijk verschilt van de huidige taken van de Raad, die over het algemeen een onderzoekend, adviserend of toetsend karakter hebben. De Raad verzorgt geen begeleiding of hulpverlening aan individuele gezinnen of kinderen.

De bemiddelende taak is anders dan de kerntaken van de IND maar conflicteert daar niet mee

Een derde optie betreft de IND. Als de bemiddelende taak bij een bestaand agentschap belegd wordt, kan de IND als mogelijkheid onderzocht worden. De huidige taak van de IND in het stelsel is relatief klein en conflicteert in beginsel niet met de bemiddelende taak. De bemiddeling is wel een (geheel) andersoortige taak dan de huidige kerntaken van de IND.

4.4 Tussenconclusie publiekrechtelijke organisatie

Uit de bovenstaande vergelijking blijkt dat het publiekrechtelijk beleggen van de bemiddeling niet eenvoudig is en op onderdelen nadelen met zich meebrengt.

Een nieuwe publiekrechtelijke organisatie oprichten lijkt niet realistisch

De bemiddeling in adoptieprocedures betreft een relatief kleine taak. Er is op dit moment een inzet van circa 15 fte betaalde krachten en circa 10 fte vrijwillige inzet mee gemoeid.²¹ De apparaatskosten van de bemiddeling zijn circa anderhalf miljoen euro. Dit is ver onder de voorwaarden die aan een agentschap worden gesteld. Het oprichten van een nieuwe zbo voor een taak met deze omvang ligt ook niet voor de hand. Bovendien is een instellingsvereiste aan een zbo dat 'onafhankelijke oordeelsvorming' nodig is en mogelijk moet zijn. In het kader van de uitoefening van de bemiddelingstaak is dit niet aan de orde. Dit betekent dat er twee mogelijkheden overblijven: de bemiddeling beleggen bij een dienst óf bij een bestaande publiekrechtelijke organisatie.

Bemiddeling bij een dienst beleggen heeft nadelen

Een dienst maakt onderdeel uit van het ministerie en valt onder de directe verantwoordelijkheid van de minister. Dit leidt tot complexe samenwerkingsrelaties met private partnerorganisaties in landen van herkomst. Het is niet gebruikelijk dat het ministerie in haar taakuitvoering samenwerkt met uitvoerende partijen in het buitenland, en ook niet dat er in het kader van individuele procedures financiële stromen vanuit een dienst naar deze partijen lopen (e.g. vergoeding voor juridische procedures en verblijf). Daarnaast zou een dienst zeer hoge leges bij aspirant adoptieouders (particulieren) moeten heffen, als de kosten voor de bemiddeling net als in de huidige situatie op de aspirant adoptieouders worden verhaald. Tot slot is er bij een dienst een risico dat ander overheidsbeleid zoals het buitenlandbeleid van invloed wordt op de bemiddeling in adoptieprocedures.

²¹ De omvang van de vrijwilligersinzet betreft een grove inschatting. Het doel hier is om de orde van grootte van deze inzet weer te geven.

Bemiddeling beleggen bij een bestaande organisatie is een optie die kan worden verkend

De meest haalbare optie die resteert is de bemiddeling bij een bestaande publiekrechtelijke organisatie te beleggen. Hierbij kan gedacht worden aan de publiekrechtelijke organisaties die nu al een rol hebben in adoptieprocedures, zoals de CA, de Raad voor de Kinderbescherming of de IND.

In dit traject is niet met deze organisaties verkend of dit haalbaar en passend zou zijn. Daarvoor moet een apart traject met de desbetreffende organisatie gestart worden. Daarbij is het van belang ook te bekijken of:

- ▶ De taak niet conflicteert met de bestaande c.q. primaire taak van de organisatie
- ▶ De organisatie voldoende veerkracht heeft om deze taak in te bedden in de organisatie
- ▶ De organisatie capaciteit en wendbaarheid heeft om deze taak onder te brengen en uit te voeren, gegeven het specifieke karakter van de bemiddeling
- ▶ Wat de consequenties zijn voor de toegankelijkheid van de bemiddeling (o.a. vanuit het perspectief van ouders)
- ▶ Wat de consequenties zijn voor de samenwerking met private samenwerkingspartners in het buitenland.

4.5 Stichting die publiekrechtelijk wordt ingebed

Een alternatief is een private stichting met een stevige publiekrechtelijke inbedding

Gegeven de complexiteit van het publiekrechtelijk inbedden van de bemiddelingstaken, kan overwogen worden de bemiddeling bij een stichting te beleggen en deze stichting een stevige publiekrechtelijke inbedding te geven²². De stichting zelf kent dan, net als in de huidige situatie, geen publiekrechtelijke organisatievorm, maar in de vorm die nu bedoeld wordt is wél sprake van een stevigere publiekrechtelijke inbedding. Dit kan door deze stichting in de wet aan te wijzen als de organisatie die zorgdraagt voor de bemiddeling in interlandelijke adoptieprocedures en door de zeggenschap van de minister op gewenste punten vast te leggen, bijvoorbeeld in de statuten van de stichting. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan zeggenschap over de landen van herkomst waarmee wordt samengewerkt. In het geval van één stichting is er geen sprake meer van een systeem van vergunningverlening. Zo zijn ook in deze variant mogelijkheden voor het verankeren van democratische sturing en democratische controle.

In **Denemarken** is in 2015 gekozen voor het model van één privaatrechtelijke organisatie met overheidssubsidie.²³ Voor die tijd waren er in Denemarken twee privaatrechtelijke bemiddelaars. De voornaamste reden hiervoor was dat het aantal adopties daalde, waardoor de bemiddelaars niet financieel gezond konden blijven. Het aantal interlandelijke adopties in Denemarken daalde van bijna 500 in 2009 naar ongeveer 120 in 2014 en is ook na 2014 verder gedaald.

