



Commissie onderzoek  
interlandelijke adoptie

Rapport

# Commissie onderzoek interlandelijke adoptie

februari 2021





# Inhoudsopgave

<b>Beschouwing</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.3 Aanpak van het onderzoek	9
1.4 Afbakening van het onderzoek	10
1.5 Leeswijzer	11
<b>2 Achtergronden bij interlandelijke adoptie</b>	<b>13</b>
2.1 Ontstaan en ontwikkeling van interlandelijke adoptie	13
2.2 Juridisch kader voor interlandelijke adoptie	15
2.3 Adoptieproces en betrokken partijen	18
2.4 Inzichten uit wetenschap en praktijk	21
2.5 Interlandelijke adoptie in getal	23
<b>3 Welzijn en zoekgedrag van geadopteerde volwassenen</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding	27
3.2 Opzet onderzoek	27
3.3 Resultaten	29
<b>4 Bangladesh</b>	<b>39</b>
4.1 Kerncijfers en context	39
4.2 Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Bangladesh	40
4.3 Casuïstiek	41
4.4 Nasleep: adopties uit Bangladesh, 1982-heden	48
4.5 Belangrijkste bevindingen Bangladesh	50
<b>5 Brazilië</b>	<b>51</b>
5.1 Kerncijfers en context	51
5.2 Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Brazilië	52
5.3 Casuïstiek	54
5.4 Nasleep: adopties uit Brazilië, 1998-heden	61
5.5 Belangrijkste bevindingen Brazilië	65
<b>6 Colombia</b>	<b>67</b>
6.1 Kerncijfers en context	67
6.2 Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Colombia	68
6.3 Casuïstiek	70
6.4 Nasleep: adopties uit Colombia, 1998-heden	76
6.5 Belangrijkste bevindingen Colombia	77



<b>7</b>	<b>Indonesië</b>	<b>79</b>
7.1	Kerncijfers en context	79
7.2	Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Indonesië	80
7.3	Casuïstiek	82
7.4	Nasleep: adopties uit Indonesië, 1984-heden	88
7.5	Belangrijkste bevindingen Indonesië	89
<b>8</b>	<b>Sri Lanka</b>	<b>91</b>
8.1	Kerncijfers en context	91
8.2	Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Sri Lanka	91
8.3	Casuïstiek	93
8.4	Nasleep: adopties uit Sri Lanka, 1998-heden	102
8.5	Belangrijkste bevindingen Sri Lanka	103
<b>9</b>	<b>De periode na 1998</b>	<b>105</b>
9.1	Inleiding	105
9.2	Ontwikkelingen na 1998	105
9.3	Veranderingen in het adoptiesysteem	108
9.4	Misstanden na 1998	111
9.5	Belangrijkste bevindingen	118
<b>10</b>	<b>Signalen van misstanden in andere landen</b>	<b>119</b>
10.1	Onderzoeksmateriaal	119
10.2	Typering en systematiek	119
10.3	Belangrijkste bevindingen	120
<b>11</b>	<b>Analyse</b>	<b>123</b>
11.1	De oorzaken van misstanden	123
11.2	De heersende opvattingen over interlandelijke adoptie	124
11.3	Interlandelijke adoptie als systeem	125
11.4	De gevolgen voor betrokkenen	128
<b>12</b>	<b>Conclusies</b>	<b>131</b>
<b>13</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>137</b>
	<b>Summary</b>	<b>139</b>
	<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>143</b>
	<b>Begrippenlijst</b>	<b>145</b>
	<b>Bronnenlijst</b>	<b>149</b>

*De bijlagen behorende bij dit onderzoek zijn gepubliceerd in een afzonderlijk rapport.*



# Beschouwing

“Al red je er maar één”, deze uitspraak van schrijver Jan de Hartog in een televisie-interview in 1967 markeert het begin van grootschalige interlandelijke adoptie in Nederland. Veel mensen trekken zich het lot aan van de kinderen in ontwikkelingslanden die geteisterd worden door oorlogen en natuurrampen. Sommigen voelen het als een morele plicht een buitenlands kind te adopteren. Er heerst een positieve sfeer rondom buitenlandse adopties. In totaal zullen er meer dan 40.000 kinderen uit ongeveer tachtig verschillende landen naar Nederland komen.

Maar er is ook een keerzijde. Al eind jaren zestig verschijnen de eerste berichten over adoptie-misstanden in de media. Over de vervalsing van documenten, het misbruik maken van de armoede bij de geboortemoeders en het afstand doen van kinderen tegen betaling of onder dwang. Hoe schrijnend de signalen ook zijn, ze leiden niet tot een kritische reflectie in het publieke en politieke debat, laat staan tot een herbezinning op het systeem van interlandelijke adoptie.

Dat die aandacht voor misstanden uit het verleden er nu is, komt vooral doordat de inmiddels volwassen geadopteerden voor zichzelf zijn gaan spreken. Zij zijn in toenemende mate op zoek gegaan naar hun achtergrond. Soms omdat ze zelf kinderen kregen, soms ook vanuit het besef dat de tijd dringt omdat hun geboortelouder op leeftijd zijn. Geadopteerden ontdekken bij hun zoektocht dat gegevens soms niet juist zijn of de adoptie zelfs illegaal is verlopen. Hierdoor zijn ze niet in staat de antwoorden te vinden op de existentiële vragen over hun afkomst en identiteit. Sommigen houden de Nederlandse overheid hiervoor verantwoordelijk. Het ministerie van Justitie en Veiligheid ontdekt bij de beantwoording van een vraag van een geadopteerde dat Nederlandse overheidsambtenaren mogelijk betrokken waren bij misstanden. Het is voor de minister voor Rechtsbescherming reden om op 18 april 2019 een onafhankelijke commissie in te stellen. In dit rapport doet de commissie verslag van haar onderzoek gericht op het systeem van interlandelijke adoptie.

Het algemene beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat in de gehele periode van interlandelijke adoptie, en in alle landen, zich structureel ernstige misstanden hebben voorgedaan en dat de overheid en bemiddelaars vanaf de jaren zestig daarvan op de hoogte waren. In het licht van de opdracht aan de commissie is de passiviteit van de Nederlandse overheid en de focus van de Nederlandse politiek op de belangen van adoptieouders opvallend. De overheid heeft nagelaten in te grijpen waar daar wel aanleiding toe bestond.

## Maatschappelijke beeldvorming

De commissie stelt vast dat de maatschappelijke beeldvorming cruciaal is geweest in het tot stand komen, in stand houden en legitimeren van interlandelijke adoptie. De dominante gedachte was dat zowel het kind in een noodsituatie als de aspirant-adoptieouders voordeel hadden bij een adoptie, adoptie werd als ‘goeddoen’ gezien. Door de diepe verankering van dit beeld werden misstanden zoals leeftijdsvervalsing geaccepteerd of zelfs normaal gevonden, werd iedereen die adoptie hielp bevorderen als weldoener gezien, en maakte ook de politiek zich hard voor (snelle) interlandelijke adoptie. Het onderzoek heeft herhaalde patronen blootgelegd van passiviteit en vergoelijking. De opvatting dat elke adoptie, zelfs een ongeoorloofde, beter is dan helemaal geen adoptie was onwrikbaar.

## Het belang van het kind

De commissie vindt het opvallend dat het begrip 'in het belang van het kind' steeds - en ook vaak met nadruk - als argument wordt gehanteerd in alle discussies over interlandelijke adoptie. Vaak wordt dit belang dan praktisch ingevuld, vanuit levensbehoeften als gezondheid, onderwijs en economische ontwikkelingskansen. Bij de beoordeling van het belang van het kind heeft het grondrecht *autonomie* echter geen rol gespeeld.

Jonge kinderen worden niet in staat geacht autonoom te denken en te handelen. Zij kunnen dus ook geen autonome instemming voor hun eigen adoptie geven. Dit is echter geen legitimatie om kinderen als handelswaar te zien. Integendeel, juist omdat kinderen dit vermogen nog niet hebben dient bij adoptieprocedures de grootst mogelijke zorgvuldigheid te worden betracht. Juist omdat jonge kinderen nog niet autonoom zijn en onder geen enkele omstandigheid geacht kunnen worden in te stemmen met besluiten die over hen genomen worden, moet alle aandacht komen te liggen bij hen die dat wel doen.

De commissie stelt vast dat dit in de praktijk onvoldoende is gebeurd. Besluiten over de vrijgave voor adoptie zijn in veel gevallen niet op verantwoorde wijze genomen. Ze zijn te vaak onder dwang of onder invloed van gebrekkige informatie tot stand komen. Daarmee is het belang van het kind veronachtzaamd. Een groot gedeelte van de geadopteerden worstelt met het niet kennen van de eigen afkomst en identiteit. Dit kan hen belemmeren in hun verdere ontwikkeling als autonome individuen.

## De gevolgen voor betrokkenen

Uit het onderzoek blijkt dat het met de meeste geadopteerden gelukkig goed gaat: de adoptie heeft hen naar eigen zeggen veel kansen geboden. Daar staat tegenover dat ze door de adoptie ook veel zijn kwijtgeraakt: het opgroeien bij de eigen familie, de eigen cultuur en in veel gevallen het kennen van hun afkomst. Meerdere geadopteerden die de commissie sprak omschreven hun leven als gespleten. Het verbinden van de werkelijkheid in hun geboorteland met de werkelijkheid hier is voor velen een dagelijkse opgave, en soms onmogelijk omdat de informatie over afkomst ontbreekt. Dat het hen naar omstandigheden goed gaat ziet de commissie als teken van hun veerkracht. Helaas zijn er ook geadopteerden waarmee het niet goed gaat. Uit het onderzoek dat de commissie liet uitvoeren blijkt dat geadopteerden bovengemiddeld kampen met psychische en andere klachten en daarvoor soms een beroep moeten doen op hulpverlening.

De commissie onderkent dat er adoptieouders waren die vanuit goede bedoelingen, te goeder trouw en volgens de regels een kind hebben geadopteerd. Er waren ook ouders die vooral gedreven werden door hun eigen kinderwens en alles in het werk stelden om deze te vervullen, daarbij de grenzen opzochten en soms overschreden. Sommige adoptieouders voelen zich schuldig omdat de adoptie naar nu blijkt met misstanden is omgeven, of omdat de overgang vanuit een andere cultuur bij hun adoptiekind tot grote problemen heeft geleid. Ook zij voelen zich slachtoffer.

De groep die voor de commissie het moeilijkst te onderzoeken was zijn de geboortemoeders en met hen de geboortefamilies. Zij zijn in veel gevallen ook slachtoffer en ervaren het gemis van hun kind. Ze werden soms onder druk gezet hun kind af te staan, het concept 'adoptie' zoals in de Westerse wereld gebruikt werd, was hun niet bekend, en in het ergste geval werd hun kind gestolen.



### Vraagstuk nog actueel

De beschreven misstanden en de gevolgen daarvan behoren niet tot het verleden, maar zijn nog steeds actueel. Het aantal adopties is weliswaar sterk afgenomen en er zijn veel inspanningen verricht om misstanden te voorkomen. Dat neemt niet weg dat de financiële prikkels in het systeem niet zijn weggenomen en de vraag naar kinderen nog steeds bestaat. Daarbij is sprake van een waterbedeffect: adoptiekanalen verschuiven naar landen waar geen controle is op het aanbod, momenteel voornamelijk Afrikaanse landen.

De commissie pleit ervoor om de lessen uit het onderzoek naar de adoptiemisstanden ook ter harte te nemen bij nieuwe vormen van gezinsvorming, zoals bijvoorbeeld met behulp van draagmoederschap. Vragen rond autonomie en kennen van afkomst zijn hier eveneens levensgroot aanwezig.

De commissie doet een beroep op de minister en de politiek om bij de besluitvorming de belangen van de kinderen in het buitenland die bescherming nodig hebben voorop te stellen. Juist en vooral omdat zij niet in staat zijn in te stemmen met besluiten die over hen worden genomen.

### Tot slot

De tijdgeest en de heersende gedachte van 'goeddoen' verklaren waarom adoptiemisstanden konden ontstaan en voortbestaan. Zij vormen echter geenszins een legitimatie voor het handelen van de overheid en de bemiddelaars. Erkenning door de overheid en de bemiddelaars dat zij tekortgeschoten zijn in het tegengaan van adoptiemisstanden blijkt voor vrijwel alle betrokkenen even wenselijk als noodzakelijk. Vanuit daar ontstaat immers ruimte om een nieuwe discussie op gang te brengen, namelijk over de vraag hoe gedupeerden van adoptiemisstanden het beste kunnen worden geholpen. De commissie pleit voor het bieden van (na) zorg en het faciliteren van de toegang tot de binnenlandse en buitenlandse adoptiedossiers en de zoektocht naar de geboortefamilie.

Daar waar adoptieouders op een welwillende en faciliterende overheid konden rekenen, ervaren geadopteerden geslotenheid en terughoudendheid bij diezelfde overheid als ze aandacht vragen voor de gevolgen van hun adoptie. De vastgestelde misstanden zijn niet terug te draaien, maar de commissie verwacht van de overheid dat ze zich maximaal inspant om de gevolgen van de misstanden zo goed mogelijk te verzachten.





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In augustus 2017 krijgt het ministerie van Justitie en Veiligheid een informatieverzoek op basis van de Wet openbaarheid bestuur (Wob-verzoek) van een geadopteerde die meer te weten wil komen over zijn illegale adoptie uit Brazilië. Bij de beantwoording van de vraag<sup>1</sup> treft het ministerie archiefstukken aan die aanwijzingen bevatten dat één of meerdere aan de Nederlandse overheid verbonden personen betrokken waren bij illegale adopties uit Brazilië in de jaren zeventig en tachtig.

De vraag van deze geadopteerde staat niet op zichzelf. Zo ontvangt het ministerie van Justitie en Veiligheid in de periode 2017-2018 veertien Wob-verzoeken die betrekking hebben op adoptiemisstanden. Ook verschijnen er in de media regelmatig berichten over misstanden die in het verleden hebben plaatsgevonden. Veel geadopteerden die op zoek gaan naar hun afkomst ontdekken dat afstammingsgegevens in hun dossier ontbreken, onjuist zijn of vervalst waardoor de geboortelouder niet traceerbaar zijn. In sommige gevallen blijkt de geboortemoeder niet vrijwillig afstand te hebben gedaan. Daarnaast hebben geadopteerden veel vragen over de betrokkenheid van bemiddelaars en de overheid bij adoptiemisstanden. Enkele geadopteerden stellen de Nederlandse staat aansprakelijk voor hun onrechtmatig verlopen adoptie.

Het gegeven dat de Nederlandse overheid mogelijk bekend was met en betrokken was bij de misstanden is voor de minister voor Rechtsbescherming reden om op 18 april 2019 een onafhankelijke commissie in te stellen. De commissie moet onderzoek doen naar mogelijke misstanden die in het verleden bij interlandelijke adopties hebben plaatsgevonden, en hierbij nagaan wat de rol van de Nederlandse overheid was.<sup>2</sup>

De onderzoeksoopdracht richt zich naast Brazilië ook op vier andere landen: Bangladesh, Colombia, Indonesië en Sri Lanka. Ook over deze landen ontving het ministerie van Justitie en Veiligheid signalen van geadopteerden over mogelijke adoptiemisstanden.

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

- 
- 1 In eerste instantie wordt een beperkt deel van de gevraagde documenten vrijgegeven. In september 2018 wordt bij een eerste beslissing op het ingediende bezwaar besloten de gevraagde documenten alsnog over te dragen.
  - 2 Dit vraagstuk speelt ook in andere landen. Zo publiceerde de Zwitserse overheid in januari 2020 een onderzoeksrapport waarin Sri Lankaanse adoptiemisstanden werden aangekaart. Zie: S. Bitter, A. Bangarter en N. Ramsauer, 'Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997. Zur Praxis der Privaten Vermittlungsstellen und der Behörden' (januari 2020). De Zwitserse overheid heeft in december 2020 de misstanden erkend en haar nalatigheid toegegeven. De overheid heeft haar spijt betuigd jegens geadopteerden en hun families. Zie persbericht: 'Adoptions from Sri Lanka: the Federal Council regrets the negligence of the authorities', 14-12-2020, <https://www.bj.admin.ch/bj/en/home/aktuell/mm.msg-id-81577.html>.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De opdracht van de commissie, vastgelegd in het Instellingsbesluit<sup>3</sup> van de minister voor Rechtsbescherming luidt:

De commissie heeft tot taak onderzoek te doen naar:

- de rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid met betrekking tot interlandelijke adoptie van kinderen in tenminste de periode 1967-1998;
- het bestaan van mogelijke misstanden met betrekking tot interlandelijke adoptie van kinderen in tenminste de periode 1967-1998 waarbij in ieder geval als startpunt de landen Bangladesh, Brazilië, Colombia, Indonesië en Sri Lanka worden onderzocht;
- de bekendheid bij de Nederlandse overheid met voornoemde mogelijke misstanden;
- de betrokkenheid van de Nederlandse overheid bij voornoemde mogelijke misstanden;
- de bekendheid bij Nederlandse bemiddelende partijen of andere instanties/particulieren met voornoemde mogelijke misstanden;
- de betrokkenheid van Nederlandse bemiddelende partijen of andere instanties/particulieren bij voornoemde mogelijke misstanden;
- de mate waarin mogelijke betrokkenheid van de Nederlandse overheid en Nederlandse bemiddelende partijen of andere instanties/particulieren incidenteel of structureel van aard was;
- de wijze waarop de Nederlandse overheid op signalen van voornoemde mogelijke misstanden heeft gereageerd; en
- of de wijze van reageren adequaat/toereikend is geweest, in het licht van de rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid met betrekking tot interlandelijke adoptie van kinderen in tenminste de periode 1967-1998.

De commissie wordt geleid door de heer mr. Tjibbe Joustra en bestaat verder uit de leden mevrouw prof. dr. Beatrice de Graaf en de heer mr. Bert-Jan Houtzagers.

### Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de kennis en betrokkenheid van de Nederlandse overheid en bemiddelende partijen bij mogelijke misstanden bij interlandelijke adoptie.

De commissie heeft drie hoofdvragen geformuleerd op basis van de vraag van de minister:

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

---

<sup>3</sup> Zie bijlage B Instellingsbesluit.



## 1.3 Aanpak van het onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de commissie informatie verzameld door het voeren van gesprekken, het doen van document- en literatuuronderzoek en het uitvoeren van een vragenlijstonderzoek. Onderzoekers van de commissie hebben Sri Lanka en Colombia bezocht om ter plaatse onderzoek te doen.<sup>4</sup>

### Interviews

De commissie en onderzoekers van de commissie hebben samen ruim 160 gesprekken gevoerd met ruim 190 personen en functionarissen betrokken bij interlandelijke adoptie.<sup>5</sup> Nagenoeg alle personen die de commissie wenste te spreken, zijn op de uitnodiging ingegaan. De verslagen van de gesprekken zijn ter verificatie aan de geïnterviewden voorgelegd. Onjuistheden in het verslag of aanvullingen werden verwerkt in het verslag, waarna het opnieuw werd toegestuurd voor ondertekening. In dit rapport worden geen namen genoemd van de betrokken personen, om de privacy van geïnterviewden te beschermen. Wanneer aan specifieke personen wordt gerefereerd, wordt alleen hun functie vermeld. Een uitzondering vormen publieke functies en personen wiens casus al veelvuldig in de media aan de orde zijn geweest en daardoor publiek bekend zijn. In enkele gevallen heeft de commissie contact gezocht met geïnterviewden om toestemming te vragen voor het vermelden van namen in het rapport.

### Documentonderzoek

Naast het voeren van gesprekken heeft de commissie duizenden documenten geanalyseerd. De commissie heeft daarbij de volgende bronnen<sup>6</sup> gebruikt:

- archieven betrokken Nederlandse overheidsorganisaties
- archieven bemiddelaars
- Nationaal Archief Sri Lanka
- aangeleverde documenten en rapporten door geadopteerden en andere betrokkenen
- krantenarchieven
- Kamervragen, Kamerstukken, Handelingen en verkiezingsprogramma's
- secundaire literatuur, (onderzoeks)rapporten en andere publicaties

De commissie kreeg goede medewerking bij het dossieronderzoek en heeft onvoorwaardelijke toegang gekregen tot alle dossiers die zij wilde onderzoeken.

### Vragenlijstonderzoek

In het onderzoek heeft de commissie veel geadopteerden gesproken. Naast vragen over misstanden is daarbij ook steeds aan de orde geweest hoe het met geadopteerden gaat, hoe zij hun adoptie hebben ervaren, in hoeverre zij op zoek zijn naar hun herkomst en welke problemen zij daarbij ondervinden. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van interlandelijk geadopteerde personen in Nederland, heeft de commissie het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd te onderzoeken in hoeverre het beeld dat uit de gesprekken naar voren is gekomen ook bij andere geadopteerden leeft. Het doel van het onderzoek was om gegevens van minimaal drieduizend geadopteerde personen te verzamelen. In totaal hebben 3.454 geadopteerden de vragenlijst ingevuld.

4 Zie bijlage A Onderzoeksverantwoording voor nadere toelichting op deze keuze.

5 Een overzicht van de gevoerde gesprekken is opgenomen in bijlage A Onderzoeksverantwoording.

6 Een volledig overzicht van de gebruikte bronnen en archieven is opgenomen in de Bronnenlijst.

## 1.4 Afbakening van het onderzoek

### Rol overheid en bemiddelende partijen centraal

Zoals in de onderzoeksopdracht beschreven richt het onderzoek zich op het beleid en het handelen van de Nederlandse overheid met betrekking tot interlandelijke adoptie. Hiertoe behoren de departementen van Justitie en Buitenlandse Zaken en instanties als de Raad voor de Kinderbescherming, (vreemdelingen)politie, IND, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en gemeenten. De bemiddelende partijen vallen ook binnen het kader van dit onderzoek.

### Nadruk op het systeem van adoptie

Om de rollen en verantwoordelijkheden van de overheid en bemiddelende partijen bij het adoptieproces te maken richt de commissie zich op het *systeem* van interlandelijke adoptie: de mechanismen en het zichtbaar handelen van de overheid en bemiddelaars bij interlandelijke adoptie. De opdracht van de minister en de keuze voor de systeembenadering brengen met zich mee dat de commissie geen individuele casuïstiek onderzoekt en ook geen uitspraken doet in persoonsgebonden zaken. De commissie maakt wel gebruik van geanonimiseerde individuele casuïstiek om de werking van het systeem in de praktijk te illustreren. De commissie realiseert zich dat veel geadopteerden op zoek zijn naar antwoorden in hun specifieke situatie, maar kan slechts door middel van generieke aanbevelingen een bijdrage leveren aan de oplossing van hun individuele vragen.

### Kernjaren 1967-1998

Het onderzoek richt zich op de in het Instellingsbesluit genoemde jaren 1967–1998, maar zal met een beschrijving van de voorgeschiedenis worden ingeleid en eveneens een beschrijving van de periode van 1998 tot heden bevatten. De voorgeschiedenis kan niet over het hoofd worden gezien, omdat de basis voor de interlandelijke adoptiepraktijk met de adoptiewet van 1956 werd gelegd. In 1998 ratificeerde Nederland het Haags Adoptieverdrag met als doel het beter reguleren van de internationale adoptiepraktijk. Ook na 1998 zijn er met regelmaat misstanden gemeld, reden voor de commissie om aandacht te besteden aan de ontwikkeling van interlandelijke adoptie na 1998.

### Landen

De commissie onderzoekt primair de rol van de Nederlandse overheid en bemiddelende partijen bij adopties uit Bangladesh, Brazilië, Colombia, Indonesië en Sri Lanka. De commissie heeft ook gesproken met geadopteerden uit andere dan de vijf genoemde landen en ze heeft daarnaast veel informatie over adopties uit andere landen ontvangen. De keuze is uiteindelijk gemaakt om niet zelf actief op zoek te gaan naar archiefmateriaal en dossiers uit andere landen, zoals dat voor de genoemde vijf landen wel is gebeurd. Wel is al het materiaal dat naar boven is gekomen tijdens het dossieronderzoek naar de vijf landen alsmede al het materiaal dat is aangereikt door belanghebbenden bestudeerd, ongeacht de vraag op welk land dit materiaal betrekking had. De facto is het onderzoek dus niet beperkt gebleven tot de periode 1967-1998 of tot vijf landen.

### Het begrip misstanden

In het Instellingsbesluit wordt veelvuldig het begrip misstanden gehanteerd zonder nadere definitie. In de toelichting op het Instellingsbesluit wordt slechts summier gerept van “illegale opname van kinderen”, maar deze definitie is naar het oordeel van de commissie te beperkt. De commissie heeft veel aandacht besteed aan wat zij onder misstanden verstaat, omdat het

begrip in vele contexten en betekenissen wordt gebruikt en medebepaald wordt door het tijdsgewricht. De commissie verstaat onder misstanden:

*het handelen of nalaten in strijd met de geldende nationale en internationale wet- en regelgeving, alsmede het handelen of nalaten dat formeel niet in strijd is met de geldende nationale en internationale wet- en regelgeving, maar ethisch gezien onverantwoord is.*

Toelichting:

Redenerend vanuit de bedoeling van het adoptieproces ligt het voor de hand het handelen of nalaten in strijd met de afgesproken wet- en regelgeving van die tijd als misstand te zien. Het kan hierbij gaan om schendingen van het internationale recht, het recht van het herkomstland dan wel het Nederlands recht. Het met opzet onmogelijk maken of bemoeilijken van het achterhalen van de afkomst en identiteit van geadopteerden is in strijd met de bepalingen van het Internationale Verdrag van de Rechten van het Kind (IVRK) uit 1989.<sup>7</sup>

Gecompliceerder is het wanneer het handelen of nalaten weliswaar niet expliciet is verboden door geldende nationale of internationale wet- en regelgeving van die tijd, maar ethisch gezien onverantwoord is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij adopties waarbij de afstand van kinderen onder valse voorwendselen of morele druk tot stand is gekomen; het misbruik maken van armoede of andere sociale en culturele omstandigheden bij geboortemoeders zoals oorlog, rampen en sociale taboes. Ook gebrekkige archivering, onzorgvuldigheden in het vastleggen van gegevens en een gebrek aan transparantie in documentatie behoren daartoe. In hoofdstuk 10 geeft de commissie op basis van het empirische onderzoeksmateriaal een overzicht van acht typen misstanden die ze heeft aangetroffen in de onderzochte landen.

### **Geen uitspraken over schuld en aansprakelijkheid**

De commissie geeft in het rapport geen oordeel over juridische schuld en juridische aansprakelijkheid.

De Onderzoeksverantwoording (bijlage A) geeft een meer uitvoerige beschrijving van de afbakening en aanpak van het onderzoek.

## **1.5 Leeswijzer**

Dit rapport bestaat uit dertien hoofdstukken. Hoofdstuk 2 beschrijft het adoptieproces, het juridisch kader en de ontwikkeling van interlandelijke adoptie in Nederland. Ook vat het de belangrijkste inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over interlandelijke adoptie samen. Dit is bedoeld als achtergrondinformatie voor de overige hoofdstukken. Hoofdstuk 3 behandelt de uitkomsten van het vragenlijstonderzoek dat is uitgevoerd onder geadopteerden. De hoofdstukken 4 tot en met 8 gaan gedetailleerd in op de adopties uit respectievelijk Bangladesh, Brazilië, Colombia, Indonesië en Sri Lanka. Hoofdstuk 9 beschrijft de ontwikkeling van interlandelijke adoptie in de periode na de ondertekening van het Haags Adoptieverdrag in 1998 en hoofdstuk 10 behandelt de vraag of de vastgestelde misstanden ook in andere landen zichtbaar zijn. Hoofdstuk 11 bevat de analyse. In hoofdstuk 12 worden de conclusies getrokken, gevolgd door de aanbevelingen in hoofdstuk 13.

---

7 United Nations Convention on the Rights of the Child.



## 2 Achtergronden bij interlandelijke adoptie

Het systeem van interlandelijke adoptie is complex. Om het handelen van de overheid en bemiddelaars goed te kunnen begrijpen worden in dit hoofdstuk de relevante elementen van het systeem uitgelegd.

Door de jaren heen is interlandelijke adoptie sterk veranderd. De motieven voor het adopteren van kinderen, het profiel van de kinderen, de herkomstlanden en de adoptiepatronen wijzigden in de tijd. Dit hoofdstuk begint daarom met een korte beschouwing over de wijze waarop de interlandelijke adoptiepraktijk zich in Nederland vanaf 1945 heeft ontwikkeld. Daarna volgt een nadere uitleg van de relevante wet- en regelgeving, het adoptieproces en de betrokken partijen en inzichten uit wetenschap en praktijk.

### 2.1 Ontstaan en ontwikkeling van interlandelijke adoptie

#### Adopties na de Tweede Wereldoorlog

Adoptie vindt aanvankelijk vooral plaats binnen de familiesfeer en betreft Nederlandse kinderen. Net na de Tweede Wereldoorlog komen er vele (merendeel Joodse) oorlogs-pleegkinderen naar Nederland. In die jaren is adoptie nog niet bij wet geregeld in Nederland. De juridische band tussen het pleegkind en de geboorteouders wordt niet onherroepelijk verbroken bij pleegzorg. Hierdoor kan een pleegkind na jarenlange verzorging door pleegouders alsnog door de geboorteouders worden teruggevraagd.

Pleegouderorganisaties, zoals de in 1950 opgerichte Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP) en de Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder (Fiom), oefenen druk uit op de Nederlandse overheid om dit beter te regelen. Dat leidt mede tot de invoering van de Pleegkindwet in 1951 en de eerste Adoptiewet in 1956.<sup>8</sup> Kern van de Adoptiewet is dat het geadopteerde kind in juridische zin volledig kind van de adoptieouders wordt en de juridische banden tussen kind en oorspronkelijke ouders worden verbroken. De adoptiewet van 1956 is toegesneden op de situatie van kinderen die al in een pleeggezin verblijven.

In de tweede helft van de jaren vijftig komen de eerste buitenlandse adoptiekinderen naar Nederland. Het gaat vooral om kinderen uit Griekenland, Oostenrijk en Duitsland. Sommige Nederlandse aspirant-adoptieouders adopteren in deze periode liever een buitenlands kind dan een Nederlands kind. Zij willen daarmee de kans verkleinen dat de geboortemoeder het kind terugvordert. Het fenomeen adoptie bevindt zich in deze periode nog in de taboesfeer.<sup>9</sup>

8 A. Wermuller, 'De geschiedenis van afstand ter adoptie in Nederland' *Jeugdbeleid* 11:1 (2017), pp. 65-70.

9 B. Slot, 'Adoptie en Welvaart. Een Analyse van Vraag en Aanbod van Adoptiekinderen', *Justitiële verkenningen: Adoptie onder Vuur*, 34:7 (2008) pp. 11-24, p. 19.

## De jaren zestig en zeventig

De opvattingen over seksualiteit, ongehuwd moederschap en het huwelijk veranderen ingrijpend in zowel Nederland als elders in de Westerse wereld. In 1969 wordt de Stichting Interlandelijke Adoptie (SIA) opgericht als het eerste officiële Nederlandse adoptiebureau dat zich bezighoudt met bemiddeling bij interlandelijke adopties. De oprichting past in de trend van toenemende openheid over adoptie.

De ontwikkeling van voorbehoedsmiddelen, zoals de anticonceptiepil, zorgt voor een daling van het aantal ongewenste zwangerschappen. Hierdoor neemt het aantal Nederlandse adoptiekinderen sterk af. Vanaf de jaren zestig verandert ook het denken over het gezin als instituut. Alleenstaand moederschap, echtscheidingen en ongehuwd samenleven worden steeds meer geaccepteerd. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door de invoering van de Bijstandswet in 1963, die alleenstaande jonge moeders bestaanszekerheid geeft en het mogelijk maakt zelfstandig voor hun kinderen te zorgen. Al deze ontwikkelingen dragen bij aan de opkomst en bredere acceptatie van interlandelijke adoptie rond 1970.<sup>10</sup>

Interlandelijke adoptie neemt toe vanaf het begin van de jaren zeventig. Nederlandse echt)paren gaan ook niet-Europese kinderen adopteren. Door de komst van de televisie worden oorlogen zoals in Vietnam en Bangladesh, natuurrampen en noodsituaties in ontwikkelingslanden in ieders woonkamer zichtbaar. Veel mensen trekken zich het lot van de kinderen in deze landen aan.

De generatie adoptieouders van de jaren zeventig kenmerkt zich hoofdzakelijk door idealisme.<sup>11</sup> Veel aspirant-adoptieouders hebben eigen kinderen, maar voelen het als hun morele plicht om een buitenlands kind te adopteren. Het helpen van een kind in nood staat voor hen centraal en in mindere mate het vervullen van de eigen kinderwens.<sup>12</sup> Het ontbreekt adoptieouders en -instanties nog aan kennis van de sociaal-psychologische gevolgen van interlandelijke adoptie. Verschillende belangengroepen oefenen druk uit op de Nederlandse overheid om adopties te vergemakkelijken en procedures te versnellen. Het gevolg is een vertienvoudiging van het aantal interlandelijke adopties, van ongeveer 160 kinderen in het jaar 1971 tot bijna 1.600 in 1980.<sup>13</sup>

## De jaren tachtig tot heden

Vanaf de jaren tachtig neemt het jaarlijks aantal interlandelijke adopties af. Dat heeft ten eerste te maken met de economische crisis in de eerste helft van de jaren tachtig waardoor de werkloosheid stijgt en de algemene welvaart in Nederland afneemt. Ten tweede verschijnen er steeds meer kritische geluiden over adoptie in de media. Zo berichten dagbladen en televisiereportages veelvuldig over misstanden in herkomstlanden en de rol van bemiddelaars daarbij. Ten derde verschijnen er meer wetenschappelijk publicaties over identiteits-, gedrags- en aanpassingsproblemen bij geadopteerden. Samen leiden deze ontwikkelingen tot een daling van het aantal interlandelijke adopties in de jaren tachtig. In de jaren negentig is er juist weer een groei van interlandelijke adopties door het groeiend optimisme na het einde van de Koude Oorlog en de betere economische omstandigheden. Na de eeuwwisseling is er een sterke afname van het aantal interlandelijk geadopteerden. Vaak gaat het bij interlandelijke

10 R. Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven. Zestig jaar adoptie in beeld* (2011), pp. 37-42.

11 Volgens Hoksbergen is er in de jaren zeventig sprake van een 'roze adoptiewolk'.

12 E. Loibl, *The Transnational Illegal Adoption Market: A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems* (Den Haag, 2019), p. 276.

13 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, pp. 43-44.





adopties om kinderen met een zogeheten *special need*, oudere kinderen of meerdere kinderen uit één gezin. Van de 145 kinderen die in 2019 naar Nederland komen heeft 95% een special need. In 2009 was dat percentage 54%.

## 2.2 Juridisch kader voor interlandelijke adoptie<sup>14</sup>

Het juridisch kader van interlandelijke adoptie, in de vorm van wet- en regelgeving en daarvan onderdeel uitmakende procedures, is in de loop van meerdere decennia tot stand gekomen. Dat gebeurt in antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen of invoering van internationale verdragen. In deze paragraaf wordt ingegaan op het Nederlandse juridisch kader. In hoofdstuk 4 tot en met 8 komt de specifieke adoptiewetgeving in de betreffende geboortelanden aan de orde (zie ook overzichtstabel, bijlage D).

### Adoptiewet 1956

Adoptie is in Nederland voor het eerst geregeld in de Adoptiewet van 1956, en wordt geïntroduceerd als een maatregel van kindbescherming. De adoptiewet is toegesneden op kinderen die al in een pleeggezin verblijven en richt zich daarmee geheel op binnenlandse adoptie. Van interlandelijke adoptie is in de beginjaren nog geen sprake. Bij adoptie bestaat in tegenstelling tot pleegzorg, niet de onzekerheid bij zowel het kind als de pleegouders dat de geboorteouders het kind kunnen terugvorderen. De adoptie is dus onherroepelijk en geeft daarmee ‘gezinszekerheid’.

Adoptie moet volgens de wet van 1956 in het belang van het kind zijn en tot stand komen door een uitspraak van de rechtbank. Door de adoptie komen het kind en de adoptieouders in familierechtelijke betrekking tot elkaar te staan. De juridische banden tussen het kind en de geboorteouders worden daarbij verbroken. In de adoptiewet van 1956 wordt een aantal voorwaarden gesteld: de adoptieouders dienen van verschillend geslacht te zijn, moeten al voor een bepaalde periode als voogd voor het kind hebben gezorgd en mogen niet meer dan twee kinderen in hun gezin hebben. De kinderen zelf mogen nog niet de leerplichtige leeftijd hebben bereikt. Ook worden nadere bepalingen gesteld met betrekking tot de te volgen procedure.

Met de adoptiewet van 1956 worden ook twee strafbepalingen aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. Het opnemen van een kind jonger dan zes maanden als pleegkind zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de Kinderbescherming (artikel 442a) en het uit winstbejag bevorderen van het opnemen van kinderen (artikel 151a) worden strafbaar gesteld.

De adoptiewet kent geen expliciet onderscheid tussen binnenlandse en interlandelijke adoptie, mede omdat interlandelijke adoptie in 1956 nagenoeg niet voorkwam. De vraag of een in het buitenland tot stand gekomen adoptie ook in Nederland rechtsgeldig is, wordt in die jaren tot het terrein van het internationaal privaatrecht gerekend en aan het oordeel van de rechter overgelaten.

In de jaren die volgen komen er, vanwege klemmende humanitaire redenen, richtlijnen tot stand voor de opnemings van buitenlandse pleegkinderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld voor

---

<sup>14</sup> In bijlage C is een uitvoerige beschrijving van het juridisch kader interlandelijke adoptie opgenomen.

kinderen die geboren zijn in oorlogssituaties en die door hun gemengde afkomst niet in hun geboorteland worden geaccepteerd. Hiervoor worden het leeftijds- en getalscriterium voor deze kinderen versoepeld. Op deze wijze ontstaan er twee typen richtlijnen: de algemene *richtlijnen opnemng buitenlandse pleegkinderen* van 1967 en de bijzondere richtlijnen van 1968. De bijzondere richtlijnen gelden alleen voor bepaalde categorieën kinderen; aanvankelijk betreft het kinderen uit Zuid-Korea en Zuid-Vietnam en vanaf 1973 ook kinderen uit Bangladesh en Indonesië.

### Veranderingen vanaf 1974

Door de sterke toename van interlandelijke adoptie ontstaat de behoefte aan duidelijke, meer specifieke regels. Voor de opnemng van buitenlandse kinderen vormt de toelating tot Nederland de eerste stap. De eisen van het vreemdelingenrecht, met name ten aanzien van de verlening van de verblijfsvergunning zijn daarbij van belang.

De Vreemdelingenwet van 1965 stelt als hoofdregel dat een vreemdeling die voor langere tijd in Nederland wil verblijven in het bezit moet zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Een mvv is een nationaal visum dat wordt aangevraagd bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het geboorteland van het kind en wordt afgegeven door de minister van Buitenlandse Zaken. Adoptieouders zijn vervolgens verantwoordelijk voor de aanvraag van een vergunning tot verblijf bij het hoofd van de plaatselijke politie. Deze moet binnen acht dagen na binnenkomst van het kind in Nederland worden ingediend. De minister van Justitie beslist over de aanvraag.

Met de invoering van deel G-7 van de Vreemdelingencirculaire op 1 maart 1974 gaat voor de toelating van buitenlandse kinderen een uniform beleid gelden. De rol van de overheid hierin is tweeledig: enerzijds het beoordelen van de geschiktheid van de aspirant-adoptieouders en anderzijds het toelaten en regelen van het verblijf van de kinderen in Nederland. Bij de beoordeling van verzoeken voor de opname van een pleegkind geldt dat de opnemng in het belang van het kind moet zijn. Verder geldt als algemeen criterium dat voor het kind in zijn omstandigheden in het land van herkomst geen aanvaardbare toekomst is weggelegd. Alleen echtparen die in het bezit zijn van een vooraf verleende beginseltoestemming van de minister van Justitie komen in aanmerking voor opnemng van een buitenlands pleegkind met het oog op adoptie. De beginseltoestemming is een algemene verklaring dat er in beginsel geen bezwaar bestaat tegen de opnemng van een nog niet bekend buitenlands pleegkind door de aspirant-adoptieouders.

Bij interlandelijke adoptie moet de vraag worden beantwoord welk rechtstelsel leidend is, bijvoorbeeld als de adoptie al in het geboorteland is uitgesproken. Dat kunnen zowel het Nederlandse als het buitenlandse stelsel zijn (het cumulatieve stelsel) of één van beide (het distributieve stelsel). In de loop van de tijd is het distributieve stelsel gangbaar geworden.

### Invoering Wobp en Wobka

Op 15 juli 1989 treedt de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen (Wobp) in werking die in 1998 wordt omgedoopt tot de *Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie* (Wobka). De belangrijkste doelstellingen zijn:

1. Het wettelijk verankeren van de eis van een voorafgaande beginseltoestemming. Opnemng van een buitenlands kind zonder voorafgaande beginseltoestemming is niet meer toegestaan. Aan de verleende beginseltoestemming wordt een geldigheidsduur verbonden en deze is geldig voor één kind;



2. Het reguleren van de bemiddeling door middel van een vergunningstelsel. Het is verboden om zonder vergunning van het ministerie van Justitie te bemiddelen bij adopties. Alleen rechtspersonen kunnen in aanmerking komen voor een vergunning. Er worden diverse voorwaarden verbonden aan de vergunninghouders, onder andere een verbod op het maken van winst en een adequate toerusting voor een zorgvuldige en doeltreffende uitvoering van de werkzaamheden. Er wordt ook bepaald dat de vergunninghouders geen onredelijke vergoedingen aan derden mogen betalen om zo de inschakeling van door financiële motieven gedreven personen te voorkomen. De verleende vergunning kan worden ingetrokken als de vergunninghouder niet aan de eisen voldoet of deze niet naleeft.
3. Het voorzien in toezicht en controle. Het toezicht op de naleving van de wet ligt tot 1998 bij ambtenaren van het ministerie van Justitie. In 1998 gaat deze verantwoordelijkheid over naar de Inspectie Jeugdhulpverlening.<sup>15</sup>
4. Zorgvuldige afstandsprocedure. In artikel 8 van de Wobka wordt als voorwaarde bij opnemng van een adoptiekind in Nederland gesteld dat de aspirant-adoptieouders op bevredigende wijze door middel van bescheiden moeten aantonen dat de afstand door de ouder(s) van het kind naar behoren is geregeld; en de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de opnemng van het kind.

De nieuwe procedures wijken niet sterk af van de werkwijze die vanaf 1974 werd gevolgd, behalve dat aspirant-adoptieouders verplichte voorlichtingsbijeenkomsten moeten bijwonen voorafgaande aan het gezinsonderzoek en dat een advocaat het verzoekschrift voor de beginseltoestemming moet indienen. Particuliere bemiddeling, ook wel bekend als 'zelfdoenerij', is nog toegestaan tot 1995. Vanaf 1995 moeten aspirant-adoptieouders die over een eigen contact in het buitenland beschikken een vergunninghouder inschakelen ter beoordeling van dit contact. Dit staat bekend als een zogeheten deelbemiddeling.

Behalve door nationale wet- en regelgeving is de interlandelijke adoptiepraktijk ook sterk beïnvloed door internationale verdragen. Met name zijn van belang het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) uit 1989 en het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie uit 1993, ook wel aangeduid als het Haags Adoptieverdrag (HAV).

### **Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)**

Het door de Verenigde Naties opgestelde IVRK is op 20 november 1989 aangenomen en treedt op 8 maart 1995 in Nederland in werking. Het IVRK bestaat uit 54 artikelen met afspraken over de rechten van kinderen en personen onder de achttien jaar. Artikel 21 in het verdrag is specifiek gewijd aan adoptie. Een belangrijke bepaling in Artikel 21 is dat de staat ervoor moet zorgen dat het belang van het kind de voornaamste overweging (*the paramount consideration*) is bij adoptie. Het IVRK benadrukt dat de verdragsstaten het recht van het kind moeten respecteren om zijn of haar identiteit te behouden, met inbegrip van nationaliteit, naam en familiebetrekkingen.

Interlandelijke adoptie is alleen toelaatbaar als er geen andere geschikte binnenlandse alternatieven voorhanden zijn, en is dus een laatste redmiddel (*measure of last resort*). Dit zogenoemde subsidiariteitsbeginsel is onderwerp van een bredere discussie. De vraag daarbij is wat er onder geschikte binnenlandse alternatieven moet worden verstaan: gaat

---

15 Vanaf 2005 Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en sinds 2018 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

het uitsluitend om lokale alternatieven als opname binnen de familie (of *extended family*), pleegezinnen en dergelijke, of worden ook allerlei vormen van institutionele zorg in instellingen als weeshuizen onder geschikte binnenlandse alternatieven verstaan? Hierover bestaan geen duidelijke aanwijzingen in wet- of verdragsteksten.

### Haags Adoptieverdrag (HAV)

In mei 1993 komt het HAV tot stand. Nederland ondertekent het HAV in 1993, maar het verdrag treedt pas in 1998 in werking voor Nederland. Vanaf dat moment gelden voor Nederlandse aspirant-adoptieouders die een kind willen adopteren uit een verdragsstaat, zowel de regels van het HAV als de Wobka.

Het HAV beoogt voor interlandelijke adoptie invulling te geven aan de relevante bepalingen van het IVRK. De doelen van het HAV zijn in artikel 1 geformuleerd. Het verdrag wil bewerkstelligen dat interlandelijke adoptie alleen plaatsvindt als het hoogste belang van het kind daarmee is gediend en zijn grondrechten worden geëerbiedigd. Verder beoogt het HAV de samenwerking tussen de verdragsstaten te bevorderen om misstanden te voorkomen, en de erkenning van overeenkomstig het verdrag tot stand gekomen adopties te verzekeren. Het HAV bepaalt in dit verband dat wanneer de bevoegde autoriteiten van de staat waar de adoptie heeft plaatsgevonden schriftelijk hebben verklaard dat de adoptie in overeenstemming met het verdrag tot stand is gekomen, deze in de andere verdragsstaten wettelijk wordt erkend. Artikel 30 van het HAV draagt de verdragsstaten op om zorg te dragen voor de bewaring van de in hun bezit zijnde gegevens over de afkomst van het kind en om te bewerkstelligen dat het kind toegang heeft tot deze gegevens. Het HAV benoemt specifiek de gegevens over de identiteit van de ouders en gegevens over het medische verleden van het kind en zijn familie.

Voor de uitvoering en handhaving van de verdragsbepalingen voorziet het HAV in de instelling van een Centrale autoriteit.<sup>16</sup> De Centrale autoriteit is belast met de nakoming van de door het verdrag opgelegde verplichtingen. Hierbij is sprake van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de staat van herkomst en de staat van opvang. De Centrale autoriteiten van de verdragsstaten worden geacht onderling samen te werken, elkaar te informeren en passende maatregelen te nemen om met het verdrag strijdige praktijken te verhinderen. Uitgangspunt daarbij is dat verdragsstaten erop kunnen vertrouwen dat elke staat zijn taken en verantwoordelijkheden naar behoren uitvoert. Nederland moet dus als staat van opvang kunnen vertrouwen op de uitkomst van de beoordeling die de staat van herkomst heeft verricht. Een verdragsstaat heeft uitsluitend de mogelijkheid om als laatste redmiddel niet in te stemmen met de adoptie.

## 2.3 Adoptieproces en betrokken partijen

In deze paragraaf wordt het adoptieproces beschreven met de daarbij betrokken Nederlandse partijen. In totaal zijn er zes stappen: voorbereiding, toestemming, bemiddeling, toelating, erkenning en nazorg. Per stap in het proces wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie vóór invoering van het HAV in 1998, en de situatie erna.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> In Nederland genaamd Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca).

<sup>17</sup> Zie ook bijlage D.