In **Zweden** is ook onderzocht of de bemiddeling anders georganiseerd moest worden.²⁴ In dat onderzoek werd geconcludeerd dat de huidige privaatrechtelijke vorm van bemiddeling beter paste dan het onderbrengen bij de staat, onder andere omdat de kosten dan hoger zouden uitvallen en de rechten voor het kind minder goed beschermd zouden zijn. Er wordt na het onderzoek wel geadviseerd om maatregelen te nemen tegen financiële tekorten van de bemiddelaars.

²² Voorbeelden hiervan zijn Reclassering Nederland en de NLF

²³ Deens Wetsvoorstel nieuw adoptiesysteem: [link](#)

²⁴ Zweeds rapport: *Organisering av den internationella adoptionsverksamheten*, gedeeltelijk vertaald door Wereldkinderen

Door de taken bij één stichting te beleggen wordt de continuïteit beter geborgd

De keuze voor het beleggen van de bemiddelende taken bij een publiekrechtelijk ingebedde stichting roept de vraag op of deze taken bij één of bij meerdere stichtingen belegd worden. Dit levert voordelen op.

Indien het aantal adopties in de toekomst (verder) daalt of gaat fluctueren, wordt de continuïteit in de uitvoering *kwetsbaar*. Dan is één organisatie beter in staat de continuïteit van de bemiddeling te borgen dan meerdere. Eén stichting die de bemiddelingstaken uitvoert kan fluctuaties in het aantal adopties gemakkelijker opvangen dan vier verschillende stichtingen.

Daarnaast is er in één, iets grotere organisatie meer ruimte voor het behouden van kwaliteit en het realiseren van kwaliteitsborging. Als het aantal adopties verder zou dalen, is dit des te belangrijker, omdat een dalend aantal adopties (op termijn) naar verwachting leidt tot (nog) kleinere organisaties. Daarnaast wordt met één publiekrechtelijk ingebedde stichting de 'marktdynamiek' tussen bemiddelaars, zoals deze in het rapport van de commissie Joustra staat beschreven²⁵, voorkomen; elke vorm van concurrentie met andere bemiddelaars is immers nodig noch mogelijk.

Mogelijk een oplossing voor knelpunten van publiekrechtelijke organisatievorm

Als de bemiddelende taken worden belegd bij een stichting die publiekrechtelijk wordt ingebed, valt er een aantal knelpunten weg die ontstaan met een publiekrechtelijke inbedding. Dit betreft onder andere de financiële stromen naar privaatrechtelijke partnerorganisaties in het buitenland en het realiseren van een gelijkwaardige samenwerking tussen de bemiddelaars en deze partners.

Financiële afhankelijkheid individuele adopties kan met basissubsidie weggenomen worden

Naast het publiekrechtelijk inbedden van een stichting, kan ervoor worden gekozen deze stichting te voorzien van een basissubsidie. Op deze manier kan continuïteit in de bedrijfsvoering worden gerealiseerd, zodat er geen sprake meer is van een eventuele financiële prikkel op dit punt. De stichting is op deze manier voor zijn continuïteit minder afhankelijk van de bijdragen van aspirant adoptieouders. Dit vermindert de financiële afhankelijkheid van individuele adopties, op een vergelijkbare manier als het publiekrechtelijk beleggen van de taak. Bovendien is het voor een stichting gebruikelijker om aspirant adoptieouders te vragen om (een deel van) de kosten voor de bemiddeling te dekken.

²⁵ Rapport Commissie Onderzoek interlandelijke adoptie pp. 126 - 127, februari 2021

/ 5 Impact

Het aanpassen van het interlandelijke adoptiestelsel heeft op verschillende manieren impact. Hieronder beschrijven we de impact op de uitvoering, kosten en wetgeving. Tot slot beschrijven we op hoofdlijnen de transitie.

5.1 Uitvoering

Het publiek maken van de bemiddelingstaken of het onderbrengen hiervan in één stichting met publiekrechtelijke inbedding heeft impact op de uitvoering van de bemiddelende taken en op de uitvoering bij partijen die nauw samenwerken met de huidige bemiddelaars.

Financiële motieven voor adoptie nemen in Nederland enigszins af

Allereerst zal de bemiddelende organisatie in alle varianten, ook bij een stichting met publiekrechtelijke inbedding (al dan niet in combinatie met een basissubsidie) minder *direct* financieel afhankelijk zijn van het aantal adopties dan de huidige bemiddelaars. De nieuwe bemiddelende organisatie wordt direct door de overheid gefinancierd en kan dus ook bij een zeer klein aantal adopties blijven bestaan. Voor zover er in de huidige situatie al sprake van is, is er in alle varianten geen sprake meer van een 'markt' waarop verschillende bemiddelaars actief zijn. Enige gevoeligheid voor het aantal adopties dat doorgang krijgt, zal altijd blijven bestaan; ook van een overheidsorganisatie kan het bestaansrecht in twijfel getrokken als de taak (te) klein wordt.

Stichting houdt contact met ouders en samenwerkingspartners in landen van herkomst

Bemiddeling in adoptie is een taak met een specifiek karakter. Het gaat om het begeleiden van ouders bij een proces in de persoonlijke levenssfeer en in een proces dat deels onzeker is. Dit vraagt om nauw en persoonlijk contact met aspirant adoptieouders en om ruimte voor menselijk contact en om nabijheid. Dit werkt door in functieprofielen, de werkprocessen, de werkwijze, maar ook de werkruimte en de manier van communiceren door de organisatie.

Centrale Autoriteit werkt samen met één bemiddelaar in Nederland

De CA werkt nauw samen met de bemiddelaars. Het publiekrechtelijk verankeren van de bemiddelingstaak bij één nieuwe organisatie heeft daarom ook forse impact op het werk van de CA. Allereerst werkt de CA in die situatie maar met één partij samen in plaats van vier. Dit vermindert het aantal contacten dat de CA hoeft te onderhouden met de bemiddelaars. Het type contact rond casussen zal vergelijkbaar blijven en geconcentreerd zijn rondom het verstrekken van de beginseltoestemming en het toetsen en beoordelen van het matchingsvoorstel.

De controlerende taak in het kader van vergunningverlening wordt in een publiekrechtelijk stelsel niet meer uitgevoerd. Het vergunningensysteem komt dan immers te vervallen. Verder zullen gesprekken tussen de CA en de bemiddelaars over personeel en bedrijfsvoering, die nu plaatsvinden in het kader van de vergunning, niet meer nodig zijn. Een publiekrechtelijke organisatie heeft te maken met de financiële jaarcyclus van het ministerie en het personeelsbeleid van het Rijk. Gesprekken over het verloop van de samenwerking met private samenwerkingspartners in landen van herkomst kunnen onderdeel blijven van de samenwerking tussen de CA en de bemiddelaar.

Als de bemiddelende organisatie een stichting is, valt deze niet onder het begrotingsbeleid van het Rijk. Als de stichting subsidie ontvangt, zal zij aan de subsidieverstrekker financiële verantwoording moeten afleggen. Dit komt in de plaats van de controlerende rol van de CA op bedrijfsvoering.

De Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op één bemiddelaar

Ook de IGJ houdt momenteel toezicht op vier bemiddelende organisaties. In een publiekrechtelijk stelsel wordt dit eenvoudiger, omdat er één bemiddelende organisatie is. De taken van de IGJ veranderen als gevolg van deze stelselwijziging niet, maar de verhouding tussen de IGJ en de bemiddelaar kan wel anders worden. Als de bemiddeling bij een publiekrechtelijke organisatie wordt belegd, ontstaat er een nieuwe verhouding tussen IGJ, de publiekrechtelijke organisatie en de minister. Een stichting staat op afstand, wat vraagt om wettelijke bevoegdheden zodat er meer werking van het toezicht kan uitgaan.

De impact op de Raad voor de Kinderbescherming en de IND is beperkt

De RvdK en de IND werken in het huidige stelsel niet nauw samen met bemiddelaars. De IND zou in het nieuwe stelsel met de nieuwe organisatie contact hebben, als dat nodig is, over gezinstoetsen en verblijfsvergunningen. Dit zal in de praktijk niet veel invloed op hun werkzaamheden hebben.

Aspirant adoptieouders kunnen niet kiezen tussen verschillende bemiddelaars

In het huidige stelsel kunnen aspirant adoptieouders kiezen uit vier bemiddelaars. In het nieuwe stelsel met één bemiddelende partij kan dat niet. Als de bemiddelende organisatie niet goed functioneert levert dat direct een continuïteitsrisico op. Daar staat tegenover dat er meer uniformiteit in de verschillende adoptieprocessen kan worden gerealiseerd en de nieuwe organisatie kan professionaliseren vanwege de grotere omvang. Zo richten de huidige bemiddelaars het bemiddelingsproces verschillend in en zijn er verschillen in de begeleiding van het gezin na plaatsing (nazorg).

De doorlooptijd van de adoptieprocedure kan veranderen

Het is voor aspirant adoptieouders en -kinderen van belang dat de adoptieprocedure niet te lang duurt. De lengte van de adoptieprocedure hangt van verschillende stappen in het proces af. Als de bemiddelende organisatie zelf voldoende snel kan handelen voorkomt zij een langere wachttijd. Hiervoor is voldoende capaciteit nodig.

Het risico op financiële prikkels voor adoptie in het buitenland blijft gelijk

Het publiekrechtelijk beleggen van de bemiddeling zal geen impact hebben op de financiële motieven voor adoptie in landen van herkomst. Dat blijft een aandachtspunt in het voorkomen van misstanden. Maar door te werken met één bemiddelende organisatie (publiekrechtelijk of in de vorm van een stichting), wordt het beter mogelijk de controlerende functie richting de private samenwerkingspartners in de landen van herkomst op een consistente manier vorm te geven.

5.2 Kosten

In de adoptieketen wordt via verschillende organisaties capaciteit ingezet, wat kosten met zich meebrengt. Deze kosten zullen voor sommige organisaties veranderen als er een nieuwe inrichting van het stelsel komt. Hieronder bekijken we voor de verschillende betrokken organisaties welke effecten een stelselwijziging op de kosten kan hebben. We hanteren daarbij de kosten zoals omschreven in hoofdstuk 2 als uitgangspunt.

Voor veel organisaties blijven de kosten grofweg gelijk

De werkzaamheden van het Fiom, de Raad voor de Kinderbescherming, de IND en de RSJ blijven in een nieuw stelsel hetzelfde, wat betekent dat de kosten eveneens gelijk blijven.

Voor de IGJ geldt dit ook, met de mogelijke uitzondering dat het wellicht (iets) minder inzet zal vragen om toezicht te houden op één organisatie dan op vier verschillende. Aangezien de inzet van de IGJ op dit moment echter beperkt is (< €50.000), zal dit op stelselniveau niet tot een groot verschil in de benodigde capaciteit en middelen leiden.