## Stap 1: voorbereiding

Tot 1989 zijn er geen specifieke cursussen of verplichte voorlichtingsbijeenkomsten voor aspirant-adoptieouders. Stichting Bureau Voorlichting Interlandelijke Adoptie (VIA) wordt in 1989 aangewezen om de door de Wobp vereiste voorlichtingstaak te verzorgen.

### Na 1998

In 1998 komt er een wettelijk verplichte adoptievoorbereiding. Tegenwoordig verzorgt de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV)<sup>18</sup> de informatiebijeenkomst over de adoptieprocedure en de vijf verplichte voorlichtingsbijeenkomsten.

## Stap 2: toestemming

Na de invoering van de Adoptiewet van 1956 is het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor het controleren van de geschiktheid van Nederlandse echtparen om een kind te adopteren.

Onder de nieuwe adoptieprocedure vanaf 1974 dienen de aspirant-adoptieouders een verzoek om beginseltoestemming in bij het ministerie van Justitie. De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) doet een gezinsonderzoek om de motieven en de geschiktheid van de aspirant-adoptieouders te beoordelen en rapporteert daarover aan de minister van Justitie. De minister beslist uiteindelijk over de afgifte van de beginseltoestemming.

### Na 1998

De aanmelding van de aspirant-adoptieouders loopt nu via de Stichting Adoptievoorzieningen. Zij toetst of er voldaan wordt aan de voorwaarden om toegelaten te worden tot de procedure. De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) voert het gezinsonderzoek uit en adviseert over de geschiktheid van de aspirant-ouders. De Centrale autoriteit beslist namens de minister over het afgeven van de beginseltoestemming. Dat gebeurt in overeenstemming met de voorwaarden van Artikel 5 van het HAV. Als de aspirant-adoptieouders aan de vereisten voldoen, wordt een rapport over hen opgemaakt en naar de Centrale autoriteit van de staat van herkomst gezonden via de Nederlandse bemiddelende partij.

## Stap 3: bemiddeling

In de beginjaren van interlandelijke adoptie leggen de bemiddelende partijen voor de aspirant-adoptieouders de contacten in de herkomstlanden en regelen lokaal de adoptie. Zij doen ook het voorstel voor de matching van ouders met een adoptiekind. In de jaren zestig en zeventig gebeurt dit via de Stichting Nederlands Bureau voor Interlandelijke Adoptie en Jeugdwelzijn (BIA) of andere particuliere bemiddelaars. Tot 1989 mogen aspirant-adoptieouders ook adopteren via een eigen buitenlands contact, deze zogenaamde 'zelfdoeners' dienen wel in het bezit te zijn van een beginseltoestemming.

Tot de inwerkingtreding van de Wobp in 1989 zijn er weinig regels voor bemiddeling bij interlandelijke adoptie. Dit verandert in 1989 met de invoering van het vergunninghoudersstelsel. Zelfdoeners kunnen na 1995 alleen nog via een eigen contact in het herkomstland adopteren (deelbemiddeling) als een vergunninghouder het contact positief heeft beoordeeld op zuiverheid en zorgvuldigheid.

---

18 Stichting Adoptievoorzieningen (SAV) is ontstaan na een fusie van VIA en de Stichting Werkverband Adoptie Nazorg (WAN). De SAV is per 1 januari 2020 samengegaan met Fiom.

## Na 1998

Voor adopties uit HAV-verdragslanden geldt op grond van artikel 17 van het HAV dat zowel de Centrale autoriteit in het land van herkomst als de Centrale autoriteit in het land van opvang moeten instemmen met de matching tussen het te adopteren kind en de beoogde adoptieouders (*approval*). De Centrale autoriteit van de staat van herkomst is verantwoordelijk voor het onderzoek of een kind daadwerkelijk in aanmerking komt voor adoptie. Dat gebeurt aan de hand van de voorwaarden van artikel 4 HAV. Voor adopties uit niet-verdragslanden is formeel geen akkoordverklaring door de Nederlandse Centrale autoriteit vereist, in de praktijk gebeurt dit wel.

### Stap 4: toelating

Vanaf de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet in 1965 is voor de toegang van een vreemdeling tot Nederland een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig. Het akkoord voor de afgifte van een mvv wordt afgegeven door de Directie Vreemdelingenzaken, later de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die deze zendt naar de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst van het kind. Deze machtiging wordt door de buitenlandse diplomatieke post in het (vervangend) reisdocument van het kind geplaatst.

Vanaf de instelling van de Wobp in 1989 is de Nederlandse ambassade in het herkomstland verantwoordelijk voor het verifiëren of er op aanvaardbare wijze afstand is gedaan van het kind en de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de opneming van het kind. Er moet in ieder geval een door de geboorte-ouder(s) ondertekende afstandsverklaring aanwezig zijn, maar een aanvaardbare wijze van afstand mag ook worden aangenomen bij een gerechtelijke adoptieuitspraak in het land van herkomst.

Adoptieouders dienen binnen acht dagen na binnenkomst van het kind in Nederland een vergunning tot verblijf aan te vragen bij het hoofd van de plaatselijke politie of de vreemdelingendienst. Deze kan in het geval van adoptiekinderen alleen verleend worden als er ook een geldig mvv is.

## Na 1998

Bij een adoptie die tot stand is gekomen in overeenstemming met het HAV verkrijgt het kind door de adoptie de Nederlandse nationaliteit. Bij adopties uit niet-verdragslanden moet een mvv worden afgegeven gevolgd door een machtiging tot verblijf. Daarbij gelden onder andere de volgende voorwaarden: een beginseltoestemming op naam van het adoptiekind, bewijs van afstand door geboorteouders en bewijs dat autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de adoptie.

### Stap 5: erkenning

Na de instelling van de adoptiewet in 1956 moeten ouders een verzoek tot adoptie indienen bij de rechtbank. Dit verzoek kan pas worden ingediend als het kind gedurende de voorgeschreven periode door de aspirant-adoptieouders is verzorgd en opgevoed. De rechter beslist over de adoptie. De RvdK stelt een gezinsonderzoek in en rapporteert met een advies aan de Centrale Adoptieraad. De Centrale Adoptieraad brengt vervolgens een advies uit aan de rechter die uiteindelijk een besluit neemt. De Centrale Adoptieraad wordt in 1974 opgeheven. Vanaf 1995 is de advisering voorafgaand aan de adoptie door de RvdK niet langer verplicht. De rechter die over de adoptie beslist moet zelf om dit advies van de RvdK vragen, of de RvdK moet uit eigen beweging adviseren over een adoptie.



## Na 1998

Bij kinderen uit HAV-verdragslanden krijgt het kind door de adoptiegoedkeuring direct de Nederlandse nationaliteit. Bij niet-verdragslanden kan na een jaar de adoptie naar Nederlands recht worden aangevraagd.

## Stap 6: Nazorg

Nazorg is tot de invoering van de Wobp in 1989 geen wettelijk verplicht onderdeel van het adoptieproces. Tot 1989 is er weinig begeleiding nadat geadopteerden de Nederlandse nationaliteit krijgen. Belangenorganisaties voor adoptieouders en vergunninghouders bieden in de periode vóór 1998 kleinschalige hulp aan.

## Na 1998

Nazorg richt zich na 1998 vooral op adoptieouders en niet op geadopteerden. De SAV biedt nazorg. Geadopteerden kunnen bij Fiom of bemiddelaars terecht voor inzage in hun adoptiedossier. Daarnaast biedt Fiom begeleiding bij zoektochten in herkomstlanden. In artikel 9 van het HAV staat welke maatregelen Centrale autoriteiten van verdragsstaten dienen te verrichten. Zo moeten zij “de ontwikkeling van voorlichtingsactiviteiten op het gebied van adoptie en nazorg bevorderen” (artikel 9c). Daarnaast geldt een bewaartermijn voor adoptiedossiers van 50 jaar.<sup>19</sup>

## 2.4 Inzichten uit wetenschap en praktijk

Over het onderwerp van interlandelijke adoptie is veel geschreven door zowel Nederlandse als internationale wetenschappers en betrokkenen uit de praktijk. De commissie heeft kennisgenomen van deze literatuur. Bijlage E bevat een uitgebreid overzicht van de literatuur, en kan worden gelezen als een op zichzelf staand onderdeel bij dit rapport.

Hieronder wordt beknopt ingegaan op drie aspecten die voor de commissie van belang zijn geweest: ten eerste de structurele aspecten van het adoptiesysteem; ten tweede de gevolgen ervan voor de geadopteerden en geboorteouders, en ten derde de transformatie van het systeem in de richting van commercieel draagmoederschap. Hoewel dit laatste strikt genomen buiten de taakomschrijving van de commissie valt, vindt zij het geëigend deze recente ontwikkeling te signaleren. Dit met name gelet op opvallende parallellen met interlandelijke adoptie.

Wat betreft het eerste punt, de structurele aspecten van het adoptiesysteem, kan worden gesteld dat al sinds de jaren zeventig misstanden bij interlandelijke adoptie in de (inter) nationale literatuur naar voren komen. De strekking van de literatuur is dat er een vraag-gestuurde ‘adoptiemarkt’ is ontstaan, gepaard gaande met een zogenoemde ‘commodificering’<sup>20</sup> van kinderen waarbij grote geldbedragen in het spel zijn. Dit alles in een context van ongelijkheid, armoede en uitsluiting in landen waaruit adopties plaatsvinden. De literatuur beschrijft hoe het interlandelijke adoptiesysteem hierdoor werkte en werkt, al dan niet onbedoeld, als een ‘witwasoperatie’ voor kinderen, waarbij het niet zo hoeft te zijn dat adoptieouders hiervan op de hoogte waren. Sommige wetenschappers betogen dat illegale

19 Kamerstukken 2009/10, 32365, nr. A/1.

20 Commodificering: iets tot een verhandelbaar goed maken.

praktijken niet kunnen worden voorkomen zolang misstanden onbestraft blijven, aangezien misbruik dan kan doorgaan in een eindeloze cyclus van straffeloosheid.

Een en ander heeft geleid tot kritischere opvattingen over interlandelijke adoptie en meer recentelijk om een oproep tot een moratorium (opschorting), zolang niet aan de internationale standaarden kan worden voldaan en er een remedie is gevonden voor de schendingen van de regels in het verleden. Een dergelijk moratorium wordt in de literatuur beschreven als een eerste mogelijke dan wel noodzakelijke stap in een proces van evaluatie, hervorming of heroverweging van interlandelijke adoptie.

Ten aanzien van het tweede aspect, de gevolgen voor geadopteerden en de geboortelouder, wordt in de literatuur beschreven dat interlandelijke adoptie problemen voor sommige van deze kinderen kan inhouden. Er wordt in dit verband getwijfeld aan het concept van de zogeheten *clean break* die inhoudt dat na adoptie een probleemloze assimilatie in de nieuwe situatie kan plaatsvinden. Bij interlandelijke adoptie bestaan allerlei tegenstellingen en ambivalenties die tot uitdrukking kunnen komen in identiteitskwesies.

Verder beschrijft de literatuur hoe geadopteerden last kunnen hebben van problemen van sociale, pedagogische en psychologische aard. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in problematisch gedrag, dat meer voorkomt dan onder vergelijkbare groepen niet-geadopteerden. Sommige studies beschrijven dat geadopteerden in hun jeugd ook achterstanden in hun ontwikkeling vertonen, maar hier later deels weer overheen groeien.

Over de geboortelouder, vaak alleenstaande moeders, is minder bekend in de literatuur. Het verschil tussen vrijwillige en gedwongen afstand is lastig te trekken en dit kan ook uiteenlopen vanuit een formeel juridisch of emotioneel-persoonlijk perspectief. Geboortelouder voelen zich vaak gedwongen afstand te doen van hun kind en ervaren soms levenslang gevoelens van verdriet, verlies, depressie, schuld, en trauma. De geboortelouder vormen de minst zichtbare en gehoorde groep van betrokkenen.

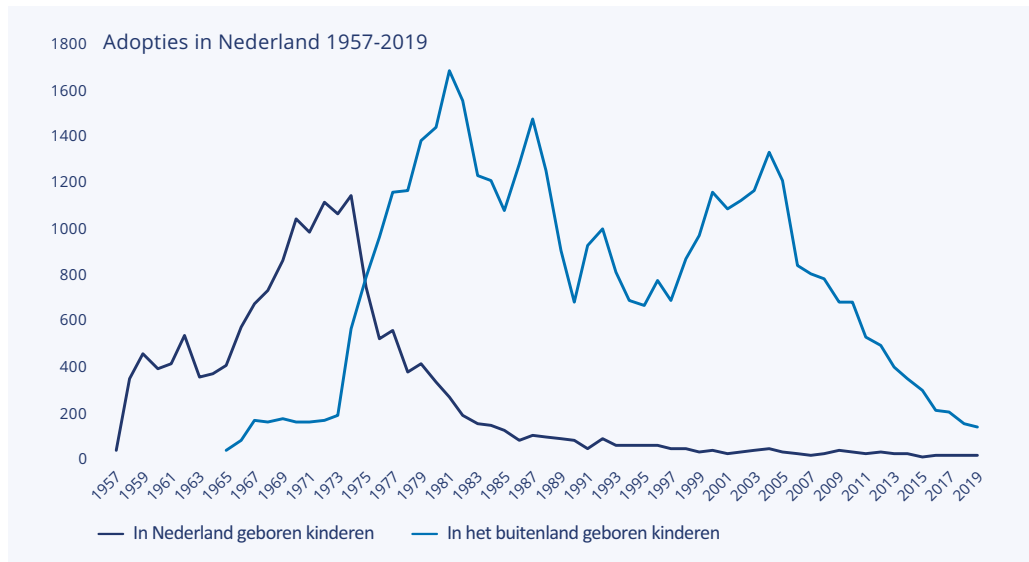
Vanwege de parallellen met misstanden in het systeem van interlandelijke adoptie, wordt in de geraadpleegde literatuur aangegeven ook de ontwikkeling van het recentere systeem van commercieel draagmoederschap kritisch te bezien. Net als bij interlandelijke adoptie zijn volgens de auteurs bij commercieel draagmoederschap wetgeving en toezicht onvoldoende geregeld, bestaan er financiële uitwassen, en creëert maatschappelijke en politieke druk een systeem waar het belang van het kind secundair is.



## 2.5 Interlandelijke adoptie in getal

### 2.5.1 Adopties in Nederland

Deze paragraaf beschrijft het aantal interlandelijke adopties in Nederland vanaf de jaren vijftig tot het heden.<sup>21</sup> Figuur 1 geeft het aantal binnen- en buitenlands geadopteerden weer in de periode 1957-2019.



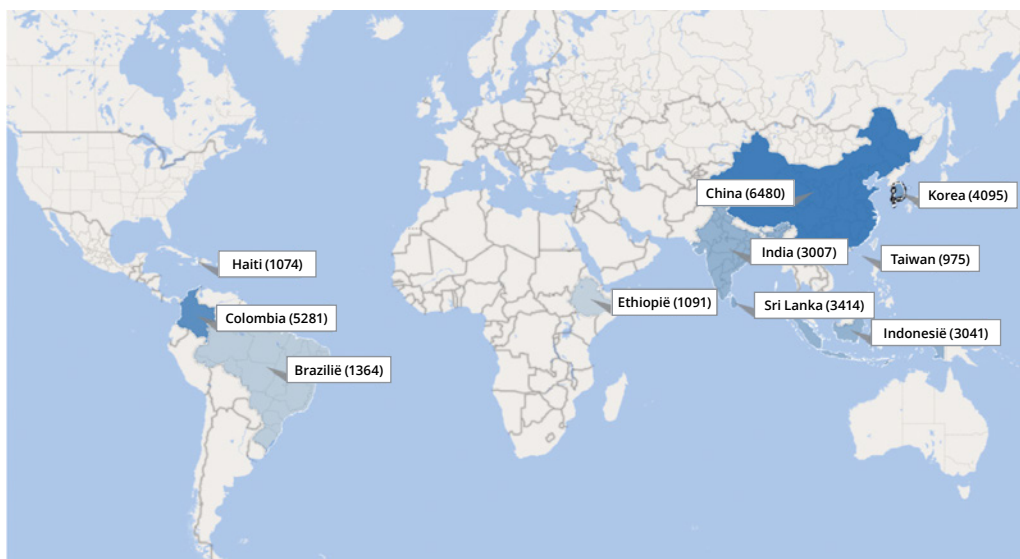
Figuur 1: Binnen- en buitenlandse adopties 1957-2019

In 1957 worden de eerste twee adopties van niet-Nederlandse kinderen door de rechter uitgesproken. In 1975 zijn er voor het eerst meer interlandelijk geadopteerde kinderen dan binnenlandse. De sterke groei resulteert in bijna 1.600 geplaatste interlandelijk geadopteerden in 1980. In de periode 1981-1992 varieert het jaarlijkse aantal adopties tussen bijna 1.700 in 1981 en 680 in 1990. Vanaf 1995 stijgt het aantal interlandelijke adopties voornamelijk door adopties uit China. In het 2004 komen ruim 1.300 kinderen naar Nederland, waarvan 800 uit China. Vanaf 2004 daalt het aantal interlandelijke adopties tot 145 in 2019, alleen in 2010 is er een zeer lichte stijging door de adoptie van kinderen uit Haïti, na de aardbeving aldaar.

### 2.5.2 Landen van herkomst

In de periode 1957-2019 komen er in totaal meer dan 40.000 kinderen naar Nederland uit meer dan tachtig verschillende landen, de meeste uit China, Colombia, Zuid-Korea, Sri-Lanka en Indonesië. In figuur 2 zijn de tien voor Nederland belangrijkste herkomstlanden weergegeven.

21 Voor de periode 1957-2002 is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van overheidsstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en adoptiecijfers uit verschillende wetenschappelijke publicaties. De data vanaf 2002 zijn aangevuld met gegevens van het ministerie van Justitie en publicaties van het Fiom. De ontbrekende waarde 'in Nederland geboren kinderen' in 2013 is geëxtrapoleerd op basis van de voorgaande jaren.



Figuur 2: Top 10 herkomstlanden in de periode 1957-2019  
(Het aantal geadopteerden staat vermeld achter de naam van het land)

De belangrijkste herkomstlanden zijn door de jaren niet dezelfde, maar veranderen in de tijd (zie tabel 1). Tot 1970 komen interlandelijk geadopteerden vooral uit Griekenland, Oostenrijk en Duitsland. Ruim 100 kinderen komen in deze periode uit Zuid-Korea naar Nederland. Exacte cijfers voor de periode 1957-1970 ontbreken.<sup>22</sup>

In de jaren zeventig en tachtig zijn de meeste geadopteerden afkomstig uit Azië en in de negentiger jaren uit Colombia en Brazilië. Vanaf 1998 is China het grootste herkomstland. De laatste jaren komen de meeste kinderen uit China, de VS, Zuid-Afrika en Taiwan.

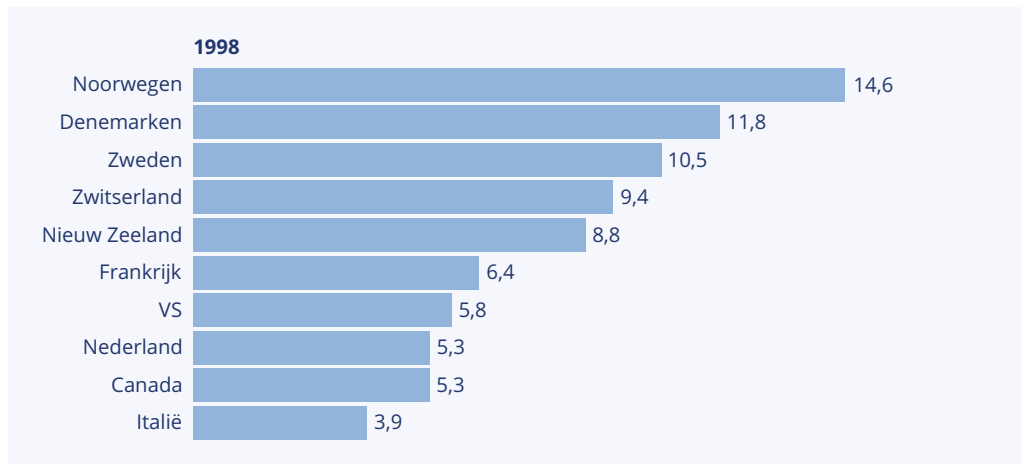
1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2019
Zuid-Korea	Sri Lanka	Colombia	China	China
Indonesië	Indonesië	China	Colombia	VS
Colombia	Colombia	Sri Lanka	Haiti	Zuid-Afrika
India	Zuid-Korea	Brazilië	Ethiopië	Taiwan
Bangladesh	India	India	Taiwan	Haiti
Oostenrijk	Brazilië	Ethiopië	Zuid-Afrika	Hongarije
Libanon	Haiti	Taiwan	VS	Nigeria
Duitsland	Chili	Zuid-Korea	Polen	Bulgarije
Joegoslavië	Peru	Thailand	India	Congo
Brazilië	Thailand	Polen	Brazilië	Kenia

Tabel 1: Top-10 herkomstlanden voor Nederland per tienjaarsperiode

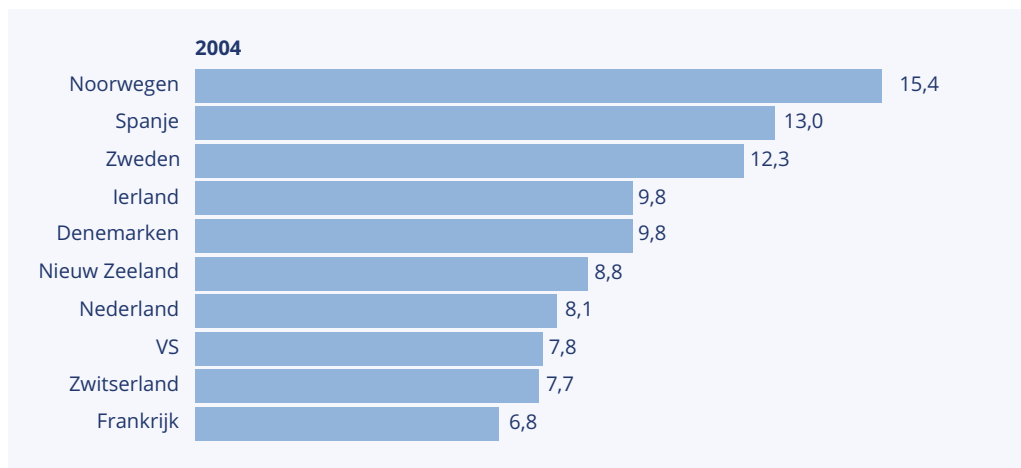
22 Hoksbergen, 'Vijftig jaar adoptie in Nederland', Tabel 1, p. 6. Volgens het CBS waren er tot 1965 geen uit het buitenland geadopteerde kinderen in Nederland. Het CBS noteerde de eerste interlandelijk geadopteerden pas in 1965 en stelt dat dit 45 kinderen waren. Zie: CBS, 'Adopties van 1957-2012'.

### 2.5.3 Interlandelijke adoptie Nederland vergeleken met andere ontvangende landen<sup>23</sup>

Om het aantal interlandelijke adopties in Nederland te kunnen vergelijken met andere landen is in de figuren 3 en 4 het aantal adopties in 1998 en 2004 weergegeven per 100.000 inwoners. Noorwegen heeft verhoudingsgewijs de meeste interlandelijke adopties. Nederland staat in deze gestandaardiseerde top 10 van ontvangende landen op respectievelijk de achtste (1998) en zevende plaats (2004).<sup>24</sup>



Figuur 3: Gestandaardiseerde top 10 ontvangende landen. Aantal adopties per 100.000 inwoners in 1998.



Figuur 4: Gestandaardiseerde top 10 ontvangende landen. Aantal adopties per 100.000 inwoners in 2004.

<sup>23</sup> Het betreft een vergelijking voor 1998 en 2004 vanwege de beschikbaarheid van gegevens.

<sup>24</sup> P. Selman, 'Trends in intercountry adoption: Analysis of data from 20 receiving countries, 1998-2004', *Journal of Population Research* (2006).



# 3 Welzijn en zoekgedrag van geadopteerde volwassenen

## 3.1 Inleiding

In het onderzoek naar de feitelijke gang van zaken rondom adopties vanuit het buitenland en de rol van de Nederlandse overheid daarbij heeft de commissie in 2019 en 2020 tientallen geadopteerden gesproken. Naast vragen over misstanden is daarbij ook steeds aan de orde geweest hoe het met geadopteerden gaat, hoe zij hun adoptie hebben ervaren, in hoeverre zij op zoek zijn naar hun herkomst en welke problemen zij daarbij ondervinden. Ook heeft de commissie gevraagd wat hen zou helpen verder te komen.

De commissie vindt het essentieel om een zo volledig mogelijk beeld van interlandelijk geadopteerden in Nederland te hebben, maar kan in de gegeven tijd niet met alle geadopteerden spreken. Ze heeft daarom het CBS gevraagd aanvullend onderzoek te doen. Met dit onderzoek wil de commissie nagaan in hoeverre het beeld dat uit de gesprekken naar voren is gekomen ook bij andere geadopteerden leeft. Het helpt de commissie om verantwoorde conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Het doel van dit aanvullende onderzoek is om een representatief beeld te schetsen van wat er leeft onder interlandelijk geadopteerden in Nederland.

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de voor dit onderzoek relevante onderdelen uit het CBS-rapport 'Interlandelijke adoptie in Nederland. Leefsituatie, welzijn en zoekgedrag van geadopteerde volwassenen' (bijlage H). De onderzoeksverantwoording van het CBS-onderzoek met daarin technische aspecten zoals de kwaliteit van de onderzoeksgegevens en de representativiteit ervan is opgenomen in bijlage I.

## 3.2 Opzet onderzoek

### Doelpopulatie, steekproef en respons

Het onderzoek richt zich op personen die in Nederland wonen, geboren zijn in de periode van 1970<sup>25</sup> - 1998 en geadopteerd zijn vanuit het buitenland. Er bestaat in Nederland geen register van geadopteerden. Het CBS heeft dus geen directe informatie over welke personen in Nederland zijn geadopteerd. Om geadopteerden toch te kunnen benaderen voor onderzoek is gewerkt met een zogenaamd afgeleid kader. Dat kader bevat de gegevens van personen die geboren zijn in landen waaruit veel personen geadopteerd zijn naar Nederland terwijl minimaal één van de ouders in Nederland geboren is.<sup>26</sup> Vervolgens is uit dit kader een willekeurige steekproef getrokken. Dit betekent dat door middel van toeval bepaald wordt

25 De onderzoeksopdracht van de commissie is om interlandelijke adoptie tussen 1967-1998 te onderzoeken. Het CBS is door de commissie gevraagd om interlandelijk geadopteerden uit de periode 1970-1998 te onderzoeken. Dit omdat de aantallen in eerdere jaren klein(er) waren waardoor betrouwbare analyses bemoeilijkt werden.

26 Het betreft Bangladesh, Brazilië, Bolivia, Chili, China, Colombia, Costa Rica, Dominicaanse Republiek, Ecuador, Ethiopië, Filipijnen, Haïti, Honduras, India, Indonesië, Israël, Korea, Libanon, Mauritius, Nepal, Pakistan, Peru, Sierra Leone, Sri Lanka, Taiwan, Thailand en Vietnam. Zie voor een uitgebreide beschrijving van het steekproefkader de onderzoeksdocumentatie (bijlage I).

of een persoon al dan niet geselecteerd wordt voor het onderzoek. Dit is essentieel om een representatieve steekproef te kunnen trekken. Als personen bijvoorbeeld zichzelf (kunnen) aanmelden voor een onderzoek bestaat de kans dat er een vertekend beeld ontstaat.

Het doel was om de gegevens van minimaal 3.000 geadopteerden te verzamelen. Uiteindelijk was de respons hoger dan verwacht en hebben 3.454 personen meegewerkt aan het onderzoek. Om de antwoorden van geadopteerden beter te kunnen duiden, zijn voor dit onderzoek ook niet-geadopteerde personen bevraagd. Er hebben 436 niet-geadopteerden meegewerkt. Omdat de focus van het onderzoek ligt op geadopteerden is de steekproef van potentieel geadopteerden groter geweest dan de steekproef van potentieel niet-geadopteerden. Ook zijn geadopteerden in dit onderzoek in meer detail onderzocht dan niet-geadopteerden. Zo zijn bij geadopteerde personen bijvoorbeeld uitsplitsingen gemaakt naar geboorteland. Dit is de reden dat voor dit onderzoek meer geadopteerden zijn benaderd dan niet-geadopteerden

### Vragenlijst

In het onderzoek zijn de volgende thema's aan bod gekomen:

- *Jeugd* (feitelijke woonsituatie tijdens de jeugd, de band met de ouders, de beleving van de jeugd in het algemeen en de schooltijd).
- *Het volwassen leven* (de huidige band met ouders, huidige gezinssamenstelling en gezondheid en welzijn).
- *Houding tegenover adoptie* (houdingen ten aanzien van interlandelijke adoptie in het algemeen en houdingen ten aanzien van eigen adoptie plus verbondenheid met Nederland en het geboorteland).
- *Zoektocht* (naar meer informatie over de adoptie en achtergrond).

Respondenten hebben de vragenlijst op internet in kunnen vullen. Aan het einde van de vragenlijst hebben ze de ruimte gekregen om de gegeven antwoorden nader toe te lichten en om eventuele opmerkingen over hun adoptie weer te geven.<sup>27</sup>

In het CBS-rapport staan enkel verschillen weergegeven die 'statistisch significant' zijn. Statistisch significant betekent dat ervan uitgegaan kan worden dat het gevonden verschil in de steekproeven/data niet gebaseerd is op toeval. Indien verschillen tussen geadopteerde en niet-geadopteerde volwassenen gerapporteerd zijn, is daarbij altijd rekening gehouden met achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, opleiding, inkomen, stedelijkheid en opleiding en sociaaleconomische status van de ouders) door een weging.<sup>28</sup>

---

27 Een deel van de opmerkingen ging specifiek over het onderzoek en of de vragenlijst. Sommige van deze opmerkingen waren negatief (bijvoorbeeld enkel gesloten vragen zonder ruimte voor toelichting, dat de vragen confronterend of lastig konden zijn of opmerkingen over de lay-out) en andere opmerkingen waren positief (dankbaar dat het onderzoek uitgevoerd werd en/of dat ze mee mochten werken, goed onderzoek en interesse naar de uitkomsten van het onderzoek). Er waren ook meerdere respondenten die hun contactgegevens achterlieten omdat ze graag mee wilden werken aan eventuele vervolgonderzoeken of beschikbaar waren voor nadere toelichting. Inhoudelijke opmerkingen en toelichtingen die meermaals gegeven zijn door de respondenten zijn in het rapport verwerkt.

28 Een uitgebreide beschrijving van de responsanalyse, de toegepaste weging en de representativiteit van het onderzoek zijn beschreven in de CBS-onderzoeksverantwoording (bijlage I).



## Privacy

De privacy van de respondenten heeft in het hele onderzoeksproces steeds centraal gestaan. Zo zijn alle herleidbare persoonsgegevens, zoals namen en adressen, direct ontkoppeld nadat de vragenlijst ingestuurd is door de respondenten. Ook zijn andere persoonsgegevens, zoals emailadressen, die in de open antwoorden gegeven zijn, verwijderd voordat het bestand voor analyses opgeleverd is aan de onderzoekers. Verder publiceert het CBS nooit informatie waarin individuele personen die meegewerkt hebben aan het onderzoek herkenbaar of herleidbaar zijn. Ook levert het CBS nooit herkenbare persoonsgegevens aan derden. De commissie heeft deze data dus ook niet ontvangen.

## 3.3 Resultaten

Deze paragraaf bevat een samenvatting van de resultaten van de voor de commissie meest relevante onderdelen: gezondheid en welzijn, houding tegenover adoptie en zoektocht. Een uitgebreide beschrijving van de resultaten van deze en de overige thema's is te vinden in bijlage H.

### 3.3.1 Gezondheid en welzijn van volwassen geadopteerden

Eénentachtig procent van de geadopteerden ervaart zijn/haar algemene gezondheid als (zeer) goed. Dit ligt vier procentpunt lager dan voor niet-geadopteerden (85%).

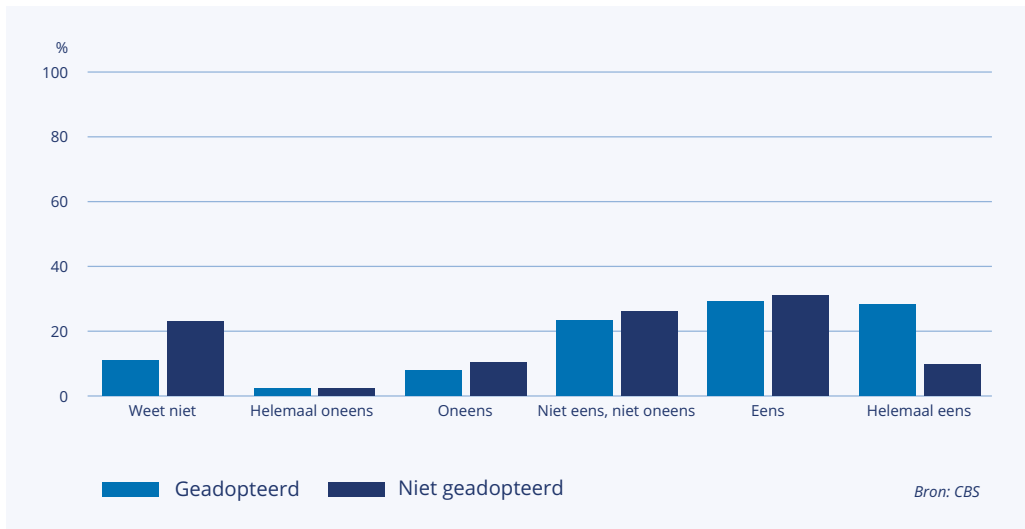
Verder geeft 64% van de geadopteerden aan weleens contact te hebben gehad met een psycholoog, psychiater of psychotherapeut, bij de niet-geadopteerden is dat 48%.

Uit de toelichtingen komt de behoefte naar voren aan meer gespecialiseerde psychologische hulp voor geadopteerden. Er wordt aangegeven dat het beter zou zijn om hulp te kunnen krijgen van deskundigen op het gebied van adoptie in plaats van de reguliere psychologische zorgverleners. Tot slot blijkt dat geadopteerden op een vijfpuntschaal vaker gevoelens van eenzaamheid (gemiddeld 1,48 versus 1,35) en neerslachtigheid (gemiddeld 2,50 versus 2,38) ervaren dan niet-geadopteerden. Dit wordt door sommige respondenten gekoppeld aan het feit dat zij geadopteerd zijn.

### 3.3.2 Houding ten aanzien van adoptie

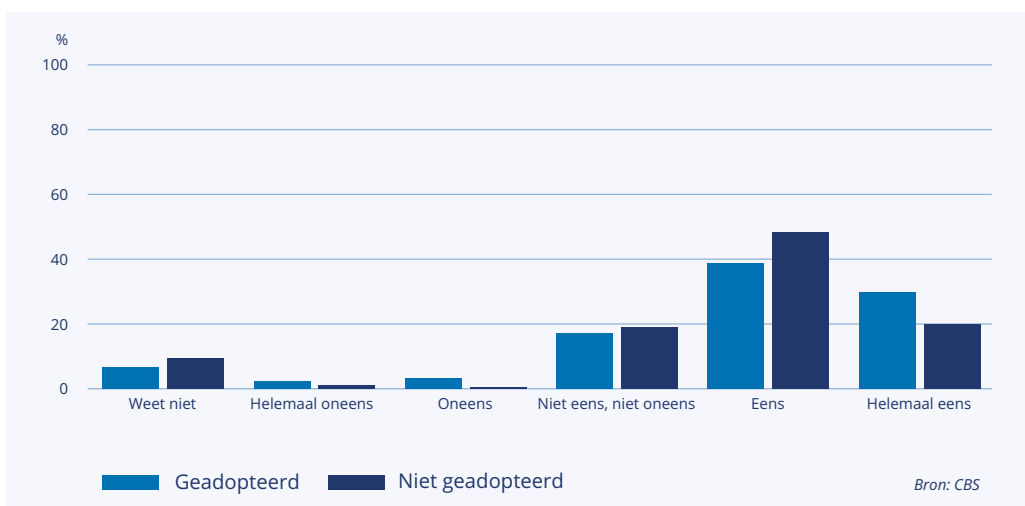
Om de algemene houding ten aanzien van interlandelijke adoptie te onderzoeken hebben geadopteerden en niet-geadopteerden zeven stellingen voorgelegd gekregen. Geadopteerden zijn gemiddeld genomen overwegend positief over interlandelijke adoptie. Zo geeft 84% aan dat adoptie hun meer kansen heeft gegeven en geeft 70% aan blij te zijn dat hij/zij geadopteerd is.

Ruim 30% geeft aan met gemengde gevoelens terug te kijken op zijn/haar adoptie en 25% heeft soms het gevoel in de steek te zijn gelaten door zijn/haar biologische moeder/vader. Van de geadopteerden geeft ruim 40% aan dat het feit dat hij/zij uit een ander land komt een belangrijke rol in zijn/haar leven speelt. Zevenenvijftig procent van de geadopteerden vindt dat de Nederlandse overheid meer hulp moet bieden bij het achterhalen van de afkomst (figuur 5).



Figuur 5: Percentage dat het eens of oneens is met de stelling: 'De Nederlandse overheid moet meer hulp bieden bij het achterhalen van de afkomst van geadopteerden.'

Verder vindt zowel 82% van de geadopteerde volwassenen als niet-geadopteerde volwassenen dat een persoon altijd zijn/haar achtergrond moet kunnen achterhalen en bijna 70% van beide groepen dat interlandelijke adoptie altijd mogelijk moet blijven (figuur 6).



Figuur 6: Percentage dat het eens of oneens is met de stelling: 'interlandelijke adoptie moet altijd mogelijk blijven.'



Geadopteerden geven vaker dan niet-geadopteerden aan dat er in de media te negatief geschreven wordt over interlandelijke adoptie (30% versus 13%). Niettemin zou 26% van de geadopteerden nooit zelf een kind adopteren (versus 24%).

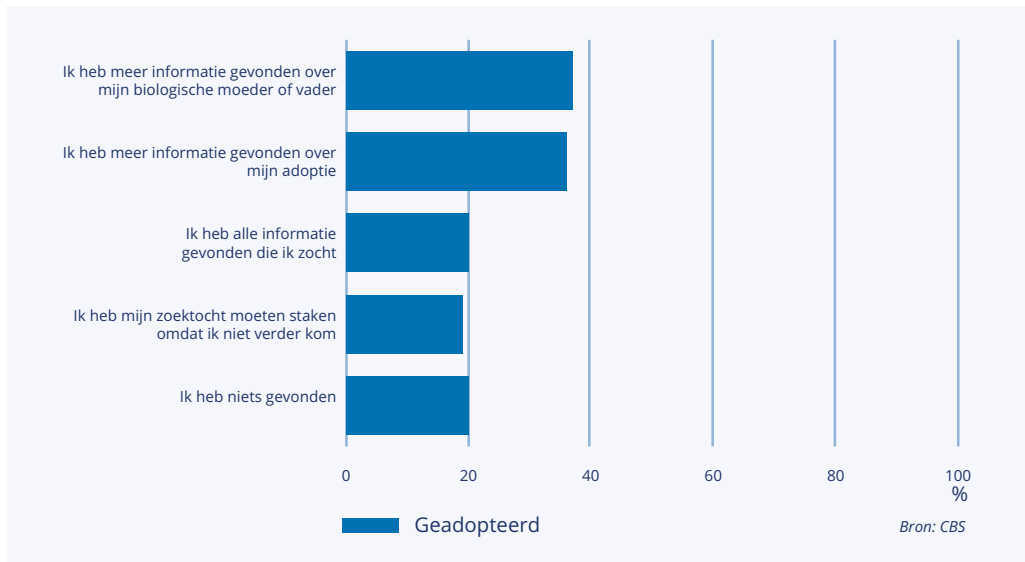
Van de geadopteerde volwassenen geeft 45% aan dat het voor een kind niet uitmaakt of hij/zij door een adoptieouder of door een biologische ouder wordt opgevoed. Achtentwintig procent van de niet-geadopteerde volwassenen is het hier (helemaal) mee eens. Tot slot blijkt dat geadopteerden zich sterker verbonden voelen met Nederland dan met het geboorteland. Vijfentachtig procent van de geadopteerde personen geeft aan zich (heel) sterk verbonden te voelen met Nederland, minder dan 5% geeft aan zichzelf (helemaal) niet verbonden te voelen met Nederland. Achtentwintig procent van de geadopteerde volwassenen geeft aan zich (heel) sterk verbonden te voelen met zijn/haar geboorteland. Zestig procent is wel geïnteresseerd in de taal en cultuur van het geboorteland en 56% geeft aan dat zijn/haar karakter kenmerken van de cultuur van het geboorteland heeft.

### 3.3.3 Zoektocht naar meer informatie over adoptie en achtergrond

Bijna negen op de tien geadopteerde volwassenen geven aan dat de adoptieouders open zijn geweest over de adoptie. De meeste geadopteerde volwassenen (70%) geven aan dat de adoptieouders uit zichzelf informatie gedeeld hebben over hun adoptie en nog eens bijna 20% geeft aan dat de ouders dergelijke informatie gedeeld hebben op het moment dat zij erom vroegen.

Informatie of documenten die geadopteerden relatief vaak van hun ouders ontvangen hebben zijn de naam van het kindertehuis of het ziekenhuis waar ze geboren zijn (69%) en het paspoort van het geboorteland (67%). De helft van de geadopteerden is zelf op zoek gegaan naar meer informatie over hun adoptie en achtergrond (51%). Van de personen die dit niet gedaan hebben, geeft 35% aan (misschien of zeker) wel op zoek te gaan in de toekomst. De meest voorkomende redenen om op zoek te gaan zijn: meer willen weten over waar men vandaan komt (82%), meer willen weten over de biologische familie (69%), of men op familie lijkt qua uiterlijk en karakter (61%) en of men broers of zussen heeft (56%). Van de geadopteerden die aangeven niet zelf op zoek te zijn gegaan, geeft 73% aan hier geen behoefte aan te hebben.

Geadopteerde personen hebben de meeste hulp bij hun zoektocht ontvangen van hun adoptieouders (61%). Deze hulp vond men ook heel nuttig en vaak nuttiger dan de hulp van verschillende organisaties. De zoektocht naar meer informatie kan echter een moeizaam proces zijn. Ongeveer een vijfde van de personen die op zoek zijn geweest geeft aan dat zij alle informatie hebben gevonden die zij zochten en ook bijna een vijfde geeft aan dat zij (nog) niets gevonden hebben of dat zij de zoektocht moesten staken omdat ze niet verder kwamen met de zoektocht (figuur 7).



Figuur 7: Percentage dat aangeeft (niet) meer informatie te hebben gevonden.

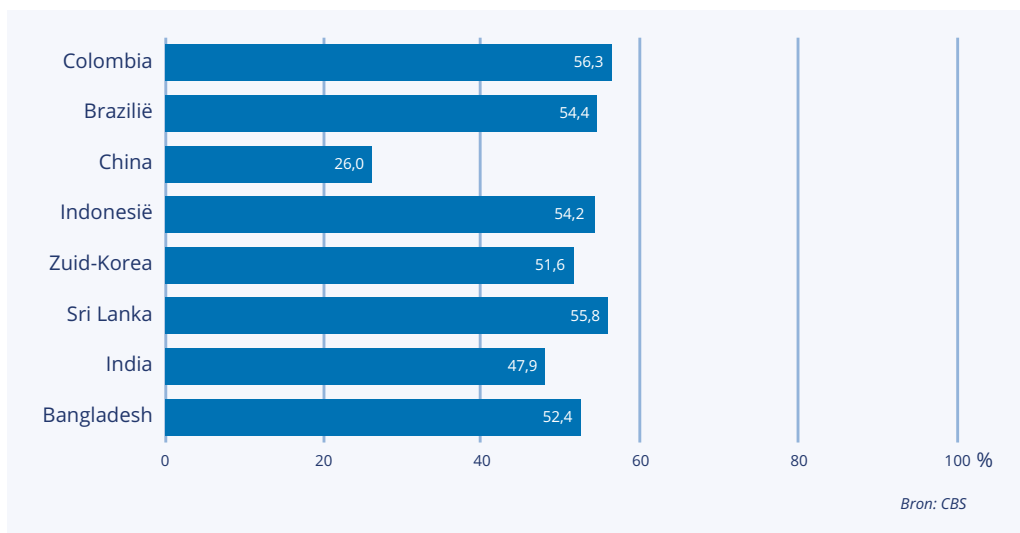
Bovendien blijkt dat er tijdens de zoektocht relatief vaak informatie of documenten naar boven komen die niet kloppen. Ongeveer een derde van alle personen die op zoek zijn geweest, geeft aan dat alle informatie die zij tegen zijn gekomen juist was. Bij alle andere personen is er informatie naar boven gekomen die niet juist bleek te zijn. Het soort informatie dat niet juist blijkt te zijn is heel uiteenlopend, bijvoorbeeld de geboorteakte en de naam van de biologische ouders. Uit de toelichtende opmerkingen blijkt dat ook de redenen dat personen ter adoptie zijn aangeboden meermaals niet bleek te kloppen. Ruim 70% van de geadopteerden waarvan tijdens de zoektocht informatie onjuist bleek te zijn, geeft aan dat ook de adoptieouders niet op de hoogte waren dat er informatie of documenten niet juist waren.

Aan personen die op zoek zijn geweest naar meer informatie over hun achtergrond is gevraagd of zij ooit DNA afgestaan hebben voor een verwantschapsonderzoek. De meeste personen (82%) geven aan dit nooit gedaan te hebben. Dertien procent geeft aan dit gedaan te hebben om (meer) familieleden te vinden via internationale DNA-databanken en 7% geeft aan dit gedaan te hebben om te controleren of biologische familieleden inderdaad verwant waren.

In de gegeven toelichtingen klinkt een oproep door voor het instellen van één informatiepunt voor geadopteerden voor het beantwoorden van vragen en het bieden ondersteuning bij hun zoektocht. Ook wordt gesteld dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om geadopteerden financieel te ondersteunen bij hun zoektocht.

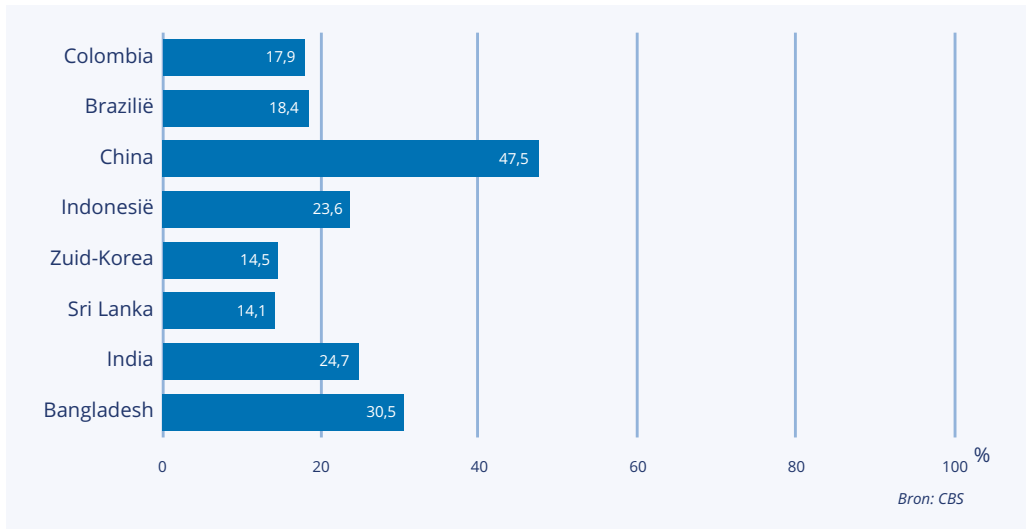
### 3.3.4 Zoektocht per adoptieland

Er blijken verschillen te zijn tussen de landen wat betreft de mate waarin personen op zoek gaan en de uitkomst van deze zoektocht. Ruim een kwart van de geadopteerden uit China geeft aan op zoek te zijn gegaan naar meer informatie over hun adoptie en achtergrond. Voor de overige onderzochte landen ligt dit percentage tussen de 48% en 56% (figuur 8).



*Figuur 8: Percentage dat zelf op zoek is gegaan naar meer informatie over zijn/haar achtergrond uitgesplitst naar geboorteland.*

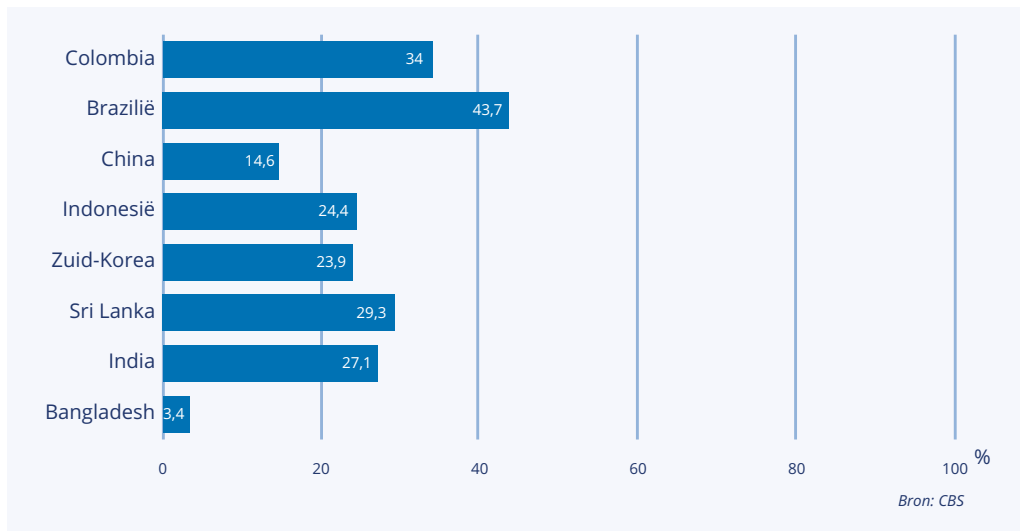
Personen die uit China geadopteerd zijn blijken vaker nog niets gevonden te hebben (bijna de helft) in vergelijking met de andere adoptielanden. Ook geadopteerden uit Bangladesh geven relatief vaak aan nog niets gevonden te hebben (figuur 9).



*Figuur 9: Percentage dat aangeeft nog niets te hebben gevonden aan informatie, uitgesplitst naar geboorteland.*

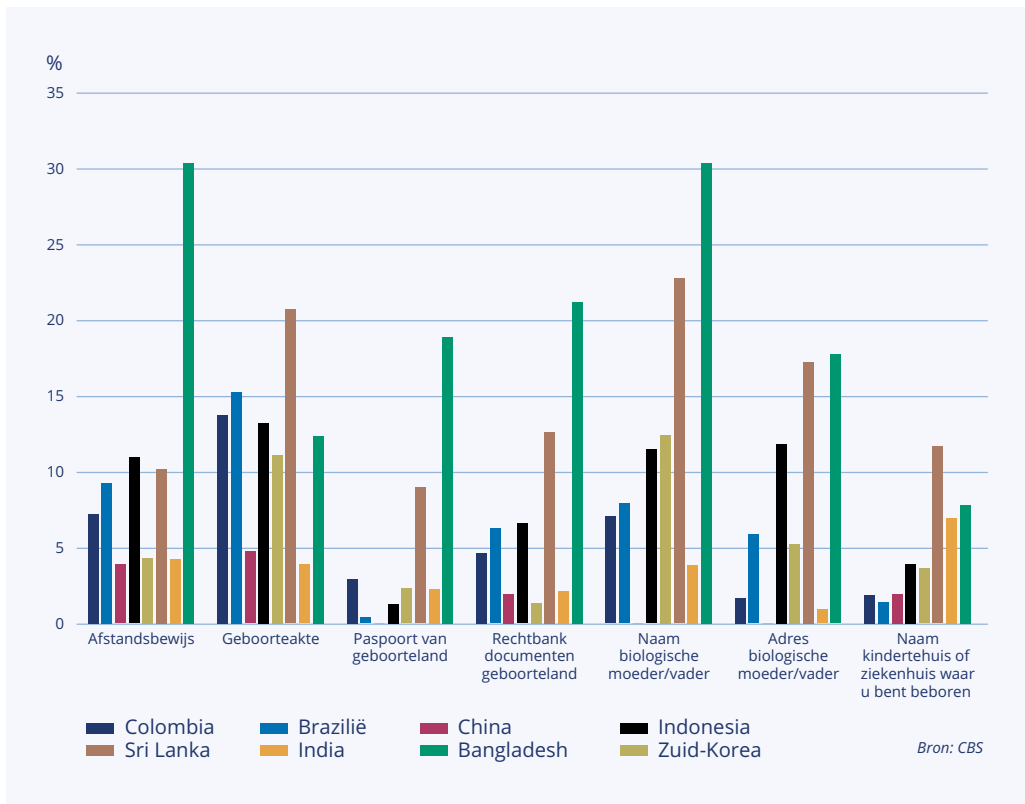
Gemiddeld genomen geeft 5% van de geadopteerden aan tijdens hun zoektocht te zijn tegengewerkt door instellingen in Nederland. Geadopteerden uit India of Bangladesh geven vaker aan te zijn tegengewerkt door instellingen in Nederland (respectievelijk 10% en 20%). Van de personen die uit Bangladesh, Zuid-Korea of India geadopteerd zijn, geeft respectievelijk 10%, 11% en 20% aan tegengewerkt te zijn door instellingen uit het geboorteland. Voor de overige onderzochte landen lagen deze percentages tussen de 2% en 4%.

Verder is nagegaan is of er verschillen zijn tussen de adoptielanden wat betreft de mate waarin documenten onjuist zijn (figuur 10). Geadopteerden uit Brazilië of Colombia geven het vaakst aan (respectievelijk 44% en 34%) dat alle informatie die zij gevonden hebben tijdens hun zoektocht juist is. Personen die geadopteerd zijn uit Bangladesh geven het minst vaak aan dat alle informatie die zij gevonden hebben klopte (3%).



*Figuur 10: Percentage dat aangeeft dat alle informatie klopt die hij/zij gevonden of ontvangen heeft tijdens de zoektocht, uitgesplitst naar geboorteland.*

Als per adoptieland gekeken wordt welke onjuiste informatie geadopteerden zijn tegengekomen tijdens hun zoektocht, zijn de verschillen tussen landen vrij groot (figuur 11).<sup>29</sup>



Figuur 11: Welke onjuiste informatie, uitgesplitst naar adoptieland, zijn personen tegengekomen?

De figuur laat zien dat vooral geadopteerden uit Bangladesh relatief vaak aangeven dat verschillende documenten en informatie die zij tegen zijn gekomen tijdens hun zoektocht onjuist bleken te zijn. Meer dan 30% van deze personen geeft aan dat het afstandsbewijs onjuist bleek te zijn. Ook de naam van de biologische ouders blijkt bij 1 op de 3 personen niet te kloppen. Ook bij Sri Lanka blijken documenten die gevonden zijn tijdens de zoektocht relatief vaak niet te kloppen. Zo geeft ongeveer 1 op de 5 geadopteerden uit Sri Lanka, aan dat de geboorteakte niet juist blijkt te zijn. Ook de naam van de biologische ouders en het adres van de biologische ouders blijken relatief vaak onjuist.

29 Afwijkende schaal in verband met de leesbaarheid van de figuur.



# Inleiding op de vijf landen uit het Instellingsbesluit

## Inleiding

De volgende vijf hoofdstukken reconstrueren de feitelijke gang van zaken rondom interlandelijke adoptie in achtereenvolgens Bangladesh, Brazilië, Colombia, Indonesië en Sri Lanka. Dit zijn de landen die expliciet genoemd worden in het Instellingsbesluit van de commissie. De hoofdstukken zijn gebaseerd op archiefonderzoek, interviews met betrokkenen, analyse van Tweede Kamerstukken (waaronder Handelingen en Kamer-vragen) en veldonderzoek in Sri Lanka en Colombia.

Voor de totstandkoming van de hoofdstukken zijn ruim drieduizend documenten (brieven, memoranda, codeberichten en beleidsnotities) geraadpleegd. Deze zijn afkomstig uit meer dan tweehonderd verschillende archiefdossiers van een tiental archieven, waaronder het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de postenarchieven van ambassades en consulaten, de archieven van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en particuliere archieven van betrokken instanties en personen uit binnen- en buitenland, zoals van adoptiebemiddelaar Wereldkinderen.

Naast de primaire bronnen en documenten waar de commissie toegang tot had, zijn de feitelijke reconstructies ook gebaseerd op berichtgeving in de media. Om te weten wat er destijds aan openbare informatie in de samenleving bekend was en hoe interlandelijke adoptie publiekelijk werd benaderd, zijn ruim duizend mediaberichten geanalyseerd.

## Leeswijzer

De hoofdstukken 4 tot en met 8 schetsen per land eerst de adoptieaantallen en de historische, culturele en sociaaleconomische context. Vervolgens worden de wet- en regelgeving en de adoptieprocedures toegelicht. Daarna wordt de casuïstiek beschreven, waarin verslag wordt gedaan van concrete misstanden. Deze casussen zijn gekozen omdat ze een kenmerkend voorbeeld geven van de misstanden in de adoptiepraktijk of opvallend in het verrichte onderzoek naar voren komen. Tezamen geeft deze casuïstiek inzicht in de kennis en betrokkenheid van de Nederlandse overheid en bemiddelaars bij de adoptiepraktijk met de landen. De casuïstiek draagt bij aan, en is tevens illustratief voor, het bredere beeld van gesignaleerde misstanden en reacties daarop van betrokken partijen. Als laatste wordt de nasleep van de adoptiepraktijk met het betreffende land geschetst. Elk hoofdstuk sluit af met de belangrijkste bevindingen.







# 4 Bangladesh

## 4.1 Kerncijfers en context

Het eerste, formeel geplaatste Bengalese adoptiekind komt in 1973 aan in Nederland. Vóór 1973 houdt het Nederlandse ministerie van Justitie nog geen statistieken bij. In totaal zijn er volgens Justitie tussen 1973 en 1982 495 Bengalese kinderen door Nederlanders geadopteerd.<sup>30</sup> In 1982 kondigt de Bengalese overheid een volledige adoptiestop aan.

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	totaal
0	1	0	69	88	124	141	32	34	5	1	0	0	495

Tabel 2: Aantal geplaatste adoptiekinderen uit Bangladesh, 1972-1984.

In maart 1971 brak een burgeroorlog uit tussen Pakistan en de toenmalige regio Bengalen. Deze oorlog kostte naar schatting één tot drie miljoen burgers het leven op een bevolking van ongeveer 75 miljoen. Zo'n 10 miljoen mensen raakten ontheemd. Het Pakistaanse leger paste systematische verkrachting als oorlogswapen toe. Naar schatting werden ongeveer 300.000 Bengalese vrouwen slachtoffer van verkrachting, wat leidde tot tienduizenden ongewenste zwangerschappen. Na inmenging van India trok het Pakistaanse leger zich in december 1971 terug en werd de onafhankelijke staat Bangladesh uitgeroepen.

Door de oorlog was Bangladesh verwoest en de economie ingestort. Ruim tachtig procent van de bevolking leefde onder de armoedegrens. In 1974 brak er hongersnood uit als gevolg van overstromingen, ineffectief overheidshandelen en een door de Verenigde Staten ingestelde voedselboycot. Honderdduizenden Bengalen sloegen op de vlucht, waardoor nieuwe vluchtelingenkampen ontstonden en al bestaande groeiden. Internationale organisaties als het Rode Kruis, Leger des Heils en Terre des Hommes namen de hulp in de kampen op zich.

Wereldwijde media-aandacht voor de malaise en de hoge sterftcijfers in de kampen bereikte huishoudens overal ter wereld en bracht sommige mensen ertoe een Bengalees kind te adopteren. Sinds 1972 wilde een aantal Nederlandse organisaties, waaronder de Stichting Interlandelijke Adoptie (SIA), een adoptiekanaal met Bangladesh opzetten, en zochten zij hiertoe contact met de Bengalese autoriteiten.<sup>31</sup>

30 Gegevens afkomstig uit Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, pp. 8 (tabel 2B) en 10 (tabel 3B); Nota Tweede Kamer 1979-1980, 'Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding', bijlage XI, p. 5.

31 SIA ging in 1975 op in het Bureau Interlandelijke Adoptie (BIA, een voorloper van Wereldkinderen).

## 4.2 Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Bangladesh

De Bengalese regering wilde het probleem van door verkrachting zwanger geworden vrouwen oplossen en de sociale uitsluiting van deze vrouwen tegengaan. Op ongehuwd moederschap rustten zware maatschappelijke taboes. De Bengalese overheid zag de wereldwijde aandacht voor de toestand in het land als een kans en wilde daarom snel maatregelen nemen.<sup>32</sup>

Vanwege de sociale uitsluiting van de ongewild zwangere vrouwen besloot de Bengalese overheid abortus en interlandelijke adoptie toe te staan, hoewel deze indruisten tegen de islamitische wetgeving en gewoonten van het land. Hiertoe nam zij in oktober 1972 een adoptiewet aan: de *Abandoned Children Order*. Deze wet bepaalde dat “verlaten kinderen” voor interlandelijke adoptie beschikbaar mochten worden gesteld en het ministerie van Sociale Zaken de rol van statutair voogd zou vervullen voor deze kinderen. De definitie van ‘verlaten kind’ was: “*a child which, in the opinion of the Government, is deserted or unclaimed or born out of wedlock.*” Met andere woorden: Bengalese kinderen die buitenechtelijk verwekt waren konden per definitie aangemerkt worden als ‘verlaten’ en daarmee als te adopteren.<sup>33</sup>

Deze adoptiewet werd in 1978 aangescherpt: alleen *daadwerkelijke* weeskinderen of vondelingen mochten voortaan worden geadopteerd door buitenlanders. In 1982 besloot de overheid om de adoptiewet van 1972 volledig in te trekken. De streng-islamitische politieke partij *Jamaat-e-Islami* keerde zich tegen de wet van 1972, de partij wilde niet dat de geadopteerde kinderen bekeerd zouden worden tot andere religies of een westerse levensstijl. De adoptiewet werd in juni 1982 vervangen door een oude Brits-koloniale wet uit 1890, die interlandelijke adoptie verbood. Na 1982 hebben er geen officiële interlandelijke adopties vanuit Bangladesh meer plaatsgevonden. Uit archiefmateriaal blijkt echter dat Nederlandse echtparen in 2002, 2006 en 2008 nog een Bengalees kind adopteerden. Dit was mogelijk omdat de aspirant-adoptieouders zelf uit Bangladesh geadopteerd waren.<sup>34</sup>

### De Bengalese adoptieprocedure<sup>35</sup>

Hieronder volgen de stappen in de wettelijke adoptieprocedure van Bangladesh naar Nederland in de periode 1973-1982. *Schuingedrukt* staan de benodigde documenten.

1. *Ouders doen afstand van het kind*

Als Bengalese ouders hun kinderen naar een tehuis brachten, dienden zij bij een rechtbank een *afstandsverklaring* te ondertekenen. Het tekenen van dit affidavit betekende dat ouders afstand deden van hun rechten als verzorger. Het document was opgesteld in het Engels en was voor alle adoptiekinderen hetzelfde. Alleen het eerste deel bevatte persoonlijke informatie over degene die afstand deed van het kind (naam, religie, beroep en woonplaats).

2. *Het kind wordt overgedragen aan een tehuis*

Na ondertekening werd de statutaire voogdij ondergebracht bij het Bengalese ministerie van Sociale Zaken. De zorg van *het kind werd overgelaten aan een tehuis*.

32 N. Mookherjee, ‘Available Motherhood: Legal Technologies, “State of Exception”, and the Dekinning of “War-Babies” in Bangladesh’, *Childhood* 14:3 (2007), p. 340. Zie ook: Wereldkinderen, *Adopties uit Bangladesh tussen 1970 en 1983*, Project Historie & Roots (Den Haag, 2019).

33 Mookherjee, ‘Available Motherhood’, p. 347.

34 Buitenlanders mochten daarnaast geen voogd meer zijn van minderjarige Bengalezen. Interlandelijke adoptie gebeurde echter informeel nog wel.

35 De procedurele, feitelijke opsomming en uiteenzetting in deze sectie is grotendeels gebaseerd op: Wereldkinderen, *Adopties uit Bangladesh*, pp. 12-14. Wereldkinderen beroept zich voor deze uiteenzetting op interviews en schriftelijke bronnen uit hun eigen archieven.



In vrijwel alle afstandsverklaringen van Bengalese kinderen die door Nederlanders geadopteerd zijn staat het BIA-kindertehuis in hoofdstad Dhaka als instantie aan wie de zorg voor het kind werd overgedragen. Het BIA was de enige bemiddelaar met toestemming van de Bengalese overheid om te bemiddelen bij adopties naar Nederland.

3. *Kind en adoptieouders worden aan elkaar gekoppeld*  
Het BIA in Nederland droeg aspirant-adoptieouders voor aan de Bengalese autoriteiten en regelde vervolgens de matching tussen het kind en de Nederlandse echtparen.
4. *De Bengalese overheid keurt de voogdijoverdracht goed*  
Het Bengalese ministerie van Sociale Zaken diende de matching goed te keuren. Zij stelde een overdrachtsbewijs op, het zogenaamde *Transfer of Guardianship of Blue Paper*. Dit regelde de voogdijoverdracht van de Bengalese overheid naar adoptieouders of BIA.
5. *Het kind wordt medisch onderzocht*  
Het BIA in Dhaka liet de adoptiekinderen medisch onderzoeken, vaak door artsen van Terre des Hommes. Bij de controle werd de leeftijd van het kind geschat en vastgelegd. Redenen hiervoor waren dat een centraal geboorteregister in Bangladesh ontbrak, dat de leeftijd van kinderen mede hierdoor vaak onbekend was of dat kinderen een mentale of fysieke achterstand hadden.
6. *Het tehuis stelt een achtergrondrapport op*  
Sociaal werkers van het BIA-kindertehuis stelden vervolgens een kort *achtergrondrapport* op, vaak niet langer dan één pagina. Dit rapport beschreef de reden waarom het kind voor adoptie werd aangeboden.<sup>36</sup>
7. *Aanvraag van paspoort en visum*  
BIA vroeg daarna een *Bengalees paspoort* aan voor het kind om te mogen uitreizen. Dit paspoort werd verstuurd naar het Nederlandse consulaat in Dhaka. Vervolgens regelde het consulaat de *Nederlandse visa* voor de kinderen. Visa werden afgegeven op basis van de Bengalese afstandsverklaring, het paspoort en de Nederlandse beginseltoestemming.
8. *Vertrek naar Nederland en juridische bekrachtiging*  
Onder begeleiding van escorts, meestal BIA-medewerkers, vertrokken de kinderen naar Nederland. Een jaar na aankomst werd de adoptie juridisch bekrachtigd bij een Nederlandse rechtbank, die zich baseerde op bovengenoemde documenten.

## 4.3 Casuïstiek

Dit gedeelte beschrijft twee casussen van interlandelijke adopties tussen Bangladesh en Nederland. De eerste casus gaat over de rol van majoor Eva den Hartog van het Leger des Heils, die betrokken was bij de eerste honderd Bengalese adopties naar Nederland. In de tweede casus worden misstandaantijgingen van de Britse arts Jack Preger en anderen beschreven.<sup>37</sup>

---

36 De strekking van de achtergrondverhalen was vergelijkbaar, ze bevatten veelal verwijzingen naar honger, oorlog, armoede en natuurgeweld. Verhalen konden overigens ook aangedikt of verzonnen zijn. Het achtergrondrapport volgde een standaardformat. Zie Wereldkinderen, *Adopties uit Bangladesh*, pp. 12-14.

37 Zie ook Terre des Hommes Nederland, 'Terre des Hommes Nederland en Adopties uit Bangladesh in de Jaren '70.' (ongepubliceerd rapport, 2020).

### 4.3.1 De rol van Eva den Hartog in Bangladesh

Eva den Hartog – in de media ook wel ‘de Nederlandse moeder Teresa’ genoemd – vertrok begin 1974 naar Bangladesh. Tijdens de burgeroorlog in de jaren daarvoor was ze al werkzaam geweest in een opvangkamp. Vanaf mei 1974 gaf Den Hartog leiding aan alle lopende projecten van het Leger des Heils in Bangladesh, waaronder een kraamkliniek en een tehuis voor gehandicapte kinderen. Vanaf halverwege 1974 gingen Den Hartog, haar medewerker Samson en de Bengalese contactpersoon Moslem Ali Khan<sup>38</sup>, de directeur van Terre des Hommes Nederland in Bangladesh, samenwerken met bemiddelaar SIA om adoptie vanuit Bangladesh mogelijk te maken.<sup>39</sup>

Den Hartog en Samson werden de vertegenwoordigers van SIA/BIA. In een kleine kliniek ontfermden de twee zich over de potentiële adoptiekinderen. Zij werden daarbij geassisteerd door Khan, die later door BIA benoemd werd als hun contactpersoon ter plaatse. In december 1974 rapporteerde dagblad *Trouw* over de inspanningen om adoptie vanuit Bangladesh mogelijk te maken. Er werd gemeld dat het niet lang meer op zich zou laten wachten. SIA/BIA streefde ernaar de adoptieprocedure te versnellen om zo de wachtlijst te verkorten die op dat moment bestond uit 1.500 echtparen.<sup>40</sup>

Begin april 1975 vertrok Den Hartog met de eerste groep van zeven Bengalese adoptiekinderen naar Nederland. Hun aankomst werd door alle media opgepikt. Den Hartog gaf interviews waarin ze de ernst van de situatie in Bangladesh beklemtoonde. Hoewel ze adoptie zag als ‘laatste redmiddel’ en vond dat kinderen moesten opgroeien in eigen land, zag ze hier in Bangladesh geen mogelijkheid toe. De media-aandacht leidde tot een toename van het aantal Nederlandse echtparen dat Bengalese kinderen wilde adopteren.<sup>41</sup>

Eind 1975 beëindigde Den Hartog haar adoptieprogramma, omdat, zo stelde ze zelf: “er te veel problemen waren ontstaan met de wachtlijsten van potentiële adoptief-ouders en met de autoriteiten in Bangladesh.”<sup>42</sup> Desalniettemin arriveerde Den Hartog in mei 1976, ongeveer een jaar na haar eerste bezoek aan Nederland, wederom met een groep adoptiekinderen. In totaal verzorgde zij meer dan honderd Bengalese adopties naar Nederland.

In een interview vertelt een voormalig BIA/Wereldkinderen-bestuurslid dat Den Hartog zelf de geboortedatum van zijn Bengalese adoptiekind aanpaste. Dit gebeurde bij de inspectie van de reisdocumenten bij aankomst op een luchthaven. In zijn reisverslag schreef het bestuurslid:

38 Ook wel bekend onder de naam Manzur.

39 H. Maule, *Geen tijd om te Bidden* (Bussum, 1977), p. 209. Zie ook ‘Eva den Hartog: “Als ik mijn ziel wilde bevredigen, zat ik thuis in Alphen aan den Rijn”’, *Trouw*, 07-10-1974.

40 Wereldkinderen brochure, ‘Geboren in Bangladesh’ (februari 1992), p. 8; ‘Teleurstelling voor honderden. Bangladesj stuurt voorlopig geen adoptiekinderen’, *Trouw*, 5-12-1974.

41 Zie de artikelen die blijken te geven van de ‘mediastorm’ rond Den Hartogs aankomst: ‘Eva uit Bangladesh even terug in Nederland’, *NRC Handelsblad*, 8 april 1975; ‘Het land waar er zeventig miljoen teveel zijn’, *Trouw*, 15 april 1975; ‘Adoptie-stichting overstroomd met telefoontjes’, *Leeuwarder Courant*, 16 april 1975; ‘Adoptieverenigingen bundelen zich’, *NRC Handelsblad*, 18 april 1975; ‘Eva den Hartog: adoptie is laatste redmiddel’, *Leeuwarder Courant*, 19 april 1975.

42 Den Hartog, *Rebel voor het Leger: memoires* (Baarn, 1985), p. 84; ‘Eva den Hartog’, *Trouw*, 06-01-1976.



*“Eva de[n] Hartog, de bekende majoor van het Leger des Heils, verandert [de] geboortedatum in haar paspoort. Lacht. Dit heb ik al vaker gedaan. Vertelt van [de] moeder, die gestorven is aan cholera, zoals zoveel moeders in Bangla Desh. “Nee, je zal vermoedelijk nooit meer iets terug vinden.”<sup>43</sup>*

Terugkijkend op deze gebeurtenis zei het bestuurslid in 2019: “Men kan dat nu valsheid in geschrifte noemen. Maar als je toentertijd gedreven was om bepaalde dingen in een land te veranderen, in zulke chaos... dan doe je dat soort dingen zo.” Hij eindigde door te stellen: “Eva den Hartog, Grace Samson, en Manzur [Khan] – dat waren mensen die écht met die kinderen bezig waren. Die waren niet uit op winstbejag of hogere posities... dat speelde helemaal niet.” Hij was het oneens met recente misstandaantijgingen van Bengalees geadopteerden: “zo ga je niet om met mensen die destijds met veel moed en durf – en uit eigen zak – dit soort dingen gedaan hebben.”<sup>44</sup>

Het bestuur van het BIA wist dus dat geboortedata van geadopteerden niet altijd klopten of werden vervalst; bijvoorbeeld met als doel om de leeftijd van het kind te verlagen, omdat de maximale leeftijd waarop een kind in Nederland geadopteerd mocht worden zes jaar bedroeg. Deze praktijk werd destijds begrijpelijk genoemd door de betrokken partijen onder verwijzing naar de omstandigheden in Bangladesh, de goede intenties en de inzet van de betrokken personen. Soms wist men de exacte geboortedatum niet als gevolg van een ontbrekend geboorteregister.

In februari 1977 brak ruzie uit tussen Den Hartog en BIA, die via de media werd uitgevochten. Den Hartog beschuldigde BIA van het streven naar een “monopoliepositie” voor adopties. BIA zou Bengalese adopties hebben “gedwarsboomd” en hogere tarieven aan aspirant-adoptieouders hebben gevraagd dan de werkelijke kosten bedroegen. BIA was woedend over Den Hartogs aantijgingen. Het contact werd verbroken, al blijft tot op heden onduidelijk door wie. BIA stelde dat zij het contact met Den Hartog verbrak, omdat Den Hartog geregeld Bengalese kinderen voor adoptie aanbood aan vrienden en kennissen, daarbij de officiële adoptiewachlijsten negerend. Ondanks deze ruzie en de aantijgingen van adoptiemisstanden, leidde de media-aandacht tot een verdere toename van Nederlanders die kinderen uit Bangladesh wilden adopteren.<sup>45</sup>

### 4.3.2 Aantijgingen geuit door de Britse arts Preger

Deze casus gaat over mogelijke misstanden bij Bengalese adopties tussen 1977 en 1983 die door de Britse arts en klokkenluider Jack Preger aan het licht werden gebracht. Halverwege 1975 werkte Preger voor Terre des Hommes Nederland in Bangladesh. Na een aantal maanden verliet Preger Terre des Hommes. Later zette hij met steun van Terre des Hommes Nederland een eigen kliniek op in Dhaka.<sup>46</sup>

43 Reisverslag van BIA-bestuurslid naar Bangladesh (1983, exacte datum onbekend).

44 Interview door commissie.

45 ‘Radio en tv. Ter attentie’, *Nederlands Dagblad*, 22-3-1977; ‘Omroep zegt rectificaties toe. Adoptiebureau woedend over film van NCRV’, *Trouw*, 23 februari 1977; ‘Eva den Hartog en de adoptie’, *Trouw*, 26 maart 1977.

46 Brief van Khan (op Terre des Hommes briefpapier), 4 maart 1976.

In het voorjaar van 1977 kwamen twee Bengalese moeders naar Pregers kliniek. Zij wisten dat hij had gewerkt voor Terre des Hommes (TdH). De moeders beweerden dat hun kinderen waren afgepakt. Khan en andere TdH-medewerkers zouden hen hebben overtuigd hun kinderen naar het BIA-kindertehuis te sturen, met de belofte dat ze voedsel, kleding en onderwijs zouden krijgen. Toen de moeders hun kinderen wilden bezoeken, bleken ze verdwenen.<sup>47</sup>

Na enkele weken begon Preger een onderzoek naar de beschuldigingen, dat leidde naar drie personen: het hoofd van TdH Denemarken, het hoofd van het Bengalese *Directorate of Social Welfare* en de eerdergenoemde Khan. Volgens Preger zouden zij alle drie betrokken zijn geweest bij illegale adopties vanuit een vluchtelingenkamp waar zeker honderd kinderen verdwenen zouden zijn. Rond juni 1977 informeerde hij de Bengalese autoriteiten over zijn vermoedens.<sup>48</sup> In de ruim vijf jaar erna, tot en met december 1982, volgden vele aantijgingen, werden er onderzoeken naar de beschuldigingen opgezet en bleef onduidelijk wat de precieze waarheid was. Zie hiervoor onderstaande tijdlijn.

Tabel 3: Misstandaantijgingen en reacties overheid en betrokken partijen, juli 1977-december 1982.

Datum	Gebeurtenis en/of misstandaantijging	Reactie overheid en betrokken partijen	Ref
Voorjaar 1977	Twee Bengalese moeders kaarten adoptie-misstanden aan bij Preger.	Preger onderzoekt de misstandaantijgingen en kaart deze aan bij het Amerikaanse consulaat.	49
Mei 1978	Weekblad <i>Panorama</i> publiceert artikel 'Even een kindje kopen in Bangladesh', bevat misstandaantijgingen jegens Khan over leeftijdsvervalsing.	Khan wordt na publicatie <i>Panorama</i> ontboden door TdH in Den Haag, hij wordt verzocht zijn functie als directeur van het BIA-kindertehuis op te geven.	50
Najaar 1978	Franse krant <i>Le Monde</i> publiceert tweemaal over Pregers aantijgingen van kinderhandel.	Nederlandse overheid was op dit moment op de hoogte van aantijgingen.	51-52
Jan-apr 1979	Preger stelt Nederlandse ambassade in Londen op de hoogte van vermeende misstanden. Preger uit zijn beschuldigingen jegens BIA, TdH NL en Khan in internationale pers. <i>The Daily Telegraph</i> publiceert artikel.	Nederlandse overheid, ambassades Londen en Dhaka, en BIA ondernemen geen actie. TdH stelt intern onderzoek in naar aantijgingen en ziet geen reden om te geloven dat de beschuldigen van Preger gegrond zijn.	53-54

47 In het Engels stond het BIA-kindertehuis bekend als NICWO Baby Home. Zie verder Kopie van brief Preger aan 'The Political Secretary van de US Consulate', Nationaal Archief (NA), MinBZ, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 9990.

48 Ibid.

49 Zie stukken in archief MinJus, toegang 2.09.105, inv.nr. 5013; Kopie van brief van Preger aan 'The Political Secretary van de US Consulate', NA, MinBZ, toegang 2.05.330, inv.nr. 9990.

50 'Even een kindje kopen in Bangladesh', *Panorama*, mei 1978; Brief directeur BIA aan Khan, 23-09-1978. Hierin reageerde de voorzitter op het ontslag van Khan.

51 'Bangladesh: une mise au point de Terre Des Hommes', *Le Monde*, 6 september 1978; 'Bangladesh: Le Témoignage D'un Médecin Britannique. Traffic d'enfants, mouroirs public et biet-être social.', *Le Monde*, 4 oktober 1978, beide artikelen in NA, MinBZ, toegang 2.05.330. Inv.nr. 9990.

52 Brief Hoofd Directie Kinderbescherming aan Buitenlandse Zaken, 9 mei 1979; Interne brief Buitenlandse Zaken (DTH/CP aan DOA), 3 of 4 oktober 1978, NA, MinBZ, toegang, 2.05.330. Inv.nr.9990.

53 "I found adoption racket" claims deported doctor', *The Daily Telegraph*, 12 maart 1979; Ambassademedewerker Dhaka aan Buitenlandse Zaken, 15 maart 1979; Jack Preger aan de Nederlandse Ambassade in Londen, 15 maart 1979; Preger aan directeur BIA, 18 mei 1979; Ontvangen Telexbericht van Nederlandse Ambassade in Dhaka aan het ministerie van BZ (cc aan ambassade in Londen), 9 april 1979. Alle bronnen in: NA, MinBZ, toegang 2.05.330. Inv.nr. 9990.

54 Brief Preger aan de Nederlandse ambassade in Londen, 22 mei 1979, NA, MinBZ, toegang 2.05.330. Inv.nr. 9990. Preger omschreef zijn namenlijst als een: "List of families in Dattapara Camp, Tongi, near Dacca, Bangladesh who claim they were fraudulently deprived of their children by the staff of Terre des Hommes-Netherlands under the direction of Mr. Moslem Ali Khan, acting in association with the adoption home of the Netherlands Inter-country Child Welfare organization at Road 32, Dhanmondi, Dacca."



Datum	Gebeurtenis en/of misstandaantijging	Reactie overheid en betrokken partijen	Ref
9 mei 1979	Preger stuurt lijst met de namen van de 25 moeders naar de Nederlandse overheid.	Nederlandse overheid neemt kennis van de lijst.	55
Juni 1979	Preger schrijft brieven aan BIA waarin hij zijn beschuldigingen kenbaar maakt.	BIA reageert op brieven en stelt nooit negatieve informatie over Khan te hebben ontvangen. BIA checkt Pregers lijst en concludeert dat er geen indicatie is van kinderen die via BIA bij Nederlandse echt)paren terecht zijn gekomen.	56
4 jul 1979	Bengalese onderzoekscommissie publiceert rapport n.a.v. Pregers aantijgingen. Zijn beschuldigingen zouden "false and baseless" zijn. Preger wordt Bangladesh uitgezet.	Nederlandse overheid neemt kennis van uitkomsten van Bengalees onderzoeksrapport en besluit voldoende aanleiding te hebben om Pregers aantijgingen niet nader te onderzoeken.	57
Jul-aug 1979	Media-aandacht in Nederlandse kranten voor aantijgingen: vermoede betrokkenheid TdH en BIA bij kinderhandel.	Nederlandse consulaat in Dhaka licht Buitenlandse Zaken in over de aantijgingen.	58
7 sep 1979	Justitieambtenaren spreken twijfels uit over betrouwbaarheid Bengalese onderzoekscommissierapport.	Ondanks intern uitgesproken twijfels over betrouwbaarheid besluit Justitie geen vervolgactie te ondernemen.	59
20 sep 1979	Justitie meldt aan Buitenlandse Zaken dat onafhankelijk overheidsonderzoek niet nodig is.	Nederlandse ambassade Londen deelt Preger mee dat Justitie, Buitenlandse Zaken en de ambassade geen eigen onderzoek instellen.	60
Nov 1979- jun 1980	Preger herhaalt zijn aantijgingen aan Nederlandse politici en diplomaten en benadrukt directe betrokkenheid Nederlandse adoptiebemiddelaars.	Geen vervolgactie ondernomen door Nederlandse overheid of bemiddelaars.	61

- 55 Hoofd Directie Kinderbescherming aan Buitenlandse Zaken, 9 mei 1979; Brief van Section Officer Ministry of Manpower Development, Labour & Social Welfare of Bangladesh, 7 april 1979, NA, MinBZ, toegang 2.05.330. Inv. nr. 9990.
- 56 Brief BIA-directeur aan Khan. CC. aan "The Director of Social Welfare Government of Bangladesh", betreft: "Resignation from NICWO's Representativeship", 23-09-1978.
- 57 Zie Onderzoeksrapport Bangladesh over aantijgingen Preger, 4 juli 1997, MinJus, toegang 2.09.105. Inv.nr. 5013. De Bengalese onderzoekscommissie bestaat uit: de *Deputy Secretary, Ministry of Manpower Development and Social Welfare*; en de *Senior Scale Section Officer, Ministry of Manpower Development*. Khan en een Europese medewerker van TdH Nederland waren ook bij het onderzoek betrokken. Brief 'Deputy Secretary' Bangladesh aan 'The High Commissioner' van Britse regering, betreft: "Protest against [...] actions and nefarious design of Dr. Jack Preger a British national", 27 juli 1979; brief Directie Kinderbescherming aan Buitenlandse Zaken, 20-09-1979; Nederlandse Ambassade in Londen aan Jack Preger, 8-10-1979, alle brieven in: NA, MinBZ, nr. 2.05.330. Inv. nr.9990.
- 58 Britse arts spreekt van handel in kinderen, *Leeuwarder Courant*, 1-5-1979; Ambassade te Dhaka aan BZ, 9-8-1979, NA, MinBZ, toegang 2.05.330. Inv.nr.9990.
- 59 Brief Buitenlandse Zaken, betreft: "Verzoek om bericht en raad n.a.v. mevr. Moslem Ali Khan uit Bangladesh", 7 september 1982, MinJus archief, toegang. 2.09.105, inv.nr. 5013. Dit betrof een reactie op een brief van de vrouw van Khan.
- 60 Justitie schreef: "In antwoord op uw bovenvermelde brieven deel ik u mede, dat ik, mede op grond van het rapport van de officiële onderzoekscommissie van de Bengaalse regering, voldoende aanleiding heb gevonden ten aanzien van de beschuldigingen van de Britse Dr. J. Preger geen verdere stappen te ondernemen." Zie Dir. Kinderbescherming aan BZ, 20 september 1979; Ambassade te Londen aan Preger, 8-10-1979. Beide brieven in: NA, MinBZ, 2.05.330. Inv.nr. 9990.
- 61 Preger aan Nederlandse ambassade Londen, betreft: "The Dutch adoption racket in Bangladesh", 20-11-1979; Preger aan Deputy High Commission of Bangladesh, Betreft: "Dutch Adoption Racket", 19-12-1979. Beide brieven in: NA, MinBZ, toegangsnummer 2.05.330. Inv.nr. 9990; Op 11 juni 1980 schreef Preger een brief aan een Nederlands Tweede Kamerlid en lid van de Vaste Kamercommissie voor OSW. Preger vroeg of het Kamerlid bereid was om een onafhankelijk onderzoek in te (laten) stellen. Ook nam Preger rond juli contact op met de Nederlandse ambassadeur in New Delhi. Zie: brief Preger aan Kamerlid, betreft: "Traffic in Bangladeshi children", 11-06-1980, NA, MinBZ, toegang 2.05.330. Inv.nr. 9990.

Datum	Gebeurtenis en/of misstandaantijging	Reactie overheid en betrokken partijen	Ref
8 dec 1980	Uit een Bengaals politierapport blijkt dat een van de geboortemoeders die aan Preger zou hebben getuigd mogelijk een onjuiste verklaring heeft afgelegd. Volgens het onderzoek wordt TdH onterecht verweten met illegale adoptie bezig te zijn. TdH NL zou niets met adoptie te maken hebben.	Geen reactie of vervolgactie.	62
5 mrt 1982	Bengalees tijdschrift <i>Bichitra</i> publiceert over misstanden. Kinderen werden onder valse voorwendselen afgestaan en naar buitenland gesmokkeld. Trekt Bengalees rapport van juli 1979 in twijfel. Roept om adoptieverbod.	Nederlandse overheid neemt kennis van het artikel.	63
Mei-okt 1982	Bengalese autoriteiten arresteren Khan op verdenking van kinderhandel.	Khan uit dienst bij TdH NL. Consulaat in Dhaka stelt BZ op de hoogte.	64
Jul-dec 1982	Bespreking tussen BIA, RvdK en Justitie over hoe om te gaan met negatieve publiciteit.	BIA en RvdK stellen verslagen op over de goede leefomstandigheden van Bengalees geadopteerden in Nederland en versturen deze in december 1982 naar Bengalese autoriteiten. Dit zou geleid hebben tot een positieve pers in Bangladesh. Khan wordt in maart 1983 vrijgesproken van alle verdenkingen.	65

Tabel 3 laat zien dat overheden, personen en andere betrokken partijen jarenlang op de hoogte zijn gebracht van mogelijke adoptiemisstanden in Bangladesh. Dat gebeurde via brieven, interviews en bezoeken aan een breed scala aan betrokkenen, van ambassades en overheidsinstanties tot de media.<sup>66</sup> Ook de Nederlandse autoriteiten en de bemiddelaars werden herhaaldelijk vanuit verschillende kanten van de verdenkingen op de hoogte gesteld. Nadat een onderzoek was gedaan door de Bengalese onderzoekscommissie hebben de betrokken Nederlandse ministeries en diplomaten de zaak niet zelf verder uitgezocht. Er werd geen intern onderzoek gestart, zo blijkt uit gesprekken die de commissie voerde. De Nederlandse autoriteiten zijn afgegaan op de conclusies van het Bengalese rapport. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de misstandaantijgingen en beschuldigingen in de regel vanuit Preger kwamen en dat geen andere instanties of personen zich negatief uitlieten over onder andere de activiteiten van Khan.

62 Onderzoeksrapport van 'circle Officer' aan 'The Sub-Divisional Officer, Gezipur, Dacca', 'Enquiry report relating the allegation petition filed by Samina Begum and 11 others of Dattapara Rehabilitation Centre, '08-12-1980.

63 'Bengali Children in Foreign Brothel', *Bichitra*, 5 maart 1982, gevonden in MinJus, toegang 2.09.105, inv.nr. 5013. Zie ook Gespreksverslag tussen BIA en Justitie, 29-07-1982, MinJus, toegang 2.09.105. Inv.nr. 5013.

64 Buitenlandse Zaken aan Justitie, 15 september 1982, MinJus, nr. 2.09.105, inv.nr. 5013; ambassadesecretaris te Dhaka aan MinBZ, 23 februari 1983. MinJus, Inv.nr. 5013. Brief BIA-directeur aan Khan. CC. aan The Director of Social Welfare Government of Bangladesh en Field Officer, Nicwo, Dacca, 'Resignation from NICWO's Representativeship', 23-09-1978.

65 Gespreksverslag BIA en Justitie over 'pers-publicaties in Bangladesh', 29-07-1982; Brief Directie Kinderbescherming aan SIA/BIA, 6-12-1982; Voorzitter BIA aan secretarissen RvdK, 13-08-1982; Brief SIA/BIA aan 'de ouders van een Bengalees kind', 21 juli 1982 MinJus, nr. 2.09.105. Inv.nr. 5013; 'BIA-nieuwsbrief', *Wereldkinderen Magazine*, 1982, nr. 4, pp. 12-13.

66 Brief Hoofd Directie Kinderbescherming aan Buitenlandse Zaken, 9 mei 1979; Ontvangen telexbericht van ambassade te Dhaka, cc aan ambassade Londen, 9 april 1979, NA, MinBZ, toegang: 2.05.330. Inv.nr. 9990.



In augustus 1982 schreef de voorzitter van bemiddelaar BIA een brief aan Justitie en (aspirant) adoptieouders. Dit naar aanleiding van zelfverklearde: “sensationele artikelen (...) over misstanden rond Bengalese kinderen die voor adoptie naar het buitenland zijn gegaan.” De voorzitter schreef dat deze “breed uitgemeten affaire de naam van Nederland, in het algemeen én als betrouwbaar adoptieland in opspraak [had] gebracht.” BIA, in samenspraak met de ministeries van Justitie, Buitenlandse Zaken en de betrokken diplomatieke posten, wensten gezinnen met Bengalese adoptiekinderen te mobiliseren. Dit met als doel de negatieve berichtgeving te ontkrachten. Daarbij poogden zij de reputatie van Nederland aangaande de adopties uit Bangladesh te beschermen om zo toekomstige adoptiemogelijkheden mogelijk te blijven maken.<sup>67</sup>

Om dit te bewerkstelligen stelde de BIA-voorzitter voor om de adoptieouders verklaringen op te laten stellen waarin zij benadrukten dat het hun Bengalese adoptiekind(eren) goed verging en zij in goede gezondheid verkeerden. Deze verklaringen zouden tezamen met officiële verklaringen van de Kinderbescherming en Justitie worden verzonden naar de Bengalese autoriteiten. De BIA-voorzitter sloot zijn brief af met de opmerking:

*“Met het Ministerie van Buitenlandse Zaken – dat zich vanuit een oogpunt van het handhaven van de goede naam van Nederland nauw bij de zaak betrokken voelt – zijn wij op het ogenblik in gesprek over het voorstel om deze aanbieding niet door het BIA maar door de Minister van Buitenlandse Zaken te doen geschieden.”<sup>68</sup>*

Door de Nederlandse overheid is later ook geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de aantijgingen en is niet vastgesteld of die gegrond waren. Khan werd in 1983 vrijgesproken van de aanklachten door een Bengalese rechter. Na 2000 zijn getuigenissen opgedoken die Khan opnieuw in verband brachten met kinderhandel. Of die aantijgingen kloppen is niet eenduidig vast te stellen op basis van het door de commissie geraadpleegde onderzoeksmateriaal.<sup>69</sup>

De commissie heeft met beide betrokkenen uitgebreid gesproken en daarbij hoor en wederhoor gepleegd. Zowel van Khan als van Preger heeft de commissie grote hoeveelheden documenten ontvangen. Deze documenten zijn uitvoerig bestudeerd en geanalyseerd.<sup>70</sup> De bovenstaande weergave is een nauwgezette uiteenzetting van het door de commissie ontvangen onderzoeksmateriaal waarin is gepoogd een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de sociale, politieke en maatschappelijke context waarin de misstanden voorkwamen.

---

67 Brief voorzitter BIA aan de Secretarissen van de RvdK met cc aan kinderrechter en secretaris van de Nationale Federatie van Kinderbescherming, 13 augustus 1982, Minjus archief, toegang 2.09.105. Inv.nr. 5013.

68 Ibid

69 Interne brief Buitenlandse Zaken, 5 augustus 2002, MinBZ, toegang: 3200.183 19481.23, inv.nr. 7403; Brief aan de Nederlandse ambassade in Bangladesh. Betreft: “Intimidatie door Dhr. Khan”, 17 oktober 2006; Gespreksverslag betreft: “Intimidatie van [...] door dhr. M.A. Khan”, 18 oktober 2006, MinBZ Archief, Archief van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Bangladesh, toegangsnr. 3200.199. Inv.nr 437.

70 Anno 2020 is het niet meer vast te stellen wat de exacte gang van zaken is geweest, mede door tegenstrijdige documentatie en berichtgeving, waarbij mogelijk ook sprake is van vervalste documenten. Wel is bijvoorbeeld vast te stellen dat een aantal beweringen omtrent Preger - zowel destijds als nog heden ten dage - niet onderbouwd kunnen worden met feiten of overduidelijk niet kunnen kloppen. Een voorbeeld daarvan is de bewering dat Preger geen echte arts zou zijn. Deze bewering is feitelijk onjuist gebleken.