De kosten voor de CA in een publiekrechtelijk stelsel hangen af van verschillende factoren

Uitgaande van een grotere rol voor de CA in het controleren van betrouwbaarheid van partners in landen van herkomst, vraagt dit extra capaciteit van de CA. Naast een grotere taak op dit vlak, kan ook een intensievere uitvoering van deze taak leiden tot extra benodigde capaciteit. Daar staat tegenover dat de benodigde capaciteit van de CA licht zal afnemen als het systeem van vergunningen wordt afgeschaft en als de CA geen controlerende rol meer heeft richting de bemiddelaar.

De kosten voor bemiddeling zullen stijgen door vervanging vrijwilligers

De nieuwe bemiddelende organisatie zal naar schatting 17 fte aan capaciteit vragen.²⁶ Dit komt overeen met ca. €1.700.000.²⁷ In de nieuwe organisatievorm gaan we ervan uit dat er geen vrijwilligers ingezet worden. In het geval van een dienst, agentschap of zbo worden de medewerkers ambtenaren, waardoor het salarishuis van het ministerie van toepassing is. In de huidige situatie vraagt de inzet van vergunninghouders ca. €1.450.000. We verwachten dus een netto-stijging van ca. €250.000 voor het uitvoeren van de bemiddeling, die vooral voortkomt uit de 'omzetting' van vrijwilligersinzet naar betaalde krachten.

Het gaat hierbij nadrukkelijk om een grove inschatting. Wanneer wordt besloten over de precieze inrichting van de bemiddelende organisatie, kan met een nadere analyse van de uitvoerende processen en bijbehorende capaciteit met meer nauwkeurigheid worden bepaald wat de omvang van de organisatie zal zijn.

Toelichting inschatting benodigde capaciteit bemiddelende organisatie

Om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit voor de bemiddelende organisatie gaan we in beginsel uit van de omvang van de huidige vergunninghouders: 24 fte waarvan ca. 10 fte vrijwilligers van één van de vergunninghouders.

We schatten in dat de 10 fte vrijwilligers in een nieuwe organisatie met betaalde krachten ca. 5 fte zal vragen; de 10 fte is in de huidige situatie verdeeld over een groot aantal vrijwilligers, wat inefficiëntie met zich meebrengt. Bovendien komt 5 fte grofweg overeen met de gepleegde inzet van andere vergunninghouders met een vergelijkbaar aantal adopties per jaar.

Op dit moment hebben alle vergunninghouders elk een eigen bestuur. De nieuwe organisatie zal één directeur nodig hebben, wat de benodigde inzet voor de organisatie naar schatting met 3 fte

²⁶ Hierbij gaan we uit van de totale capaciteit van de huidige vergunninghouders. Daarbij nemen we de inzet van vrijwilligers mee, alsook lichte efficiëntiewinst i.v.m. minder noodzakelijk bestuur en tegelijkertijd de noodzaak voor een managementlaag i.v.m. de grootte van de organisatie.

²⁷ Hierbij hanteren we wederom de handleiding overheidsstarieven en gaan we uit van de totale kosten van een medewerker in schaal 10..

doet dalen. Daar staat tegenover dat, i.v.m. met de grootte van de nieuwe organisatie extra management nodig zal zijn. We schatten de inzet hiervoor in op ca. 1 fte.

Een eerste inschatting voor de benodigde inzet voor de bemiddelende organisatie is 17 fte.

Als het controleren van de betrouwbaarheid van partners in landen van herkomst bij de CA belegd wordt in plaats van bij de bemiddelaars zal dat enige inzet van de bemiddelaars schelen. De capaciteit die hiermee gemoeid gaat, is echter beperkt omdat de bemiddelaars in de praktijk gedurende de samenwerking met partners rondom adoptieprocessen een beeld vormen van hun betrouwbaarheid.

Een omslag naar een publiekrechtelijk stelsel heeft beperkte impact op de totale kosten

Al met al hangen de kosten voor de bemiddeling af van veel zaken: de precieze rol van de bemiddelaar, de structuur binnen de organisatie, de salarisschaal van medewerkers en het aantal landen van herkomst waaruit geadopteerd wordt. Naar verwachting blijven de *kosten* in het stelsel grotendeels gelijk bij een publiekrechtelijke bemiddeling. Er is een lichte stijging van de kosten die voornamelijk voortkomt uit de omzetting van vrijwilligers naar betaalde krachten in de bemiddelende organisatie.

De omslag naar een publiekrechtelijk stelsel kan wel forse impact hebben op de mogelijkheden voor dekking van de kosten

Er is wel een relevant verschil in *wie* de kosten dekt. De kosten van de vergunninghouders worden nu gedekt door aspirant adoptieouders. In het geval van een publiekrechtelijke organisatie worden deze kosten wellicht (deels) uit algemene middelen gegenereerd. Wanneer de uitvoering van de bemiddeling publiekrechtelijk belegd wordt, is er een mogelijkheid leges te heffen. Dit doet de overheid ook voor een aantal andere diensten die zij verleent, zoals het afgeven van visa of verblijfsvergunningen. Er is dan sprake van een individueel aanwijsbare tegenprestatie die de overheid levert (de bemiddeling). De leges die de overheid op andere terreinen bij particulieren heft, liggen wel aanzienlijk lager dan de huidige bijdrage die ouders aan de vergunninghouders betalen.¹ Dit betekent dat bij het publiekrechtelijk maken van de bemiddelingstaken opnieuw de afweging te maken is of de leges *alle* kosten van de bemiddeling moeten dekken. Indien niet alle kosten uit leges worden gedekt die bij aspirant adoptieouders worden geheven, moet dekking uit publieke middelen worden gerealiseerd.

5.3 Wetgeving

De inrichting van het adoptiestelsel is grotendeels vastgelegd in de Wobka, waarmee ook invulling wordt gegeven aan het Haags Adoptieverdrag. De kanteling naar een meer publiekrechtelijk ingericht interlandelijk adoptiestelsel vraagt een ingrijpende herziening van de Wobka.