De commissie ontving boven op dit materiaal veel documenten van twee betrokken Nederlanders. De twee werkten medio 1976 in Bangladesh. De documenten van hen versterken het beeld dat reeds in dit hoofdstuk wordt geschetst. In 1976 waren er klachten over Khan en zijn handelen. Meerdere vrijwilligers hadden onenigheid met hem. In verschillende brieven en rapporten kaarten zij aan dat Khan knoeit met adoptiepapieren. Hij zou bedelaars van straat halen om duimafdrukken op adoptiepapieren te zetten. Daarnaast zouden kinderen vaccinatieboekjes met stempels krijgen, terwijl ze deze vaccinaties niet hadden gekregen. TdH NL reageerde niet op nauwelijks op deze klachten. In december 1976 besloten zij dat ze zo niet langer voor TdH wilden werken. Ze vertrokken.<sup>71</sup>

Uit de documenten blijkt dat Khan ruzie zou maken met vrijwilligers, geen tegenspraak dulde en zich autoritair opstelde. TdH vertrouwde op Khan en bleef dit doen, ook na klachten en negatieve signalen van vrijwilligers. TdH hield Khan de hand boven het hoofd. Uit de documenten blijkt ook dat hij strategisch te belangrijk werd gevonden als tussenpersoon in Bangladesh om te ontslaan. Tot slot blijkt uit de documentatie de verwevenheid tussen TdH en BIA in Bangladesh: BIA-vrijwilligers zouden soms voor TdH werken en andersom.<sup>72</sup>

#### 4.4 Nasleep: adopties uit Bangladesh, 1982-heden

In 1982 nam Bangladesh een wetswijziging aan waardoor interlandelijke adoptie werd verboden. De Bengalese adoptiestop van 1982 weerhield Nederlandse adoptiebemiddelaars er niet van een heropening van het adoptiekanaal te verkennen. In januari 1986 bezocht de voorzitter van BIA/Wereldkinderen Bangladesh. Het doel van deze, in diens eigen woorden, "speurtocht", was om Bengalese adopties naar Nederland weer mogelijk te maken.<sup>73</sup>

Sinds december 1990 probeerden Nederlandse adoptieouders en geadopteerden rootsreizen naar Bangladesh te organiseren. Daarbij werd vaak een beroep gedaan op Khan. Rootsreizen bleken lastig en tijdrovend, vooral omdat het Bengalese bevolkingsregister niet op orde was. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken werd verzocht hierbij te helpen, maar gaf aan hiertoe niet in staat te zijn wegens capaciteitsgebrek.<sup>74</sup>

In een handleiding uit 1993 van BIA-opvolger Wereldkinderen bij een rootsreis voor Bengalese geadopteerden werd hen afgeraden hun oorspronkelijke familie te gaan zoeken en benadrukt dat hun documenten en gegevens zoals adressen en geboortedata waarschijnlijk niet klopten. De reden hiervoor zou zijn dat dergelijke gegevens niet bestonden in Bangladesh in die tijd doordat er bijvoorbeeld geen geboorteregisters waren. Bovendien, zo stelde de handleiding: "Niemand was er om het na te trekken (...) Het was slechts een wettelijke dekking voor de regering en het gerechtshof."<sup>75</sup>

---

71 Documenten ontvangen van twee Nederlandse betrokkenen.

72 Ibid.

73 Om dit te bewerkstelligen sprak hij onder andere met de Nederlandse ambassadeur, het Bengalese ministerie van Sociale Zaken, hulporganisaties, en met Khan. Zie Reisverslag BIA, "t resultaat telt, niet de moeite: verslag van een speurtocht in Dhaka, Bangladesh; 19-27 januari 1986'.

74 Twee brieven van adoptieouders aan de Nederlandse ambassade, december 1990 en januari 1992, Min.BZ Archief, toegangsnr. 3200.199. Inv.nr. 437.

75 'Geboren in Bangladesh', pp. 13-14. Hoewel de folder rootsreizen niet aanmoedigde, werd beschreven hoe geadopteerden op zoek konden naar familie. Dat kon door een brief aan Khan te schrijven en fl 75 over te maken naar Wereldkinderen.



In de periode 2017-2019 onderzocht Terre des Hommes Nederland haar eigen rol en handelen in de jaren zeventig ten aanzien van de Bengalese adoptiepraktijk. De organisatie deelde in 2020 haar bronmateriaal en bevindingen met de commissie. Ook daaruit bleek de ingewikkelde, verweven gang van zaken destijds.<sup>76</sup> Terugkijkend stelde een TdH-bestuurslid: “de ironie is dat Terre des Hommes, een organisatie die tegen interlandelijke adoptie propageert, hier toch in verwickeld is geraakt, door een medewerker [Khan] met een dubbele pet.” Een toenmalig BIA-bestuurslid was in 2019 positief over Khan: “ik kan alleen maar zeggen: het is een warme man. Een Rotarian, dat zijn in de regel toch mensen die iets voor de samenleving willen doen. Die zijn zeker niet uit op dingen als kinderhandel.”<sup>77</sup>

In 2019 gaf Wereldkinderen – de opvolger van BIA – in een gepubliceerd rapport toe dat de adoptiepraktijk vanuit Bangladesh in het verleden te wensen overliet. Er werd volgens Wereldkinderen destijds een papieren werkelijkheid gecreëerd om te zorgen dat Bengalese kinderen door Nederlanders konden worden geadopteerd. Kinderen werden bijvoorbeeld op papier jonger gemaakt om adoptie naar het buitenland mogelijk te maken. Wereldkinderen erkende dat individuele adoptiedossiers van geadopteerden onvolledig waren.<sup>78</sup>

De nasleep van de adopties uit Bangladesh en de omgang met deze praktijken door de Nederlandse overheid en bemiddelaars destijds, hebben vandaag de dag nog steeds gevolgen. Er blijft voor betrokkenen sprake van pijnlijke en onopgehelderde kwesties met betrekking tot de misstanden die zich voordeden. Een aantal geadopteerden uit Bangladesh heeft de afgelopen jaren ook actief de media opgezocht. Zij hebben aangegeven dat hun adoptiepapieren niet kloppen, waardoor ze hun afkomst niet kunnen achterhalen. Ook zijn zij kritisch over de gevolgde procedures.<sup>79</sup>

### Signalen in de media na 2007

Vanaf 2008 verschenen artikelen in de media waarin Bengalese geadopteerden aan het woord komen. In 2010 was er aandacht voor een geadopteerde die erachter kwam dat haar moeder nooit had geweten dat ze voor adoptie aangeboden zou worden: “In het tehuis werd gezegd dat ik een betere toekomst zou krijgen en naar een ander land zou gaan.”<sup>80</sup> De geadopteerde bleek tevens twee jaar ouder te zijn dan de geboortedatum die op haar paspoort stond.

In juni 2017 berichtte *Nieuwsuur* over misstanden bij adopties uit Bangladesh. De persoonlijke familiezoektocht van een Bengalees geadopteerde werd uiteengezet.<sup>81</sup> In navolging van *Nieuwsuur* volgden meer artikelen over misstanden bij Bengalese adopties. Kinderen zouden op papier wees zijn gemaakt en biologische broers en zussen werden “geregeld gescheiden en bij verschillende gezinnen ondergebracht.”<sup>82</sup> Na 2017 deelden meerdere Bengalees geadopteerden hun persoonlijke verhaal waarin vergelijkbare misstanden worden

---

76 Terre des Hommes Nederland, ‘Terre des Hommes Nederland en Adopties uit Bangladesh in de Jaren ‘70’ (ongepubliceerd rapport, 2020).

77 Gebaseerd op interviews door commissie.

78 Wereldkinderen, *Adopties uit Bangladesh*, pp. 12-14. In hun eigen woorden: “de meeste afstandsverklaringen noch een handtekening, noch een duimafdruk hadden.”

79 Gebaseerd op interviews door commissie.

80 ‘Weerzien met dochter na 31 jaar bidden’, *Noordhollands Dagblad*, 27-03-2010.

81 ‘Adoptiekinderen Bangladesh zonder medeweten van ouders naar NL gebracht’, *Nieuwsuur*, 03-06-2017.

82 Sigrid Deters, ‘Bengaalse kinderen zoeken hun ouders’, *Trouw*, 06-06-2017; Hans Knijff, ‘Wereld op de kop voor adoptiekinderen uit Bangladesh’, *Dagblad van het Noorden*, 08-07-2017; ‘Broers en zussen na adoptie in Nederland gescheiden’, *Trouw*, 14-10-2017.

aangekaart.<sup>83</sup> Eén Bengalees geadopteerde klaagde in november 2019 de Nederlandse staat aan. In een artikel zei de geadopteerde: “Ik vind dat zij [de overheid] medeschuldig zijn aan dit hele gebeuren, als onze overheid willens en wetens al die dossiers heeft doorgedrukt terwijl ze wisten dat het niet deugde.”<sup>84</sup>

## 4.5 Belangrijkste bevindingen Bangladesh

Bangladesh werd in de jaren zeventig geteisterd door politieke, economische en sociaal-culturele malaise. De burgeroorlog leidde tot honderduizenden doden, miljoenen ontheemden en tienduizenden verkrachtingen. De economie stortte volledig in en bracht het overgrote deel van de bevolking in hongersnood. Dat alles werd verergerd door politiek inadequaat handelen en corruptie. Deze historische context was van invloed op hoe adopties uit Bangladesh in de jaren daarna zouden verlopen.

Vanaf ten minste september 1978 werd er melding gemaakt van vermeende misstanden in de media en elders. Die signalen werden genegeerd en niet opgevolgd door actie vanuit de Nederlandse overheid. De Nederlandse overheid deed wel navraag bij de autoriteiten ter plekke, maar zelf heeft ze geen onderzoek verricht. Er was weinig controle op de adopties uit Bangladesh. Na onder andere de beschuldigingen van misstanden zoals geuit door verschillende partijen, heeft de Nederlandse overheid geen onderzoek ingesteld. Wel informeerde zij bij de Nederlandse organisaties BIA en TdH. Deze laatste twee organisaties hadden wel interne onderzoeken uitgevoerd, maar concludeerden destijds dat er geen adoptiemisstanden plaatsvonden.

De door de commissie gesproken betrokkenen geven aan dat er een verwevenheid tussen de werkzaamheden van hulporganisaties in Bangladesh was als gevolg van de chaos die het land in de jaren zeventig teisterde. Taakverdelingen waren onduidelijk, en betrokkenen, waaronder Khan, opereerden met dubbele petten. Persoonlijke belangen en onderlinge tegenstellingen vertroebelden de adoptiepraktijk. De overheid ondernam geen actie.

---

83 ‘Adoptie of kinderhandel?’, *Limburgs Dagblad*, 11-11-2017; “Jullie weten alles, wij weten niets. Wij hebben alleen maar leugens!”, *Dagblad van het Noorden*, 15-12-2017; ‘Muidenbergse klaagt Staat aan voor adoptie’, *De Gooi- en Eemlander*, 12-11-2019; “‘Voor de poen is mijn leven stukgemaakt’”, *Trouw*, 08-12-2018; ‘Rowena (43) werd als baby afgepakt van haar moeder - nu vliegt ze terug naar Bangladesh voor een ontmoeting’, *PZC.nl*, 08-02-2020.

84 ‘Opnieuw klaagt geadopteerde Nederlandse Staat aan’, *Nieuwsuur*, 10-11-2019.



# 5 Brazilië

## 5.1 Kerncijfers en context

Officieel kwamen de eerste twee Braziliaanse adoptiekinderen naar Nederland in 1973. De jaren ervoor kwamen al enkele adopties uit Brazilië voor, maar dit werd niet geregistreerd door het Nederlandse ministerie van Justitie. Vanaf 1973 kwamen gemiddeld tientallen kinderen per jaar. In totaal zijn er momenteel ongeveer 1.400 Braziliaans geadopteerden in Nederland.<sup>85</sup>

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
0	2	9	10	22	17	22	18	10	4	0	9	25	
1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	totaal
78	56	63	68	70	91	111	57	72	67	68	83	69	1.101

Tabel 4: Aantal officieel geplaatste adoptiekinderen uit Brazilië, 1972-1997.<sup>86</sup>

Wereldkinderen was de grootste Nederlandse bemiddelaar. Zo bemiddelde de organisatie tussen 1985 en 1991 bij gemiddeld dertig Braziliaanse adopties per jaar. In totaal bemiddelde Wereldkinderen bij meer dan 300 Braziliaanse adopties, ruim 21% van het totaal.<sup>87</sup> Andere prominente Nederlandse bemiddelaars waren Flash (100+) en BANND (50+). Net als in veel andere herkomstlanden waren ook vele zelfdoeners actief in Brazilië die bemiddelden op particuliere basis.

Brazilië is het grootste land van het Zuid-Amerikaanse continent, zowel op geografisch gebied als qua inwonertal (met ruim 120 miljoen inwoners in de jaren zeventig, en meer dan 210 miljoen nu). De bevolkingssamenstelling is divers, met afstammelingen van immigranten uit Europa, Afrika en oorspronkelijke bewoners. De invloed van het katholieke geloof op het land was en is aanzienlijk. Abortus wordt afgekeurd door zowel de kerk als overheid.

Vanaf de jaren zeventig, toen de interlandelijke adoptiepraktijk op gang kwam, speelden naast het geloof ook armoede, de jonge leeftijd van moeders en de status van buitenechtelijke kinderen een belangrijke rol bij het afstaan van kinderen. In Brazilië konden buitenechtelijke kinderen wettelijk niet worden aangenomen door de geboortevader wanneer deze niet trouwde met de moeder. Er is aangetoond dat veel kinderen meestal niet in weeshuizen belandden omdat ze wees waren, maar als gevolg van leefsituatie van hun ouders.<sup>88</sup>

85 Gegevens over 1971 t/m 2014 afkomstig van Fiom, <https://fiom.nl/kenniscollectie/zoeken-familie/cijfers/cijfers-adoptiekinderen-land-herkomst>. 2015 t/m 2019 afkomstig van Justitie, 'Adoptie. Trends en analyse' (April 2020).

86 Hoksbergen, 'Vijftig jaar adoptie in Nederland', p. 9 (tabel 2C) en p.11 (tabel 3C). Gegevens na 2002 komen van JenV.

87 Volgens de eigen gegevens van Wereldkinderen.

88 D. Carvalho da Silva, 'The Legal Procedures for Adopting Children in Brazil by Citizens and Foreign Nationals', p. 122, in: E. Jaffe (red.) *Intercountry Adoption. Laws and Perspectives of "Sending" Countries* (Dordrecht: Nijhoff, 1995).

Dit leidde ertoe dat jonge moeders of arme gezinnen zich gedwongen zagen – of gedwongen werden – een kind af te staan.<sup>89</sup> Recente studies tonen aan dat veel Braziliaanse geboortemoeders niet begrepen dat adoptie definitief en onomkeerbaar was.<sup>90</sup>

## 5.2 Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Brazilië

In 1916 werd het fenomeen adoptie voor het eerst genoemd in de Braziliaanse wetgeving, met een aanvulling in 1928. Deze wetgeving bepaalde dat geadopteerden geen erfrecht hadden, waardoor ze wettelijk gezien niet gelijk waren aan biologische kinderen. Dit veranderde met een wetswijziging in 1965, die ook regelde dat de band tussen de geboortelouder en het kind werd verbroken wanneer het kind geadopteerd werd. Al vanaf het prille begin was adoptiebeleid decentraal geregeld binnen de afzonderlijke, autonome staten van het land.<sup>91</sup>

Tot 1979 reguleerde de Braziliaanse wetgeving alleen *binnenlandse* adoptie; interlandelijke adoptie verliep in de private sfeer, buiten het recht en publieke instanties om. In 1979 werd voor het eerst de mogelijkheid van interlandelijke adoptie in de wetgeving opgenomen. De nieuwe Kinderwet van 1979 stelde hiervoor richtlijnen en restricties op. Ook maakte de wet onderscheid tussen ‘simpele’ en ‘volledige’ adopties (in het Portugees respectievelijk *adoção simples* en *adoção plena*). Bij simpele adopties waren alleen een plaatselijke notariële akte en registratie in een persoonsregister nodig om een kind te kunnen adopteren. Tussenkost van een rechtbank was niet noodzakelijk. Een volledige adoptie vereiste wel een rechterlijke uitspraak en meer documentatie, zie hieronder. Buitenlanders mochten volgens de wet van 1979 enkel officieel-verklaarde vondelingen adopteren.<sup>92</sup>

Oudere wetgeving werd in 1979 niet ingetrokken, waardoor veel Braziliaanse juristen private, simpele adopties bleven zien als een voor buitenlanders geoorloofde mogelijkheid. Advocaten ontvingen gemiddeld 10.000 dollar per kind voor het bemiddelen bij deze interlandelijke adopties.<sup>93</sup> Dit veranderde met het Rio de Janeiro Decreet van 1982, dat private

89 Zie C. Fonseca, ‘Orphanages, Foundlings, and Foster Mothers: The System of Child Circulation in a Brazilian Squatter Settlement’, *Anthropological Quarterly*, 59.1 (1986), 15-27; Fonseca, ‘Inequality near and far: Adoption as seen from the Brazilian favelas’, *Law & Society Review* 36.2 (2002), 397-432; Fonseca, ‘An unexpected reversal. Charting the course of international adoption in Brazil’, *Adoption & Fostering* 26.3 (2002), 28-39; A. Cardarelo, ‘Legal Child Trafficking’ *Adoption and Poverty in Brazil*, *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, (2009) 14.1, 140-161; Cardarelo, ‘The Right to have a Family: “Legal Trafficking of Children”’, *Anthropology & Medicine*, 19.2 (2012), 225-240.

90 De afstandsouders beseften niet dat de (juridische) banden met hun kind werden doorsneden. Zie: R. Högbäck, *Working Paper No. 598 Intercountry Adoption, Countries of Origin, and Biological Families* (The Hague 2014), 5; C. Fonseca ‘Patterns of Shared Parenthood among the Brazilian Poor’, *Social Text* 74, 21.1(2003) 111-127, 123; A. Cardarelo, ‘The Movement of the Mothers of the Courthouse Square: ‘Legal Child Trafficking,’ Adoption and Poverty in Brazil.’ *Journal of Latin American*, 1 (2009): 140-161, 144-45; A. Cardoso Siqueira, D. Dalla Porta, M. Peripolli Antoniazzi en S. Pastoriza Faraj, ‘Ensuring the Rights of Birthmothers to Place Their Children for Adoption.’ In Dell’Aglio en Koller (red.), *Vulnerable Children and Youth in Brazil* (Cham, 2017) pp. 169-188, 171-74; C. Annuate, ‘Psychological problems of late adoption as observed in Brazil through a cultural-historical approach’ *Psychology in Russia*, 6.4 (2013) 176-184, 176-177.

91 J. C. Moreira Alves, ‘A Panorama of Brazilian Civil Law From its Origins to the Present’, 108-120.

92 De wet was getiteld: *Estatuto da Criança e do Adolescente* (nr. 8.069), 13 juli 1990. C. Fonseca, ‘The Politics of Adoption: Child Rights in the Brazilian Setting.’ *Law & Policy* 24, nr. 3 (2002): 199-227, 207; Fonseca, ‘An unexpected reversal: the “demise” of international adoption in Brazil’, *Dados* 3 (2007), p.12. pp.9-10; p. 32.

93 Voor de rol van advocaten in de Braziliaanse interlandelijke adoptiepraktijk zie D. Abreu, ‘Baby-Bearing Storks: An Analysis of Brazilian Intermediaries in the Adoption Process’. In *International Adoption: Global Inequalities and the Circulation of Children*, red. Diana Marre en Laura Briggs (New York, NY: New York University Press, 2009), p.148-150. Zie ook A. Cardarelo, ‘The Movement of the Mothers of the Courthouse Square’, p. 142. De commissie ontving ook een kostenspecificering voor een Braziliaans adoptiekind uit 1988 van Flash. De bemiddelaar rekende 2.750 gulden eigen kosten, terwijl de totale kosten 12.524 gulden bedroegen. Het verschil werd niet gespecificeerd.



adoptieprocedures voor buitenlanders verbod. Het Decreet verordonneerde dat ouders schriftelijk toestemming moesten krijgen van verantwoordelijke instanties voordat ze een Braziliaans kind mochten adopteren.<sup>94</sup>

In 1990 voerde Brazilië het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) in, en vertaalde het naar nationale wetgeving. Anders dan in 1979 werd in 1990 wel de oude wetgeving ingetrokken. Daarmee werden private, simpele adopties verboden en konden adopties alleen nog via de rechter worden voltrokken, waarbij een afstandsverklaring van de geboortemoeder nodig was. Buitenlandse aspirant-adoptieouders moesten fysiek aanwezig zijn bij de rechterlijke uitspraak. Met de implementatie van het IVRK kwam ook een verbod op particuliere tussenpersonen.<sup>95</sup>

In 1999 ratificeerde Brazilië het HAV en richtte een Centrale Autoriteit op, daar genaamd de *Autoridade Central Administrativa Federal* (ACAF). Brazilië behield de mogelijkheid om adoptiebeleid decentraal te beleggen bij individuele provincies, alvorens de ACAF van de centrale overheid definitief oordeel kon geven. Na invoering van het HAV werden private kindertehuizen gesloten en waren alleen door de overheid gefinancierde tehuizen toegestaan.<sup>96</sup>

### De Braziliaanse adoptieprocedure

Anders dan de adoptieprocedure in de andere herkomstlanden is de Braziliaanse procedure niet stap-voor-stap uiteen te zetten. Dat werd rond 1989-90 ook benadrukt door Wereldkinderen, de grootste Nederlandse bemiddelaar in Brazilië: "De wisselende eisen, regels en procedures van de Braziliaanse autoriteiten maken het erg moeilijk om precieze informatie over de gang van zaken rond adoptie in Brazilië te geven." Wereldkinderen informeerde de aspirant-adoptieouders dat zij hun in Nederland vereiste documentatie (zoals de beginseltoestemming) op orde moesten hebben en in Brazilië de steeds veranderende instructies van lokale contactpersonen moesten opvolgen.<sup>97</sup>

Tot ten minste eind jaren tachtig verliepen Braziliaanse interlandelijke adopties zonder formele procedure. Het betrof meestal de eerdergenoemde simpele adopties. Lange tijd voldeed het laten opstellen van een notariële akte ondertekend door bijvoorbeeld een arts of jurist, om de adoptie aan Braziliaanse zijde te regelen. Achtergrondonderzoek of een matchingsprocedure werd niet verricht. Het noteren van de namen van geboortelouders was niet verplicht, als deze al bekend waren. Deze vorm van adoptie was tot ten minste 1990 het meest voorkomend. Daarna dienden de adopties volgens de strengere, veelomvattendere procedures van de volledige adoptie te verlopen.

Kenmerkend voor de te volgen Braziliaanse procedures was hun decentrale karakter voortkomend uit de federale staatsstructuur van het land. Zo was de adoptiepraktijk tot ten minste 1990 regionaal en niet door de centrale overheid geregeld. Brazilië kent 26 autonome deelstaten, waarin iedere grote stad een eigen kinderrechtbank heeft. Deze rechtbanken hadden vergaande autonome bevoegdheden. Daardoor kon het adoptiebeleid per staat of

94 Fonseca, "An Unexpected Reversal", p. 32.

95 Ibid.

96 "International Adoption", Ministry of Justice and Public Security, Federal Government. Het Braziliaanse parlement erkende het HAV in 1995, zie: Fonseca, "An Unexpected Reversal", p. 33.

97 Wereldkinderen brochure, 'Adoptie van een kind uit Brazilië', Minjus archief, 'OBP' 7, map 10.

stad verschillen. Het is een wezenskenmerk van federale staten dat diversiteit in rechtsstelsels verplaatsing in de hand kan werken van bepaalde praktijken, waaronder adoptieprocedures.<sup>98</sup>

Ook kenden veel staten een autonome afdeling van de Braziliaanse Kinderbescherming, genaamd *Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor* (FEBEM). De eerdergenoemde wet van 1990 stelde voor om staatscommissies op te richten die uniformere standaarden gingen invoeren om zo het wisselende statelijke beleid te stroomlijnen. De oprichting van deze commissies, de zogenoemde *Comissão Estadual Judiciária de Adoção* (CEJA) kwam langzaam op gang in de jaren negentig.<sup>99</sup>

## 5.3 Casuïstiek

Sinds de vroege jaren zeventig signaleerden Nederlandse en internationale media vermoedens van misstanden bij adopties uit Brazilië. Een greep uit enkele krantenkoppen: 'Babysmokkel ontdekt in Brazilië' (1973), 'Van Braziliaanse adoptiekinderen meer dan helft illegaal' (1984) en 'Brazilië: handel in bevroren kinderen?' (1990).<sup>100</sup> Met name vanaf de late jaren tachtig signaleerden de Braziliaanse politiek en samenleving in toenemende mate ook zelf misstanden.

Verschillende door de commissie geïnterviewden noemden de Braziliaanse adoptiepraktijk uitzonderlijk. Volgens deze betrokkenen heerste er een extreme vorm van systematisch wanbeleid.<sup>101</sup> Deze inzichten werden ook bevestigd door het (archiefo)nderzoek van de commissie. Zij heeft ter illustratie van het systematische karakter van de adoptiemisstanden drie casussen gereconstrueerd, die hieronder in detail worden uiteengezet.

### 5.3.1 Echtbaar uit Emmen, 1971-1972

De eerste casus van een gedocumenteerde adoptiemisstand betrof een Nederlands echtpaar uit Emmen. Het echtpaar adopteerde in 1971, aan het begin van de Braziliaanse interlandelijke adoptiepraktijk, een kind. In juni 1971 correspondeerde het echtpaar met in Brazilië woonachtige vrienden over plannen om een kind te adopteren. Het kind zou bij de burgerlijke stand in Brazilië worden ingeschreven als het 'eigen' kind van het Nederlandse echtpaar, waarna het op de geboorteakte zou lijken of ze de geboorteouders waren. Uit de brieven bleek dat dit gebeurde met medeweten en directe betrokkenheid van een Braziliaanse ambtenaar van Nederlandse komaf en een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiger.<sup>102</sup>

98 Carvalho da Silva, 'The Legal Procedures for Adopting Children in Brazil', pp. 128-29. De Braziliaanse federale politie schatte in 1994 dat voor ieder legaal geadopteerd kind, er twee illegaal het land uit worden geadopteerd. Dit 'verkeer' is een direct gevolg van de verschillende wet- en regelgeving in de afzonderlijke staten. Zie Carvalho da Silva, p. 129.

99 Fonseca, "An Unexpected Reversal", pp. 33-34.

100 Respectievelijk in *De Telegraaf*, 12 april 1973, NRC Handelsblad, 6 februari 1984 en *Het Vrije Volk*, 27 september 1990. De commissie heeft bijna tweehonderd krantenberichten over de Braziliaanse adoptiepraktijk geïnventariseerd en becommentarieerd. Het eerste artikel dateerde van april 1967, het laatste van juni 2019. In totaal zijn hierin verscheidene Braziliaanse misstanden gesignaleerd. In de overgrote meerderheid van de berichten was de toon negatief.

101 Interviews door commissie.

102 Persoonlijke brieven in bezit van ministerie van Justitie, 08-06-1971 en 21-06-1971; Brief van consul, 08-07-1971, MinJus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 3984





Het echtpaar vertrok in december 1971 naar Brazilië om het kind op te halen.<sup>103</sup> De adoptie vond plaats in de Braziliaanse staat Paraná, in de regio rond de plaatsen Curitiba, Carambei en Castro. Dat waren plaatsen waar veel Nederlandse emigranten woonden.<sup>104</sup>

Na een melding kregen de Nederlandse autoriteiten lucht van de zaak. In september 1972 stelde het OM Parket Arnhem een onderzoek in naar de mogelijk illegale adoptie. Het OM onderzocht wat de feitelijke gang van zaken was geweest, en welke rol de Nederlandse consul en Braziliaans-Nederlandse ambtenaar daarin speelden.<sup>105</sup> In het proces-verbaal dat werd opgesteld naar aanleiding van de illegale adoptie verklaarde het echtpaar te goeder trouw te hebben gehandeld. Zij hadden vertrouwd op de expertise van de Nederlandse consul te Curitiba en op de ambtenaar in Carambei, die beiden geen bezwaar hadden gemaakt tegen de gang van zaken.<sup>106</sup>

In oktober 1972 lichtte het OM het ministerie van Justitie in over de zaak. Benadrukt werd dat het belang van het kind voorop moest staan. De weken erna correspondeerden betrokken overheidsinstanties (Justitie, Buitenlandse Zaken en de diplomatieke posten) er veelvuldig over, met name over de letterlijk geciteerde "vreemde houding" van de Nederlandse consul. De partijen vermoedden in toenemende mate dat hier sprake was van een strafbare praktijk, specifiek *verduistering van staat*.<sup>107</sup> Dat hield in: het opzettelijk onzeker of onduidelijk maken van iemands afstamming c.q. werkelijke afkomst. De overheidsinstanties vroegen zich af of het handelen van het echtpaar strafbaar was in zowel Brazilië als Nederland.

Een maand later, in november, concludeerden Buitenlandse Zaken en de ambassade in hoofdstad Brasilia dat het echtpaar alleen kon worden vervolgd als hun handelen strafbaar was in *beide* landen.<sup>108</sup> In juli 1973 besloten Justitie en het OM dat er geen aanleiding bestond het echtpaar of de consul te vervolgen, omdat zij te goeder trouw hadden gehandeld en de gevolgde gang van zaken naar hun eigen idee in de Braziliaanse wetgeving legaal was. In Nederland was dat niet het geval.<sup>109</sup>

Zoals eerder genoemd was de casus rond het echtpaar het eerste gedocumenteerde geval van een adoptiemisstand vanuit Brazilië. Er was echter geen aandacht voor in de Nederlandse media, politiek of samenleving, zoals dat wel het geval was bij andere adoptiemisstanden.<sup>110</sup>

---

103 Rapport en brief van Vreemdelingendienst gemeentepolitie Emmen aan de commissaris van de politie te Emmen, 06-09-1972, MinJus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 3984.

104 Carambei was in 1911 gesticht door Nederlandse emigranten. Tot in de jaren dertig was het een afgesloten landbouwkolonie waar de Braziliaanse centrale overheid weinig grip op had. Dit veranderde in de jaren erna. Ook de nabijgelegen dorpen Castro(landa) en Holambra waren door Nederlanders gesticht.

105 Vertaling geboorteakte en persoonlijke brief in bezit van ministerie van Justitie, 21-06-1971, MinJus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 3984.

106 Proces verbaal gemeentepolitie Emmen, 19-09-1972, MinJus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 3984.

107 Brief Hoofdofficier van Justitie te Assen aan Hoofd van de Hoofdafdeling Privaatrecht MinJus, 10-10-1972; Minuut Bureau Juridische Zaken van BZ aan ambassade te Brasilia en het MinJus, MinJus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 3984.

108 Bureau Juridische Zaken, BZ aan de ambassadeur te Brasilia, 20-11-1972, MinJus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 3984.

109 Proces-verbaal door gemeentepolitie Emmen, 19 september 1972, Wob-verzoek inzake informatie over illegale adoptie uit Brazilië; zie verder correspondentie tussen Justitie, het OM en BZ in: MinJus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 3984.

110 In april 1973 schreven kranten over illegale adopties uit Brazilië naar met name Zweden. Zie 'Babysmokkel ontdekt in Brazilië', *De Telegraaf*, 12-04-1973; 'Schandaal in Brazilië om "export" van baby's', 13-04-1973; 'America Latina', *Amigoe*, 17-04-1973.

Nederland stelde de Braziliaanse autoriteiten niet op de hoogte van het voorval. Dit achtte de Nederlandse ambassadeur ter plaatse onnodig.<sup>111</sup>

Bij latere signaleringen (zie onder) werd door de pers en betrokken ambtenaren gerefereerd aan de casus, als voorbeeld en precedent. Vijf jaar na de afloop van de casus, vanaf 1978, doken geregeld geruchten op over illegale adopties naar Nederland vanuit Brazilië, met name over fraude bij de burgerlijke stand.<sup>112</sup> Zowel de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken, als de diplomatieke posten in Brazilië gaven aan hier weinig tegen te kunnen doen.<sup>113</sup>

### 5.3.2 Rijkspolitieonderzoek naar illegale adopties, najaar 1981-maart 1984

In december 1981 stelde het OM een grootschalig, landelijk onderzoek in naar illegale adopties uit Zuid-Amerika, met name uit Brazilië. De Rijkspolitie Amsterdam voerde het uit. Aanleiding voor het onderzoek waren ontvangen inlichtingen over Nederlandse organisaties die Braziliaanse kinderen zouden leveren aan Nederlandse en West-Duitse echtparen. Bemiddelaar Flash werd hiermee in verband gebracht.<sup>114</sup> De zaak kwam aan het licht toen een echtpaar uit Wormer na verblijf in Brazilië aangifte deed van de geboorte van hun kind, terwijl bekend was dat de vrouw geen kinderen kon krijgen. Doel van het politieonderzoek was volgens het OM het “oprollen van de organisatie” en de eventuele illegale gang van zaken een halt toe te brengen.<sup>115</sup> Volgens de toenmalige onderzoeksleider was het *niet* de bedoeling om de betreffende kinderen weg te halen bij de adoptieouders. Dit werd expliciet gemeld aan Justitie – en verzekerd aan de adoptieouders zelf.<sup>116</sup>

Aan het begin van het onderzoek vermoedde het OM dat er bij de Braziliaanse adopties meervoudig sprake was van de volgende strafbare feiten:

*“verduistering van staat (art. 236 SR.), het doen van een valse opgave in een authentieke akte (art. 227 Sr.), handel in minderjarigen (art. 250 ter Sr.) uit winstbejag bevorderen dat een kind jonger dan zes maanden illegaal als pleegkind wordt opgenomen (art. 151 a Sr.) en het illegaal een kind jonger dan zes maanden als pleegkind opnemen (art. 442 a Sr.)”<sup>117</sup>*

---

111 Hoofdafdeling Privaatrecht aan Procureur-Generaal OM Leeuwarden, 11 juli 1973, MinJus archief, 5000.017, inv. nr. 3984.

112 ‘Jarenlang in dure verwachting’, *NRC Handelsblad*, 01-07-1978.

113 Brief ambassade te Brasilia aan Buitenlandse Zaken, 24 april 1978, uit: Wob-verzoek illegale adoptie uit Brazilië, 20-11-2017, nr. 1; Bureau Juridische Zaken van BZ, aan de ambassadeur te Brasilia, 02-06-1978, MinJus archief, 5000.017, inv.nr. 3984.

114 Op 10 november 1981 schreef de *Telegraaf* dat de West-Duitse autoriteiten aan Nederland hadden verzocht een onderzoek in te stellen naar een “Nederlands bemiddelingsbureau” dat West-Duitse adoptieouders hielp met het krijgen van een Braziliaans adoptiekind. Zie ‘Westduitse justitie vraagt onderzoek: Nederlands bureau slaat munt uit handel in baby’s’, *De Telegraaf*, 10 november 1981. Zie ook: brief Officier van Justitie aan procureur-generaal Parket Amsterdam, 5 april 1982, MinJus, Openbaar Ministerie (OM) archief, toegangsnummer: 2.09.132, inv.nr. nr. 356.

115 Brief Officier van Justitie Parket Amsterdam aan de Procureur-Generaal Gerechtshof Amsterdam, ‘Braziliaanse adoptiekinderen’, 07-12-1981; ‘Weergave van de belangrijkste besproken onderwerpen in de vergadering van Procureurs-generaal’, 9 december 1981, MinJus, OM archief, toegangsnr. 2.09.132, inv.nrs. 349 en 350.

116 Interview door commissie.

117 Notulen van de vergadering van procureurs-generaal, 9 december 1981, MinJus, OM archief, toegang 2.09.132, inv.nr. 350.

In totaal, zo vermoedde het OM, zou het gaan om “een honderdtal gevallen” van Braziliaanse kinderen die op illegale wijze Nederland zijn binnengekomen. Het OM vond het opvallend dat veel van de in Nederland aangegeven baby’s geboren waren in de gemeente Castro (district Paraná) en dat veel geboorteaktes aldaar ondertekend waren door een ambtenaar met een Nederlands klinkende naam. Tot slot stelde het OM dat er aanwijzingen waren dat “iemand van de Nederlandse ambassade in Brazilië” bij het gebeuren betrokken was.<sup>118</sup>

Justitie, het OM en de verantwoordelijk staatssecretaris gaven aan “gealarmeerd [te zijn] over de massaliteit van het verschijnsel.” Justitie wilde vooralsnog niet overgaan tot uithuisplaatsing van de kinderen “gezien de vele emoties die dit naar verwachting zou oproepen.” Om voortgang van de illegale praktijk tegen te gaan werd de burgerlijke stand, Schiphol en de Nederlandse diplomatieke posten gevraagd hier extra alert op te zijn.<sup>119</sup>

Het College van Procureurs-Generaal, het hoogste beslisorgaan van het OM, vergaderde in de periode december 1981 – maart 1984 geregeld over het onderzoek.<sup>120</sup> Het internationale belang werd ook beklemtoond. Zo benadrukte het OM de goede samenwerking met de West-Duitse autoriteiten, waar soortgelijke illegale adopties voorkwamen. Interpol werd gevraagd een onderzoek in te stellen in andere Europese landen, “zodat mogelijk middels een Europees politieel onderzoek tegen de illegale adoptiepraktijken vanuit derde-wereld-landen structureel kan worden opgetreden.”<sup>121</sup> De commissie heeft geen onderzoeksmateriaal gevonden waaruit gebleken is dat hier opvolging aan is gegeven.

Vooruitlopend op de uitkomsten van het politieonderzoek benadrukte de verantwoordelijk staatssecretaris van Justitie dat de Nederlandse overheid “niet voornemens [was] de (legale) adoptie van buitenlandse kinderen te beperken.” De staatssecretaris deelde dit mee in december 1982, één jaar nadat het onderzoek was gestart.<sup>122</sup>

### Resultaten politieonderzoek, najaar 1983

In september 1983, twee jaar na de start, rondde de Rijkspolitie het onderzoek af. Een observatie uit het onderzoeksrapport luidde dat uit de verhoren van de echtparen was gebleken dat in de meeste gevallen hoge geldbedragen in de vorm van “donaties”, een belangrijke rol speelden. Ziekenhuizen, kindertehuizen en ambtenaren van de burgerlijke stand ontvingen aanzienlijke bedragen van de aspirant-adoptieouders. Hiervan konden zij meestal geen reçu overleggen. Volgens de onderzoeksleider hadden alle ouders die via deze illegale weg een kind adopteerden dezelfde motivatie, namelijk frustratie over de te lang bevonden adoptiewachlijsten en trage procedures.<sup>123</sup>

---

118 Hier werd in het uiteindelijke eindrapport van het politieonderzoek niets meer over vermeld. Brief Officier van Justitie aan procureur-generaal Parket Amsterdam, 7 december 1981, MinJus, OM archief, toegang 2.09.132, inv. nr. 349.

119 Notulen vergadering van procureurs-generaal, 9 december 1981, MinJus, OM archief, toegang 2.09.132, inv. nr. 350.

120 Zo werd op 5 april 1982 gerapporteerd dat 31 echtparen hadden toegegeven verduistering van staat te hebben gepleegd, om zo de (in hun ogen) trage adoptieprocedures te omzeilen. Volgens Justitie was het wantrouwen van de adoptieouders jegens de autoriteiten “bijzonder diepgeworteld”. Officier van Justitie aan procureur-generaal Parket Amsterdam, 5 april 1982, MinJus, OM archief, toegang 2.09.132, inv.nr. 356.

121 Brief Officier van Justitie aan procureur-generaal Parket Amsterdam, 5 april 1982, MinJus, OM archief, toegang 2.09.132, inv.nr. 356.

122 ‘Onderzoek naar onwettige adopties’, *Nederlands Dagblad*, 8 december 1982.

123 Interview door commissie.

Het onderzoeksrapport concludeerde dat met betrekking tot 43 kinderen (42 Braziliaanse, 1 Colombiaanse) de ouders verduistering van staat hadden toegegeven. Het rapport liet in het midden of de echtparen strafrechtelijk vervolgd zouden worden. Over betrokkenheid van Nederlandse overheidsfunctionarissen was in het rapport niets opgenomen, hoewel hier wel concrete aanwijzingen voor waren. Het onderzoek concludeerde dat er geen sprake was van strafbare medeplichtigheid op grote schaal door de ouders. De toenmalige onderzoeksleider verklaarde tegen de commissie dat die woorden zorgvuldig waren gewogen en gekozen. Er was namelijk wel een vermoeden dat er sprake was van strafbare medeplichtigheid op grote schaal, maar dit kon niet worden bewezen.<sup>124</sup>

De maanden erna correspondeerden verschillende betrokken partijen, waaronder Justitie, Buitenlandse Zaken, diplomatieke posten, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM met elkaar over de te nemen vervolgstappen.<sup>125</sup>

In februari-maart 1984 velde het OM het definitieve oordeel over de zaak. Besloten werd om over te gaan tot een "generaal sepot" waarin alle 43 zaken onvoorwaardelijk werden geseponneerd: met andere woorden, er werd niet vervolgd.<sup>126</sup> Tot slot stelde het OM dat het politieonderzoek had aangetoond:

*"hoe machteloos de justitiële autoriteiten staan (...) Het probleem zit namelijk niet zozeer in de procedures, maar in het feit dat het aantal aanvragen voor adoptie het aantal daarvoor beschikbare kinderen ver overtreft. Dat geeft automatisch lange wachttijden voor kwesties als beginseltoestemming. Het is zinloos echtparen prompt daarvan te voorzien, ver voor het moment waarop een kandidaat pleegkind is gevonden. De beginseltoestemming heeft dan intussen haar betekenis verloren."<sup>127</sup>*

Die zienswijze werd gedeeld door andere verantwoordelijke overheidsfunctionarissen binnen het ministerie van Justitie.<sup>128</sup>

## Nasleep en maatregelen, voorjaar 1984

Het politieonderzoek was voorpaginanieuws in de Nederlandse media. Kranten rapporteerden tussen 1981 en 1984 veelvuldig over de voortgang en resultaten ervan.<sup>129</sup> Het liet ook de politiek niet onberoerd. Zo bevroeg een Tweede Kamerlid het kabinet over de, in zijn woorden, "illegale aanwas van de Nederlandse bevolking ten gevolge van valsheid in geschrifte."<sup>130</sup>

124 Interview door commissie.

125 Zie met name de volgende brieven en nota's: Directie Kinderbescherming aan de Secretarissen van de RvdK, onderwerp: 'illegale adoptiefkinderen', 17-10-1983; brief aan alle procureurs-generaal, 16 januari 1984; memo secretaris PGs aan Directie Kinderbescherming, 17 januari 1984; Agenda Vergadering PGs, 15 februari 1984; nota aan PGs, 10 februari 1984, alle documenten in MinJus, OM archief, toegangsnr. 2.09.132, inv.nr. 396.

126 Notulen Vergadering Procureurs-Generaal, 7-3-1984, MinJus, OM Archief, toegang 2.09.132, inv.nr. 396.

127 Notulen Vergadering Procureurs-Generaal, 15-2-1984, MinJus, OM Archief, toegang 2.09.132, inv.nr. 396.

128 Nota Directie Kinderbescherming aan minister en staatssecretaris van Justitie, 'Illegale adoptie. Besluitvorming inzake afdoening n.a.v. politieel onderzoek', 19-03-1984.

129 'Politie op spoor van enorme handel in baby's', *De Telegraaf*, 23-01-1982, 'Babyhandel Schokkender', *Algemeen Dagblad*, 13-02-1982 en 'Illegale adoptie uit Zuid-Amerika. Justitie ontdekt baby-smokkel', *Het Parool*, 25-01-1982; 'Ministens vijftig adopties baby's Brazilië illegaal', *Het Parool*, 06-02-1984 en 'Uitkomst politieonderzoek. Braziliaanse kinderen illegaal geadopteerd', *De Volkskrant*, 06-02-1984.

130 Kamervraag Janmaat (Centrumpartij), aan de Minister van Justitie, beantwoord door de Staatssecretaris, 09-11-1982/06-12-1982.



Na publicatie van het politieonderzoeksrapport stelde het hoofd van de Directie Kinderbescherming voor aan de minister en staatssecretaris van Justitie om maatregelen te nemen. Voorgesteld werd om nieuwe wetgeving te implementeren, om zo strenger preventief beleid te kunnen voeren om illegale adopties tegen te gaan.<sup>131</sup>

Tegenover de commissie verklaarde de toenmalige leider van het politieonderzoek dat er destijds *off the record* gesprekken zijn gevoerd met de betrokken adoptieouders. Zij verklaarden dat een contactpersoon een spin in het web was van de illegale adopties. Binnen de lokale Nederlandse migrantengemeenschap rond Curitiba en Carambéi was ze een bekend gezicht. Vanwege haar bekendheid kon zij waarschijnlijk de illegale adopties faciliteren. De contactpersoon was in Nederland geboren, maar had de Braziliaanse en Zwitserse nationaliteit. Ze trad formeel op als getuige, vertaalster en tolk bij adoptiezaken in de regio.

Uiteindelijk is de contactpersoon op Schiphol aangehouden op verdenking van het afleggen van valse getuigenissen. Zij is verhoord, maar de zaak is niet voorgelegd aan de rechter. De commissie heeft in de archieven geen documenten aangetroffen die uitsluitel kunnen geven over de exacte rol van de contactpersoon.<sup>132</sup> In een gesprek met de commissie heeft betrokkene verklaard uitsluitend als tolk betrokken te zijn geweest bij adopties. In die hoedanigheid staat haar naam op sommige adoptiepapieren.

Tegenover de commissie stelde de toenmalige onderzoeksleider verder dat hij het schokkend vond dat het onderzoek stuitte op zeker honderd frauduleus geadopteerde kinderen. Hij verklaarde: "Het onderzoeksteam schatte in dat in de jaren 1980 en 1981 ongeveer 6% van de adopties illegaal waren."<sup>133</sup> Het is niet duidelijk of deze schatting gold voor adopties uit Brazilië, of voor *alle* interlandelijke adopties.

Het onderzoeksteam heeft destijds niet kunnen achterhalen hoe de betrokken echtparen de illegale adoptiekanalen wisten te vinden. De onderzoeksleider vermoedde dat één persoon een belangrijke rol speelde. Dit heeft hij echter nooit kunnen bewijzen. Deze persoon uit het dorp Tuitjenhorn zou betrokken zijn geweest bij circa vijftig illegale adopties. Er werd later een strafzaak tegen hem gestart, die uiteindelijk werd geseponeerd.<sup>134</sup> Nadere details over deze casus zijn onbekend, de commissie heeft geen onderzoeksmateriaal aangetroffen dat volledig uitsluitel kan geven over het verdere strafrechtelijke verloop rondom deze persoon.

Het politieonderzoek naar illegale adopties uit Zuid-Amerika werd verricht in een periode (1981-84) waarin ook in andere landen signalen waren van grootschalige misstanden. Dit gold voor Sri Lanka, Bangladesh en Indonesië. Waarom Zuid-Amerika wel onder het vergrootglas lag van de Nederlandse autoriteiten, maar de andere landen niet, blijft onduidelijk.

---

131 Nota Hoofd Directie Kinderbescherming aan minister en staatssecretaris van Justitie, betreft: 'illegale adoptie. Besluitvorming inzake afdoening n.a.v. politieel onderzoek', 19 maart 1984, MinJus archief.

132 Interview door commissie. Zie ook uitzending 'Achter het nieuws', 22 februari 1982 en Rijkspolitie eindrapport, p. 7.

133 De commissie heeft in overleg met specialisten op het gebied van de Basisregistratie Personen (BRP) en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) de mogelijkheden onderzocht om zelf een indruk te krijgen van het aantal kinderen dat illegaal op de wijze zoals beschreven in het onderzoeksrapport naar Nederland is gekomen. Dit bleek niet mogelijk, onder andere omdat de gemeentelijke basisadministratie pas in 1995 is geïntegreerd. Tot die tijd bestond er een papieren kaartsysteem per gemeente met grote verschillen in de wijze van vastlegging en de kwaliteit van de gegevens.

134 Interview door commissie.

Na afronding van het politieonderzoek en het oordeel van het OM in maart 1984 werden geen structurele maatregelen getroffen door de overheid om de illegale adopties in de toekomst te voorkomen of tegen te gaan. Wel werden net als in 1981 een aantal toezichthoudende instanties zoals Schiphol, de ambassade en de burgerlijke stand geattendeerd op het alerter controleren van papieren van binnenkomende adoptiekinderen. Hoe die alertheid vorm diende te krijgen werd in het midden gelaten.<sup>135</sup>

Het Rijkspolitieonderzoek had geen verdere consequenties voor adoptieouders die op illegale wijze een kind hadden geadopteerd. Sommige van de verhoorde ouders hebben na afronding van het onderzoek nog een kind geadopteerd.

### 5.3.3 Vermoedens van kinder- en orgaanhandel, 1985-1994

Vanaf de latere jaren tachtig, en met name in 1991-92, waren er wijdverspreide geruchten in internationale en Nederlandse media over grootschalige kinderhandel vanuit Brazilië. Kinderen zouden ontvoerd worden om ter adoptie te worden aangeboden, of verwickeld raken in prostitutie of orgaanhandel.<sup>136</sup>

Eerder, in februari 1985, rapporteerden Nederlandse media over drie Nederlandse medewerkers van adoptiebemiddelaar BANND. Zij waren in de havenstad Santos gearresteerd door de Braziliaanse autoriteiten op verdenking van kinderhandel. Volgens de media bleek dit echter op een misverstand te berusten. De drie werden een dag na hun arrestatie weer vrijgelaten. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht het consulaat in Santos de gang van zaken te onderzoeken. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of dit onderzoek is uitgevoerd.<sup>137</sup> Zelf stelden de BANND-medewerkers vast dat hun aanhouding als positief gezien kon worden: "Het bewijst hoe men er in Brazilië op is gebrand om kinderhandel tegen te gaan."<sup>138</sup>

In de jaren 1988-94 schreven Nederlandse en internationale media herhaaldelijk over Braziliaanse adoptie-gerelateerde misstanden. In het najaar van 1991 onderzocht een Braziliaanse parlementaire commissie aantijgingen in de media over illegale adopties, omdat deze in verband werden gebracht met orgaanhandel.<sup>139</sup>

Later, in september 1992 werden Kamervragen gesteld over de mogelijke Nederlandse betrokkenheid bij Braziliaanse misdaadorganisaties die "tienduizenden" kinderen ontvoerden. Volgens berichtgeving in de media zou Nederland een steunpunt zijn voor de kinderdiefstalsyndicaten. De kinderen zouden ontvoerd worden om beschikbaar te worden

135 Vergadering Procureurs-Generaal, agendapunten 11: 'Rapport over illegale adoptie', 15 februari 1984, MinJus, OM archief, toegangsnr. 2.09.132, inv.nr. 396.

136 'Kind Koopwaar', *Algemeen Dagblad*, 10 september 1992. En zie verder verscheidene documenten in archiefdossier MinJus, 2.09., inv.nr. 2663 (2831).

137 'Babyhandel opgerold in Brazilië', *Het Vrije Volk*, 13-02-1985 en 'Nederlandse consul stelt onderzoek in. Drie Nederlanders in Brazilië dag vastgehouden voor handel in baby's', *De Volkskrant*, 14-02-1985; 'Nederlanders niet in babyhandel', *Het Vrije Volk*, 14-02-1985.

138 'Adoptievereniging ten onrechte verdacht van kinderhandel in Brazilië en "Onderzoek bewijst hoe gevoelig adoptie ligt"', *Leeuwarder Courant*, 19-02-1985.

139 'Levendige handel in kinderen Brazilië. Ontvoeringen voor adoptie zaaien angst onder bevolking', *Trouw*, 23-09-1988 en 'Twijfels over alarm kinder- en orgaanhandel in Italië', *Nieuwsblad van het Noorden*, 23-09-1994 en 'Kind koopwaar; Politie wil actie tegen Braziliaanse misdadigers', *Algemeen Dagblad*, 10-09-1992; 'Brazilië onderzoekt handel in kinderen', *Het Parool*, 28-03-1991.



gesteld voor adoptie, of zelfs orgaantransplantatie. De verantwoordelijk minister van Justitie antwoordde dat hij geen aanwijzingen had dat Nederlanders op enige wijze betrokken zouden zijn. De minister benadrukte wel dat verbeterde controle op de adoptiepraktijk “wenselijk” was.<sup>140</sup> Van een verbeterde controle is de commissie niets gebleken in het geraadpleegde onderzoeksmateriaal.

Eind 1994 stelde de rechtbank van de Braziliaanse staat Pernambuco een stop in voor alle interlandelijke adopties (voor onbepaalde tijd). Directe aanleiding hiervoor waren nieuwe vermoedens van in orgaanhandel uitmondende adopties. De verantwoordelijke rechter stelde geen sluitend bewijs te hebben, maar vond de vermoedens substantieel genoeg om een adoptiestop in te voeren. De rechter zou de stop pas opheffen als werd aangetoond dat alle interlandelijk geadopteerden binnen zijn jurisdictie gezond waren.<sup>141</sup>

Naar aanleiding van de adoptiestop stelde het Nederlandse ministerie van Justitie een kortlopend onderzoek in naar de status van Nederlandse adoptiekinderen uit Pernambuco. Justitie concludeerde dat de kinderen in “goede gezondheid verkeerden” en opgroeiden bij hun adoptieouders. Het goede nieuws werd ook gerapporteerd aan de Braziliaanse autoriteiten. Dat gebeurde mede met als doel de adopties doorgang te laten vinden, wat de jaren erna gebeurde.<sup>142</sup>

## 5.4 Nasleep: adopties uit Brazilië, 1998-heden

Anders dan in de landen Bangladesh, Indonesië en Sri Lanka bleef de adoptiepraktijk vanuit Brazilië na 1998 grotendeels bestaan. In de periode 1998-2008 kwamen bijna 350 kinderen naar Nederland. Na 2001 namen de jaarlijkse aantallen af, tot vier geadopteerden in 2008. Na dat jaar zijn er geen Braziliaanse kinderen meer in Nederland geadopteerd.<sup>143</sup>

Er zijn vier verklaringen voor de daling in het totaal aantal adopties vanuit Brazilië naar het buitenland vanaf de jaren negentig. De daling was niet alleen een gevolg van de verbetering van de lokale leefomstandigheden en afname van armoede, maar ook van de toename van binnenlandse adopties. Een derde verklaring lag in nieuwe, striktere wetgeving en overheidsregulering in Brazilië die de interlandelijke adoptiepraktijk aan banden legde. Tot slot was er de veranderende publieke opinie in Brazilië, met name na signalen van misstanden en schandalen in de media.<sup>144</sup>

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	totaal
50	45	38	69	20	25	30	28	14	9	4	332

Tabel 5: Aantal officieel geplaatste adoptiekinderen uit Brazilië, 1998-2008.<sup>145</sup>

140 Kamervraag Dijkstal aan minister van Justitie, ‘over de Nederlandse betrokkenheid bij Braziliaanse misdaadorganisaties, die kinderen ontvoeren’, 11-09-1992/08-10-1992.

141 Fonseca, ‘Transnational Connections and Dissenting Views’, p. 157; Fonseca, ‘An Unexpected Reversal’, p. 35.

142 Brieven Justitie aan consulaat-generaal Brazilië te Den Haag, 10 november 1994 en 24 februari 1995, Minjus archief, ‘Bewerkte C-Dossiers’, toegangsnr. 5000.016, inv.nr. 60.

143 Ministerie van Justitie, ‘Adoptie. Trends en Analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie’, (maart 2012).

144 Fonseca, ‘An Unexpected Reversal’, pp. 28-30.

145 Gegevens afkomstig uit Hoksbergen, ‘Vijftig jaar adoptie in Nederland’, p. 9 (tabel 2C) en p.11 (tabel 3C). Gegevens vanaf 2002 komen uit JenV-statistiekrapporten.

Evenals geadopteerden uit andere herkomstlanden, zijn veel Braziliaans geadopteerden op zoek naar hun afkomst. Organisaties als ISS International en Fiom organiseren sinds 2013 zoekacties in Brazilië, met matig succes. Een geïnterviewde Fiom-onderzoeker stelde dat de procedures te lang duren, waardoor geadopteerden soms wel twee jaar aan het lijntje werden gehouden. Een verklaring ligt in de gebrekkige documentatie en onbekende (persoons) gegevens van geboorteouders, aangezien de vastlegging daarvan in Brazilië niet wettelijk verplicht was tot ten minste 1990.<sup>146</sup>

Na 1998 kwamen ook nog misstanden voor in de adoptiepraktijk tussen Brazilië en Nederland. Zo is een gedocumenteerd geval bekend uit 2001, waarin een Nederlandse vrouw een Braziliaans kind onder valse voorwendselen adopteerde. De Braziliaanse rechtbank was in de veronderstelling een binnenlandse adoptie te hebben voltrokken, omdat het kind en de vrouw in Brazilië zouden blijven. Dat was de vrouw niet van plan, en zij nam het kind mee naar Nederland. De Nederlandse rechtbank ging eveneens niet akkoord met de adoptie, maar stond de vrouw wel toe voogd te worden over het kind, omdat het in diens belang was. Het kind was inmiddels al zo lang in Nederland, dat het onverantwoord zou zijn om het terug te sturen.<sup>147</sup>

De uitvoering van de Braziliaanse adoptiewetgeving van 1990 verliep tot ten minste 2008 moeizaam. Redenen hiervoor waren de autonomie van de individuele staten en de decentralisatie van pleegzorg in Brazilië.<sup>148</sup> Wereldwijd gezien was Brazilië na 1998 één van de grootste herkomstlanden. Zo werden in de periode 2003-11 meer dan 4.100 kinderen door buitenlanders geadopteerd. Sinds 2008 geniet binnenlandse adoptie er de voorkeur.<sup>149</sup>

Sinds 2006 komen er allerlei misstanden in Brazilië aan het licht, variërend van fraude en corruptie tot het zonder duidelijke reden wegnemen van kinderen bij hun ouders door lokale autoriteiten.<sup>150</sup> Ook hadden de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken aanwijzingen dat een deel van de Braziliaanse adoptiekinderen door hun adoptieouders werd opgegeven als hun eigen kinderen. De casuïstiek van de jaren zeventig en tachtig vond daarmee aantoonbaar doorgang in de decennia erna.<sup>151</sup>

## 5.4.1 Patrick Noordoven

De casus van de Braziliaans geadopteerde Patrick Noordoven heeft veel stof doen opwaaien. Noordoven was een van de eerste geadopteerden die in de media naar buiten trad over zijn illegaal verlopen adoptie.<sup>152</sup> In 2011 diende hij een Wob-verzoek in bij Justitie en Buitenlandse Zaken om de feitelijke gang van zaken destijds te achterhalen. De casus was één van de aanleidingen voor de minister voor Rechtsbescherming om in 2018-19 de commissie in te

146 Interview door commissie.

147 Loibl, *The Transnational Illegal Adoption Market*, p. 298.

148 Fonseca, "An Unexpected Reversal", p. 32.

149 K. Cheney, "Giving Children a Better Life?" Reconsidering Social Reproduction Humanitarianism and Development in Intercountry Adoption' *European Journal of Development Research* (2014) 26, pp. 247-263, tabel 3, p. 254.

150 Cardarello, 'The right to have a family: 'legal trafficking of children', p. 237.

151 Brief Afdeling Consulaire Juridische Zaken (BZ) aan de afdeling Juridische en Internationale Zaken (Justitie), 10-09-2007, BZ-archief, toegangsnr. 3200.183, 19481.25, inv.nr. 7402.

152 'Wensouders omzeilden wachtlijsten', *De Volkskrant*, 08-12-2018, 'Mondje dicht bij illegale adoptie', *Brabants Dagblad*, 08-12-2018 en 'Nederlandse justitie stopte illegale adoptie in doofpot', *De Stentor*, 04-01-2019.





stellen en onderzoek te doen naar de interlandelijke adoptiepraktijk. De casus genereerde veel media-aandacht en werd een symbool voor de bredere problematiek rondom interlandelijke adopties in het verleden.

Patrick Noordoven werd begin 1980 geadopteerd uit Brazilië. Als pasgeboren baby verbleef hij korte tijd in tehuis *La Jumbinho*, in Sao Paulo. Het kindertehuis werd gerund door een van oorsprong Nederlandse vrouw. Zijn adoptieouders kozen ervoor Noordoven op illegale wijze te adopteren uit het tehuis, om de wachtlijsten te omzeilen. Zij gaven aan dit gedaan te hebben uit angst buiten de boot te vallen vanwege hun relatief hoge leeftijd (tegen de veertig). Het echtpaar Noordoven had Patrick in Brazilië opgegeven als hun eigen kind. Daarbij werd ter plaatse zijn geboortedatum aangepast, omdat de tijdlijn van aankomst en geboorte anders niet strookte. Of de adoptieouders destijds een geheimhoudingsverklaring hebben moeten ondertekenen om de adoptie te bekrachtigen blijft onduidelijk. Een betrokken contactpersoon bevestigde dit, terwijl Noordoven's adoptievader het ontkende.<sup>153</sup>

Noordoven's adoptie verliep niet via een officiële bemiddelaar, maar via een bekende van de familie, die ambtenaar was bij de Nederlandse overheid.<sup>154</sup> Deze ambtenaar was een oud-collega van Noordoven's adoptiegrootvader en was tevens bekend met de eerdergenoemde directeur van het kindertehuis waar Noordoven verbleef.<sup>155</sup> Over de exacte functie van de ambtenaar bestond lange tijd onduidelijkheid. Zo meldde een ambtenaar dat hij werkzaam was bij het ministerie van Sociale Zaken (Directie Emigratie) en begin jaren tachtig gedetacheerd was bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Brazilië. Later werd verduidelijkend gesteld dat hij in 1980 adjunct emigratie attaché op het Nederlandse consulaat-generaal te Sao Paulo was.<sup>156</sup>

In 1982 werd het echtpaar Noordoven verhoord voor het landelijk politieonderzoek naar illegale adopties. De politie concludeerde dat de adoptie niet volgens de regels was verlopen, maar zag geen aanleiding vervolgstappen te nemen. Na afloop van het onderzoek werd het echtpaar geadviseerd om hun adoptiekind in te schrijven in het geboorteregister in Den Haag. Dat deden zij. Het advies om de adoptie officieel uit te laten spreken door een Nederlandse rechter volgden zij niet op.<sup>157</sup> Begin 1985 hoorde het echtpaar dat zij niet vervolgd werden. Het echtpaar besloot later een tweede kind uit Brazilië te adopteren, ditmaal wel volgens de officiële procedures.

---

153 Interviews door commissie.

154 De ambtenaar was bevriend met de (adoptie)grootvader van Patrick Noordoven. De grootvader en de ambtenaar waren oud-collega's zie: brief advocatenkantoor Prakken d'Oliveira aan Minister voor Rechtsbescherming, 09-09-2019 en brief van betrokken ambtenaar aan adoptiegrootvader Noordoven, 20-02-1980.

155 Brief van adoptie moeder Noordoven, 30-01-2001. Geciteerd in Uitspraak Rechtbank Den Haag 05-07-2017.

156 Brief Ministerie van Justitie aan Prakken d'Oliveira, 'Wob-verzoek met betrekking tot illegale adoptie uit Brazilië en de Brazil Baby Affair, 20-11-2017'; Brief Prakken d'Oliveira aan Minister voor Rechtsbescherming, 'Aansprakelijkstelling | P. Noordoven/ staat', 09-09-2019.

157 Interview door commissie.

In april 2011 verzocht Patrick Noordoven het ministerie van Buitenlandse Zaken om hulp (consulaire bijstand) bij de zoektocht naar zijn komaf. Nog voordat hij antwoord kreeg van het ministerie vond hij zijn geboortefamilie. In mei antwoordde Buitenlandse Zaken dat zij niets voor hem konden betekenen, omdat zij niet over informatie aangaande zijn adoptie beschikten. Uit tussentijdse interne mailwisseling binnen Buitenlandse Zaken bleek echter dat zij wel informatie hadden: ze waren bekend met de functie van de destijds betrokken ambtenaar.<sup>158</sup>

Via het consulaat-generaal in Sao Paulo hoorde Buitenlandse Zaken in mei 2011 ook dat Noordoven zijn geboortefamilie had gevonden, maar ambtenaren van dit ministerie lieten in hun berichten aan hem hiervan niets blijken. Benadrukt werd dat het consulaat-generaal en BZ nog niet formeel van dit nieuws op de hoogte waren. Het consulaat-generaal adviseerde BZ om Noordoven door te verwijzen naar de relevante instanties. In de woorden van de adjunct consul-generaal in Sao Paulo:

*“Nogmaals: FORMEEL weet het CG niet dat hij zijn familie al gevonden heeft, en het is dus zaak dat DCM in het antwoord aan hem hier ook niets over door laat schemeren. Dus slechts doorverwijzen naar de relevante instanties, en aangeven dat noch Den Haag noch CG meer voor hem kan doen dan dat.”<sup>159</sup>*

In 2013 kwam Noordoven er via een krantenartikel uit 1983 achter dat een Nederlandse diplomatieke post in Brazilië op de hoogte was van de illegale adopties. Hij zocht daarop wederom contact met de post, en later met de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Sociale Zaken, maar werd naar eigen zeggen “van het kastje naar de muur” gestuurd.<sup>160</sup>

In 2016 begon Noordoven een rechtszaak tegen zijn adoptieouders vanwege het achterhouden van informatie. Hij werd daarbij in het gelijk gesteld. Noordoven had eerder, in 2011, een rechtszaak aangespannen tegen de toenmalige directeur en de penningmeester van het kindertehuis *La Jumbinho* waar hij vandaan kwam. Hij eist een schadevergoeding van 1.7 miljoen euro.<sup>161</sup> Deze rechtszaak loopt tot op de dag van vandaag, ondanks het overlijden van de twee kindertehuis-medewerkers.

Noordoven diende de afgelopen jaren verschillende Wob-verzoeken in, omdat hij overtuigd was geraakt van de betrokkenheid van Nederlandse overheidsfunctionarissen bij de illegale adopties uit Brazilië. In 2019 stelde hij de Nederlandse overheid aansprakelijk voor misstanden in de interlandelijke adoptiepraktijk, en voor de betrokkenheid van Nederlandse functionarissen. Deze zaak loopt eveneens nog. Noordoven beweerde dat een van de ambtenaren bij meerdere illegale adopties betrokken was. Zijn adoptiefamilie ontkende dit. De betrokken ambtenaar kan zijn rol niet meer toelichten, omdat hij is overleden.

---

158 E-mail Patrick Noordoven aan Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid, 'Verzoek tot consulaire bijstand', 21-04-2011; E-mail van DCM/RL aan Patrick Noordoven, 23-05-2011; E-mail van consulaat-generaal Sao Paulo aan DCM/RL, 28-04-2011, BZ-archief, BZ-2018.491362 toegang 3200.175, inv.nr. 43483.

159 E-mail consulaat-generaal te Sao Paulo aan DCM/RL, 12-05-2011, BZ-archief, BZ-2018.491362, 3200.175, inv.nr. 43483.

160 Interview door commissie.

161 Interview door commissie. Na het overlijden van de penningmeester heeft Noordoven via de Braziliaanse rechter gepoogd inzage in diens nalatenschap te verkrijgen, om inzicht te krijgen in diens financiën ten behoeve van de claim aan de erven.

## 5.4.2 Individuele casus

Naast de voorgaande casus beschikt de commissie over nog een gedocumenteerd geval uit 1980-81 waarbij een echtpaar een Braziliaans kind naar Nederland bracht onder de schijnreden dat het hun biologische kind was. Dit geval was ook onderdeel van het overkoepelende landelijke politieonderzoek. Deze geadopteerde was, net als het kind van het echtpaar uit Emmen uit de casus uit 1971-1972, afkomstig uit de regio rond Castro.<sup>162</sup> Bij deze adoptie werd vermoed dat de eerdergenoemde man uit Tuitjenhorn en de Braziliaans-Nederlandse contactpersoon een rol zouden hebben gespeeld. De ouders van de geadopteerde hebben de zaak in 1985, vijf jaar nadat hij naar Nederland kwam, gerectificeerd. Toen dienden zij een formeel verzoek tot adoptie in.<sup>163</sup>

## 5.5 Belangrijkste bevindingen Brazilië

De interlandelijke adoptiepraktijk tussen Brazilië en Nederland werd gekenmerkt door grootschalige, systematische misstanden. Er zijn concrete en gedocumenteerde aanwijzingen voor documentvervalsing, verduistering van staat, fraude en corruptie. Kinderdiefstal en -handel kwamen eveneens voor.<sup>164</sup>

Vanaf de vroege jaren zeventig hebben zelfdoeners op illegale wijze Braziliaanse adoptiekinderen opgenomen in Nederland. Tientallen geadopteerden werden als biologische kinderen ingeschreven bij de burgerlijke stand in Nederland. Daarbij werden onjuiste geboorteakten opgemaakt, wat fraude en corruptie in Brazilië in de hand werkte. Effectief betekende dit verduistering van staat volgens Nederlandse wetgeving. Daarnaast waren er veel aanwijzingen voor kinderdiefstal en -handel.

Vanaf ten minste het voorjaar van 1971 was de Nederlandse overheid in toenemende mate op de hoogte van bovengenoemde misstanden. In december 1981 werd een grootschalig, nationaal politieonderzoek ingesteld tegen de illegale opnemings van buitenlandse adoptiekinderen. Het onderzoek bracht uiteindelijk aan het licht dat tientallen Nederlandse echtparen Braziliaanse kinderen als hun eigen kind hadden opgegeven bij de burgerlijke stand. Uit het onderzoek bleek dat 42 echtparen op deze illegale wijze hun kind(eren) hadden geadopteerd. De uitkomsten van het politieonderzoek leidden niet tot concrete maatregelen. De betreffende echtparen zijn niet strafrechtelijk vervolgd, de zaken werden geseponneerd. Sommige van hen adopteerden later nog een tweede (of derde) kind.

---

162 Net als bij de casus uit 1970-71 dook de naam van de Braziliaanse ambtenaar met de Nederlandse naam op in de documenten van deze geadopteerde. Dat blijkt o.a. uit door de commissie ontvangen geboortebewijzen uit maart 1980.

163 Brief Procureur-generaal aan arrondissementsparket Almelo, 18 februari 1985.

164 Rapport Rijkspolitie, 'Landelijk onderzoek betreffende illegale adoptiepraktijken', september 1983, MinJus, OM archief, toegangsnr. 2.09.132, inv.nr. 396.

Er is aangetoond dat twee overheidsfunctionarissen betrokken waren bij twee individuele illegale adopties. Het betrof een Nederlandse consul in Brazilië en een ambtenaar. Er zijn daarbij geen aanwijzingen gevonden die duiden op zelfverrijking. Of Nederlandse overheidsfunctionarissen en bemiddelaars systematisch betrokken waren bij misstanden in de Braziliaanse adoptiepraktijk is op basis van het bestudeerde onderzoeksmateriaal niet vast te stellen. De commissie heeft gericht onderzoek gedaan om de al dan niet systematische aard van betrokkenheid van functionarissen bij misstanden te achterhalen. Uit deze onderzoeksinspanning is geen systematische betrokkenheid ten aanzien van Brazilië vast te stellen.



# 6 Colombia

## 6.1 Kerncijfers en context

Sinds 1973 zijn er ruim 5.400 kinderen uit Colombia geadopteerd door Nederlanders. Dit is een fractie van het totaal aantal interlandelijk geadopteerden uit Colombia: tussen 1984 en 1994 werden per jaar gemiddeld 2.700 kinderen uit Colombia naar het buitenland geadopteerd, met een piek in 1993 van ruim 3.800 kinderen.<sup>165</sup>

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
0	3	32	72	124	186	151	197	214	129	146	251	159

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	totaal
210	151	191	165	172	208	169	181	146	125	163	150	152	3.847

Tabel 6: Aantal officieel geplaatste adoptiekinderen uit Colombia, 1972-1997.<sup>166</sup>

De Nederlandse bemiddelingsorganisaties BIA/Wereldkinderen en Stichting Hogar faciliteerden de adopties uit Colombia naar Nederland. BIA/Wereldkinderen was sinds 1973 in Colombia actief. Naar schatting bemiddelde BIA/Wereldkinderen tussen 1973 en 2016 bij circa 4.900 adopties van kinderen uit Colombia. Zij werkte samen met tehuizen van het *Instituto Colombiano de Bienestar y Familiar* (ICBF) en met de *Instituciones Autorizadas para desarrollar el Programa de Adopción* (IAPA's), zie hieronder.

Stichting Hogar werd in 1978 opgericht en richtte zich specifiek op Zuid-Amerika. Hogar heeft naar schatting 1.300 adopties vanuit Colombia gefaciliteerd. Hogar werkte met vrijwilligers, allen adoptieouders, en had geen kantoorruimte. De organisatie claimde zo veel goedkoper te kunnen werken dan BIA/Wereldkinderen. Behalve via BIA/Wereldkinderen en Hogar vonden tevens adopties plaats via zelfdoenerij.

De adoptiepraktijk in Colombia stond niet los van de sociaaleconomische en cultureel-religieuze context. In meer behoudende, katholieke gezinnen was zwangerschap van een ongehuwde vrouw omgeven met taboes en stigma's. Dat gold ook voor kinderen uit een buitenechtelijke relatie. Om te verhullen dat hun zwangerschap bekend zou raken, gingen deze vrouwen vaak naar tehuizen om te bevallen. Dit gebeurde soms onder druk van ouders of familie. De baby werd dan in het tehuis opgenomen en ging vervolgens naar een pleeggezin of naar een kindertehuis. Veel van deze moeders kwamen uit zwakkere sociaaleconomische milieus en waren vaak ongeletterd. Volgens een geïnterviewde namen mannen, vanwege het heersende "*machismo*" en patriërchaat in de Colombiaanse samenleving, amper verantwoordelijkheid voor de kinderen die zij verwekten.<sup>167</sup>

165 Cijfers 1973-2010 ontleend aan Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, Tabel 3C, p. 142; Tabel 4C., p. 248; Tabel 5C, p. 372, en Tabel 6C, p. 519; S. Hoelgaard, 'Cultural determinants of adoption policy: A Colombian case study', *International Journal of Law, Policy and the Family* 12, (1998), pp. 202-241. Tot 2004 was het aantal adopties gemiddeld 170 per jaar. Na 2004 nam het aantal adopties snel af vanwege veranderde opvattingen over interlandelijke adoptie.

166 Hoksbergen, 'Vijftig jaar adoptie in Nederland', p. 9 (tabel 2C), p.11 (tabel 3C) en p.14 (tabel 4C).

167 Interviews in Colombia door commissie.

Decennia van gewapend conflict hadden ook effect op de adoptiepraktijk. Kinderen raakten wees en mensen moesten noodgedwongen hun woonplaats ontvluchten. Vrouwelijke guerrilla's werden soms ongewenst zwanger, terwijl ze niet voor een kind konden of wilden zorgen. In de jaren zeventig en tachtig was er weinig animo onder de Colombiaanse bevolking voor binnenlandse adoptie. Bij het gebrek aan animo speelden verschillen in klasse en huidskleur tussen aspirant-adoptieouders en adoptiekinderen een rol.<sup>168</sup> In deze omstandigheden ontstond er ruimte voor grootschalige interlandelijke adoptie.

## 6.2 Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Colombia

In een Colombiaanse wet uit 1887 werd het fenomeen adoptie voor het eerst genoemd. De beperkte adoptiebepalingen in Wet 140 uit 1960 betroffen privaatrechtelijke regelingen tussen de twee betrokken families en het kind, nog zonder enige verwijzing naar interlandelijke adoptie. In 1968 werd het *Instituto Colombiano de Bienestar y Familiar* (ICBF), vergelijkbaar met de Nederlandse Raad voor de Kinderbescherming, opgericht.<sup>169</sup> Vanaf 1975 werd adoptie hiermee een publieke aangelegenheid onder direct gezag van de Colombiaanse staat.

### Tot 1975

Vóór 1975 was het voor buitenlandse adoptieouders eenvoudig om een kind uit Colombia te adopteren. De adoptie kon administratief worden afgedaan door de betrokken partijen via een notaris, al dan niet met hulp van een bemiddelende advocaat. Dit maakte ook zelfdoenerij vanuit Nederland mogelijk, waarbij overheidscontrole vanuit zowel Colombia als Nederland ontbrak. Als ouders afstand wilden doen van een kind, kon dat worden geregeld door een notaris waarna het kind onder een nieuwe naam kon worden ingeschreven bij de burgerlijke stand. Adopties werden niet centraal gedocumenteerd, omdat deze in die jaren nog onder het privaatrecht vielen en er geen centrale overheidsbemoeienis was. Relevante documentatie werd opgeslagen in notariskantoren verspreid over heel Colombia. Vanaf 1975 mochten kinderen alleen nog via het ICBF voor adoptie geplaatst worden, waarbij de benodigde documentatie werd voorgeschreven.<sup>170</sup>

Juridisch en praktisch bestond er in Colombia een verschil tussen 'simpele adopties' en 'volledige adopties'. Bij de volledige adoptie werden de banden met de geboorteouders in alle opzichten verbroken. Bij de simpele adopties behield het kind in sommige gevallen nog een van de twee achternamen van de geboorteouders, en had het minder erfrechten ten opzichte van de adoptieouders.<sup>171</sup> Dit verschil bleef bestaan tot 1989, toen simpele adoptie werd afgeschaft en alleen volledige adoptie nog mogelijk was.

Bij vondelingen waarvan de gegevens ontbraken, werd de leeftijd geschat door het *Office of legal medicine* op basis van de fysieke kenmerken van het kind. Zij kozen een geschatte geboortedatum als '1 januari' of '1 juli' van een bepaald jaar.<sup>172</sup> De verantwoordelijk ICBF-mede-

168 Interviews in Colombia door commissie.

169 *Código Civil 1887*, Wet 140. Het ICBF werd opgericht na Wet 75 (1968), Wet 5 (1975) en Decreet nr. 2388 (1979).

170 Interviews in Colombia door commissie. Zie ook: Verslag BIA, Minjus archief, toegang 2.09.52, inv.nr. 247; L. McKinney, "International Adoption and the Hague Convention: Does Implementation of the Convention Protect the Best Interests of Children", 6 *Whittier Journal of Child & Family Advocacy*, 2007, p. 398.

171 Interviews in Colombia door commissie.

172 Sommige geadopteerden beschouwen de fictieve data (die in de praktijk veelvuldig voorkwamen) als een bewijs van misstanden. In feite was dit bij het ICBF gangbare praktijk om het probleem van afwezige geboortegegevens op te lossen.



werker (*defensora de familia*) gaf het kind een naam als die onbekend was. De geboortedatum en naam kwamen vervolgens op het nieuwe geboortecertificaat te staan. Als het kind oud genoeg was om zijn/haar eigen naam te noemen, werd die naam aangehouden.<sup>173</sup>

### Vanaf 1975

Vanaf 1975 werd er wettelijk onderscheid gemaakt tussen het administratieve en het juridische proces van adoptie. Vanaf dat moment was een gerechtelijke beslissing nodig voordat een adoptie kon plaatsvinden. Het administratieve proces via het ICBF betrof de zogeheten verklaring van verlating als de ouders onbekend waren of uit de ouderlijke macht waren gezet, of de toestemmingsverklaring van de geboorteouders als die wel bekend waren. De adoptiedossiers bij het ICBF moesten vanwege de toegenomen administratieve en juridische eisen minimaal bestaan uit: naam en een kopie van het identiteitsbewijs van de geboorteouder(s); een inschrijving bij de burgerlijke stand; het besluit van de rechter; en de toestemmingsverklaring of verklaring van verlating. Geadopteerden die hun dossiers hebben kunnen inzien, meldden dat ondanks deze regels, vaak één of meerdere van deze vereiste documenten ontbraken.<sup>174</sup>

### Vanaf 1985

Vanaf 1985 bepaalde het ICBF dat adoptieouders zelf moesten afreizen naar Colombia. Escortes van bemiddelaars zoals het BIA of Colombiaanse tehuizen waren niet meer toegestaan.<sup>175</sup> Met Decreet 2737 uit 1989 verschoof de focus in de adoptiewetgeving van de rechten van de oorspronkelijke familie naar de rechten van het kind.<sup>176</sup> Het administratieve proces voorafgaande aan een eventuele adoptie werd strenger. Het decreet verplichtte het ICBF naar oplossingen te zoeken om het kind te beschermen en de thuissituatie en de directe familie grondig te onderzoeken. Terugplaatsing bij de geboortefamilie had de voorkeur. Alleen als het voor de bescherming van het kind beter was, mocht het kind geadopteerd worden. Ook werden de wettelijke voorschriften over de archivering van adoptiedossiers strenger.

Colombia heeft het HAV van 1993 ondertekend en geratificeerd in nationale wetgeving in 1998. In 2006 trad Wet 1098 in werking, die de binnen- en buitenlandse adoptievereisten verder aanscherpte. Zo is het vanaf 2006 niet meer toegestaan voor adoptieouders om een donatie te doen aan het tehuis waar het kind vandaan komt.<sup>177</sup>

### Toetsing van en toezicht op adoptie

Het ICBF bepaalt of een kind in aanmerking komt voor adoptie. Een adoptiecommissie met een brede professionele achtergrond evalueert per kind de voortgang en bekijkt of het geplaatst kan worden bij de geboortefamilie, een pleeggezin, of in aanmerking komt voor adoptie. Deze commissies opereren niet alleen binnen de tehuizen van het ICBF, maar ook bij de zogenoemde IAPA's waar een vertegenwoordiger van het ICBF-zitting heeft in de

173 Bron: interviews in Colombia door commissie.

174 S. Branco, 'The Colombian Adoption House: A Case Study', *Adoption Quarterly* (2020), pp. 1-23.

175 'CRANTje' December 1985, 4e Jaargang, Nr. 2. Via: [http://phg-cran.nl/attachments/File/CRANTjes/Jr4\\_1985-nr2.pdf](http://phg-cran.nl/attachments/File/CRANTjes/Jr4_1985-nr2.pdf).

176 Decreto 2737 van 1989 (27 november). Zie: [https://www.oas.org/dil/esp/Decreto\\_2737\\_de\\_1989\\_Colombia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Decreto_2737_de_1989_Colombia.pdf); en interviews door commissie in Colombia.

177 Middels Wet 265 ratificeerde de Colombiaanse staat in 1996 het Haags Adoptieverdrag van 1993. LEY 265 DE 1996 (25 januari). Zie: <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1657160>; Wet 1098 (2006); LEY 1098 DE 2006 (8 november). Zie: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html); Art. 74. LEY 1098 DE 2006 (8 november). Zie: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html).

commissie. IAPA's zijn geautoriseerde adoptietehuizen. Voorafgaand aan de oprichting van het ICBF waren er in Colombia alleen private tehuizen en kerken actief op het gebied van adoptie en bestond er geen toezicht vanuit de overheid op deze private instellingen.<sup>178</sup>

De laatste stap in de procedure was de reis van het geadopteerde kind naar Nederland. De Nederlandse ambassade geeft hiertoe een tijdelijk noodreisdocument of *laissez-passer* voor het geadopteerde kind. Daarnaast werd in de meeste gevallen een mvv afgegeven. Om deze documenten te kunnen afgeven moesten bepaalde documenten aanwezig zijn: een beginseltoestemming van Justitie in Nederland, een Colombiaanse geboorteakte en stukken van het ICBF. De ambassade beperkte zich tot de vaststelling dat deze documenten er waren, maar controleerde of toetste deze niet inhoudelijk.

Volgens het Apostille-verdrag worden de formele handtekeningen en stempels van de bij dit verdrag aangesloten partijen, waaronder Colombia, zonder meer als legaal erkend. Vóór het Apostille-verdrag was er de zogeheten legalisatieketen, waarbij een laatste handtekening van een bevoegde ambtenaar op het Colombiaanse ministerie van Buitenlandse Zaken voldoende was om alle daarvoor geplaatste handtekeningen en stempels te legaliseren. In de praktijk vonden er hierdoor geen verdere controles plaats. De Nederlandse honoraire consulaten in Colombia konden ook reisdocumenten afgeven, maar dit mocht alleen na goedkeuring van de ambassade op basis van dezelfde procescontrole.

Buitenlandse Zaken heeft, behalve de afgifte van reisdocumenten en mvv's via de ambassade en consulaten in Colombia, ook de regels bij adopties uiteengezet ten behoeve van adoptieouders en bemiddelaars.<sup>179</sup> De Nederlandse overheid was over het algemeen goed op de hoogte van de veranderende wet- en regelgeving in Colombia door consequente berichtgeving van de ambassade aan Buitenlandse Zaken en bemiddelende partijen. Ook stuurde Buitenlandse Zaken beslissingen van Justitie, bijvoorbeeld over het toegestane aantal adopties per echtpaar of een afwijking van het leeftijds criterium, door naar de ambassades. Justitie willigde dergelijke verzoeken om een extra (verwant) adoptiekind te mogen adopteren of om af te wijken van de gebruikelijke leeftijdsgrenzen regelmatig in.<sup>180</sup>

## 6.3 Casuïstiek

Hieronder wordt ingegaan op een aantal casussen met betrekking tot adopties uit Colombia. Een aantal casussen gaat in op problematische aspecten in Colombia zelf. Een aantal andere casussen gaan in op kennis en betrokkenheid van de Nederlandse overheid en adoptiebemiddelaars. De casussen zijn chronologisch geordend.

---

178 Bron: interviews door commissie in Colombia. Het ICBF functioneerde vanuit de Colombiaanse overheid als kindbeschermingsinstituut en had tevens de functie om adopties te reguleren. Het ICBF beheerde (en beheert nog steeds) zelf kindertehuizen, maar houdt ook toezicht op de IAPA's. Dit toezicht loopt via een stelsel van tweejarige vergunningen met inspecties en controles alvorens een vergunning wordt verlengd. Momenteel verloopt 85 procent van de adopties via het ICBF en 15 procent via de IAPA's. Een deel van deze IAPA's bestond al voordat het ICBF werd opgericht. De IAPA's waren: CRAN, FANA, Chiquitines, Casita de Nicolás, Casa de la Madre y el Niño en Fundación Los Pisingos; zie Interviews in Colombia door commissie; CRANTje, Juni 1983, 2e jaargang, Nr. 1.

179 Adoptiedossiers, 1975-1979 in MinBZ archief, toegang 3200.343, inv.nr. 3816.

180 Archief Buitenlandse Zaken, toegang 3200.343, inv.nr. 565.





### 6.3.1 Zelfdoenerij, diefstal en kidnapping van baby's

Vanwege de lange wachtlijsten bij bemiddelaar BIA kwam zelfdoenerij begin jaren zeventig sterk op, waarbij gemakkelijk misstanden konden ontstaan. Een echtpaar uit Utrecht bemiddelde voor meerdere echtparen bij adopties in Colombia zonder dat het gezinsonderzoek in Nederland gereed was, een beginselverklaring was afgegeven of gelet was op de gezinssamenstelling.<sup>181</sup>

In 1978 meldde *De Telegraaf* dat zelfdoeners geregeld zaken deden met louche advocaten die zich met kinderhandel inlieten. Een voorbeeld hiervan was een advocaat, die de "zwarte vader van adoptie" werd genoemd.<sup>182</sup> De advocaat stond erom bekend ziekenhuizen langs te gaan op zoek naar kinderen. Zelfdoeners verzuimden vaak een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor hun adoptiekind aan te vragen en ervoeren geregeld problemen bij aankomst op Schiphol.<sup>183</sup>

Ontvreemding van baby's onmiddellijk na de geboorte is herhaaldelijk voorgekomen. Pasgeboren kinderen werden in het ziekenhuis bij de moeder weggehaald en verkocht aan tussenpersonen ten behoeve van interlandelijke adoptie. Aan de moeder werd verteld dat het kindje was overleden of zo verminkt dat ze het haar niet wilden laten zien. In andere gevallen werden zwangere vrouwen benaderd om de baby na de bevalling te verkopen. Ook posteerden kinderjagers bij illegale abortusklinieken in Bogotá en trachtten vrouwen te overreden hun kinderen geboren te laten worden en tegen betaling af te staan.<sup>184</sup> Om één voorbeeld te noemen: de contactpersoon van BIA in Colombia waarschuwde voor het tehuis *Casa de la Madre y el Niño in Bogotá* waar "op een volstrekt willekeurige en irreguliere wijze kinderen ter adoptie gegeven worden."<sup>185</sup>

---

181 Verslag BIA, NA, MinJus, toegang 2.09.52, inv.nr. 247. In 1973 werd melding gemaakt van Colombiaanse adopties naar Curaçao. Via de Antillen zouden adopties uit Colombia snel en gemakkelijk kunnen verlopen, maar strengere richtlijnen uit 1975 maakten dergelijke "spoedadopties" niet langer mogelijk. Niettemin zijn meerdere kinderen via deze route geadopteerd. De toenmalige ICBF-directeur diende klachten in tegen de vermeende illegale activiteiten van het betrokken Nederlandse echtpaar en hun advocaat. Wat er gedaan is met deze klachten is niet naar voren gekomen uit het onderzoeksmateriaal. 'Spoed-adopties vanuit Colombia naar Nederland uitgesloten', *Amigoe*, 18-04-1979.

182 R. Kagie, artikel in *Vrij Nederland*, 03-06-1978.

183 'Nederlands echtpaar steekt handen uit naar zwervertjes van Bogota', *Telegraaf*, 23-09-1978; Krantenartikel van Kagie, *Vrij Nederland* uit 1978; Brief Nederlandse ambassade in Bogotá aan Directie Kinderbescherming [Justitie] met cc aan de Visadienst en Buitenlandse Zaken, 28-09-1984, NA, MinJus, Beleidsarchief IND, toegang 2.09.5027, inv.nr. 1810.

184 Bron: interviews door commissie, zowel in Colombia als in Nederland.

185 Overzicht (bijlage 1) van BIA, ongedateerd (waarschijnlijk midden-jaren zeventig), NA, MinJus, Inv. 2.09.52, inv.nr. 247.

Tussen 1981 en 1986 schreef de Nederlandse en internationale pers geregeld over wijdverspreide kinderhandel en “baby-jagers” in Zuid-Amerika, en specifiek in Colombia.<sup>186</sup> Ook de Nederlandse pers besteedde veel aandacht aan misstanden rondom adoptie uit Colombia. Volgens verschillende respondenten waren er netwerken van louche advocaten die de vereiste papieren regelden. Ook artsen en politiemedewerkers waren bij deze netwerken betrokken. Zo vertelde een geadopteerde dat haar geboortemoeder de vermissing van haar kind door een oppas had laten melden bij de politie die haar voor de keuze had gesteld ofwel de afstandspapieren te tekenen ofwel de gevangenis in te gaan.<sup>187</sup>

Diverse geboorteparenten hebben het ICBF beschuldigd van het ter adoptie aanbieden van hun kinderen zonder dat zij daar toestemming voor hadden gegeven of dat het ICBF hen niet te woord wilde staan wanneer zij op zoek waren naar hun verdwenen kind (zoals bij de Armero-ramp, zie hierna). Volgens sommige respondenten is het ICBF in de loop der tijd een zeer bureaucratische organisatie geworden waaruit de menselijkheid is verdwenen. Geboortemoeders en geadopteerden die met het ICBF te maken hebben gehad, zijn vaak erg kritisch over het instituut.<sup>188</sup>

Bij meldingen van misstanden of problemen werd door het Nederlandse ministerie van Justitie herhaaldelijk gesteld dat het niets kon doen omdat deze zaken zich in een ander land afspeelden en onder buitenlands recht vielen. Vanuit de bemiddelende partijen werd herhaaldelijk aangedrongen op een strenger beleid, maar dit kreeg weinig tot geen opvolging, waardoor de kritiek van deze bemiddelaars, met name van Hogar, toenam. In de pers werd in de jaren zeventig en tachtig een aantal keer gemeld dat adoptieorganisaties bij Justitie aandrongen op strengere regels, maar daar bot vingen.<sup>189</sup>

### 6.3.2 Oud-minister Veldkamp

In 1981 ontstond ophef over de betrokkenheid van oud-minister van Sociale Zaken Gerard Veldkamp bij een illegale adoptie van een kind uit Colombia ten behoeve van een zakenvriend in wiens bedrijf hij commissaris was. Het kind verbleef bij het lepracentrum *Agua de Dios*, waar Veldkamp tweemaal 25.000 dollar naar had overgemaakt. De BIA-contactpersoon had Veldkamp en diens zakenvriend gewezen op de voorwaarden die golden voor adoptie, maar dezen zouden diens adviezen in de wind hebben geslagen. De directeur van BIA had het Nederlandse ministerie van Justitie van de gang van zaken op de hoogte gesteld. Ook de ambassade in Bogotá lichtte het ministerie in en wees de aspirant-adoptieouder op zijn onjuist handelen. De ambassade verleende geen medewerking aan de adoptie. Het kind is uiteindelijk zonder mvv op een Colombiaans paspoort naar Frankrijk gevlogen en Nederland binnengekomen via België, waar het met het Colombiaans paspoort voor een toeristisch verblijf mocht inreizen.<sup>190</sup>

---

186 Interview in Colombia door commissie; zie ook ‘Ring in Colombia Kidnaps Children for Sale Abroad’, *New York Times*, 16-08-1981; *Der Spiegel* (1982); ‘Baby’s worden in Zuid-Amerika verhandeld of ze koopwaar zijn’, *Volkskrant*, 30-12-1986.

187 Bron: interviews door commissie, zowel in Colombia als in Nederland.

188 Bron: interviews in Colombia door commissie.

189 ‘Gewetenloze kinderhandel’, *De Telegraaf*, 12 november 1979.

190 ‘Justitie blijft buiten zaak illegale adoptie’, *Volkskrant*, 23-06-1981; ‘Veldkamp voogd voor vriend: Justitie onderzoekt illegale adoptie’ *Volkskrant*, 19-06-1981; Beantwoording Kamervragen, 1981, Minjus archief, inv.nr. 4458.



Deze affaire leidde tot verschillende Kamervragen. In de beantwoording vanuit het ministerie van Justitie werd gesteld dat er in de zaak Veldkamp niet conform de bestaande richtlijnen ten aanzien van adoptie was gehandeld en dat de handelwijze van weinig respect voor de regels getuigde. In de verdere beantwoording stelde de minister van Justitie dat de betrokkenen weliswaar in strijd met bestaande richtlijnen gehandeld hadden, maar dat van strafbare feiten geen sprake was. Het ministerie van Justitie gaf aan dat het geen aanknopingspunten zag voor een strafrechtelijk onderzoek. De Raad voor de Kinderbescherming gaf daarnaast te kennen dat het niet in het belang van het kind was om het bij de adoptieouders weg te halen.<sup>191</sup>

### 6.3.3 Armero

De stad Armero werd op 13 november 1985 bedolven onder een enorme modderstroom veroorzaakt door de uitbarsting van de vulkaan Nevado del Ruiz. Bij deze ramp kwamen ruim 23.000 mensen om het leven. Er zijn sterke aanwijzingen dat ruim 400 kinderen die door de ramp van hun ouders waren gescheiden, daarna zijn aangeboden voor interlandelijke adoptie naar verschillende landen.<sup>192</sup>

Deze kinderen zijn weggevoerd naar opvangtehuizen in het hele land en langs legale en mogelijk illegale kanalen voor adoptie aangeboden, zowel in Colombia als in het buitenland. Dit was mede mogelijk omdat de registratie van de burgerlijke stand verloren was gegaan in de ramp. Mensen konden met drie getuigen bij de burgerlijke stand zichzelf, maar ook een willekeurig kind als een eigen kind registreren. Dit opende de mogelijkheid fictieve identiteiten te creëren en kinderen die de ramp hadden overleefd voor adoptie aan te bieden. Geboortemoeders meldden dat ze op videobeelden van de ramp, die veelvuldig in het nieuws was geweest, gezien hadden hoe hun kind gered was door hulpverleners, maar dat het kind sindsdien spoorloos was. Na de ramp kwamen steeds meer van dergelijke verklaringen.<sup>193</sup>

In 2006 werd de stichting *Armando Armero* opgericht om de herinnering aan de ramp levend te houden. Sinds 2012 richt de stichting zich op het herenigen van de verloren kinderen met hun ouders. De stichting heeft tot nu toe profielen gemaakt van bijna vijfhonderd kinderen die op zoek zijn naar hun oorspronkelijke familie en van driehonderd ouders of familieleden die op zoek zijn. Een lokaal forensisch laboratorium verricht kosteloos DNA-testen.