Een herziening is nodig als gevolg van:

- ▶ het verplaatsen van de taken van vergunninghouders naar een nieuwe organisatie
- ▶ het beëindigen van de mogelijkheid dat vergunninghouders bemiddelingstaken uitvoeren
- ▶ het vastleggen van het toezicht op de bemiddelende organisatie in Nederland.

Wetsartikelen die vervallen als er geen vergunningsstelsel meer is

De eerste grote wijziging is dat het stelsel van vergunningen wordt afgeschaft. Deze vergunningen zijn niet meer nodig als de bemiddeling bij een publiekrechtelijke organisatie wordt ondergebracht. Daardoor komen sommige wetsartikelen te vervallen. Daarnaast komen sommige artikelen te vervallen, omdat er nog maar één bemiddelaar is in plaats van vier.

Wetsartikel dat vervalt	Toelichting artikel
Art.19	De CA beslist welke vergunninghouder(s) de werkzaamheden voortzet of beëindigt van de rechtspersoon wiens vergunning is ingetrokken
Art. 16	De CA verleent vergunningen aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid en welke aan bepaalde eisen voldoen
Art.17, Art.18	De CA trekt een vergunning in specifieke gevallen in
Art. 21, lid 4	De vergunninghouder draagt de gegevens van de aspirant adoptieouders naar een andere vergunninghouder indien gevraagd
Art. 22	De vergunninghouder informeert de CA over het overschrijven van aspirant adoptieouders naar een andere vergunninghouder
Art. 20, lid 4	De vergunninghouder knoopt geen betrekkingen aan met een kind die in een bemiddeling met andere vergunninghouder zitten
Art. 21, lid 2	De vergunninghouder schrijft alleen aspirant adoptieouders in die niet bij andere vergunninghouders zijn ingeschreven

Aanpassen van wetsartikelen door taken aan de nieuwe bemiddelaar toe te wijzen

Ten tweede moet de beschrijving van het takenpakket aangepast worden, waarbij de taken niet aan vergunninghouders worden toegewezen maar aan de nieuwe bemiddelende organisatie.

Vervangen term <i>vergunninghouder</i> in wetsartikel	Toelichting wet
Art. 5, lid 4	RvdK stuurt onderzoeksrapport beginsteltoestemming over aspirant adoptieouder na hun verzoek aan vergunninghouder
Art. 7a	Het onderzoek doen naar buitenlandse autoriteiten, instellingen en personen op zuiverheid en zorgvuldigheid en de daar op gebaseerde beslissing over bemiddeling
Art. 8c	De aspirant adoptieouders geeft bij de binnenkomst van het kind in Nederland aan wat de rol van de bemiddelende vergunninghouder was
Art. 15	De CA verbiedt het bemiddelen zonder vergunning (wordt: verbiedt het bemiddelen door anderen dan de bemiddelende organisatie)
Art. 17	Beschrijvingen van de taken van de vergunninghouder
Art. 21	De vergunninghouder informeert de CA over adopties
Art. 20	De vergunninghouder bemiddelt volgens genoemde standaarden
Art. 21, lid 3	De vergunninghouder houdt de volgorde orde aan van het verzoek van de aspirant adoptieouder tijdens de bemiddeling (in wachtlijst)
Art. 23, lid 1, lid 2	De vergunninghouder houdt een deugdelijke administratie, boekhouding en jaarverslag bij

Vastleggen van toezicht op bemiddelende organisatie

Tot slot moet het toezicht op de bemiddelende organisatie bij wet vastgelegd worden. Passend bij de organisatievorm waarbij de bemiddeling wordt ondergebracht, moet worden bezien welke wettelijke bevoegdheden aan de toezichthouder moeten worden toegekend, zodat het toezicht effectief is in de praktijk.

Het herzien van de Wobka met deze wijzigingen is een intensief traject

Het herzien van de wet is een intensief traject, waarvoor eerst politieke besluitvorming plaats moet vinden. Daarna moet het gangbare wetsvoorbereidingstraject in gang worden gezet, waarna de parlementaire behandeling en de reguliere consultatie- en adviesprocessen volgen. Naast het aanpassen van de Wobka zelf, moeten vervolgens ook bijbehorende besluiten en regelingen aangepast worden. In het parlementaire jaar 2020/2021 was de gemiddelde behandelduur van een wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer 302 dagen²⁸. Dit is exclusief het voorafgaande proces van wetsvoorbereiding.

Er loopt momenteel al een traject waarbij de Wobka herzien wordt. Dit traject is gericht op het actualiseren van de wet en het sterker verankeren van het toezicht. Een eventuele publiekrechtelijke verankering van de bemiddelende taken maakt van dit traject nog geen onderdeel uit. Mogelijk heeft de stelselherziening ook nog impact op het reeds in gang gezette traject. Het ligt in elk geval voor de hand het geheel in samenhang op te pakken.

Er zijn ook andere ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op de invulling van de Wobka, zoals het onderzoek over de vraag of naar de toekomst toe mogelijk met een beperkter aantal landen wordt samengewerkt in het kader van adoptieprocedures. Ook wordt gewerkt aan de oprichting van een expertisecentrum. Het kan zijn dat deze ontwikkelingen ook vragen om verankering in wetgeving of lagere regelgeving.