Tot nu toe heeft Armando Armero vast kunnen stellen dat ruim zestig van de ongeveer vijfhonderd vermiste kinderen aangeboden zijn voor interlandelijke adoptie – terwijl hun ouders nog in leven waren. De stichting meent aanwijzingen te hebben voor misstanden bij de instanties, omdat uit de relevante ICBF-documentatie die na de ramp was opgesteld pagina's en foto's zijn verwijderd. Twee moeders die hun kinderen na de ramp zijn kwijtgeraakt maar die volgens videobeelden of getuigenissen van reddingswerkers de ramp hadden overleefd, vertelden dat ze alle vertrouwen in de betrokken Colombiaanse overheidsorganisaties waren kwijtgeraakt vanwege het gebrek aan medewerking bij hun zoektocht.<sup>194</sup>

---

191 Beantwoording Kamervragen 1981, MinJus archief, inv.nr. 4458; 'Justitie blij buiten zaak illegale adoptie', *Volkskrant*, 23 juni 1981.

192 Gebaseerd op [www.armandoarmero.org](http://www.armandoarmero.org), en interview commissie in Colombia, 9 januari 2020.

193 Bron: interviews in Colombia door commissie.

194 Bron: interviews in Colombia door commissie.

### 6.3.4 Onregelmatigheden bij Nederlandse bemiddelingsorganisaties

Medio jaren tachtig ontstond discussie tussen Buitenlandse Zaken, Justitie en Hogar over de mvv's voor adoptiekinderen. Ondanks een tegengesteld advies, vroeg Hogar bij adopties geen mvv aan, aangezien voor Colombia formeel geen visumplicht gold. Dit leverde soms problemen op voor de adoptieouders op Schiphol.<sup>195</sup> Uit een inspectieverslag van Justitie van december 1994 blijkt dat de Nederlandse contactpersoon van Hogar in Colombia in de jaren daarvoor een netwerk had opgezet waarbij haar persoonlijke, financiële belangen leidend waren. Volgens de inspectie moest deze persoon daarom vervangen worden. In haar jaarverslag bevestigde Hogar deze gang van zaken. Bovendien bleek de samenwerking met de Nederlandse ambassade in Bogotá door het toedoen van deze contactpersoon problematisch, hetgeen Hogar een slechte naam bezorgde.<sup>196</sup>

Diverse geadopteerden beschuldigden in gesprekken en documenten ook andere contactpersonen van Nederlandse bemiddelaars van betrokkenheid bij misstanden of persoonlijk financieel gewin.<sup>197</sup> Ook werden namen genoemd van andere in Colombia woonachtige Nederlanders en Colombiaanse bemiddelaars. Behalve in bovengenoemde gevallen heeft dit nooit tot aangiften, formele klachten of onderzoek geleid. Ook in de archieven zijn hiervoor geen aanwijzingen gevonden.

### 6.3.5 Verduistering van staat in Colombia

Verduistering van staat is het opzettelijk onzeker of onduidelijk maken van iemands afstamming c.q. werkelijke afkomst. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door – ten onrechte – op te geven dat geboorteouders onbekend zijn. In Colombia kan bij de adoptie een nieuw geboortecertificaat worden opgemaakt waarbij het kind de namen van de adoptieouders krijgt en soms een Nederlandse voornaam. Als de oorspronkelijke papieren niet goed bewaard blijven, geeft dit nieuwe certificaat onvoldoende aanknopingspunten om de geboortefamilie terug te vinden.<sup>198</sup>

Verduistering van staat en het produceren van onjuiste documenten ging vaak gepaard met omkoping en corruptie. Dit waren veelvoorkomende verschijnselen in Colombia, dat door verschillende Nederlandse en Colombiaanse informanten gekenschetst wordt als een endemisch corrupt land. Op die manier konden afstandsverklaringen en geboortecertificaten met valse namen, geboorteplaatsen en fictieve ouders tegen betaling worden gefabriceerd.

Zeker vóór 1975 was dit eenvoudig, omdat er weinig regelgeving was en de overheid geen toezicht hield. Ook de geboorteouders zelf gaven vaak een valse naam en adres op om de stigmatiserende ongehuwde of buitenechtelijke zwangerschap verborgen te houden. Volgens het ICBF gebeurde dit uit angst voor strafrechtelijke of sociale sancties. Tenslotte hoefde alleen de notaris te geloven wat de geboortemoeders vertelden. Het is bijna onmogelijk om de echte naam van de moeder terug te vinden, aldus het ICBF.<sup>199</sup> Binnen de geldende Colombiaanse

195 Memorandum van ambassade in Bogotá aan MinBZ, 20 juni 1988. NA, MinJus, Beleidsarchief IND, toegang 2.09.5027, inv.nr. 1814; Brief Justitie aan Stichting Hogar, 27 juni 1984, MinJus, Beleidsarchief IND, toegang 2.09.5027, inv.nr. 1810.

196 Inspectieverslag 7-12-1994 en Jaarverslag Hogar 1994 in MinJus archief, OBP 12, Stichting Hogar', inv.nr. 20.

197 Interviews in Colombia en Nederland door commissie.

198 Interviews in Colombia door commissie.

199 Interviews in Colombia door commissie.



procedures krijgen vondelingen een fictieve naam en geboortedatum die is opgegeven door de *defensora de familia* van het ICBF. Dit is dan weliswaar geen valsheid in geschrifte, maar maakt het wel onmogelijk de naamgeving te gebruiken om de geboorteouders te achterhalen.

### 6.3.6 Gebrekkige archivering bij ICBF

In de jaren zeventig en tachtig was er beperkte en incomplete archivering van adoptiedossiers en onderliggende documenten. Ook zijn archieven uit deze jaren vernietigd op basis van verjaringsregels of door natuurgeweld en conflict verloren gegaan. Uit zoektochten door sommige geadopteerden blijkt regelmatig dat in hun ICBF-dossiers de afstandsverklaring ontbrak en persoonsgegevens waren vervalst.<sup>200</sup>

Een tweede complicatie voor zoektochten van geadopteerden kan zijn dat het ICBF over de jaren tachtig en later weliswaar uitgebreidere dossiers heeft, maar slechts een deel van de documentatie meegeeft aan de adoptieouders. Bij wet is vastgelegd dat het ICBF geadopteerden die op zoek zijn naar hun wortels dient te faciliteren. Dit zoekproces kan echter jaren duren omdat de capaciteit bij het ICBF beperkt is en de documenten soms uit de regionale archieven of bij een notaris elders in het land moeten worden opgevraagd.

Een derde complicatie betreft de gebrekkige digitalisering en archivering. Dat maakt zoeken in de immense ICBF-archieven lastig en tijdrovend. Onder geadopteerden bestaat onvrede over de handelwijze van het ICBF, dat als weinig behulpzaam wordt gekenschetst. De geboortefamilie heeft wettelijk geen enkel recht op informatie zodra de adoptie zich heeft voltrokken, ook niet als deze onder verdachte omstandigheden plaatsvond. Dit is voor een aantal geboortemoeders moeilijk te verwerken.<sup>201</sup>

De gehele periode overziend wordt door betrokken partijen onderscheid gemaakt tussen een 'slappe' en 'harde' periode in de Colombiaanse wet- en regelgeving. De eerste term verwijst naar het gebrek aan adoptiewet- en regelgeving dat de Colombiaanse adoptiepraktijk lange tijd kenmerkte. Tijdens de harde periode, die vanaf de jaren tachtig geleidelijk zijn intrede deed, werden strengere eisen gesteld aan adoptieprocedures en archivering. Met name een groot deel van de adoptiedossiers uit de jaren zeventig en tachtig blijkt incompleet of (deels) vernietigd, soms door het ICBF zelf, mede als gevolg van verjaringsregels. Volgens geïnterviewden, zoals wetenschappelijk-juridisch experts waren latere adoptiedossiers vaak vollediger. Met name vanaf 1989, en helemaal na 2006, werd het - althans op papier - moeilijker om documenten te vervalsen.<sup>202</sup>

---

200 Interviews in Colombia door commissie.

201 Interviews in Colombia door commissie.

202 Interviews door commissie in Colombia. Zie ook het recente wetenschappelijke werk: S. Branco, 'The Colombian Adoption House: A Case Study', *Adoption Quarterly* (2020), pp. 1-23. Branco illustreert het proces van vier volwassen Colombiaanse geadopteerden waarin ze erachter komen dat hun adoptiedocumenten incorrect blijken te zijn. Daarnaast beschrijft Branco hun pogingen om achter de juiste informatie over hun afkomst te komen. Tenslotte presenteren de geadopteerden aanbevelingen voor belangenbehartiging om Colombiaanse geadopteerden te ondersteunen in herkomstzoektochten.

## 6.4 Nasleep: adopties uit Colombia, 1998-heden

Na invoering van het HAV in Nederland in 1998 ging de interlandelijke adoptiepraktijk tussen Colombia en Nederland door. Dat blijkt uit onderstaande tabel met adoptiecijfers.

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
178	196	226	208	197	171	104	89	80	49	51	
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	totaal
28	19	18	8	5	6	2	3	3	1	0	1.642

Tabel 7: Aantal officieel geplaatste adoptiekinderen uit Colombia, 1998-heden.

Tussen 1998 en 2018 werden ruim 1.600 Colombiaanse kinderen door Nederlanders geadopteerd. Vanaf 2002 daalde het aantal adoptiekinderen van een kleine tweehonderd in 2002 en 2003, tot enkele tientallen per jaar in de jaren 2005-2011. Sinds 2012 komt een handvol kinderen per jaar naar Nederland, tot geen enkele in 2019-20.

Evenals in de periode vóór 1998 werden misstanden bij adopties vanuit Colombia ook na 1998 gesignaleerd. Vanaf 2009 verschenen er artikelen die over het perspectief van Colombiaanse geadopteerden verhalen.<sup>203</sup> Hieronder volgen daarvan enkele voorbeelden die illustratief zijn voor de signalen van misstanden.

Berichten uit 2005 rapporteerden over de arrestatie van een Nederlands echtpaar dat verduistering van staat wilde plegen door met een Colombiaans kind ingeschreven als hun biologische kind Colombia te verlaten.<sup>204</sup> In oktober 2005 stelde de Inspectie Jeugdzorg ook vast dat de Nederlandse vergunninghoudende bemiddelaar Hogar op bepaalde punten tekortschoot: zo werkte de bemiddelaar niet met professionele medewerkers en was de matchingsprocedure niet op orde. Het rapport van de Inspectie Jeugdzorg toonde een gebrek aan professionaliteit aan. Het bemiddelingswerk van Hogar is gestopt in 2010.<sup>205</sup>

In maart 2012 was er ophef in diverse Nederlandse media over een jongetje uit Dokkum dat zonder goedkeuring van zijn ouders bleek te zijn weggegeven door het ICBF (de Kinderbescherming en de Centrale autoriteit van Colombia) aan de adoptieouders. De zaak kreeg in Colombia veel aandacht door het tv-programma *Séptimo Día*, waarna driehonderd Colombiaanse ouders meldden dat ze op eenzelfde manier hun kind waren kwijtgeraakt. Het leidde tot een onderzoek van de Colombiaanse Justitie naar het ICBF. Naar aanleiding van deze berichtgeving reageerde de Nederlandse overheid met de constatering dat interlandelijke adoptie op vertrouwen berust en er jaarlijks slechts een relatief klein aantal adopties als illegaal bekend zijn: acht à negen op meer dan 705 gevallen in 2010.<sup>206</sup>

203 "Ik ben geen boos adoptiekind", *Eindhovens Dagblad*, 10-10-2009; 'Adoptie blijkt kinderroof; Colombiaantje naar Dokkum zonder akkoord van zijn ouders', *De Telegraaf*, 19-04-2012; 'Fiona vindt zus na 37 jaar terug', *Dagblad van het Noorden*, 13-03-2014; 'Inès weet niet meer of zij die baby wel is', *De Volkskrant*, 08-08-2018

204 'Nederlands stel in cel wegens smokkelen baby; arrestatie colombia', *Trouw*, 22-10-2005; 'Kopers kind opgepakt in Colombia - Nederlands echtpaar probeerde baby land uit te smokkelen', *Algemeen Dagblad*, 22-10-2005.

205 Inspectie jeugdzorg, 'Onderzoek naar de werkwijze bij matching door de Stichting Hogar bij interlandelijke adoptie', oktober 2005, archief Minjus, 'OBP 12, Stichting Hogar', inv.nr. 20.

206 'Adoptie blijkt kinderroof', *De Telegraaf*, 19-04-2012; 'Emotionele ramp in Colombia', *De Telegraaf*, 20-04-2012; 'Herkomst onduidelijk', *Spits*, 20-04-2012.



De commissie ontving meldingen van andere misstanden. Zo vond een Nederlandse organisatie die hulp bij rootszoektochten biedt een moeder die haar zoon in 1999 had afgestaan bij kindertehuis Los Pisingos in Bogotá. De moeder geloofde in eerste instantie niet dat haar zoon haar zocht, want in 2010 had ze bij Los Pisingos navraag naar hem gedaan en toen is haar verteld dat hij nooit is geadopteerd omdat hij kort na de geboorte was overleden. Dit had een dermate negatieve invloed op de moeder dat ze nu niet meer open staat voor contact met haar zoon.<sup>207</sup>

Los Pisingos kwam in 2013 negatief in het nieuws vanwege vastgestelde financiële malversaties en onbehoorlijk bestuur. Het ICBF trok de vergunning in. Het tehuis moest zes maanden sluiten en het adoptieprogramma werd stilgelegd. Al bestaande vermoedens van onderhandse betalingen bij interlandelijke adopties werden bevestigd en een bedrag van 2,3 miljoen dollar was verdwenen naar bankrekeningen in onder andere Panama en de Kaaimaneilanden. De Colombiaanse procureur-generaal stelde vast dat verschillende vestigingen van de stichting zonder enig toezicht hadden gefunctioneerd. Er bleken allerlei onbetaalde rekeningen te zijn en fictieve uitgaven te zijn opgevoerd. De directeur had zeven jaar lang maandelijks bedragen overgemaakt naar een privérekening in Londen.<sup>208</sup>

## 6.5 Belangrijkste bevindingen Colombia

Interlandelijke adoptie uit Colombia kwam in de jaren zeventig op gang. Het land had te maken met politiek geweld en intra-statelijke conflicten, armoede, werkloosheid en ongelijkheid. Wettelijk gezien was er weinig geregeld, interlandelijke adoptie vond lange tijd plaats in de privaatrechtelijke sfeer zonder overheidstoezicht. Individuele tussenpersonen, zoals advocaten en artsen, maar ook criminele netwerken konden profiteren van deze situatie. Dit werkte misstanden rondom adopties in de hand. Deze misstanden traden vooral op bij de zogeheten zelfdoeners, van wie de activiteiten zich grotendeels buiten de officiële kanalen afspeelden, maar ook is er bewijs voor de betrokkenheid van officiële Colombiaanse instanties en tehuizen. De in Colombia alom aanwezige corruptie werkte dit in de hand.

Misstanden bij interlandelijke adoptie tussen Colombia en Nederland varieerden van documentvervalsing, onjuiste betalingen, omkoping, corruptie en fraude tot kinderhandel uit winstbejag, diefstal en kidnapping van kinderen en het onder dwang laten afstaan van een kind.

De Nederlandse overheid was bekend met de misstanden in Colombia, maar heeft haar eigen bevoegdheden als toezichthouder en verstrekker van vergunningen niet gebruikt om ertegen op te treden. Bovendien zag de Nederlandse overheid het niet als haar taak de door de Colombiaanse overheid afgestempelde documenten inhoudelijk te controleren.

---

207 Interviews door commissie.

208 Interviews door commissie.





# 7 Indonesië

## 7.1 Kerncijfers en context

In 1973 kwam de eerste officieel Indonesische geadopteerde naar Nederland.<sup>209</sup> In de tien jaar erna volgden bijna 3.100 geadopteerden. De jaren 1979-1981 vormden een piek waarin gemiddeld meer dan 500 Indonesische kinderen per jaar naar Nederland kwamen. De organisatie BIA/Wereldkinderen bemiddelde bij ruim 1.700 adopties, meer dan de helft van het totaal. In 1981 stopte BIA met bemiddelingswerk vanwege zelfgesignaleerde onbetrouwbare kanalen en gebrekkig inzicht in de adoptiekosten. Anders dan in andere herkomstlanden was in Indonesië een grote verscheidenheid aan Nederlandse bemiddelaars actief: onder andere de stichtingen Flash (150+ kinderen), SOC (150+), Mulia (150), Melatti (ongeveer 130), Immanuel (100), Heerebout (50), Teman Anak Anak (40+) en SBA (40). Ook tientallen zelfdoeners waren actief in Indonesië. Eén voorbeeld hiervan was een zekere Indonesische 'oom', die in zijn eentje betrokken was bij bijna honderd adopties.<sup>210</sup>

De Indonesische overheid voerde in 1981 een tijdelijke adoptiestop in voor Nederland, wat de daling van de aantallen in 1982 verklaarde. Vertraging in het proces verklaarde dat de aantallen niet naar nul gingen. Op 1 januari 1984 werd een formele, permanente adoptiestop van kracht.<sup>211</sup> De adopties die daarvoor in gang waren gezet, vonden nog doorgang.

1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Totaal
1	22	68	110	154	249	515	669	535	279	438	32	3.072

Tabel 8: Aantal officieel geplaatste adoptiekinderen uit Indonesië, 1973-1984.<sup>212</sup>

Indonesië is een land dat bestaat uit honderden eilanden. Het kent vele uiteenlopende etniciteiten, religies, talen en culturen. De interlandelijke adoptiepraktijk tussen Indonesië en Nederland kan niet los worden gezien van de vroegere politieke, sociaaleconomische en culturele banden. Een reden voor Nederlanders om een Indonesisch kind te adopteren was de historische en culturele bekendheid en vertrouwdheid met het land. In de jaren zeventig en tachtig speelden geopolitieke aspecten en diplomatieke strubbelingen tussen de twee landen een rol in de adoptiepraktijk.<sup>213</sup>

209 Het is aannemelijk dat er al vóór 1973 een klein aantal Indonesische kinderen in Nederland werd geadopteerd. De Raad voor de Kinderbescherming te Roermond maakte in december 1967 melding dat documenten van enkele Indonesisch geadopteerden niet "gelijkkluidend" waren. Zie Brief aan hoofdafdeling Privaatrecht Justitie, 28-12-1967, Minjus archief, toegangsnr. 2.09.105, inv.nr. 5210. Ook in 1956 werden adoptieverzoeken ingediend, zie stukken in: Nationaal Archief (NA), BZ-archief, Nederlands Commissariaat te Bandung, toegangsnr. 2.05.61.03, inv.nr. 361.

210 Brief aan het Hoofd van de Directie Vreemdelingenzaken, 'Toelating statenloos adoptiekind', 07-10-1979, NA, Beleidsarchief IND, toegang 2.09.5027, inv.nr. 2712.

211 Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië. Project Historie & Roots' (2019), pp. 10-11. Na 1984 is het in uitzonderlijke gevallen mogelijk voor niet-Indonesiërs om een kind te adopteren. Een vereiste is dat de aspirant-adoptieouders minimaal twee jaar woonachtig zijn in Indonesië, *Ibid.*, p. 16.

212 Gegevens over 1972-1983 uit Hoksbergen, 'Vijftig jaar adoptie in Nederland', p. 8 (tabel 2A) en pp. 10-11 (tabel 3A). Gegevens van 1984 uit Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië' (2019), p. 5.

213 'Afgifte reispapieren voorlopig halt toegeroepen: Indonesië wil adoptie gaan beperken', *Trouw*, 04-08-1981; Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië', p. 10.

## 7.2 Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Indonesië

De Indonesische adoptiewetgeving vanaf de jaren vijftig kwam deels voort uit de Nederlands-Indische wetgeving uit de koloniale periode. Net als de Nederlandse adoptiewet van 1956, was de Indonesische wet gericht op binnenlandse adoptie en niet op interlandelijke.<sup>214</sup> Van invloed op de algemene Indonesische wetgeving was dat het erfrecht via verschillende lijnen (vader, moeder of beiden) kon lopen, wat bepaald werd door verschillende religieuze en lokale gebruiken.<sup>215</sup> Een uniek aspect van de Indonesische wetgeving tot ten minste 1979 betrof het principe *Adat*. Dit waren lokale Indonesische gewoonten en gebruiken die verweven raakten met formele wet- en regelgeving.<sup>216</sup>

In 1979 implementeerde Indonesië een nieuwe kindbeschermingswet (nr. 4). De wet richtte zich op het welzijn van Indonesische kinderen in het algemeen, en voorzag niet in formele richtlijnen voor (interlandelijke) adoptieprocedures. De aanvullende Circulaire (nr. 2) van het Indonesische Hooggerechtshof van 7 april 1979 bepaalde wel dat adoptie van een Indonesisch kind enkel voltrokken kan worden na tussenkomst en goedkeuring van een rechtbank.<sup>217</sup>

Op 1 januari 1984 zette Indonesië een formele stop op de algehele interlandelijke adoptiepraktijk. Dit gebeurde als gevolg van mislukte pogingen om de gang van zaken te reguleren in de jaren daarvoor (met name 1981-82), en uit maatschappelijke onvrede over vermoedens van onjuist handelen, corruptie, kinderhandel en andere misstanden. Daarbij groeide de invloed van Islamitische stromingen binnen de Indonesische politiek, die interlandelijke adoptie per definitie afkeurden.

### De Indonesische adoptieprocedure

De Indonesische adoptieprocedure werd beïnvloed door het veelal ontbreken van centrale registratie vlak na de geboorte. Registratie van een kind vond meestal plaats op het moment dat dit wettelijk verplicht was, doorgaans wanneer het kind begon met het volgen van onderwijs. Lokale wet- en regelgeving werd van groter belang geacht dan van bovenaf opgelegde verplichtingen vanuit de centrale overheid. Dat is de reden dat centrale registratie weinig voorkwam. Vandaag de dag wordt nog altijd een kwart van alle kinderen niet bij de geboorte geregistreerd. Tevens was het in Indonesië niet altijd gebruikelijk om een achter- of familienaam te hebben. Op officiële documenten werd dit soms opgelost door bij voor- en achternaam dezelfde naam in te vullen, of oningevuld te laten.<sup>218</sup>

De formeel-juridische adoptieprocedure van Indonesië naar Nederland in de periode 1973-84 kende de volgende stappen (de daarbij benodigde documenten staan *schuingedrukt*):

214 De Nederlandse wet stelde dat het te adopteren kind de status van wettig kind kreeg, waarbij de juridische banden met de afstandsouders volledig werd verbroken. De Indonesische wetgeving was minder stringent; het adoptiekind behield de Indonesische nationaliteit en naam. Formeel was de Indonesische wet minder vergaand. Zie: [adoptie-indonesie.nl](http://adoptie-indonesie.nl).

215 Al vóór de Indonesische onafhankelijkheid bestond er adoptiewetgeving en -mechanismen in het land. Dit was echter niet formeel geregeld en betrof in hoofdzaak binnenlandse adopties. Zie A. Cahyono, "Cross-Border Child Adoption: Protection and Challenges in Indonesia." In: Harkrisnowo, Juwana en Oppusunggu (red.), *Law and Justice in a Globalized World* (Londen, 2017), pp. 241-248.

216 Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië', p. 12.

217 Cahyono, "Cross-Border Child Adoption", p. 243.

218 Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië', pp. 11-14.



## 1 *Ouders staan kind af*

Indien Indonesische ouders niet meer voor hun kind konden of wilden zorgen, dan konden zij bij een Indonesische notaris een verzoek indienen afstand te doen van hun kind. Daarna werd de voogdij juridisch overgedragen aan een tehuis of stichting. Daarbij werd een afstandsverklaring opgesteld, bekrachtigd door getuigen (meestal personeel van de notaris of een contactpersoon van de betrokken instantie). De *afstandsverklaring* bevatte persoonlijke gegevens over de geboorteouders en was ondertekend door het dorpshoofd.<sup>219</sup>

## 2 *Tehuis maakt een dossier van het kind*

In het Indonesische tehuis werd gekeken of een kind ter adoptie kon worden aangeboden. Het was wenselijk dat een dergelijk kind beschikte over een geboorteakte (*Sulat Kelahiran*), maar dit was niet altijd het geval. In het tehuis werd een klein dossier opgesteld over het kind, om zo een matching met een potentieel adoptiegezin te bewerkstelligen. Bemiddelaars en tehuizen namen daarover contact met elkaar op om de mogelijkheden tot adoptie af te stemmen.

## 3 *Bemiddelaars matchen kind en adoptieouders*

Nederlandse aspirant-adoptieouders die via het ministerie van Justitie een *beginsel-toestemming* hadden gekregen, konden contact opnemen met Nederlandse adoptiebemiddelaars, zoals BIA/Wereldkinderen of particuliere tussenpersonen. Zij hadden contacten met Indonesische kindertehuizen en kenden de plaatselijke procedure.

## 4 *Indonesische ambassade regelt noodzakelijk documenten*

Na de positieve matching tussen een kind en aspirant-adoptieouders, werd contact opgenomen met de Indonesische ambassade in Den Haag. Die verstuurde de in Nederland benodigde documenten naar de Indonesische instanties.

## 5 *Tehuis draagt kind over aan de adoptieouders*

Met name vanaf 1978 reisden aspirant-adoptieouders vervolgens zelf naar Indonesië. Dat gebeurde meestal begeleid en georganiseerd door bemiddelaars. Daar droeg de Indonesische instantie het kind over aan de ouders en werd een *notarisverklaring* overhandigd. De Nederlandse ouders betaalden de instantie voor de overdracht.

## 6 *Indonesische rechter geeft toestemming voor adoptie*

Vanaf 1978 was in Indonesië een uitspraak nodig via een zitting bij het centrale gerechtshof, de *Dewan Nasional*. Hierbij was ten minste de betrokken Indonesische stichting aanwezig. De geboorteouders waren nooit aanwezig; de adoptieouders soms. Vanaf 1981 was het wettelijk verlicht dat ten minste één aspirant-adoptieouder aanwezig was. Na de zitting werd de voogdijoverdracht formeel beklonken.

## 7 *Kind mag uitreizen naar Nederland*

Na een positieve rechterlijke uitspraak regelde de Indonesische migratiedienst een Indonesisch *uitreisdocument*. Tot slot werden alle bovenstaande documenten ingeleverd bij de Nederlandse ambassade in de hoofdstad Jakarta. Daarna werd een mvv verstrekt en mocht het kind naar Nederland reizen. Vóór 1978 gebeurde dat meestal met escorts, na 1978 door de adoptieouders zelf. Er is echter ook ten minste één gedocumenteerd geval bekend waarbij een kind Nederland binnenkwam op basis van een pas op Schiphol verstrekt inreisvisum.<sup>220</sup> Of dit incidenteel of structureel voorkwam is onbekend.

219 De ondertekening door het dorpshoofd werd wettelijk erkend, wat duidde op het belang van het eerdergenoemde informeel-juridische principe van *Adat*.

220 E-mail van geadopteerde, bijlage: brief van 17 april 1979. Uit deze bijgevoegde brief bleek dat tehuis Kasih Bunda de Vreemdelingendienst te Schiphol verzocht een inreisvisum te verlenen, in plaats van de Nederlandse ambassade in Jakarta. Dit werd gedaan met een beroep op drukte tijdens het vakantie seizoen.

## 8 *Adoptie wordt in Nederland bekrachtigd*

Na aankomst in Nederland werd het kind meteen medisch onderzocht. In de dagen erna werd een *verblijfsvergunning* aangevraagd bij de vreemdelingenpolitie. Via de kantonrechter werd de voogdij geregeld. Eén jaar later kon het kind formeel naar Nederlands recht worden geadopteerd, waarmee het de wettig-kind-status en de Nederlandse nationaliteit kreeg.

## 7.3 Casuïstiek

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat in de adoptiepraktijk tussen Indonesië en Nederland grootschalige misstanden voorkwamen. Er zijn concrete aanwijzingen voor kinderhandel, kidnapping en diefstal. Ook signalen van documentvervalsing, verduistering van staat, fraude en corruptie door tussenpersonen en malafide tehuizen kwamen herhaaldelijk naar voren. De Nederlandse overheid was vanaf ten minste november 1977 op de hoogte van de signalen van misstanden. De vermoedens werden in ieder geval sinds 1979 geuit door de Indonesische autoriteiten zelf. Er werd ook veelvuldig over misstanden gepubliceerd in zowel internationale, Indonesische als Nederlandse media. Hieronder worden als voorbeeld zes in detail gedocumenteerde casussen besproken die elkaar in de tijd opvolgen. Samen zijn ze exemplarisch voor het signaleren en plaatsvinden van misstanden in de Indonesisch-Nederlandse adoptiepraktijk. De casussen tonen ook de rol van de Nederlandse overheid en bemiddelaars daarbij.

### 7.3.1 Dubbelrol tussenpersoon, december 1976-oktober 1978

In december 1976 bracht de directeur van het BIA een werkbezoek aan Indonesië. De Nederlandse Vereniging van Pleeggezinnen (NVP), één van de voorlopers van BIA, had daar een lokaal contactpersoon die assisteerde bij de adoptiebemiddelingen. Zij was tegelijkertijd werkzaam bij de Nederlandse ambassade in Jakarta. BIA vermoedde echter dat haar handelen niet zuiver was. Na enkele gesprekken met haar wenste BIA begin 1977 niet langer samen te werken. Het vermoeden bestond dat ze twijfelachtig opereerde en geen openheid gaf ten aanzien van de door haar berekende adoptiekosten. BIA suggereerde aan de Raad voor de Kinderbescherming dat er directe aanleiding was om haar bemiddelingsactiviteiten aan banden te laten leggen.<sup>221</sup>

In april 1978 besprak Buitenlandse Zaken met de ambassade in Jakarta de rol van de contactpersoon. Beiden plaatsten vraagtekens bij haar dubbelrol van zowel ambassade-medewerker als adoptiebemiddelaar. Daarop stelde de ambassade een onderzoek in dat tot de conclusie leidde dat er geen gegronde aanwijzingen waren om haar te ontslaan. De benodigde adoptiedocumenten waren gecontroleerd en bleken te kloppen.<sup>222</sup> In oktober 1978 waarschuwde BIA de Kinderbescherming dat de contactpersoon werkzaam was voor andere bemiddelaars. Ook werd ze herhaaldelijk in verband gebracht met kinderhandel.<sup>223</sup>

221 Brief Directeur BIA aan Raad voor de Kinderbescherming, 28-11-1977, NA, Beleidsarchief IND, 2.09.5027, inv.nr. 1810.

222 Nota Directie Vreemdelingenzaken, Ministerie van Justitie aan Hoofd van de Afdeling Verblijfsregelingen, 04-04-1978, NA, Beleidsarchief IND, toegangsnummer 2.09.5027, inv.nr. 1810.

223 <https://www.adoptie-indonesie.nl/adoptie-organisaties-indonesie/>; Brief van Bestuur Flash aan ministerie van Justitie, 21-06-1979, Minjus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 5302.



Hoe deze casus verder verliep, en of is opgetreden tegen haar handelen heeft de commissie niet kunnen vaststellen op basis van het onderzoeksmateriaal.

### 7.3.2 Vermoedens van misstanden in media, augustus 1979

Begin augustus 1979 werd in de Nederlandse media veelvuldig gesproken over adoptie-misstanden in Indonesië. De Indonesische politie arresteerde in die periode verdachten van kinderhandel, waaronder een ambtenaar van de burgerlijke stand en een vroedvrouw. De samenwerkende verdachten zouden arme families benaderd hebben om hun kind af te staan voor geld. De kinderen zouden vervolgens zijn doorverkocht aan tehuizen, waar ze voor interlandelijke adoptie beschikbaar werden gesteld. Hierbij zou sprake zijn geweest van onder andere documentvervalsing, fraude, corruptie en kinderhandel. De Nederlandse media rapporteerden dat ten minste dertig kinderen via deze weg in Nederland terecht waren gekomen. *De Telegraaf* meldde vervolgens dat Justitie geen poging ging ondernemen de betreffende kinderen op te sporen, omdat het ministerie ervan uitging dat Nederlandse adoptieouders niet opzettelijk illegaal te werk waren gegaan om hun adoptiekind te krijgen. Bovendien zouden de thans aanwezige kinderen al gewend zijn aan hun nieuwe thuisland.<sup>224</sup>

De Nederlandse bemiddelaar Stichting Overzeese Contacten (SOC) ondervond vanaf september 1978 om onduidelijke redenen problemen met de Indonesische autoriteiten. De autoriteiten bemoeilijkten het verstrekken van de uitreisdocumenten aan de via SOC bemiddelde adoptiekinderen.<sup>225</sup> Rond augustus 1979 adviseerde J.S. Nasution (hoofd van de Indonesische Raad voor Maatschappelijk Welzijn) de Indonesische overheid om de samenwerking met SOC te beëindigen. SOC werd in 1980 opgeheven, waarna betrokkenen een nieuwe organisatie oprichtten, stichting Kind en Toekomst. Uit het onderzoeksmateriaal is niet eenduidig op te maken of SOC betrokken was bij misstanden, of slachtoffer van een algemene maatregel vanuit Indonesië. De casus toont echter wel aan dat de Indonesische overheid poogde de veelheid aan Nederlandse bemiddelaars te beperken en daarmee gepaard gaande mogelijke misstanden in te perken.<sup>226</sup>

---

224 Zie de volgende krantenartikelen: 'adoptieschandaal in Indonesië'; 'Babyhandel opgerold: „Weesjes” duur verkocht', *De Volkskrant*, 08-08-1979; 'Handel in kinderen op Java', *De Waarheid*, 09-08-1979; 'Geruchten over adoptieschandalen in Bangla Desh en Indonesië', *Nederlands Dagblad*, 09-08-1979; 'Bende koopt baby's op voor adoptie', *Nieuwsblad van het Noorden*, 08-08-1979; 'Illegale baby's uit Indonesië mogen blijven', *De Telegraaf*, 09-08-1979.

225 Brief van Stichting Overzeese Contacten aan Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenzaken, 27-09-1978, NA, beleidsarchief IND, 1956-1985, toegang 2.09.5027, inv.nr. 2712.

226 Gespreksverslag Hoofd Directie Kinderbescherming met BIA-directeur, 28-8-1979, MinJus, toegang, 5000.017, inv.nr. 5302.

### 7.3.3 Handelen van Flash op het eiland Biak in West-Irian, 1979

Vanaf eind augustus 1979 ontstond aandacht in de media over vermeende kinderhandel vanuit Indonesië, in het bijzonder voor een adoptieschandaal op het eiland Biak. Bemiddelaar Flash werd ervan verdacht een leidende rol te hebben gespeeld in dit schandaal, waarbij voorbereidingen werden getroffen om ruim driehonderd kinderen illegaal naar Nederland te adopteren. De kinderen zouden ter adoptie worden aangeboden omdat zij wees waren, wat niet waar bleek. Onder andere een Nederlandse ontwikkelingswerker ter plaatse waar- schuwde het Openbaar Ministerie voor de plannen van Flash.<sup>227</sup>

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie, alsook de ambassade in Jakarta spraken en correspondeerden uitgebreid over de Biak-casus in de loop van augustus-september 1979. Er waren uitvoerige gesprekken tussen de Directie Kinderbescherming en Flash naar aanleiding van de signalen op Biak.<sup>228</sup> Justitie stelde daarop een kort inventariserend onderzoek in. Interne correspondentie toonde uiteindelijk aan dat Justitie twijfelde over de strafbaarheid van het handelen van Flash. In eerste instantie werd hierover opgemerkt dat:

*“Iemand die opzettelijk in het buitenland een kind ‘ronselt’ en met het oogmerk van adoptie, een en ander gedekt door een schijnadoptie-zitting die met behulp van enige steekpenningen is georganiseerd en/of door via corruptie verkregen documenten, naar Nederland brengt of laat komen, zich schuldig maakt aan het misdrijf van art. 279 Sr.”<sup>229</sup>*

Een betrokken ambtenaar concludeerde echter: “Misschien werkt FLASH niet helemaal zoals behoort, maar het artikel in *Trouw* vind ik, gezien de voorhanden gegevens, op weinig gegrond. Geen bewijs voor enig strafbaar feit.”<sup>230</sup>

Ook werden Kamervragen gesteld over het handelen van Flash op Biak. De verantwoordelijk staatssecretaris van Justitie werd gevraagd de onderzoeksresultaten te delen met de Kamer. De staatssecretaris antwoordde later dat ze geen aanleiding zag tot een uitgebreid onderzoek, omdat volgens Justitie niet was gebleken dat Flash de adoptierichtlijnen had veronachtzaamd.<sup>231</sup> Uiteindelijk stelde zij in de media dat Flash “niet op ontoelaatbare wijze kinderen uit West-Irian voor adoptie naar Nederland [had] gehaald.” Daarmee werd de zaak afgedaan. Flash bleef de jaren erna, tot de adoptiestop van 1984, bemiddelen bij Indonesische adopties.<sup>232</sup>

227 ‘Verwarring over Vakantiereisje’ Kinderen Nieuw-Guinea dupe adoptieschandaal’, *Trouw*, 24-08-1979; ‘Onderzoek naar adoptie van Papoea-kinderen’, *Trouw*, 24-09-1979; ‘Kinderbescherming onderzoek praktijken van adoptiebureau’, *Nederlands Dagblad*, 25-08-1979; Brief ontwikkelingswerker van Gereformeerde Kerken aan Openbaar Ministerie van Justitie, 25-08-1979, MinJus, toegang: 5000.017, inv.nr. 5302.

228 Gespreksverslag Hoofd Directie Kinderbescherming met voorzitter van Flash, 30 augustus 1979, MinJus archief, toegang 5000.017, inv.nr. 5302.

229 Interne nota Justitie t.b.v. Kamervraag Nijpels over Flash, 20-09-1979, MinJus, toegangsnr. 5000.017, inv.nr. 5302.

230 Ibid.

231 Kamervraag Nijpels (VVD), aan staatssecretaris van Justitie, betreft: ‘Onderzoek naar de activiteiten op het gebied van adoptie-bemiddeling door de stichting Flash’, 30-08-1979/02-10-1979.

232 ‘Staatssecretaris Haars na onderzoek: Adoptiekinderen Irian toelaatbaar’, *Trouw*, 03-10-1979.

### 7.3.4 Baby farm van Indonesische vroedvrouw, december 1980

In december 1980 kwam een grootschalige zwendel aan het licht: een Indonesische vroedvrouw werd opgepakt nadat er op haar zolder achttien baby's werden gevonden. De baby's waren bestemd om ter adoptie te worden aangeboden aan westerse echt)paren, voornamelijk Nederlanders. De vroedvrouw zou hiervoor duizend gulden per kind ontvangen; de geboorteparenten tweehonderd gulden. De vroedvrouw werkte voor een niet nader bekende Nederlandse bemiddelende partij. De Indonesische autoriteiten doekten de zogenoemde *baby farm* op.<sup>233</sup> Het is onbekend wat er met de kinderen gebeurd is.

Dergelijke vermoedens van het bestaan van *baby farms* kwamen vaker voor.<sup>234</sup> Deze zorgen werden ook veelvuldig geuit in de Nederlandse media, met expliciete aandacht voor de rol van vroedvrouwen in louche netwerken.<sup>235</sup> De Nederlandse autoriteiten corresponderden veelvuldig over de casus. Zowel Buitenlandse Zaken als de ambassade benadrukten dat Indonesië strengere maatregelen moest treffen tegen dergelijke uitwassen. Zelf ondernam Nederland geen verdere actie, zoals blijkt uit het onderzoeksmateriaal.<sup>236</sup>

---

233 Baby farms waren plekken waar vrouwen (al dan niet tegen hun wil, en/of tegen een vergoeding) bevielen, waarna het kind werd afgestaan voor adoptie.

234 Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië', p. 15; D. Deijle *Postpakketjes van overzee: Gelegaliseerde kinderhandel in adoptie van kinderen uit Indonesië* (Brónsgreun: Steyl, 2020), p. 69 Zie ook: Wereldkinderen Tijdschrift, jaargang 1979, nummer 3, 'Kinderhandel in Indonesië'. Daarin staat: "Velen van U zullen opgeschrikt zij door de berichtgeving in de pers, radio en TV over de kinderhandel in Indonesië ten behoeve van adoptie in Nederland. Er zijn volgens de berichten enkele personen op Midden-Java gearresteerd die baby's' van arme, meest ongetrouwde moeders kochten, die vervolgens voorzagen van vervalste papieren, waarna ze via tussenpersonen met "enige" winst ter adoptie in Nederland werden aangeboden. Het juiste Nederlandse kanaal is ondanks vele geruchten nog steeds niet precies bekend. De zaak is trouwens niet erg recent, want deze kwestie speelt reeds enige maanden. Hoe de vork precies in de steel mag zitten, dit vooral geeft nogmaals duidelijk aan, dat niet alle kanalen betrouwbaar zijn en het BIA en de verenigingen met de uiterste zorgvuldigheid te werk moeten gaan bij het opbouwen van hun contacten."

235 'Weer arrestaties Kinderhandel Indonesië', *Het Vrije Volk*, 20-11-1979; 'Gevonden op vliering van vroedvrouw Baby's in Jakarta, voor adoptie-ouders in Nederland bestemd', *Leeuwarder Courant*, 30-12-1980; 'adoptieschandaal in Indonesië: Babyhandel opgerold, „Weesjes” duur verkocht', *De Volkskrant*, 08-08-1979; 'Weer arrestaties Kinderhandel Indonesië', *Het Vrije Volk*, 20-11-1978; 'Baby's onvoerd in Indonesië voor adoptie', *Nieuwsblad van het Noorden*, 09-06-1981; 'Indonesische baby's vooral in Nederland verkocht', *De Waarheid*, 30-12-1981; 'Gevonden op vliering van vroedvrouw Baby's in Jakarta, voor adoptie-ouders in Nederland bestemd', (*Leeuwarder Courant*, 30-12-1980).

236 Bericht uit Persspiegel, 'opvangcentrum van babies in Jakarta-oost ontdekt. Politie onderzoekt een syndicaat voor de verkoop van Babies naar het buitenland.' 29-12-1980; Codebericht van Ambassade Jakarta aan BZ 'Kinderhandel' 30-12-1980, NA, BZ-archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427.

### 7.3.5 Kurniawati, juni 1981-juli 1982

Nadat het meisje Kurniawati in het najaar van 1980 was ontvoerd kwam het met onjuiste papieren bij een Nederlands echtpaar in Friesland terecht. Haar geboortevader spande in Indonesië een rechtszaak aan tegen de adoptie.<sup>237</sup> De casus wordt hieronder besproken, omdat de zaak een belangrijke aanleiding vormde voor de Indonesische autoriteiten om een adoptiestop in te voeren (in juli 1981 een tijdelijke stop; per 1984 een permanente). De zaak kreeg in zowel Indonesische als Nederlandse media veel aandacht en leidde tot intensieve publieke discussies en Kamervragen.<sup>238</sup> Mede door deze casus groeide in beide landen de maatschappelijke kritiek op adopties uit Indonesië naar Nederland.

Na te zijn gekidnapt uit haar geboortedorp was Kurniawati via tussenpersonen verkocht, waarna zij in het kindertehuis Kasih Bunda terecht kwam. Van daaruit was ze door een Nederlands echtpaar geadopteerd. Dat echtpaar gaf later aan niet op de hoogte te zijn van het feit dat Kurniawati nog geboortelouder had en beloofde haar terug te brengen bij hen.<sup>239</sup>

Zowel de Nederlandse als Indonesische media rapporteerden uitgebreid over de zaak.<sup>240</sup> De casus mondde uit in een langslpende rechtszaak waarbij de geboortelouder van Kurniawati de adoptie aanvochten. De rechtszaak leverde uiteindelijk niets op. De eis werd niet ontvankelijk verklaard, waarna de Indonesische overheid een diplomatiek middel inschakelde om Nederland onder druk te zetten: de Indonesische migratiedienst vaardigde tijdelijk geen reisvisa meer uit voor naar Nederland te adopteren kinderen. In de praktijk betekende dit effectief een tijdelijke adoptiestop.<sup>241</sup>

Meerdere Nederlandse partijen raakten hierna betrokken bij de casus. Justitie, Buitenlandse Zaken en de ambassade in Jakarta correspondeerden veelvuldig over de zaak in het najaar van 1981. Zij stelden dat de algemene betrekkingen tussen Nederland en Indonesië op het spel stonden. De toestand rondom Kurniawati raakte hiermee sterk gepolitiseerd.<sup>242</sup>

De Nederlandse ambassade en Buitenlandse Zaken vreesden dat de Kurniawati-casus de diplomatieke betrekkingen met Indonesië ernstig zou schaden. Zij benadrukten daarom dat de casus losgezien moest worden van de bredere adoptiepraktijk. Onderzoeksmateriaal toont aan dat de Nederlandse overheid zich eerst afzijdig hield, maar dat politieke druk vanuit Indonesië haar dwong mee te werken aan het vinden van een oplossing.<sup>243</sup>

Vanaf eind juli 1981 was de Nederlandse ambassade in Jakarta op de hoogte van de zaak, maar deed niets. Dat blijkt uit correspondentie over de Kurniawati-casus tussen de ambassade en

237 Bericht uit de Perspiegel, 'Reeds 100 Indonesische geadopteerde kinderen in Nederland?', 17-07-1981, NA, BZ-archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427. Zie ook Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië', p. 16.

238 Kamervragen Haas-Berger (PvdA), aan staatssecretaris van Justitie, mede aan de Minister van Buitenlandse Zaken, betreft: 'Het overbrengen van Indonesische aspirant-adoptiekinderen naar Nederland', 15-10-1981/04-12-1981.

239 Brief adoptie-echtpaar aan de geboortelouder, 4-06-1981, NA, BZ-archief, toegang 2.05.330, inv.nr. 6427.

240 'Pleegkind uit Indonesië zou zijn ontvoerd', *NRC Handelsblad*, 23-07-1981 en 'Kind uit Fries gezin wellicht opgeëist: Adoptie uit Indonesië soms illegaal', *Volkskrant*, 24-07-1981.

241 'Voorlopig geen uitreisvisa adoptiekinderen in Djakarta', *Leeuwarder Courant*, 25-07-1981. Ontvangen Telexbericht namens Ambassade Jakarta aan ministerie van BuZa, 'visa voor geadopteerde kinderen', 23-07-1981, NA, BZ-archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427. Zie ook Interne Nota Justitie, 09-11-1981, Minjus archief, inv.nr. 5387.

242 'Parlementslid Indonesië vraagt regering om bemiddeling terugkeer Kurniawati naar ouders', *Leeuwarder Courant*, 14-07-1982.

243 Memo BZ, betreft: 'Adoptie Indonesische kinderen', 12-11-1981, NA, BZ-archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427.





het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>244</sup> Het was volgens deze partijen de bedoeling dat het meisje eind juli 1981 terug zou zijn bij haar geboortelouder, maar om onduidelijke redenen gebeurde dat niet. In november correspondeerden ambtenaren bij Buitenlandse Zaken intern over de mogelijkheid om Kurniawati's adoptielouder een nieuw adoptiekind te geven, in het geval Kurniawati terug zou gaan naar Indonesië.<sup>245</sup>

Uiteindelijk concludeerde Buitenlandse Zaken: "achteraf is evenwel gebleken dat bij het afstaan van het kind sprake is geweest van onjuiste handelingen, waarvan noch de rechter, noch de pleegouder op de hoogte waren."<sup>246</sup> Kurniawati is nooit teruggebracht bij haar oorspronkelijke ouders. De Indonesische regering deed hier wel meerdere oproepen toe, en verklaarde de adoptie in eigen land zelfs juridisch ongeldig, maar dit mocht niet baten.<sup>247</sup>

### 7.3.6 Kindertehuis Kasih Bunda

De onthullingen in de media rondom Kurniawati veroorzaakten een domino-effect waarbij meer mogelijke ontvoeringszaken van Indonesische kinderen en illegale adopties aan het licht kwamen. De Indonesische publieke opinie keerde zich meer en meer tegen interlandelijke adoptie, en in het bijzonder tegen de Indonesische stichtingen die daarbij betrokken waren.<sup>248</sup>

Kurniawati was na haar ontvoering bij het tehuis Kasih Bunda gebracht. De directeur van het tehuis had in 1980, een aantal maanden eerder, een half jaar gevangenisstraf opgelegd gekregen voor documentvervalsing en medeplichtigheid aan kinderdiefstal.<sup>249</sup> Zij was jarenlang een sleutelfiguur binnen de adoptiepraktijk tussen Indonesië en Nederland. Zo was ze al betrokken bij het 'eerste' naar Nederland geadopteerde kind in 1973. Na de misstanden van 1980-81 werd Kasih Bunda door de Indonesische autoriteiten op een zwarte lijst gezet. Dit weerhield het tehuis er niet van een doorstart te maken onder de naam Yayasan Bina S(e)jahtera.<sup>250</sup>

---

244 Telexbericht namens Ambassade Jakarta aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Adoptie ontvoerd meisje,' 22-07-1981; Telexbericht van Ambassade Jakarta aan ministerie van BZ, 'visa voor geadopteerde kinderen,' 23-07-1981; Codebericht namens BZ aan Nederlandse ambassade Jakarta, 'Adoptie Indonesische kinderen' 17-09-1981; Concept memorandum van [DAZ/JZ] aan minister van BZ, 19-11-1981, alle documenten in: NA, BZ archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427.

245 Spoed Memorandum BZ, 'Indonesië; adoptiekwestie', 10-11-1981, NA, BZ-archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427.

246 Concept memorandum aan minister van BZ, 19-11-1981, NA, BZ-archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427.

247 M. Schrover, 'Parenting, citizenship and belonging in Dutch adoption debates 1900-1995', *Identities*, 11 (2020), pp. 1-19.

248 Bericht uit de Persspiegel, 'Reeds 100 Indonesische geadopteerde kinderen in Nederland?' (17-07-1981); 'Vele kinderonvoeringen achter adopties' 17-7-1981, 20-07-1981; ontvangen Telexbericht Ambassade Jakarta aan Ministerie BZ, 22-07-1981; bericht uit Persspiegel, '1. Een ander ontvoerd kind in Nederland terechtgekomen (zie PS. dd 27-7-81 sub 1)' 28-07-1981. Alle Persspiegel-artikelen in: NA, BZ-archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427. In de volgende Nederlandse artikelen werd er vanuit gegaan dat kinderverhandeling in Indonesië plaatsvond: 'Baby's ontvoerd in Indonesië voor adoptie', *Nieuwsblad van het Noorden*, 09-06-1981; 'Onrust in Indonesië over 'kinderhandel' neemt toe: weer ontvoering adoptiekind gemeld', *Trouw*, 28-07-1981; 'Gezin Bloemendaal te goeder trouw: 'die adoptiebaby werd ontvoerd'', *Het vrije volk*, 28-07-1981; 'Onrust in Indonesië over kinderverhandeling', *De Waarheid*, 29-07-1981; 'Controle nodig op bemiddeling', *NRC Handelsblad*, 31-07-1981. Bericht van Persspiegel, 'Regering verzocht adoptiepraktijken te onderzoeken (Zie PS dd.24-7-1981)', 27-07-1981, NA, BZ-archief, toegangsnr. 2.05.330, inv.nr. 6427.

249 Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië' (2019), p. 15.

250 Deijle, *Postpakketjes van overzee*, p. 93 en p. 265.

Recent verklaarden geïnterviewden dat er veel mis was met Kasih Bunda. Zo zou het weeshuis gefungeerd hebben als distributiecentrum voor interlandelijke adoptie. Kinderen die terecht kwamen bij Kasih Bunda waren onder valse voorwendselen bij hun ouders weggehaald. Hen werd beloofd dat de kinderen in het rijke westen een goede opleiding zouden krijgen, en op hun achttiende weer zouden terugkeren. Dat gebeurde echter nooit.

De commissie ontving van meerdere Indonesisch geadopteerden documenten die niet klopten.<sup>251</sup> Een aantal van hen was afkomstig uit Kasih Bunda. Zo hebben twee geadopteerde zussen twijfels of ze daadwerkelijk biologische zussen zijn. Deze twijfels komen voort uit niet-corresponderende gegevens in hun adoptiedossiers. De handtekening van hun geboortevader was bijvoorbeeld op verschillende documenten niet hetzelfde en er zijn aanwijzingen dat de handtekening van hun geboortemoeder is vervalst. Dit duidde op fraude. Het dossier van een andere geadopteerde was onvolledig: zo ontbraken de in Indonesië verplichte achtergrondrapportage, de medische verklaring en de voogdijoverdracht.<sup>252</sup>

## 7.4 Nasleep: adopties uit Indonesië, 1984-heden

BIA stopte in 1981 met adoptiebemiddeling in Indonesië. De bemiddelingstak van Wereldkinderen was al eerder gestopt. Beide organisaties vonden de Indonesische adoptiepraktijk onbetrouwbaar. Dat gold met name voor de financiële aspecten: adoptiekosten konden in Indonesië oplopen tot meer dan 5.000 gulden per kind, terwijl BIA/Wereldkinderen slechts de helft van dat bedrag inzichtelijk kon krijgen. De niet-aflatende stroom berichtgeving over vermoedens van *baby farms*, kinderroof en dergelijke leidde tot een negatieve reputatie voor Indonesië als herkomstland.<sup>253</sup> Dit weerhield anderen, waaronder Flash en Kind en Toekomst, er niet van tot de permanente adoptiestop in 1984 door te gaan met bemiddeling.

Terugkijkend op de periode dat adoptie vanuit Indonesië mogelijk was, schreef een kritisch Wereldkinderen-bestuurslid in 1987 op sarcastisch-bedoelde wijze:

*“Een aantal jaren geleden ging het met Indonesië net zo. Iedereen die snel en betrekkelijk goedkoop uit wilde zijn, vertrok naar onze ex-kolonie. Met ladingen tegelijk gingen de kinderen het land uit. Overheidsdienaren keken als op commando een andere kant op. Het geld bleef maar rollen. Tot het niet langer kon omdat de gedachte postvatte dat Indonesië een ander woord voor kinderhandel was. Toen gingen van de ene op de andere dag de grenzen dicht, ook voor de enkele bemiddelaar die zich niet hoefde te schamen. Sindsdien komt er geen kind meer uit hoewel er natuurlijk heel veel kinderen gebaat zouden zijn bij adoptie.”<sup>254</sup>*

Indonesië is sinds de adoptiestop van 1984 terughoudend in haar adoptiebeleid. Interlandelijke adoptie is formeel-juridisch gezien niet bij wet verboden, maar het is voor buitenlandse aspirant-adoptieouders dermate ingewikkeld een kind te adopteren, dat het feitelijk onmogelijk is.<sup>255</sup>

251 Interview door commissie en aan commissie toegestuurde documenten van geadopteerden.

252 Door commissie ontvangen verslag over adoptie van twee geadopteerden.

253 Wereldkinderen, 'Adopties uit Indonesië', p. 15.

254 Wereldkinderen tijdschrift, 'Rekel. Brood met beleg', jaargang 1987, nummer 4, p. 14.

255 Indonesië heeft nooit het HAV ondertekend. L. Bakarbesy en D. Purnama Anugerah, 'Implementation of the best interest of the child principles in Intercountry Adoption in Indonesia', *Yuridika* 33:1 (2018), pp. 74-92.



Mediaberichtgeving aangaande Indonesische adoptiemisstanden kwam na de eeuwwisseling weer op, met name na 2004. Dit had deels te maken met het feit dat volwassen geadopteerden met hun persoonlijk verhaal naar buiten traden in de pers.<sup>256</sup> Ook staken recent weer geruchten over kinderhandel de kop op. Zo zijn in oktober 2018 vier Indonesiërs gearresteerd die via sociale media baby's probeerden te verkopen aan westerse echt)paren.<sup>257</sup>

Ondanks de adoptiestop zijn sinds de jaren negentig nog enkele adopties vanuit Indonesië naar Nederland voorgekomen, waarbij soms misstanden werden vermoed. Zo zijn twee gedocumenteerde, los van elkaar staande, gevallen bekend waarbij Indonesische baby's met een onjuiste geboortakte naar Nederland zijn gekomen. De officiële procedures waren daarbij omzeild. Beide casussen speelden zich af tussen 2004 en 2011.<sup>258</sup>

## 7.5 Belangrijkste bevindingen Indonesië

Alle denkbare vormen van misstanden – van onjuiste documenten tot kinderhandel en *baby farms* – kwamen voor bij adopties vanuit Indonesië. De Nederlandse overheid en de ambassade in Jakarta waren hiervan vanaf ten minste november 1977 op de hoogte. In 1979-81 kwamen de meeste signalen van misstanden voor, zo blijkt uit alle mediaberichten, overheids-correspondentie (hoofdzakelijk binnen de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken en de ambassade), Kamervragen en recente interviews.

De Nederlandse overheid heeft nooit actief ingegrepen om misstanden tegen te gaan. Zo stelde Nederland geen onderzoek in naar de rol en verantwoordelijkheden van de verdachte Nederlandse bemiddelaars in Indonesië, zoals SOC. Na de tijdelijke adoptiestop van 1981 heeft Nederland, ondanks diplomatieke strubbelingen met Indonesië, de adoptieprocedures niet verbeterd. Na politieke en diplomatieke druk vanuit Indonesië en media-aandacht, met name aangaande de Kurniawati-casus, heeft de Nederlandse overheid zich er achter de schermen wel actief mee beziggehouden. Dat leidde destijds niet tot noemenswaardige beleidsaanpassingen.

Er was vanuit de Nederlandse overheid weinig tot geen toezicht en controle op de adoptiepraktijk met Indonesië. Vereiste documenten werden alleen op volledigheid, maar niet inhoudelijk op authenticiteit gecontroleerd. Toezicht op de vele kleine en grotere bemiddelende partijen was minimaal en ontbrak bij de vele zelfdoeners.

---

256 Zie met name de krantenartikelen: 'Donkere kindjes zijn goedkoper dan lichte', *De Stentor*, 16-12-2003; 'Smokkel kinderen uit Atjeh', *De Stentor*, 04-01-2005; 'Criminelen misbruiken zeebeving', *Dagblad van het Noorden*, 04-01-2005; 'Unicef: 29 procent slachtoffers jeugd – Tsunami treft kinderen zwaar', *De Stentor*, 05-01-2005; 'Adoptiereel Indonesië topje van de ijsberg', *Telegraaf*, 16-03-2006; 'Ik besef nu dat mijn leven hier in Nederland is', *Algemeen Dagblad*, 02-06-2006; 'Ziekenhuis verkoopt baby om rekening keizerssnede', *Algemeen Dagblad*, 03-02-2009; 'Salomonsoordeel over de kleine Yosi', *Algemeen Dagblad*, 20-02-2009; 'Een kleurling in Staphorster klederdracht', *Reformatorisch Dagblad*, 06-01-2011; 'De geuren, de mensen, ik kwam thuis', *Reformatorisch Dagblad*, 13-01-2011; 'Uitgekozen; vermist', *Leeuwarder Courant*, 10-02-2012; 'Spoorloos', *de Volkskrant*, 16-09-2013; 'Baby ontfoetseld', *Telegraaf*, 19-04-2014.

257 'Babies for sale: ASEAN's insidious underground baby market', 19-10-2018.

258 Chronologisch overzicht van verloop van de casus en aangeleverde documenten en E-mail van ambassade Jakarta, 23-09-2011 in BZ-archief, BZ-2018.495956, DCM, toegang: 3200.175, Inv.nr. 43510.

Van sommige bemiddelaars, waaronder SOC en Flash, werd vermoed dat zij betrokken waren bij adoptiemisstanden. Dit is op basis van het door de commissie bestudeerde onderzoeksmateriaal echter niet eenduidig vast te stellen. Nederlandse overheidsfunctionarissen waren voor zover bekend zelf niet betrokken, al werden wel vraagtekens gezet bij de dubbele rol van een Indonesische medewerker op de Nederlandse ambassade.



# 8 Sri Lanka

## 8.1 Kerncijfers en context

In 1973 kwam het eerste adoptiekind uit Sri Lanka naar Nederland. In de jaren erna volgden er tientallen, soms honderden, per jaar. In de jaren 1982-1992 kwamen de meeste kinderen naar Nederland, in 1986 bijvoorbeeld ruim vijfhonderd. Na 1992 namen de aantallen af tot ongeveer tien per jaar. In totaal kwamen er meer dan 3.400 Sri Lankaanse kinderen naar Nederland.<sup>259</sup> De grootste Nederlandse adoptiebemiddelaars in Sri Lanka waren Kind en Toekomst en Flash. Kind en Toekomst heeft bemiddeld bij meer dan duizend Sri Lankaanse adopties, Flash bij meer dan 2.400. Dit hoofdstuk schetst op basis van archiefonderzoek, krantenanalyse en interviews in binnen- en buitenland een beeld van de adoptiepraktijk tussen Nederland en Sri Lanka vanaf de jaren zeventig tot heden.

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
0	1	1	14	23	13	18	7	81	61	140	204	460	
1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	totaal
537	565	275	24	118	263	228	97	62	73	17	6	4	3.292

Tabel 9: aantal officieel geplaatste adoptiekinderen uit Sri Lanka, 1972-1997.<sup>260</sup>

De adoptiepraktijk in Sri Lanka hield verband met een bredere politieke, sociaaleconomische en culturele context. Oorlog, armoede en honger bemoeilijkten de zorg van (alleenstaande) ouders voor hun kinderen. Soms werden kinderen daarom achtergelaten of voor adoptie aangeboden. Daarbij was (en is) wijdverspreide corruptie binnen de Sri Lankaanse samenleving een hardnekkig fenomeen.

Ongehuwd moederschap was in Sri Lanka met taboes en sociale stigma's omgeven. Alleenstaande zwangere vrouwen werden niet zelden uit hun gemeenschap verstoten. Niet alleen hen, maar ook hun kind wachtte dit lot. Sommige vrouwen voelden zich daarom gedwongen in het geheim te bevallen en hun kind af te staan. Daarnaast kon huiselijk geweld of het verliezen van een echtgenoot, door bijvoorbeeld scheiding of oorlog, moeders ertoe brengen hun kind voor adoptie af te staan. Sociale dwang – of de angst daarvoor – was hierbij continu aan de orde.<sup>261</sup>

## 8.2 Wet-, regelgeving en adoptieprocedure in Sri Lanka

Vanaf 1944 bestond in Sri Lanka een wet voor binnenlandse adopties die bepaalde hoe adoptieprocedures dienden te verlopen. Deze wet werd in 1960 en 1964 herzien.<sup>262</sup> In 1979 werd de adoptiewet wederom aangepast, waarbij interlandelijke adoptie in beperkte mate

259 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, p. 141.

260 Hoksbergen, 'Vijftig jaar adoptie in Nederland', p. 8 (tabel 2B), p.11 (tabel 3B) en p.14 (tabel 4B).

261 Inzichten onder andere verkregen uit interviews door commissie in Sri Lanka.

262 Adoption of Children Ordinance, 1956, revision 1960. Gevonden in BZ-archief, inv.nr. 000659/ 6293.

werd toegestaan.<sup>263</sup> Desalniettemin kwamen er al sinds 1973 enkele tientallen Sri Lankaanse geadopteerden per jaar naar Nederland.

Door de opkomst van interlandelijke adoptie, naast binnenlandse adoptie, was de wet vanaf de jaren zeventig niet meer toepasbaar op de veranderde situatie. Ook liet deze oude wetgeving ruimte voor fraude en corruptie door rechters, advocaten en ambtenaren: betaling aan dergelijke personen werd pas in de jaren erna verboden. Daarnaast ontbrak het aan adequaat toezicht op de naleving van de wet. Het disfunctioneren van de Sri Lankaanse autoriteiten en instanties (waaronder de kindertehuizen) werkten fraude, omkoping en documentvervalsing in de hand.<sup>264</sup>

In 1992 werd de Sri Lankaanse adoptiewet aangescherpt.<sup>265</sup> Dit gebeurde mede als gevolg van signalen van structurele misstanden bij adopties naar het buitenland (zie hieronder). De aangescherpte wet van 1992 legde buitenlandse adoptie met een jaarlijks quotum aan banden; binnenlandse adoptie kreeg voorrang.<sup>266</sup> De Kinderbescherming werd verantwoordelijk voor de selectie van kinderen voor buitenlandse aspirant-adoptieouders. Er mochten alleen nog kinderen geadopteerd worden uit geregistreerde staatstehuizen en private tehuizen. Niet-geregistreerde tehuizen mochten moeders wel helpen bij de bevalling, maar kinderen mochten niet voor adoptie worden aangeboden.

Daarbovenop kwam met de wetswijziging van 1992 een verbod op het onwettig in bewaring houden van zwangere vrouwen of kinderen. De wet verbood ook buitenlandse aspirant-adoptieouders om Sri Lankaanse contactpersonen te betalen voor adoptiebemiddeling.<sup>267</sup> In de decennia daarvoor was dat niet zo, wat omkoping mogelijk maakte. Ten slotte dienden buitenlandse adoptieouders vanaf 1992 tot het tiende levensjaar van hun Sri Lankaanse kind jaarlijks een voortgangsrapport te sturen. Dit wijst op de wederzijdse, interlandelijke wisselwerking en verhoudingen.<sup>268</sup>

### De adoptieprocedure<sup>269</sup>

Nadat de benodigde adoptiedocumenten in Nederland geregeld waren, dienden ze te worden gelegaliseerd. Deze legaliseringsprocedure liep in Nederland via achtereenvolgens een Nederlandse notaris, de rechtbank, het ministerie van Justitie, Buitenlandse Zaken en de Nederlandse ambassade in de Sri Lankaanse hoofdstad Colombo. De ambassade stuurde vervolgens de originelen naar de Sri Lankaanse adoptieautoriteiten. De aspirant-adoptieouders moesten daarna wachten tot ze gekoppeld werden aan een kind, dit kon maanden duren. Na toewijzing van een kind moesten de ouders naar Sri Lanka voor het vervolg van de procedure.

263 Adoption of Children Ordinance, Law No. 6 of 1977 (Act No. 38 of 1979), hoofdstuk 76, deel 1, sectie 3.6.

264 Interviews door commissie in Sri Lanka.

265 Adoption of Children Ordinance, Adoption of Children (Amendment) Act, no. 15, 1992 (11 maart 1992).

266 Interlandelijke adoptie werd alleen mogelijk gemaakt als binnenlandse opties onmogelijk bleken. Sri Lanka implementeerde het subsidiariteitsbeginsel dus vóór het vervat werd in het Haags Adoptieverdrag van 1993

267 Adoptiewet 1992, sectie 27A. Hieruit blijkt dat de Sri Lankaanse autoriteiten *baby farms* wilden bestrijden.

268 Dat blijkt ook uit de ondertekening en implementatie van internationale verdragen, zoals het IRVK en HAV.

269 'Adoptie in Sri Lanka' [ongepubliceerde uitgave, 27-2-1989] pp. 17-18, MinJus Archief, OBP11-dossier, map 3.



Buitenlandse aspirant-adoptieouders moesten na de wetwijziging van 1979 hun adoptieverzoek indienen bij het Hoofd van de Kinderbescherming (*Commissioner of Probation and Child Care Services*). Ze dienden daarnaast een instemmingsverklaring van de geboorteouders en een gezondheidsrapport van het kind te overhandigen.<sup>270</sup>

Tijdens de procedure in Sri Lanka werden de aspirant-adoptieouders bijgestaan door een Nederlandse bemiddelaar. De bemiddelaars hadden lokale tussenpersonen die hen ter plaatse hielpen. Binnen tien dagen na aankomst ontvingen de aspirant-adoptieouders een verzoek van de Sri Lankaanse Kinderbescherming voor een gesprek. Dit werd uitgevoerd door een maatschappelijk werker. Die diende de sociale en psychologische geschiktheid van de aspirant-adoptieouders vast te stellen. Na dit interview werd een rapport opgesteld dat binnen een maand werd ingediend bij een Sri Lankaanse rechtbank. Tijdens de rechtszaak moest de geboortemoeder de eerder ondertekende afstandsverklaring nogmaals bevestigen. Dan volgde de uitspraak, waarna adoptiedocumenten en een paspoort werden verstrekt. Hierna was de procedure aan de Sri Lankaanse zijde voltooid.<sup>271</sup>

### 8.3 Casuïstiek

In theorie leken de Sri Lankaanse adoptiewet, de regelgeving en procedures vanaf 1979 op orde. De praktijk was echter weerbarstiger, zo blijkt uit de dossiers: er vonden misstanden plaats. Deze varieerden van *baby farms*, kinderhandel en -diefstal, documentvervalsing en verduistering van staat tot andere vormen van misstanden. Bovendien schoot het bewaken van de randvoorwaarden stelselmatig tekort. Zo was de registratie van kinderen bij het geboorteregister lange tijd niet op orde. Onjuiste gegevens zoals een verkeerde geboortedatum of plaats van geboorte kwamen geregeld voor. Gebrek aan transparantie en slechte archivering bij overheidsinstanties en kindertehuizen was eerder regel dan uitzondering. Documentvervalsing en -vernietiging was eveneens veelvoorkomend.<sup>272</sup> Dit maakt het voor geadopteerden moeilijk op zoek te gaan naar hun afkomst.

Hieronder wordt een aantal casussen en verschijnselen behandeld die inzicht verschaffen in zowel de realiteit aan de Sri Lankaanse kant als de rol van bemiddelaars en tussenpersonen. De eerste casus gaat over de werkwijze van de Nederlandse bemiddelaar Flash. De tweede casus gaat in op het bestaan van *baby farms* in Sri Lanka. De overige drie casussen betreffen de rol van tussenpersonen: een Sri Lankaanse advocate, de zaak van twee Nederlandse vrouwen die bemiddelden bij meer dan vijftig adopties door zelfdoeners, en tenslotte de zogenoemde babylijn Sri Lanka-Jordanië-Nederland.

270 Adoption of Children Ordinance, Law No. 6 of 1977 (Act No. 38 of 1979).

271 'Adoptie in Sri Lanka' [ongepubliceerde uitgave, 27-2-1989] pp. 17-18, MinJus Archief, OBP11-dossier, map 3.

272 In 2001 deelde de Nederlandse ambassade aan het Sri Lankaanse geboorteregister het vermoeden dat: *"it gives the impression that birth registrations of adopted children were erased after the adoption."* Zie: brief Nederlandse ambassade te Colombo aan de 'Registrar General's Department', 28-02-2001; Memo van Nederlandse ambassade Colombo aan MinBZ, DPC/CJ-legalisaties, 14-03-2001, BZ-archief, inv.nr. 00239. De commissie ontving ook stukken van een geadopteerde waarin deze handelwijze van Flash uit de doeken werd gedaan.

### 8.3.1 De werkwijze van Flash

Flash werd in 1979 opgericht door een aantal ontevreden (aspirant-) adoptieouders. Zij ergerden zich aan de in hun ogen lange wachtlijsten en stroperige procedures bij andere bemiddelaars, zoals BIA/Wereldkinderen. Om adoptieprocedures te versnellen nam Flash het volgens beleidsmedewerkers bij de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken niet altijd nauw met de geldende regels.<sup>273</sup> In 1985 werd Flash afgeschilderd als “beunhaas” door andere bemiddelaars. Toch genoot Flash ook vertrouwen: een van de secretarissen van de Raden voor de Kinderbescherming had Flash ingeschakeld om te bemiddelen bij diens eigen adoptiekind.<sup>274</sup>

Op 1 februari 1983 trad in Nederland de nieuwe vreemdelingencirculaire in werking. Hoofdstuk B-18 regelde de toelating en het verblijf van buitenlandse pleegkinderen. Bovendien wijzigde per 1 juli de te volgen procedure. Bemiddelaars dienden van tevoren een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen. In de periode daarvoor was dat een reisvisum. Ook moesten bemiddelaars de naam en geboortedatum van het te adopteren kind vermelden.<sup>275</sup>

Flash weigerde melding te maken van het afreizen van aspirant-adoptieouders bij het ministerie van Justitie. Flash liet daarnaast persoonsgegevens op adoptieformulieren oningevuld, wat onzorgvuldige administratie in de hand werkte. Na invoering van de wetswijziging werd Flash hier meermaals door verschillende overheidsinstanties op gewezen. Ondanks dat Flash beterschap beloofde, hield de organisatie zich hier niet aan. Waarom Flash dat deed blijft onduidelijk. Het ministerie van Justitie had hier lange tijd “geen overwegende bezwaren” tegen, ondanks dat ambtenaren meermaals verontwaardigd waren over de ontbrekende persoonsgegevens op de vereiste documenten.<sup>276</sup>

Eén concreet voorbeeld waarbij de handelwijze van Flash misstanden in de hand werkte, betrof het gedocumenteerde geval van een Sri Lankaans geadopteerde. Het ging hierbij in elk geval om onvolledige en onjuiste documentatie. Het kind verbleef bij zijn ongehuwde moeder, die door de vader in de steek was gelaten. Volgens de afstandsverklaring was de moeder “door de maatschappij verstoten en moest door bedelen aan de kost komen.” Daarom werd het kind in 1984 door Nederlanders geadopteerd. Justitie concludeerde echter: “in feite beschikken de pleegouders niet over een geldige beginseltoestemming.” Op de adoptiepapieren en verblijfsvergunning kwamen bovendien de persoonsgegevens niet overeen met het kind dat daadwerkelijk in Nederland verbleef.

---

273 Codebericht ‘confidentieel’ van Ambassade Colombo aan BZ, 3 februari 1987, Minjus archief, DECOS, Codeberichten inzake Sri Lanka/Adoptie, a87/701/1011790.

274 Nota ‘Statistische gegevens buitenlandse pleegkinderen 1984’, 10 januari 1985, NA, Beleidsarchief IND, toegang: 2.09.5027, inv.nr. 1815.

275 Brief directie Vreemdelingenzaken aan alle bemiddelende instellingen, 2 maart 1983; Hoofd van Visadienst aan de Nederlandse vertegenwoordigingen in Jakarta, New Delhi, Colombo, 4 juli 1983; Spoedbericht van ambassade Colombo aan Visadienst Den Haag, 11 juli 1983, alle stukken in: NA, IND-beleidsarchief, inv.nr. 1813.

276 Spoedbericht Visadienst (BZ) aan Ambassade Colombo, 15 juli 1983; Voorzitter Flash aan Justitie, 20 juni 1984; Justitie aan voorzitter Flash, 28 september 1983, NA, Beleidsarchief IND, inv.nr. 1813. Flash had in de jaren tachtig ook een regeling met de Sri Lankaanse luchtvaartmaatschappij Air Lanka. Als de adoptieouders een badge van Flash droegen, dan werden ze sneller geholpen op de luchthaven en kregen ze betere zitplaatsen. Dat blijkt uit een brief in een individueel adoptiedossier van een geadopteerde, inv.nr. 85-900030 in het Flash-archief dat wordt beheerd door Fiom in Utrecht.





Omdat de juiste gegevens onbekend waren, nam de adoptievader contact op met de directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie. Ambtenaren zouden hem daar verteld hebben: “dat hij maar contact moest opnemen met bemiddelingsbureau Flash en dat men daar wel een “foefje” wist voor dergelijke gevallen.” Een ambtenaar reageerde verontwaardigd en zou dit uitzoeken. Hier is geen vervolg aan gegeven. Dergelijke gevallen kwamen vaker voor. Justitie signaleerde: “het is een feitelijke en politieke realiteit, dat de kinderen om welke het in deze gevallen gaat, niet of nauwelijks verwijderbaar zijn, nadat ze illegaal Nederland zijn binnengebracht. (...) de ‘fait accompli’-gedachte staat voorop.”<sup>277</sup>

De houding en handelwijze van Flash werden om onduidelijke redenen gedoogd door de Nederlandse overheid. Er volgden geen sancties, waardoor Flash stelselmatig een uitzonderingspositie kreeg over een periode van ten minste twee jaar (februari 1983 – april 1985). Dat waren jaren waarin honderden Sri Lankaanse adoptiekinderen – in eerste instantie mogelijk dus zonder personalia – via Flash Nederland binnenkwamen. Ambtenaren bij Justitie signaleerden daarop dat “regelend optreden van overheidswege niet te lang meer op zich mag laten wachten.”<sup>278</sup> Dat gebeurde uiteindelijk, los van deze specifieke situatie, met de invoering van de Wobp van 1989.

Eerder, in 1981, maakte de grootste bemiddelaar BIA zich in de pers zorgen over “malafide bemiddelaars”. Volgens BIA was bij Justitie bekend dat kinderen met onjuiste papieren naar Nederland werden gehaald. BIA beklagde zich erover dat de overheid daar niets aan deed “uit angst voor een negatieve pers”. Zulke aantijgingen werden de jaren erna vaker geuit tegen de overheid en bepaalde bemiddelaars, maar doorgaans in de wind geslagen.<sup>279</sup>

### 8.3.2 Baby farms en adoptiestop

Vanaf januari 1987 was er ophef in de Sri Lankaanse media over vermeende illegale handel in adoptiekinderen. Zo werd de Nederlandse ambassade gebeld door een medewerker van bemiddelaar Kind en Toekomst. Tien adoptie-echtparen zouden door de Sri Lankaanse politie zijn vastgezet op verdenking van kinderhandel. Ter plaatse kwam een Nederlandse diplomaat tot de conclusie dat het politieonderzoek zich niet richtte op de Nederlandse echtparen, maar op lokale contactpersonen. De ambassade vond de ophef rondom de adoptiemisstanden overtrokken. Deze zou het gevolg zijn geweest van een sensatiebeluste berichtgeving in de Sri Lankaanse media.<sup>280</sup>

Een paar dagen later, in februari 1987, schreef diezelfde diplomaat echter een vertrouwelijk codebericht aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij signaleerde meerdere problemen rondom de Sri Lankaanse adoptiepraktijk, zoals ondoorzichtige wetgeving, een “wildgroei van

277 Nota Directie Vreemdelingenzaken aan Directie Kinderbescherming, 15-11-1984, NA, Beleidsarchief IND, inv.nr. 1815.

278 Het duurde drie jaar, tot de invoering van de Wobka in 1989, voor dit gebeurde. Exemplarisch hiervoor is: Nota, MinJus, 10 januari 1985, NA, Beleidsarchief IND, inv.nr. 1815.

279 ‘Instellingen willen gedragscode ter voorkoming van adoptieschandalen’, *NRC Handelsblad*, 16-05-1981; ‘Controle nodig op bemiddeling’, *NRC Handelsblad*, 31-07-1981; ‘Overheid gaat wantoestanden rond de adoptie legaliseren’, *De Telegraaf*, 15 april 1983; ‘Adoptie vaak niet meer centraal in organisaties’, *Trouw*, 17 september 1983; ‘Illegale adoptie veelal toevallige ontdekking: kinderhandel floreert nog steeds’, *De Telegraaf*, 19 februari 1986.

280 Codebericht Ambassade Colombo aan BZ, 26 januari 1987; en Codebericht Ambassade Colombo aan BZ, 29 januari 1987, MinJus archief, DECOS, a87/701/1011790.

malafide counterpart organisaties”, en “vermoedelijk negatieve betrokkenheid van invloedrijke lieden”. Hij stelde dat “ernstige vermoedens gerechtvaardigd waren over kinderhandel via tussenpersonen.” Anderzijds benadrukte de diplomaat dat de Sri Lankanen niet twijfelden aan de intenties van Nederlandse adoptieouders omdat die zelf slachtoffer werden van de misstanden. De diplomaat sloot zijn brief af met het voorstel aan Buitenlandse Zaken om in dringende adoptiegevallen de lokale tussenpersonen na te trekken en toe te zien op betere controle. Daarvoor ontbrak het volgens betrokken ambtenaren bij Buitenlandse Zaken en de ambassade echter aan personele capaciteit en financiële slagkracht.<sup>281</sup>

Een Sri Lankaanse onderzoekscommissie publiceerde halverwege 1987 een kritisch rapport over misstanden. De commissie concludeerde dat de meeste buitenlandse adopties illegaal waren: van de 1.670 zaken in 1986 zouden er slechts 37 via de officiële kanalen zijn gegaan. De Sri Lankaanse regering besloot om per 3 juni 1987 alle nieuwe buitenlandse adoptieaanvragen te verbieden. Deze adoptiestop veroorzaakte onmiddellijk commentaar in de Nederlandse media, dat bestond uit zowel positieve als negatieve beschouwingen.<sup>282</sup>

Ongeveer een jaar later, vanaf september 1988, stond Sri Lanka buitenlandse adopties gedeeltelijk weer toe. Hier waren wel voorwaarden aan verbonden. Zo mochten alleen nog kinderen uit staatshuizen worden geadopteerd en bepaalde de Sri Lankaanse Kinderbescherming de toewijzing van een kind.<sup>283</sup> In maart 1992 werden deze bepalingen in striktere wet- en regelgeving verankerd.

### Opvattingen Nederlandse overheid en bemiddelaars

In maart 1987 stuurde de Raad voor de Kinderbescherming een brandbrief naar de Vaste Kamercommissie van Justitie. De Raad signaleerde ernstige problemen rondom buitenlandse adopties, met name naar aanleiding van de berichtgeving vanuit Sri Lanka en had daarom gevraagd om een onderzoek. De Raad oordeelde dat de adopties niet alleen een verantwoordelijkheid van het land van herkomst waren, maar juist ook van de Nederlandse overheid.<sup>284</sup> Een ambtenaar bij Justitie leek het niet eens met de Raad. In een interview in *Trouw* uit juli 1987 schetste hij – ondanks de signalen van misstanden – een ander beeld van interlandelijke adoptie. Op de vraag hoe procedures in het buitenland te controleren waren, stelde hij: “Ja, wat er in het buitenland gebeurt, daar zijn we niet bij.” Nederland had volgens hem immers geen “controle-apparaat dat de wereld afreist”.<sup>285</sup>

---

281 Codebericht ‘confidentieel’ van Ambassade Colombo aan MinBZ, 3 februari 1987, MinJus archief, DECOS, Codeberichten inzake Sri Lanka/Adoptie, a87/701/1011790. Bij Justitie heerste een soortgelijke houding. Een ambtenaar stelde dat de vermoedens van misstanden “toch op het conto [moeten] worden geschreven van de plaatselijke sensatiepers in Sri Lanka. Enig tastbaar belastend bewijs heb ik nimmer kunnen vergaren.” Zie ook Flash, vergunningsaanvraag, 10 augustus 1989, bijlage ‘Aandachtspunten behorende bij aanvraag van vergunning (...)’, MinJus archief, OBP 08, map 1.

282 ‘Schokkend rapport over babyhandel Sri Lanka’, *Nederlands Dagblad*, 10 april 1987; Codebericht ‘most immediate’ van Ambassade Colombo aan MinBZ, Directie JZ/DVZ, 4 juni 1987, MinJus archief, DECOS, ‘Codeberichten inzake Sri Lanka/Adoptie, a87/701/1011790’. Vgl. ‘Babyhandel op grote schaal in Sri Lanka’, *Limburgsch Dagblad*, 29-01-1987 met ‘Sri Lanka verbiedt adoptie van kinderen door buitenlanders’, *Volkskrant*, 05-06-1987.

283 ‘Extra nieuwsbrief’ van Flash, september 1988, NA, Beleidsarchief IND, inv.nr. 1813.

284 Brief RvdK Zutphen aan Vaste Kamercommissie Justitie, 31 maart 1987, MinJus archief.

285 “Soms is adoptie een redmiddel”: situatie van aangenomen buitenlandse kinderen niet somber’, *Trouw*, 15-07-1987.

De positie van de Nederlandse bemiddelaars ten aanzien van adopties uit Sri Lanka verschilde. Wereldkinderen benadrukte herhaaldelijk dat het daar niet bemiddelde “omdat de wettelijke situatie in dit land veel te wensen over laat en er geen enkele controle is.”<sup>286</sup> Andere bemiddelaars, zoals Flash en Kind en Toekomst wimpelden deze kritiek af. Zo ontkende Kind en Toekomst in juni 1987 dat er commerciële kinderhandel in Sri Lanka plaatsvond en stelde dat de verhalen rondom *baby farms* en illegale handel verzonnen waren.<sup>287</sup> Wereldkinderen beschuldigde concurrent Flash van “malafide praktijken” in Sri Lanka, en dat het hier al jarenlang vermoedens van had. Flash reageerde daarop dat ze niets te maken hadden met *child hunting*.<sup>288</sup>

In januari 1990 schreef de Nederlandse ambassade een memorandum. Hierin werd Buitenlandse Zaken ingelicht over het verschijnsel *baby farms*. Dat waren plekken waar vrouwen (al dan niet tegen hun wil, of tegen een vergoeding) bevielen, waarna het kind werd afgestaan voor interlandelijke adoptie. De ambassade meldde dat Sri Lankanen het bestaan van *baby farms* zagen als “moreel verwerpelijk”, maar vervolgde: “De verleiding is echter groot, gezien de financiële aantrekkelijkheid waarbij handig wordt ingespeeld op de wens van velen in de westerse wereld om kinderen te adopteren.” De ambassade verstuurde een soortgelijke waarschuwing in september 1990.<sup>289</sup>

In maart 1991 signaleerde de Nederlandse ambassade wederom adoptiemisstanden. De ambassade rapporteerde dat tijdens de verkiezingscampagne die maand in Sri Lankaanse media werd gesproken over de levendige babyhandel en de aanstaande wetwijzigingen waarin interlandelijke adoptie zou worden beperkt. Deze zelfverklaarde “stevige aanpak” werd toegejuicht door de ambassade. Er werd verwezen naar een niet nader genoemde Nederlandse adoptieorganisatie die direct betrokken was bij een *baby farm*. Volgens de ambassade waren de in Sri Lanka actieve Nederlandse bemiddelaars nog steeds “met een waas van geheimzinnigheid” omgeven. De ambassade signaleerde in maart 1991 ook vervalsingen van medische verklaringen door niet-geregistreerde, malafide artsen.<sup>290</sup> Uit de stukken blijkt niet dat aan deze signalen enige opvolging is gegeven.

### 8.3.3 Sri Lankaanse contactpersoon

In augustus 1991 werd een Sri Lankaanse advocate door de Nederlandse en Britse overheid verdacht van betrokkenheid bij kinderhandel en het runnen van *baby farms*. Zij zou dat gedaan hebben in samenwerking met twee voormalige medewerkers van de Sri Lankaanse Kinderbescherming.<sup>291</sup> De advocate was sinds de jaren zeventig in Sri Lanka actief voor internationale adoptieorganisaties, waaronder Flash. Zij was vanaf 1986 contactpersoon voor International Adoption Services (IAS), een in Nijmegen gevestigde organisatie die

286 ‘Sri Lanka verbiedt adoptie baby’s door buitenlanders’, *Leeuwarder Courant*, 05-06-1987.

287 ‘Sri Lanka verbiedt adoptie van kinderen door buitenlanders’, *De Volkskrant*, 05-06-1987; ‘Sri Lanka belemmert adoptie in Nederland’, *De Volkskrant*, 06-06-1987.

288 ‘Hoe een olifant en een muis twee tijgers werden: Sri Lanka, nieuwe markt adoptiebureaus?’, *Het Vrije Volk*, 18-04-1987.

289 Memorandum ambassade Colombo aan MinBZ, 17 jan 1990; Codebericht ambassade Colombo aan MinBZ, 26 september 1990BZ-archief, toegang DAZ/JZ/-SZ/ARA/00166, inv.nr. 136.

290 Memorandum van CZ/Colombo aan DAZ/JZ (‘Confidential’), 26 maart 1991, BZ Archief, Inv.nr. 136; Memorandum CZ/Colombo aan DAZ/JZ, 23 juli 1991, BZ-archief, inv.nr. 137.

291 Verslag inspectiebezoek Justitie bij Flash, 12-11-1991, Minjus archief, OBP 08, map 1; Memo van CZ/Colombo aan DAZ/JZ over ‘Adoptie/arrestatie medewerkers “baby farm”’, 30 augustus 1991, BZ-archief, inv.nr. 136.

Sri Lankaanse adoptiebemiddelingen deed voor Britse aspirant-adoptieouders. De directeur van IAS was in de jaren daarvoor directeur van Flash geweest, maar had die organisatie om onduidelijke redenen verlaten. Het handelen van de Sri Lankaanse advocate en IAS had de aandacht getrokken van zowel de *British High Commissioner als de Nederlandse autoriteiten*.<sup>292</sup> In 1987 was de advocate ook onderwerp van het Sri Lankaanse politieonderzoek (zie hierboven).

De Britse en Nederlandse autoriteiten vermoedden dat IAS en de advocate adoptieprocedures omzeilden en kinderen regelden via *baby farms*. Britse aspirant-adoptieouders die IAS hadden ingeschakeld betaalden ter plaatse 2.250 dollar aan de advocate om de procedures te regelen. De Nederlandse ambassade in Sri Lanka rapporteerde in augustus 1991 dat Sri Lankaanse vrouwen na acht maanden zwangerschap door “agenten” naar door de advocate beheerde “tehuizen” in Colombo werden gebracht om te bevallen en overgehaald hun pasgeboren kind voor adoptie af te staan. Het ambassaderapport vervolgde: “Bij de invallen in de zes tehuizen zijn twee baby’s aangetroffen (5 en 10 dagen oud) waarvan de moeder niet bekend was. De mogelijkheid werd niet uitgesloten geacht dat hier sprake is van kinderroof.”<sup>293</sup>

Begin oktober 1991 verzocht Buitenlandse Zaken aan Justitie om het Openbaar Ministerie onderzoek te laten doen naar strafbare feiten bij adopties vanuit Sri Lanka, in het bijzonder naar het handelen van IAS en “de eventuele betrokkenheid” van Flash.<sup>294</sup> Uit de stukken is niet gebleken dat een dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden. De Britse overheid meldde op 6 november dat de Sri Lankaanse advocate zich in Engeland bevond, een visum kreeg, en op borgtocht vrij was. Noch de Sri Lankaanse autoriteiten, noch de Britse hadden hier bezwaar tegen ingediend, omdat: “alle aanklachten tegen betrokkene zouden zijn ingetrokken.”<sup>295</sup>

Ondanks alle vermoedens van de betrokkenheid van de Sri Lankaanse advocate bij misstanden, behield Flash haar als contactpersoon. Dat bleef zij tot ten minste 1995. Een verslag van een inspectie bij Flash door het ministerie van Justitie vermeldde: “De samenwerking met de advocaat van de stichting, mevrouw [...] verloopt nog steeds voorspoedig.” In totaal zou zij betrokken zijn geweest bij ongeveer driehonderd interlandelijke adopties naar westerse landen.<sup>296</sup>

---

292 Interne Flash-correspondentie in adoptiedossier, 17 juli 1980, inv.nr. 81-2 00197, Flash-archief in beheer bij Fiom in Utrecht. De voorzitter van FLASH meldde in juli 1980 dat het hem beter lijkt om een bepaalde contactpersoon voortaan “alleen voor uiterste noodgevallen te houden. Veel te veel gezeur en vooral het vragen van meer geld bevalt mij niet.” De voorzitter vond de samenwerking met de andere beter: zij “vraagt geen extra geld voor de paspoorten etc.”

293 Memorandum van CZ/Colombo aan DAZ/JZ over ‘Adoptie/arrestatie medewerkers “baby farm”’, 30 augustus 1991, BZ-archief, inv.nr. 136. Het memorandum meldde verder: “Thans is evenwel gebleken dat de kinderen niet op de juiste wijze zijn geselecteerd. Genoemde advocate heeft contacten met ca. 20 agenten door het gehele land. Deze hebben de taak jonge ongehuwde zwangere vrouwen op te sporen en deze te bewegen hun kinderen na de geboorte af te staan voor adoptie. De agent krijgt voor deze bemiddeling een bedrag van LKR 10.000 [200 hedendaagse euro’s]. Al dan niet wordt hiervan een gedeelte afgestaan aan de a.s. moeder.”

294 Hoofd Directie Jeugdbescherming MinJus aan BZ, 2 oktober 1991, BZ-archief, inv.nr. 136; Brief Hoofd Directie Jeugdbescherming aan Arrondissementsparket Arnhem, 2 oktober 1991, Beleidsarchief IND, inv.nr. 3180.

295 Brief CZ/Colombo aan DAZ/JZ, 6 november 1991, BZ-archief, toegang: DAZ/JZ/-SZ/ARA/00166, inv.nr. 136.

296 Inspectieverslag Justitie bij Flash, 26 januari 1995, MinJus archief, OBP 07, Flash; ‘Adoptions of Children from Sri Lanka in Switzerland, 1973-1997: the practices of private adoption agencies and the authorities’, p.4.



### 8.3.4 De zelfdoener 'Mevrouw P.'

Naast organisaties als Flash en Kind en Toekomst waren er ook particulieren die bemiddelden, zoals de zelfdoeners mevrouw P. en mevrouw H. Deze personen hadden in de jaren tachtig zelf meerdere kinderen geadopteerd. Op basis van hun ervaringen hielpen zij rond 1990 tientallen aspirant-adoptieouders bij adoptie. In totaal bemiddelden P. en H. bij ruim vijftig Sri Lankaanse adopties. De twee zelfdoeners omzeilden de officiële procedures en organisaties en stonden niet bij het ministerie van Justitie geregistreerd als officiële adoptiebemiddelaars. De 'Zaak P.' staat om deze redenen symbool voor de toenemende problematiek rondom zelfdoenerij, zoals ook elders besproken in dit rapport.<sup>297</sup>

Na een tip van de directeur van Wereldkinderen verscheen op 6 februari 1991 een artikel in *Trouw* over de zaak mevrouw P. Volgens de directeur was het ministerie van Justitie zeker een jaar op de hoogte van P.'s activiteiten, maar liet de zaak op zijn beloop uit angst voor negatieve publiciteit en de heersende weerstand tegen de lange adoptiewachtljsten.<sup>298</sup> Dit werd in de media echter ontkend door Justitie. Later schreef een ambtenaar in een interne notitie dat deze directeur van het grootste professionele adoptiebemiddelingsbureau er belang bij had dat zelfdoenerij werd uitgebannen.<sup>299</sup>

Justitie reageerde met een persbericht waarin de signalen over de vermoede "illegale bemiddelaarsters" werden erkend. Justitie erkende ook dat er meer "kruimelaars" actief waren. Het OM stelde daarop een strafrechtelijk onderzoek in en hield de betrokken overheidsdepartementen hiervan op de hoogte. De onthullingen over de zaak leidden ook tot onderzoeken naar andere mogelijk illegale bemiddelaars. De verantwoordelijk staatssecretaris van Justitie nam de zaken hoog op.<sup>300</sup>

Het strafrechtelijk onderzoek naar de illegale bemiddeling van P. en H. werd rond november 1991 afgerond. De conclusie van het OM was dat de twee niet illegaal of uit winstbejag hadden gehandeld. Ze hadden de wet niet geschonden of procedures omzeild. Wel hadden ze bemiddeld zonder vergunning, en dat was een overtreding. Maar door de "bepaalde draagkracht" van de twee en het feit dat ze zelf meerdere adoptiekinderen hadden, adviseerde het OM de zaak te seponeren.<sup>301</sup> Dit advies werd begin 1992 overgenomen door Justitie.

297 Zie het proces verbaal o.a. archiefdossier 91-0134, OM-Parket Den Bosch over 'illegale bemiddeling'.

298 'Illegale adoptie', *Trouw*, 06-02-1991; 'Justitie kent illegale adoptie', *Het Parool*, 06-02-1991. 'Justitie Brabant gaat illegale adoptiepraktijk van vrouw onderzoeken', *De Telegraaf*, 07-02-1991.

299 Om zelfdoenerij te stoppen was een wetswijziging nodig, waarvoor het aan politieke wil ontbrak. Zie: Telefoonnotitie van J&R, 7 feb 1991, MinJus, Beleidsarchief IND, inv.nr. 3180.

300 Nota van hoofd Unit Grensbewaking aan hoofd Directie Vreemdelingenzaken, 12 februari 1991, MinJus archief, DECOS, A91/8459; Brief Hoofdofficier van Justitie aan Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht, 15 mei 1991; Interne telefoonnotitie Justitie, 24 juni 1991, 10:45u, MinJus, beleidsarchief IND, inv.nr. 3180.