5.4 Transitie

Naast de hierboven geschetste consequenties van een andere inrichting van het adoptiestelsel zijn er ook gevolgen voor de *transitie* van het huidige naar een nieuw stelsel. Deze gevolgen vragen om nadere verkenning (o.a. met de vergunninghouders), maar betreffen in ieder geval:

Er moet een overgangsregeling komen voor ouders die al in het adoptieproces zitten

Op het moment van de opschorting van het afgeven van beginseltoestemmingen voor interlandelijke adoptie, waren er ongeveer 400 aspirant adoptieouders met een beginseltoestemming bij wie de bemiddeling nog niet tot een adoptie had geleid of voor wie de bemiddeling nog niet was gestart. De bemiddelaars bemiddelen momenteel nog voor deze groep ouders. Het is voor aspirant adoptiekinderen en -ouders die ver in het adoptieproces zijn onwenselijk dat deze procedures worden afgebroken. Er is een overgangsregeling nodig waarin wordt aangegeven op welke wijze de overgangsfase wordt ingericht indien een nieuwe publiekrechtelijke organisatie de bemiddelingstaak gaat uitvoeren. Denk o.a. aan de afronding en/of overdracht van de bemiddeling in lopende procedures en de manier waarop met de wachtlijsten bij de vier bemiddelaars wordt omgegaan. Met de huidige bemiddelaars moet besproken worden hoe hier het beste invulling aan gegeven kan worden.

²⁸ Doorlooptijden wetsvoorstellen 2020/2021: hoofdstappen - Eerste Kamer der Staten-Generaal

Behoud van kennis, expertise en netwerken is cruciaal

Het beleggen van de bemiddeling bij een publiekrechtelijke organisatie betekent voor de huidige bemiddelaars een transitie waarbij hun huidige werkpakket (bijna) volledig opgaat in de nieuwe organisatie. Een belangrijk onderdeel van de transitie is om een overdracht van kennis, ervaring en netwerken tussen de huidige bemiddelende organisaties en de toekomstige bemiddelaar te organiseren. De expertise van de huidige bemiddelaars moet in deze nieuwe organisatie worden geborgd, bijvoorbeeld doordat medewerkers de gelegenheid krijgen bij deze nieuwe organisatie in dienst te treden.

Huidige vergunningen lopen tot eind 2025

In 2020 is een aantal vergunningen verlengd voor een periode van vijf jaar. De laatste vergunning verloopt in december 2025. Als er besloten wordt over te gaan tot publiekrechtelijke borging van de bemiddeling, moet worden verkend op welke manier met de nog lopende vergunningen i.r.t. de workflow moet worden omgegaan. Hierover moeten afspraken worden gemaakt. Het is belangrijk dat dit in goed overleg met de bemiddelaars gebeurt, zodat de continuïteit in adoptieprocedures niet onder druk komt te staan. Hierin moet het belang van het kind voorop blijven staan.

Nieuwe organisatie oprichten of een takenpakket aan een bestaande organisatie toevoegen

Zoals beschreven in Hoofdstuk / 4 kunnen de bemiddelende taken belegd worden bij een nieuwe of bij een bestaande organisatie. Als gekozen wordt voor het beleggen van de taak bij een bestaande organisatie, moet daarvoor een traject met de desbetreffende organisatie doorlopen worden waarin wordt onderzocht of de taken erbij passen en wat de organisatie nodig heeft om de bemiddelende taak goed uit te voeren. In alle gevallen vraagt het beleggen van de taken bij een nieuwe bemiddelende organisatie om een transitie die capaciteit kost.²⁹

De verplichtingen die horen bij adopties uit het verleden moeten worden overgedragen

Na de plaatsing van het adoptiekind bij de adoptieouders houdt de verantwoordelijkheid van de bemiddelaar niet op. Allereerst bieden de bemiddelaars nazorg na plaatsing. In de meeste gevallen is dat alleen in het eerste jaar.

Ten tweede heeft de bemiddelaar de verplichting om rapportages uit te brengen naar landen van herkomst over het verloop van de plaatsing. De duur en intensiteit van deze verplichting verschilt per land van herkomst. Er zijn landen waar er tot het 18^e levensjaar van het adoptiekind rapportages uitgebracht moeten worden. Een grove schatting is dat er in totaal nog 2000 tot 3000 rapporten uitgebracht moeten worden, waarbij de inzet per rapport afhangt van de gestelde eisen. Het verschilt per vergunninghouder hoe hier financieel mee omgegaan wordt (of ouders per rapport betalen of dat er een bedrag voor gereserveerd is).

Tot slot hebben de vergunninghouders archieven met de dossiers van uitgevoerde adopties. Adoptiekinderen ouder dan twaalf jaar en adoptieouders hebben het recht om deze dossiers in te zien (roots onderzoek). Wettelijk zijn zij verplicht deze dertig jaar na aankomst van het adoptiekind te bewaren, in de praktijk gaan de archieven nog verder terug. Het overdragen en samenvoegen van deze archieven moet zorgvuldig gebeuren.

²⁹ In Denemarken is in 2015 een transitie gemaakt van twee privaatrechtelijke vergunninghouders naar één, waarbij de bestaande partijen fuseerden. De transitiekosten voor die fusie bedroegen circa €1.000.000.

Een snel besluit over het adoptiestelsel is nodig

De stop op het afgeven van beginseltoestemming en het besluit om een nieuwe inrichting van de adoptieketen te verkennen leidt tot grote onzekerheid voor de betrokken kinderen, de bemiddelaars, hun medewerkers, samenwerkingspartners in landen van herkomst en aspirant adoptieouders.

De bemiddelaars hebben nog een 'werkvoorraad', maar er kan geen continuïteit in de bedrijfsvoering worden gerealiseerd als nieuwe instroom uitblijft. Bovendien verliezen de bestaande netwerken snel aan kracht als er geen bemiddeling meer plaatsvindt en als partners in landen van herkomst geen duidelijkheid hebben over de mogelijkheid van toekomstige adopties.

Het bovenstaande betekent dat de kennis, ervaring en netwerken van de vergunninghouders verloren gaan als het te lang duurt voor er helderheid is over de toekomst van het stelsel. Het opnieuw opbouwen hiervan vergt een forse inspanning.

/ 6 Advies

In dit rapport hebben we de resultaten weergegeven van ons onderzoek naar de mogelijkheden van een publiekrechtelijke organisatie voor interlandelijke adoptie. Wij hebben laten zien dat de huidige keten al grotendeels publiekrechtelijk is ingericht. Niet publiek is de voorlichting aan de voorkant van het proces die bij Fiom is neergelegd. Fiom ontvangt hiervoor subsidie van JenV. Daarnaast ontvangt Fiom subsidie van VWS voor nazorg. Ook kunnen adoptieouders indien gewenst zelf nazorg inkopen. De bemiddeling voor aspirant adoptieouders, die momenteel door vier vergunninghouders (stichtingen) wordt uitgevoerd, is eveneens privaat. Deze stichtingen ontvangen geen subsidie. In ons onderzoek hebben we ons vooral gericht op de bemiddeling, omdat de bemiddeling in tegenstelling tot andere onderdelen van de adoptieprocedure nog niet publiekrechtelijk belegd is en het rapport van de commissie Joustra aanleiding is geweest juist dit te onderzoeken.

Het was voor ons onderzoek van belang de kaders, omvang en kosten van adoptie in beeld te hebben. Interlandelijke adoptie wordt uitgevoerd binnen de kaders van het Haags Adoptieverdrag. Dit is verder uitgewerkt in de Wobka. In het laatste jaar voor COVID-19 zijn er 145 adopties gerealiseerd uit dertien herkomstlanden. De kosten voor de Rijksoverheid (capaciteit en subsidie) waren circa €3.250.000. Daarnaast droegen aspirant adoptieouders iets meer dan dit bedrag (circa €3.800.000) bij aan de kosten. In deze laatste kosten zit een flinke variatie tussen de ouders, omdat de bemiddelingskosten per herkomstland sterk verschillen. De gemiddelde kosten voor adoptieouders voor bemiddeling zijn ca. €26.000.

Wij hebben eerst onderzocht hoe het publiekrechtelijk uitvoeren van de bemiddelingstaak mogelijk is. Voor de verkenning is gekeken naar de drie relevantie publiekrechtelijke organisatievormen: een dienst, zbo en agentschap. Een agentschap valt af vanwege de eisen die aan de (budgettaire) omvang van de taak worden gesteld. Het totale budget dat is gemoeid met de bemiddelingstaak komt daar niet bij in de buurt. Het beleggen van de bemiddeling bij een agentschap is daarom alleen mogelijk als de bemiddeling bij een *bestaand* agentschap (bijvoorbeeld de IND) wordt ondergebracht. Concrete mogelijkheden hiertoe zijn in het kader van deze verkenning niet onderzocht.

Voor het beleggen van de bemiddeling bij een dienst of zbo gelden drie belangrijke bezwaren. Ten eerste de samenwerking die gerealiseerd zou moeten worden tussen een publieke bemiddelingsorganisatie in Nederland met niet-publieke of private organisaties in de herkomstlanden. De aard van de taak (bemiddelen) vraagt om een *gelijkwaardige* samenwerking, die in de internationale setting van publiek-private samenwerking lastig te realiseren is. Daarnaast zijn de kosten voor bemiddeling aanzienlijk. Deze kosten worden op dit moment voor een groot deel opgebracht door de aspirant adoptieouders. Het is ongebruikelijk om leges van een vergelijkbare omvang in rekening te brengen bij aspirant adoptieouders (particulieren) wanneer de bemiddeling door een publieke organisatie wordt uitgevoerd. Tot slot is de omvang van de bemiddelingstaak dusdanig klein in budget en fte, dat het hiervoor oprichten van een nieuwe zbo niet haalbaar lijkt. Voor een dienst geldt dit bezwaar niet.

Mocht toch een keuze worden gemaakt voor een volledig publieke inrichting, dan ligt een zbo het meest voor de hand. Een zbo kan immers onafhankelijker van het departement functioneren dan een dienst en binnen dit model kunnen ook de *checks and balances* worden geborgd die noodzakelijk zijn voor een zorgvuldige afhandeling van interlandelijke adoptieprocedures, in het bijzonder als het gaat om een scheiding van de bemiddelingstaak en de beoordelende taak van de CA.

Een alternatief model is een stichting die sterk publiek geborgd is. Dit model gaat verder dan het huidige model waarin wordt gewerkt met een vergunningenstelsel. Bedoeld wordt een stichting die (bij wet) wordt aangewezen om bemiddelingen in adoptiezaken te realiseren. In dit model kan tevens vooraf worden bepaald over welke aspecten de minister zeggenschap heeft, waardoor een sterkere publiekrechtelijke inbedding ontstaat. Hiervoor moet een wettelijke grondslag worden gerealiseerd.

Met de keuze voor één stichting die de bemiddelingstaken uitvoert wordt bovendien de potentiële organisatorische en financiële *kwetsbaarheid* van de bemiddeling als gevolg van het lage aantal adopties minder. De aantallen adopties zijn de afgelopen jaren lager geworden en het is niet duidelijk hoe zich dit in de toekomst ontwikkelt. Om de risico's van fluctuaties in het aantal jaarlijkse adopties verder te mitigeren kan een basissubsidie voor de apparaatskosten van de stichting worden overwogen, vergelijkbaar met het Fiom. Via subsidievoorwaarden ontstaan er dan ook aanvullende sturingsmogelijkheden en kan de publiekrechtelijke inbedding verder worden versterkt.

Er zijn verschillende redenen waarom een stichting met een stevige publiekrechtelijke inbedding een geschikte organisatievorm is, die dicht bij een publiekrechtelijk stelsel blijft. In deze vorm is het mogelijk om de risico's die nu bestaan substantieel te verkleinen en blijft tegelijkertijd de wendbaarheid in de uitvoering behouden:

- ▶ Een stichting kan beter dan een dienst, agentschap of zbo samenwerken met verschillende partijen in landen van herkomst zoals kindertehuizen, bemiddelaars en advocaten omdat veel daarvan private organisaties zijn.
- ▶ Een stichting heeft meer ruimte om een eigen bijdrage van ouders te vragen, vergelijkbaar met de praktijk van de huidige bemiddelaars.
- ▶ Een bij wet aangewezen stichting is niet vatbaar voor de 'marktdynamiek', zoals deze in het rapport van de commissie Joustra staat beschreven.

Daarnaast raden we aan te verkennen in hoeverre deze nieuwe stichting verbinding kan maken met organisaties voor pleegzorg en binnenlandse adoptie (verticale integratie).

Indien gekozen wordt voor één stichting met sterke publieke sturing zal er aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan. Daarbij heeft het de voorkeur om dit zoveel mogelijk gezamenlijk met de huidige vergunninghouders onder een strikt tijdsplan te doen. Het gaat onder andere om:

- ▶ Inrichten project, budget voor transitiekosten
- ▶ Onderzoeken in welke mate de huidige vergunninghouders kunnen opgaan in nieuwe stichting
- ▶ Oprichten stichting, subsidie en subsidievoorwaarden opstellen
- ▶ Overdrachtsvraagstukken (in samenhang met inrichting Expertisecentrum)
- ▶ Herijken processen CA en IGJ
- ▶ Doorvoeren aanpassingen in Wobka

Tot slot; langdurige onduidelijkheid over het adoptiestelsel en het voortduren van het moratorium vergroten het risico dat de kennis, ervaring en netwerken van huidige bemiddelaars verloren gaan. Alle partijen zijn gebaat bij richtinggevende besluiten over de toekomstige inrichting, waarmee wordt voorkomen dat de huidige kennis en infrastructuur onbedoeld verwaterd.

/ A Bijlage: Overzicht kenmerken organisatievormen

Zoals beschreven in Paragraaf 4.1 zijn er vier organisatievormen waar de bemiddeling belegd kan worden:

- ▶ Een dienst,
- ▶ Een agentschap,
- ▶ Een zbo,
- ▶ Een privaatrechtelijke stichting.

In de onderstaande tabel zijn de verschillende organisatievormen op een aantal criteria met elkaar vergeleken. De criteria die het meest van belang zijn in de keuze voor een organisatievorm zijn in Paragraaf 4.2 nader toegelicht.

criterium	Dienst	Agentschap	Zelfstandig bestuursorgaan	Alternatief: Stichting met extra waarborgen
Restrictief beleid tot oprichting	Nee	Ja, minimale omzet € 50.000.000	Ja, uitleggen waarom onafhankelijkheid van minister nodig is	Ja, onwenselijk dat minister is betrokken bij oprichting stichting
Afstand tot politiek	Relatief dichtbij	Enige afstand	Relatief grote afstand	Grote afstand
Gemak samenwerking met private (bemiddelings-) organisaties buitenland	Slecht, onderdeel van ministerie	Enigszins slecht, onderdeel van ministerie maar wel zelfstandig	Redelijk goed, zelfstandige publiek-rechtelijke organisatie	Goed, zelfstandige private organisatie
Nabijheid van CA	Dichtbij, want CA is ook onderdeel van ministerie	Enige afstand	Relatief grote afstand	Relatief grote afstand
Verhouding tussen IGJ en organisatie	Niet gebruikelijk bij grote nabijheid tot minister	Toezicht door IGJ ligt voor de hand	Toezicht door IGJ ligt voor de hand	Toezicht door IGJ ligt voor de hand
Mogelijkheden tot bekostiging primair proces via leges	Matig, Waarschijnlijk grens aan leges die overheid kan vragen	Matig, Waarschijnlijk grens aan leges die overheid kan vragen	Matig, Waarschijnlijk grens aan leges die overheid kan vragen	Goed
Verantwoordelijk voor uitvoering	Minister	Minister?	Zbo zelf	Stichting zelf

/Andersson Elffers Felix

Valt onder financiële jaarcyclus ministerie	Ja	Ja	Ja	Nee
Kan gebruikmaken van infrastructuur ministerie (ICT, ondersteunende diensten)	Ja	Ja	Ja (als het onder rechtspersoon staat valt)	Nee

/ B Bijlage: Lijst geïnterviewden

Naam	Organisatie
Dhr. W. Baaij	Stichting Meiling
Mw. S. Buursink-de Graaf	Adoptiestichting A New Way
Mw. Y. Daverveldt	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Mw. E. Giepmans	Stichting Fiom
Dhr. G. de Goede	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. J. Gudde	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. J. van der Hoeven	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mw. M. Iedema	Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugd
Dhr. J. Jansen	Wereldkinderen
Dhr. J. Kox	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mw. C. van Leeuwen	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. A. van Leur	Centrale Autoriteit
Dhr. M. Oosterom	Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd
Dhr. L. van Putten	Stichting Meiling
Mw. J. Reul	Stichting Fiom
Mw. A. Ribberink	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mw. S. Riezebos	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. A. Schouten	Nederlandse Adoptiestichting
Mw. K. Sondergaard	Deense Centrale Autoriteit
Mw. L. Thuss	Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd
Mw. M. Verbeek	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mw. A. Vinke	Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugd
Mw. A. Visser	Raad voor de Kinderbescherming
Mw. S. de Vries	Stichting Fiom