301 Ambtsbericht van Hoofdofficier Den Bosch, 8 november 1991, MinJus, beleidsarchief IND, inv.nr. 3180.

Een jaar nadat de zaak P. in de media verscheen, schreef dagblad *Trouw* opnieuw over de zaak. Beschreven werd hoe de “illegale bemiddelaarster” kopieën van gezinsrapporten gebruikte om officiële procedures te omzeilen. Justitie stelde van dit alles erg geschrokken te zijn: “Het gevolg van deze zaak is dat we het zelfdoenersbeleid gaan herzien. In het belang van kinderen hoop ik dat politici een wetswijziging willen, zodat mensen niet meer op eigen houtje mogen adopteren.” De staatssecretaris diende in 1992 een voorstel in bij de Kamer om zelfdoenerij te beperken.<sup>302</sup> In de praktijk bleef zelfdoenerij echter nog tot ten minste de invoering van het Haags Adoptieverdrag in 1998 mogelijk.

### 8.3.5 ‘Babylijn’ Sri Lanka-Jordanië-Nederland

Vanaf november 1990 kwamen er meer dan dertig Sri Lankaanse adoptiekinderen via Jordanië naar Nederland.<sup>303</sup> In Jordanië werkten destijds veel Sri Lankaanse vrouwen als gastarbeider, waarvan een aantal ongewild zwanger raakte. Een Sri Lankaanse consulaatmedewerker en de honorair consul boden voor duizenden dollars kinderen voor adoptie aan. Daarbij legaliseerden zij onjuiste papieren en negeerden het verbod op winstbejag.

Bij het Nederlandse ministerie van Justitie waren er sinds juni 1991 twijfels over de bevoegdheid van de Sri Lankaanse consul om adoptiepapieren te bekrachtigen.<sup>304</sup> Een half jaar later was het voor zowel de ministeries van Justitie als Buitenlandse Zaken duidelijk dat zulke adopties vanuit Jordanië verdacht waren. Een medewerker van het Sri Lankaanse consulaat in hoofdstad Amman vroeg naar verluidt 12.000 dollar (contant, in een verzegelde envelop) van Nederlandse aspirant-adoptieouders, waarna de adoptieprocedure in drie á vier dagen werd afgehandeld. Een Nederlands echtpaar werd ervan verdacht bij het illegaal handelen betrokken te zijn. Buitenlandse Zaken en Justitie spraken af de “onoirbare praktijken” en eventuele Nederlandse betrokkenheid te onderzoeken.<sup>305</sup>

Later bleek dat een Nederlands echtpaar uit Someren betrokken was bij de zaak. Een Sri Lankaanse consulaatmedewerker benaderde actief andere Nederlandse aspirant-adoptieouders. Het hoofd van de afdeling Juridische Zaken bij het ministerie van Justitie dacht dat dit alles incidenteel was maar signaleerde eind 1992 dat er toch sprake was “van een zekere vorm van organisatie”. Het hoofd legde hierbij een verband met de casus van de zelfdoeners P. en H., die in de jaren daarvoor hadden bemiddeld zonder vergunning en stelde voor de Jordaans-Sri Lankaanse situatie wederom te onderzoeken, bijna één jaar na het vorige onderzoek.<sup>306</sup>

Eén illustratief geval betreft een Sri Lankaanse geadopteerde die begin 1991 via Jordanië naar Nederland kwam. De procedures waren illegaal verlopen, waarna een uitgebreide correspondentie volgde tussen de verantwoordelijke Nederlandse en Sri Lankaanse autoriteiten.

302 ‘Justitie wil strengere controle op adoptie door zelfdoeners’, *Trouw*, 26-02-1992; Nota hoofd Directie Jeugdbescherming aan staatssecretaris van Justitie, 15 april 1992, MinJus, beleidsarchief IND, inv.nr. 3180.

303 Zoals blijkt uit: Flash, brief aan MinJus Directie Jeugdbescherming, 6 november 1990, MinJus archief, OBP 08, map 1. Uit gegevens bij BZ bleek dat er bijv. in 1992 veertien visums waren afgegeven aan dergelijke kinderen. Zie: Vertrouwelijk memorandum ambassade Damascus aan Min BZ, 27 januari 1993, BZ-archief, inv.nr. 137.

304 Directie Vreemdelingenzaken van MinJus aan Bureau Juridische Zaken van MinBZ, 17 juni 1991, BZ-archief, inv.nr. 138.

305 Codebericht van BZ aan ambassade Damascus, 12 januari 1992, BZ-archief, inv.nr. 137.

306 Nota Hoofd Afdeling Juridische Zaken, MinJus aan Hoofd van de Hoofdafdeling Internationale Samenwerking van de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI), 7 december 1992, BZ-archief, inv.nr. 137.

Twee jaar later, in april 1993, kwam uitsluitel over de adoptie. Omdat de Sri Lankaanse honorair consul in Jordanië niet bevoegd was om deze officiële documenten te ondertekenen, was de adoptie volgens de Sri Lankaanse wet ongeldig.

De betrokken adoptiebemiddelaar bij deze adoptie was Flash. De voorzitter van Flash reisde persoonlijk met de aspirant-ouders mee naar de Jordaanse hoofdstad Amman. Hij stelde bij aankomst het vreemd te vinden dat de aspirant-adoptieouders vijfduizend dollar moesten betalen, maar ging bij wijze van experiment akkoord. De voorzitter noch de aspirant-adoptieouders ontvingen afschriften van adoptiepapieren. Hoewel zij dit opmerkelijk vonden, weerhield het hen er niet van de adoptie door te zetten.<sup>307</sup>

De rol van de Nederlandse overheid was in dit geval als volgt. Justitie, Buitenlandse Zaken en de ambassades drongen aan om van de Sri Lankaanse autoriteiten duidelijkheid en uitsluitel te krijgen over de adoptie. Daarnaast was de komst van het adoptiekind naar Nederland omgeven door onduidelijkheden. Dit werd destijds ook gesignaleerd. Zo meldde het officiële Nederlandse formulier voor het krijgen van een verblijfsvergunning: "Formeel is er nu geen sprake van adoptie". Het formulier concludeerde: "Aan alle voorwaarden is NIET [sic] voldaan." Desondanks werd de opname van het Sri Lankaanse kind door de adoptieouders zonder nadere motivering formeel bekrachtigd door Justitie.<sup>308</sup>

In de eerste maanden van 1993 werd aan de voorzitters van de grote bemiddelingsorganisaties gevraagd naar hun kennis van mogelijke illegale Sri Lankaanse adopties uit Jordanië. De voorzitters van Kind en Toekomst en Flash stelden er sinds 1990 van te weten. Beiden vonden de adoptiemogelijkheden onbetrouwbaar, maar toonden begrip voor gezinnen die op deze manier een kind wilden. De officiële procedures waren in de ogen van velen ingewikkeld, traag en duur.<sup>309</sup>

Vanaf mei 1993, bijna twee jaar nadat de misstanden bekend werden, besloot de Nederlandse overheid concrete maatregelen te treffen. Er werden vanaf toen geen mvv's of visa meer verstrekt aan Sri Lankaanse kinderen die vanuit Jordanië werden geadopteerd. De 'babylijn' werd hiermee doorgeknipt. Benadrukt werd dat zulke adopties illegaal waren, omdat de Sri Lankaanse consul niet bevoegd was adoptietoestemmingen te verlenen.<sup>310</sup>

---

307 Gespreksverslag Bureau Bijzondere Zaken (IND) met Flash-voorzitter, 6 april 1993, BZ-archief, inv.nr. 139.

308 Dat bleek uit een officiële brief gericht aan de adoptieouders, getekend door het Hoofd van de Directie Jeugdbescherming. Zie: 'Staat van inlichtingen', voorstel tot verlenen of weigeren van verblijfsvergunning voor een buitenlands pleegkind, 15 januari 1991, BZ-archief, inv.nr. 138, Mag.Loc.: 46.69.01/4; Toegang: DAZ/JZ/-SZ/ARA/00169.

309 Gespreksverslag van medewerkers van het Bureau Bijzondere Zaken van de IND met voorzitter Kind en Toekomst, 18 maart 1993, BZ-archief, Inv.nr. 139.

310 Hier kwam toen uitsluitel over vanuit de Sri Lankaanse overheid. Persbericht MinJus, 19 mei 1993 (BZ-archief, inv.nr. 137); zie ook: 'Kosto stopt babylijn uit Jordanië', *Telegraaf*, 21-05-1993; 'Jordanië pakt consul van Sri Lanka op voor handel kinderen naar Nederland', *Trouw*, 22-03-1996; Vertrouwelijk memorandum van CZ/Colombo aan Min van BZ (cc MinJus), 22 juli 1993, BZ-archief, inv.nr. 137.

Aanvankelijk deden de Sri Lankaanse autoriteiten niets tegen hun illegaal handelende consul. In april 1994, nadat de Nederlandse overheid hen hier meermaals van op de hoogte had gesteld, instrueerde Sri Lanka al zijn consulaten ter wereld dat het uitgeven van adoptie-documenten illegaal was. Specifieke maatregelen tegen de honorair consul in Jordanië werden niet genomen.<sup>311</sup>

Halverwege 1996 kreeg deze casus nog een vervolg toen de Sri Lankaanse consul door de Jordaanse politie werd opgepakt op verdenking van babysmokkel. De Jordaniërs beschuldigden de Nederlandse overheid van meewerken aan de illegale adopties. Nederland benadrukte echter:

*“Van medewerking door de Nederlandse overheid aan adopties van Sri Lankaanse kinderen uit Jordanië is, nadat de malafide praktijken bekend zijn geworden, geen sprake geweest. Sterker nog, het was de Nederlandse overheid die al in 1993 de Sri Lankaanse overheid van de praktijken van de honoraire consul op de hoogte stelde.”<sup>312</sup>*

## 8.4 Nasleep: adopties uit Sri Lanka, 1998-heden

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
4	4	2	5	6	8	9	9	10	7	7	
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	totaal
16	14	0	0	1	2	2	1	1	0	0	108

Tabel 10: Aantal officieel geplaatste adoptiekinderen uit Sri Lanka, 1998-heden.<sup>313</sup>

Meerdere betrokken partijen en personen leken in het verdere verloop van de jaren negentig moedeloos te worden van adoptiemisstanden rondom Sri Lanka. Zo stelde bemiddelaar Adoption Center Netherlands Sri Lanka (ACNS) dat het een brief van een gepensioneerde Sri Lankaanse hoge rechter ontving waarin hij adoptiekinderen aanbood voor “6.500 dollar per stuk”. ACNS stopte met het aanklaarten van dergelijke misstanden bij Justitie, omdat het daar geen gehoor vond.<sup>314</sup> De bemiddelaar ging in de jaren erna wel door met het adopteren van kinderen uit Sri Lanka, evenals andere adoptiebemiddelaars.<sup>315</sup>

De laatste jaren is er vanuit Sri Lanka beter toezicht en controle op adopties. Het land ratificeerde in 1993, als een van de eersten ter wereld, het Haags Adoptieverdrag. Ook vervult de Kinderbescherming van Sri Lanka haar rol zorgvuldiger. Na de tsunami van 2004 voerde

311 Hoofd Bureau Juridische Zaken van BZ aan Directie Jeugdbescherming van MinJus, 6-04-1994, BZ-archief, inv. nr. 138.

312 Vertrouwelijk memo van MinBZ aan Ambassades Amman, Colombo en Damascus, 30 mei 1996, BZ-archief, inv. nr. 139.

313 Hoksbergen, ‘Vijftig jaar adoptie in Nederland’, p.14 (tabel 4B). Gegevens na 2002 komen uit JenV-statistiekrapporten.

314 Zie ‘Illegale adoptie’, *Trouw*, 06-02-1991 en “Tehuiskind uit Sri Lanka beter uit in liefdevol gezin in Nederland: Tijden Wierstra uit Grijpskerk ‘Godfather’ van 330 adoptiekinderen”, *Dagblad van het Noorden*, 19-03-2003.

315 Anders dan in eerdere decennia, stelde Kind en Toekomst in 2007 dat zij inzagen dat adoptiemisstanden plaatsvonden. Zo erkende de bemiddelaar dat adoptiepapieren werden vervalst. Vgl. ‘De verkeerde moeder’, *Leeuwarder Courant*, 07-04-2007; ‘Mijn stamboom bleef vrijwel leeg’, *De Gelderlander*, 16-06-2018. Ook gebaseerd op interview door commissie.





de Sri Lankaanse overheid een *Special Provisions Act* in. Deze wet verbood interlandelijke adoptie van vermeende 'weeskinderen' die hun ouders verloren zouden zijn als gevolg van het natuurgeweld. Voor de overheid was duidelijk dat kinderhandel kon floreren na natuurrampen. Desondanks doken er in deze periode nog geregeld signalen van misstanden op, bijvoorbeeld over Sri Lankaanse oplichters die fraude pleegden bij adopties en rootszoektochten.<sup>316</sup>

De afgelopen jaren is de houding ten aanzien van adoptie in de Sri Lankaanse samenleving veranderd. Binnenlandse adoptie geniet de voorkeur; er worden slechts enkele kinderen per jaar door buitenlanders geadopteerd. Adoptie door niet-Sri Lankanen wordt als allerlaatste optie gezien. Alleen kinderen met *special needs* komen nog in aanmerking.

Sinds 2017 is er in binnen- en buitenland geregeld media-aandacht voor adoptiemisstanden in Sri Lanka. Het Nederlandse onderzoeksprogramma Zembla onthulde in 2017-18 systematische vormen van "adoptiebedrog" vanuit het land. Na de Zembla-uitzendingen nam het aantal signalen over misstanden uit het verleden fors toe. De media-aandacht houdt tot op de dag van vandaag aan. Zo berichtte *Zembla* in mei en november 2020 weer over misstanden die bekend waren bij de Nederlandse overheid.<sup>317</sup> Mede naar aanleiding hiervan hebben Sri Lankaans geadopteerden de Nederlandse staat aangeklaagd.

De Zwitserse overheid publiceerde begin 2020 een onderzoeksrapport waarin Sri Lankaanse adoptiemisstanden werden aangekaart. De inzichten uit het Zwitserse rapport komen overeen met hetgeen de commissie heeft aangetroffen in de Nederlandse archieven.<sup>318</sup>

## 8.5 Belangrijkste bevindingen Sri Lanka

Eind jaren zeventig, toen interlandelijke adoptie vanuit Sri Lanka naar Nederland opkwam, bestond in Sri Lanka een situatie die misstanden in de hand werkte. Het land kende een precaire sociale en economische toestand waarin armoede wijdverspreid was. In de adoptiepraktijk tussen Nederland en Sri Lanka kwamen vrijwel alle denkbare vormen van misstanden voor. Deze varieerden van de beruchte *baby farms*, kinderhandel, diefstal van kinderen, het onder dwang laten afstaan van een kind, vervalsing van documenten, tot het legaliseren van onjuiste documenten, verduistering van staat, corruptie en omkoping en onjuiste betalingen. Deze misstanden waren in strijd met destijds geldende Nederlandse en Sri Lankaanse wet- en regelgeving.

---

316 Bijvoorbeeld een Sri Lankaanse man die fungeerde als contactpersoon voor Flash in (ten minste) de periode 1997-2005. Hij verving de voormalige Flash-contactpersoon in 2005. In 2004 zette de Nederlandse ambassade hem al op een 'blacklist'. In december 2008 hoorde de Nederlandse ambassade dat hij was opgepakt door de Sri Lankaanse autoriteiten op verdenking van "kinderen zonder medeweten van hun biologische ouders op te geven voor adoptie" en "vrouwen te laten verkrachten en de kinderen na de geboorte af te nemen en op te geven voor adoptie". Zie: Interne E-mail MinBZ, 09-07-2004; Brief voorzitter Stichting Flash aan Commissioner of Probation and Child Care Services, 08-06-2005; E-mail consulaire medewerker HMA Colombo aan MinBZ, 01-12-2008, in: BZ-archief, inv.nr. 00239.

317 Zie o.a.: <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/ministeries-wisten-van-adoptiemisstanden-en-baby-farms-in-sri-lanka>.

318 S. Bitter, A. Bangerter en N. Ramsauer, 'Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997. Zur Praxis der Privaten Vermittlungsstellen und der Behörden' (januari 2020).

De Nederlandse overheid, specifiek de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken, nam vanaf de vroege jaren tachtig herhaaldelijk in detail kennis van misstanden vanuit Sri Lanka. Het bestaan van *baby farming* en zelfs “regelrechte kinderroof” werd door betrokken partijen aangekaart. Hiertegen is over het algemeen niet ingegrepen. Ook wanneer Nederlandse diplomaten ter plaatse aan de bel trokken, werd er geen opvolging aan gegeven. Ondanks deze kennis, en de wens tot een striktere aanpak, bleef Nederland voor oplossingen naar de Sri Lankaanse autoriteiten verwijzen. Nederlandse bemiddelaars waren eveneens op de hoogte van Sri Lankaanse adoptiemisstanden.

In Sri Lanka was de Nederlandse overheid zelf niet betrokken bij misstanden, maar had daar wel regelmatig weet van. De overheid trad niet handelend op terwijl daartoe wel aanleiding bestond. In dit hoofdstuk zijn meerdere casussen besproken waaruit blijkt dat zowel individuele zelfdoeners als grotere organisaties – met name Flash – betrokken waren bij misstanden.



# 9 De periode na 1998

## 9.1 Inleiding

Volgens de opdracht aan de commissie richt het onderzoek zich op tenminste de periode van 1967 tot en met de inwerkingtreding van het Haags Adoptieverdrag (HAV) in 1998. In de toelichting op het Instellingsbesluit van 18 april 2019 is daarover opgemerkt dat in 1998 de Centrale autoriteit werd opgericht en het toezicht op de interlandelijke procedures werd verscherpt. Nederland ging in 1998 dus een nieuwe fase in voor wat betreft het toezicht en de algehele regulering van de interlandelijke adoptiepraktijk.

Zoals aangegeven bij de afbakening van het onderzoek in hoofdstuk 1, heeft de commissie ervoor gekozen ook aandacht te besteden aan de ontwikkeling van interlandelijke adoptie na 1998. Belangrijke vraag daarbij is of de ratificering van het HAV daadwerkelijk heeft geleid tot het beter reguleren van de interlandelijke adoptiepraktijk, en of misstanden zoals beschreven in het vorige hoofdstuk zijn verminderd.

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen van de interlandelijke adoptiepraktijk tussen herkomstlanden en Nederland na 1998. Eerst wordt ingegaan in op een aantal algemene ontwikkelingen ten aanzien van interlandelijke adoptie. Daarna wordt beschreven op welke wijze het adoptiesysteem werd aangepast om misstanden te voorkomen. Vervolgens wordt de vraag behandeld in hoeverre na 1998 misstanden zijn opgetreden en hoe de Nederlandse overheid daarop reageerde. Evenals in de voorgaande hoofdstukken staat hier de ontwikkeling van adoptiebeleid en -praktijk centraal. De focus ligt op de rol van de Nederlandse overheid en bemiddelaars en de signalering van misstanden.

## 9.2 Ontwikkelingen na 1998

### 9.2.1 Aantallen adopties en verschuiving herkomstlanden

In de periode tussen 1998 en 2005 stijgt het aantal interlandelijke adopties sterk. Redenen daarvoor zijn dat het voor alleenstaanden en echtparen van gelijk geslacht mogelijk werd om te adopteren en de sterke opkomst van China als herkomstland. Na 2005 is er sprake van een daling tot minder dan tweehonderd interlandelijke adopties naar Nederland per jaar. Tussen 2005 en 2015 daalt het aantal adopties naar Nederland met 75%.<sup>319</sup> Deze daling komt overeen met een wereldwijde dalende trend.<sup>320</sup>

---

319 E. Loibl, *The Transnational Illegal Adoption Market*, p.36; Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, p.543; Ministerie JenV-statistieken, 2016; 'De Toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie' (aantal adopties WK 2002-2015).

320 P. Selman, "The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?" *Social Policy*, 11:3 (2012), pp. 381-97.

Er worden door deskundigen op het terrein van interlandelijke adoptie ten minste vier redenen gegeven voor de daling in het aantal adopties. Ten eerste *de veranderende opvattingen over interlandelijke adoptie*. Het algemene denken over interlandelijke adoptie – zowel in Nederland, als internationaal – is veranderd. Het idee dat kansarme kinderen via adoptie gered moeten worden door het ‘rijke Westen’ is sterk verminderd.

Ten tweede *de toegenomen aandacht voor de schaduwkanten van interlandelijke adoptie als gevolg van misstanden*. Dit wordt in toenemende mate belicht door onder andere geadopteerden zelf en hun geboorte- of adoptieouders. Zo wordt het steeds meer als schadelijk gezien om kinderen uit hun oorspronkelijke leefomgeving weg te halen.

Een derde reden voor de adoptiedalingen is *de introductie van moderne voorplantingstechnieken*. Door voorplantingstechnieken zoals in-vitrofertilisatie (ivf), reageerbuisbevruchting (ICSI)<sup>321</sup> en (commercieel) draagmoederschap zijn er nieuwe mogelijkheden ontstaan voor het vervullen van een kinderwens.<sup>322</sup>

De vierde en laatste reden is *de doorwerking van het HAV en het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IRVK)*. Het standpunt dat ‘mensen geen recht hebben op een kind, maar dat een kind recht heeft op ouders’ vindt steeds meer weerklank. Deze verschuiving komt reeds expliciet in de hoofdstukken over Brazilië, Colombia en Sri Lanka naar voren. Dergelijke voormalig prominente herkomstlanden geven sinds de invoering en doorwerking van het HAV en IVRK de voorkeur aan binnenlandse pleegzorg of adoptie, waardoor het aantal beschikbare kinderen voor interlandelijke adoptie afneemt.<sup>323</sup>

In de periode na 1998 treden verschuivingen op in de belangrijkste herkomstlanden voor adoptie. China en de Verenigde Staten worden in deze periode belangrijke zendlanden, en het aantal adopties uit Afrikaanse landen als Zuid-Afrika, Ethiopië, en Congo neemt toe.<sup>324</sup> *Celebrity*-adopties van kinderen door bekende personen zoals Madonna en Angelina Jolie krijgen in de media veel aandacht en dragen mogelijk bij aan een toegenomen interesse voor adoptie uit Afrikaanse landen. Adopties worden ook steeds meer beperkt tot HAV-verdragslanden: in 2015 komt bijvoorbeeld 77% procent van de door Nederlanders geadopteerde kinderen uit deze landen.<sup>325</sup>

## 9.2.2 Veranderende visie op interlandelijke adoptie

Vanaf de eeuwwisseling ontstaat in de Nederlandse samenleving en politiek toenemende aandacht voor het recht van echtparen van gelijk geslacht om te kunnen adopteren. Zo worden sinds 1998 regelmatig Kamervragen gesteld over de eis van sommige herkomstlanden een niet-homo verklaring te overleggen door bemiddelaars. Kamerleden vragen of dit in strijd is met de wet. De Verenigde Staten is lange tijd het enige land geweest van waaruit paren van hetzelfde geslacht konden adopteren. Momenteel kan dit ook in Zuid-Afrika en Portugal.

321 ICSI staat voor Intra Cytoplasmatische Sperma Injectie. ICSI is een vorm van reageerbuisbevruchting.

322 N. Cantwell, ‘The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption’ (2014); Hoksbergen ‘Vijftig jaar adoptie in Nederland’, p.15.

323 Interview commissie; RSJ-rapport, *Bezinning op Interlandelijke Adoptie* (2016), p.27.

324 RSJ, *Bezinning op Interlandelijke Adoptie* (2016), p.14. Na 2005 lopen de aantallen geadopteerden uit China snel terug.

325 P. Selman, ‘Trends in Intercountry Adoption: Analysis of Data from 20 Receiving Countries’, 1998-2004, *Journal of Population Research*, 23:2 (2006), pp. 190-191; RSJ, *Bezinning op Interlandelijke Adoptie* (2016), p.71.



Overigens omzeilen paren van gelijk geslacht soms de vereisten in de desbetreffende landen door een kind te laten adopteren door één van de ouders.<sup>326</sup> Zoals in bijlage G aan de orde komt is dit voor Congo reden geweest om geen uitreisdocumenten voor interlandelijke geadopteerden te verschaffen.

In 2007 stelt de toenmalige minister van Justitie de commissie Kalsbeek in met de opdracht te adviseren over interlandelijke adoptie en lesbisch ouderschap. Kalsbeek adviseert de regels van de Wobka ook toe te passen op de geregistreerde partner of levensgezel van degene die wil adopteren. Verder onderschrijft de minister de opvatting van Kalsbeek dat zij het uitdrukkelijk niet de taak van de overheid acht om een toename te faciliteren van het aantal kinderen dat voor adoptie naar Nederland in aanmerking komt.<sup>327</sup>

Na 1998 stijgt de gemiddelde leeftijd van adoptiekinderen en vallen zij vaker in de categorie *special needs*; in 2011 zijn dit ongeveer zes op de tien geadopteerden.<sup>328</sup> De toename van adoptiekinderen met psychologische, medische, cosmetische en andere aandoeningen<sup>329</sup> is een gevolg van het feit dat het in sommige landen niet mogelijk is om adequate zorg te bieden, waardoor deze kinderen in aanmerking komen voor interlandelijke adoptie. Ook worden gezonde kinderen sneller in het land zelf opgevangen of geadopteerd. In Nederland stelt de Raad voor de Kinderbescherming zwaardere eisen aan ouders die een *special needs* kind willen opnemen. Ook worden er meer eisen aan de matching gesteld.<sup>330</sup>

Zoals eerder is beschreven, wordt vanaf de jaren zestig in media en politiek over concrete misstanden geschreven en gesproken. Na 1998 komen er steeds meer berichten van geadopteerden zelf over hun negatieve ervaringen bij de zoektocht naar hun familie. Dit zorgt voor een kritischer kijk op interlandelijke adoptie in de Nederlandse samenleving.

---

326 Rapport "Alles van waarde is weerloos": Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie (2008), p. 79.

327 Rapport "Alles van waarde is weerloos". Zie ook: Regeling instelling commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, nr. 5507329/07/6.

328 CBS, 'Aantal adopties sinds jaren zestig niet meer zo laag', 20 juni 2012, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2012/25/aantal-adopties-sinds-jaren-zestig-niet-meer-zo-laag>.

329 Ministerie van Justitie en Raad voor de Kinderbescherming, 'Categorie indeling special needs', via: <https://adoptie.nl/wp-content/uploads/2017/03/Categorieindeling-special-needs.pdf> [laatst geraadpleegd op 15-9-2020]. De zes categorieën zijn: Categorie A Een kind met een nog niet in te schatten zorgintensiteit met onzekerheden nu en in de toekomst; Categorie B Kind met een medische aandoening waarvoor een beperkt aantal operaties, therapie en/of medicatie nodig is of een aandoening waarbij geen tot zeer beperkte aanpassing nodig is; Categorie C Een kind met een gecompliceerde te verhelpen, medische aandoening waarvoor regelmatig operaties, therapie, medicatie en/of controle nodig is; Categorie D Kind met een blijvende aandoening; Categorie E Kind met een sociaal/emotioneel belaste achtergrond zonder te verwachten medische gevolgen op basis van het dossier; Categorie F Kind dat op moment van voorstel geen extra zorgvraag/behoefte heeft.

330 Inspectie jeugdzorg, 'Aandacht voor matching' (2009), pp.9-10.

## 9.2.3 Aandacht voor het kennen van identiteit en opkomst belangenorganisaties

Uit de gesprekken die de commissie voerde blijkt een toenemende belangstelling voor het kennen van de eigen afkomst en daarmee de identiteit. De mogelijkheden van sociale media en DNA-onderzoek dragen hieraan bij. Ook belangrijke levensgebeurtenissen, zoals het krijgen van kinderen of confrontatie met een ernstige (genetische) ziekte, kunnen redenen zijn dat geadopteerden op zoek gaan naar hun herkomst. Verder speelt leeftijd een rol: de wens om meer te weten van de familiegeschiedenis wordt vaak sterker naarmate men zelf ouderwordt en geboortelouders op leeftijd komen of overlijden.<sup>331</sup>

In de periode na 1998 ontstaan er diverse belangenorganisaties voor geadopteerden. Deze organisaties zijn vaak vrijwilligersorganisaties van geadopteerden en concentreren zich soms op één specifiek geboorteland met herkomstzoektochten en informatie-uitwisseling. Het publiceren van boeken, artikelen, blogs en ook documentaires speelt een belangrijke rol in het proces van bewustwording en activisme bij geadopteerden. Veel geadopteerden vinden steun bij de georganiseerde contacten met andere geadopteerden.<sup>332</sup>

Een aantal van deze organisaties houdt de laatste jaren in toenemende mate de overheid verantwoordelijk voor het laten ontstaan, dan wel laten voortbestaan van misstanden bij interlandelijke adoptie in het verleden. Sommige belangenorganisaties hebben de overheid aangeklaagd en eisen publieke excuses en ondersteuning, al dan niet financieel. In mei 2019 hebben 21 organisaties op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming het *Gezamenlijk Plan Belangenorganisaties* ingediend voor een passend ondersteuningsaanbod voor geadopteerden.<sup>333</sup>

## 9.3 Veranderingen in het adoptiesysteem

### 9.3.1 Systemveranderingen door HAV en rol Centrale autoriteit

Het HAV bepaalt dat elke verdragsstaat een Centrale autoriteit moet aanwijzen die belast is met de nakoming van de door het verdrag opgelegde verplichtingen.<sup>334</sup> Voor Nederland is de minister van Justitie als Centrale autoriteit aangewezen. De uitvoering van het adoptieproces is belegd bij het ministerie van Justitie en particuliere adoptieorganisaties. De organisatie van de Centrale autoriteit binnen het ministerie is sinds 1998 regelmatig gewijzigd. Het ministerie heeft geen uitsluitsel kunnen geven over de exacte organisatorische inbedding in de afgelopen jaren.<sup>335</sup>

In 2004 is een aantal taken van de Centrale autoriteit overgedragen aan de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV). Onder deze overgedragen taken vallen: het registreren van aanvragen

331 Interviews door commissie.

332 Interviews door commissie

333 Interviews door commissie.

334 Rond 2013 is de Centrale autoriteit samengegaan met de Centrale autoriteit Internationale Kinderontvoering en Internationale Kinderbescherming, wat resulteerde in de oprichting van de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden.

335 De commissie heeft in de archieven van Justitie gezocht naar relevant onderzoeksmateriaal over de institutionele inbedding en organisatorische veranderingen van de Centrale autoriteit binnen het ministerie sinds 1998. Over dit thema zijn geen relevante documenten aangetroffen.

ter verkrijging van toestemming tot opnemng van een buitenlands kind ter adoptie, de voorlichting van aspirant-adoptieouders, het voeren van de correspondentie met de aspirant-adoptieouders, het doorzenden van gezinsgegevens aan de Kinderbescherming ten behoeve van het gezinsonderzoek en de registratie en administratieve verwerking van mutaties. Deze overdracht van taken heeft gezorgd voor een verminderde organisatorische last bij de Centrale autoriteit.<sup>336</sup>

De Centrale autoriteiten van de verdragsstaten worden geacht onderling samen te werken, elkaar te informeren en passende maatregelen te nemen om met het verdrag strijdige praktijken te verhinderen. Voor adopties uit HAV-verdragslanden geldt dat zowel de Centrale autoriteit in het land van herkomst als de Centrale autoriteit in het land van opvang moeten instemmen met de matching tussen het te adopteren kind en de beoogde adoptieouders.<sup>337</sup> De Centrale autoriteit van de staat van herkomst is volgens het HAV verantwoordelijk voor het onderzoek of een kind daadwerkelijk in aanmerking komt voor adoptie.<sup>338</sup>

Een belangrijk uitgangspunt van het HAV is het vertrouwensbeginsel: verdragsstaten moeten erop kunnen vertrouwen dat elke staat zijn taken en verantwoordelijkheden naar behoren uitvoert. Nederland moet als staat van opvang dus kunnen vertrouwen op de uitkomst van de beoordeling die de staat van herkomst heeft verricht. Nederland heeft uitsluitend de mogelijkheid om als *ultimum remedium* niet in te stemmen met de adoptie.

### 9.3.2    Systemveranderingen bemiddelaars

Mede door de daling van het aantal adopties is het aantal in Nederland actieve bemiddelingsinstanties verminderd van tientallen in de periode vóór 1998, naar vijf in 2020. In 2020 heeft adoptiestichting A New Way de activiteiten van stichting Kind en Toekomst overgenomen zodat het aantal bemiddelaars momenteel vier is. Stichting A New Way onderzoekt welke adoptieprogramma's kunnen worden overgenomen en doet daarvoor onderzoek in Bulgarije, Slowakije en Lesotho.

Door de afname van het aantal adopties zijn ook de inkomsten van bemiddelaars gedaald. Dit brengt twee potentiële risico's met zich mee, aldus betrokkenen. Ten eerste neemt de complexiteit van de casussen toe. Ten tweede wijzen sommigen op het risico dat adoptiebureaus in toenemende mate met elkaar concurreren om het steeds kleinere aantal beschikbare kinderen. De autoriteiten in geboortelanden zouden zulke concurrentie oogluikend toestaan – volgens sommigen onder maatschappelijke en politieke druk van bemiddelaars, adoptieouders en andere belanghebbenden.<sup>339</sup>

Tegenover de afname van adopties staat een toename van eisen waaraan bemiddelaars moeten voldoen: in 2008 wordt het 'Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie' ingevoerd en in 2013 herzien. Daarin zijn de kwaliteitseisen benoemd ten aanzien interlandelijke adoptie en de bedrijfsvoering (onder andere ISO-certificering). Sinds kort zijn

336 Brief Justitie aan het Bestuur van de Stichting Adoptievoorzieningen, 'Overdracht van taken van het Bureau Centrale Autoriteit aan uw Stichting', 19-02-2004, Minjus archief, 'OBP-01' dossiers.

337 Voor adopties uit niet-verdragslanden is formeel geen akkoordverklaring door de Nederlandse Centrale autoriteit vereist, in de praktijk gebeurt dit sinds 2008 wel.

338 Aan de hand van de voorwaarden van artikel 4 HAV.

339 Interviews door commissie.

bemiddelaars verplicht om voor de beoordeling van de medische dossiers gebruik te maken van een door de Centrale autoriteit vastgestelde poule kinderartsen. Sommige bemiddelaars twijfelen aan het nut van deze maatregelen.

Volgens sommige geïnterviewde bemiddelaars is de Centrale autoriteit beducht om fouten te maken waardoor zij volgens hen verkrampd en snel haar toevlucht zoekt in nieuwe beheersmaatregelen. “De Ca worstelt met haar rol als ketenverantwoordelijke/regisseur, enerzijds hebben zij de opdracht het belang van het kind te dienen en anderzijds willen zij voorkomen dat hun bewindspersoon in een lastig parket belandt”, zegt één van hen. Meerdere geïnterviewde bemiddelaars benadrukken het goede contact met de Centrale autoriteit, maar wijzen ook op de vele personele wisselingen.<sup>340</sup>

### 9.3.3 Veranderingen financieel-fiscale aspecten

Vanaf 2009 zijn adoptiekosten niet meer fiscaal aftrekbaar als ‘buitengewone lasten’. In de decennia ervoor, van 1964 tot 2008, was dat wel het geval.<sup>341</sup> De aftrekbare kosten waren bijvoorbeeld reiskosten van aspirant-adoptieouders naar advocaten en rechtbanken in Nederland, en de reiskosten van het kind uit het herkomstland naar Nederland. De belastingaftrek was oorspronkelijk ingevoerd om de bestaande ongelijkheid tussen twee mogelijkheden van gezinsvorming weg te nemen. Er bestond namelijk ook een belastingaftrek voor kosten bij een bevalling. De reden van de afschaffing was dat kosten bij een bevalling rond 2008 waren opgenomen in de basiszorgverzekering en er daarom geen reden bestond voor de handhaving van de belastingaftrek voor adoptie.<sup>342</sup>

Ter compensatie voor het mislopen van het belastingvoordeel konden adoptieouders voor kinderen die tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2013 zijn geadopteerd aanspraak maken op een eenmalige inkomensafhankelijke tegemoetkoming van 3.700 euro. Het verzoek moest worden ingediend binnen drie jaren nadat het kind was geadopteerd. In 2011 stemde de Tweede Kamer in met deze regeling, die in 2013 werd stopgezet. De verantwoordelijk staatssecretaris gaf als reden voor stopzetting de toenmalige economische situatie in Nederland “en de daarbij behorende bezuinigingsopdracht”. Die maakten het volgens de staatssecretaris onmogelijk om met een alternatieve tegemoetkoming te komen.<sup>343,344</sup>

340 Interviews door commissie.

341 Zie bijv. Vraag Kamerlid Drees aan Staatssecretaris van Financiën Van Rooijen, 20-02-1975; ‘Adoptiekosten en de Fiskus’, *Wereldkinderen tijdschrift*, nr.4 (1976), p. 11

342 Brief van Adoptie Ouders Overleg (AOO), ‘Voorstel tot schrappen belastingaftrek adoptiekosten’, 10-11-2007; Brief namens de minister van Justitie, ‘Nieuwe regeling financiële tegemoetkoming adoptiekosten’, 24-11-2008; Brief namens minister van justitie aan de Voorzitter van de TK, ‘Regeling financiële tegemoetkoming adoptiekosten’, 26-04-2010.

343 Kamervragen Van Tongeren aan de staatssecretaris van VenJ over de regeling tegemoetkoming van adoptiekosten 15-10-2012/30-10-2012.

344 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030483/2015-01-16>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-868.html>. De zorgverzekeraars Achmea Zilveren Kruis, Interpolis, OHRA, VGZ en Univé hebben tot en met 2020 een vergoeding voor adoptie-gerelateerde kosten in hun polissen. Het gaat hierbij om vergoeding van kraamhulp en/of vergoeding van de medische screening door een kinderarts.





## 9.4 Misstanden na 1998

In deze paragraaf wordt de vraag behandeld in hoeverre na 1998 misstanden zijn opgetreden en hoe de Nederlandse overheid daarop reageerde. In de landen waar adopties naar Nederland na 1998 voorkwamen, zijn per land meerdere typen signalen van misstanden gedocumenteerd. Naast problemen met documenten en persoonsgegevens, gaat het ook om misstanden zoals kinderdiefstal en kinderhandel. De signalen hadden niet per se betrekking op misstanden binnen de interlandelijke adoptiepraktijk met Nederland, maar ook met andere ontvangende landen. Zie ook de tabel met signalen van misstanden in hoofdstuk 10.

### 9.4.1 Bekendheid met signalen

Een groot deel van de in het afgelopen decennium gesignaleerde misstanden heeft betrekking op Afrikaanse landen. Zo besteedt de Nederlandse media in 2012 uitgebreid aandacht aan de voorlopige opschorting door Nederland van adopties uit Oeganda.<sup>345</sup> Bemiddelaars komen daarbij geregeld aan het woord. Zo stelde Stichting Kind en Toekomst in 2012 het oneens te zijn met het besluit van het ministerie van Justitie om te stoppen met adopties uit Oeganda. Volgens Kind en Toekomst was er "geen enkel bewijs van dwang; de kinderen komen uit een goed, christelijk tehuis".<sup>346</sup>

Later komt een ander Afrikaans land in het nieuws: als de overheid van Congo besluit alle buitenlandse adopties een halt toe te roepen na signalen van onder andere corruptie, documentvervalsing en kinderhandel. In reactie op de tijdelijke opschorting ging de toenmalige staatssecretaris van Justitie naar Congo om ervoor te zorgen dat adopties die in behandeling waren door Nederlandse ouders alsnog konden doorgaan.<sup>347</sup> Nadat deze adopties hun doorgang hadden gevonden, schortte Nederland in 2016 de adopties uit Congo op.<sup>348</sup>

Dat misstanden niet zijn verdwenen blijkt ook uit de debatten die na 1998 over dit onderwerp in de Eerste en Tweede Kamer zijn gevoerd. Het aantal Kamervragen over interlandelijke adoptie is flink toegenomen na 1998. Vanaf 2000 zijn er ieder jaar Kamervragen over gesteld. Kamervragen over adoptie na 1998 worden door de Tweede Kamer in de hele breedte gesteld. Na 1998, vooral vanaf 2007, worden er relatief gezien meer Kamervragen over misstanden bij adopties gesteld dan in de periode vóór 1998. De vragen gaan voornamelijk over de landen India, China en Ethiopië.

---

345 Loibl, *The Transnational Illegal Adoption Market*, pp. 328-29; 'Stop adoptie uit Oeganda', *Leeuwarder Courant*, 12-06-2012; 'Voorlopig geen adoptie uit Oeganda', *Trouw*, 04-10-2012.

346 'Adopties uit Oeganda wél zorgvuldig', *Trouw*, 04-10-2012.

347 Interview door commissie.

348 'Nederland schort adopties uit Congo op', ANP, 13-09-2016.

Sinds 2012 zijn er acht Kamervragen over concrete signalen van misstanden bij adopties gesteld. Drie van deze vragen gingen over adopties uit Ethiopië en drie vragen over adopties uit Bulgarije.<sup>349</sup> In zes Kamervragen van de afgelopen tien jaar werd verwezen naar reportages waarin de misstanden aan bod kwamen. De Kamervragen geven weer in hoeverre adoptiemisstanden op de politieke agenda van politieke partijen in Nederland staan. Daarnaast valt uit de beantwoording op te maken hoe de overheid met signalen van misstanden omging na 1998 (zie hierna).<sup>350</sup>

## 9.4.2 Handelen van overheid en bemiddelaars

Een belangrijke vraag is of het handelen van de Nederlandse autoriteiten en bemiddelaars veranderd is ten opzichte van de periode vóór 1998. In de vorige hoofdstukken is al kort ingegaan op de adoptiepraktijk na 1998 in de vijf in het Instellingsbesluit genoemde landen. Er is vastgesteld dat de signaleringen van misstanden ook na 1998 doorgingen. In bijlage G van dit rapport wordt ingegaan op een aantal casussen van na 1998 die in het commissie-onderzoek naar voren zijn gekomen. Hier volgt een uiteenzetting van het handelen na 1998 van de Centrale autoriteit.

Volgens een geïnterviewde medewerker van de Centrale autoriteit is het vertrouwensbeginsel een leidende factor bij interlandelijke adoptie. De Centrale autoriteit vraagt altijd naar de adoptieprocedures in verdragslanden. “Maar dat kan maar tot op zekere hoogte: door het vertrouwensbeginsel moet men op een bepaald moment ook voor lief nemen dat dingen gaan zoals ze gaan.” Volgens de geïnterviewde ervaren veel medewerkers van de Centrale autoriteit dit als een belemmering en zou het ministerie dan ook bezig zijn nieuw beleid te ontwikkelen om ervoor te zorgen dat bij adoptieprocedures in het buitenland méér zekerheid ontstaat over de achtergronden van de adoptie. Volgens de geïnterviewde zou dat ertoe kunnen leiden dat interlandelijke adoptie stopt, omdat buitenlandse overheden daarmee het signaal ontvangen dat zij niet op voorhand worden vertrouwd.

### Onderzoeken, inspecties en beleidsdoorlichtingen

Het dilemma dat Centrale autoriteit-medewerkers ervaren in de toepassing van het vertrouwensbeginsel komt naar voren in het onderzoek van de Inspectie jeugdzorg in 2009 en een beleidsdoorlichting die in 2012 in opdracht van het ministerie van Justitie wordt uitgevoerd. Uit beide onderzoeken blijkt dat de Nederlandse overheid voor een zorgvuldige adoptieprocedure sterk afhankelijk is van de betrokken partijen in de verdragsstaten en de zorgvuldige uitvoering van de controletaak die Nederlandse bemiddelaars hebben op hun buitenlandse partnerorganisatie.

349 Kamervragen Recourt aan Staatssecretaris VenJ, betreft: ‘Adoptie in Afrikaanse landen’, 15-10-2012/30-11-2012; De Wit aan Staatssecretaris VenJ, ‘Adopties uit Ethiopië en de handelwijze van de vergunninghouder’, 28-02-2013/11-04-2013; Recourt Staatssecretaris VenJ, ‘Interlandelijke adopties uit Ethiopië’, 28-02-2013/11-04-2013; De Caluwé en Van Oosten, aan Staatssecretaris VenJ en aan Minister van OSW, ‘Adopties uit Ethiopië’, 01-03-2013/11-04-2013; Van Nispen, aan de minister van VenJ, ‘Het adopteren van kinderen uit Bulgarije’, 20-10-2015/16-11-2015; Arib aan Minister van VenJ, ‘Adoptie van kinderen uit Bulgarije.’, 20-10-2015/16-11-2015; Segers aan Minister van VenJ, Segers aan de Minister van Veiligheid en Justitie ‘over adopties van uit Bulgarije’, 27-10-2015/16-11-2016; Arib aan Minister van VenJ, ‘Het bericht «Vrij spel voor kinderhandelaren» inzake illegale adoptie uit Nepal’, 25-11-2015/22-12-2015.

350 Zie ook Bijlage F van dit rapport, met daarin een overzicht en analyse van alle relevante Kamerstukken.



Uit onderzoek van de Inspectie jeugdzorg in 2009 blijkt bovendien dat er in sommige herkomstlanden onvoldoende controle is op de afstandsprocedure, de 'adoptabiliteit' van het kind, het subsidiariteitsbeginsel en vermoedens van kinderhandel. Dit brengt volgens de Inspectie risico's met zich mee voor de zorgvuldigheid en zuiverheid van de adoptieprocedure waarbij het belang van het kind niet gediend is. In dit rapport concludeert de inspectie dat de Centrale autoriteit een actievere rol moet spelen in het signaleren van mogelijke adoptiemisstanden en malafide contactpersonen. De Inspectie stelt vast dat er een spanningsveld is tussen enerzijds het vertrouwen van de Nederlandse overheid in een zorgvuldige adoptieprocedure in de verdragsstaten en anderzijds het feit dat de verantwoordelijkheid voor de controle daarop belegd is bij de Nederlandse bemiddelaars.

Deze vergunninghouders komen volgens de Inspectie in de knel met deze verantwoordelijkheden omdat zij deze niet waar kunnen maken. In de eerste plaats hebben of krijgen zij in veel landen van herkomst (al dan niet verdragslanden) geen mogelijkheden om de betrouwbaarheid van de gegevens te controleren. In de tweede plaats wordt op signalen van vergunninghouders aan de Centrale autoriteit over mogelijk onbetrouwbare gegevens of -partnerorganisaties gereageerd in lijn met de intentie van het HAV, namelijk dat wederzijds vertrouwen het uitgangspunt is. De Inspectie impliceert daarmee dat het systeem niet volledig naar behoren functioneert. Via uitbesteding van de praktijk aan particuliere bemiddelaars blijven prikkels tot misstanden intact.

Ook de commissie Oosting stelt in haar rapport dat de mogelijkheden van de Nederlandse bemiddelende partijen om de betrouwbaarheid van de contacten in het buitenland te controleren beperkt zijn. Zij benadrukt daarbij het belang van internationale contacten tussen overheidsinstanties, zowel op niveau van de Centrale autoriteiten als het Ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>351</sup>

Uit de Beleidsdoorlichting van 2012 blijkt dat informatie over het kind uit het land van herkomst geregeld onvolledig en onbetrouwbaar is. Volgens de doorlichting leidt de spanning tussen enerzijds vertrouwen en anderzijds controle ertoe dat bemiddelende partijen en het ministerie van Justitie hun toezichhoudende taak niet of onvoldoende konden uitoefenen.<sup>352</sup>

### **Toezicht op bemiddelaars en inspectiereizen**

De Centrale autoriteit is verantwoordelijk voor het toezicht op de bemiddelaars, het geeft bijvoorbeeld de adoptievergunningen af. Dit is volgens voormalig Centrale autoriteit-medewerkers niet altijd een prettige positie om in te zitten. "We hadden eigenlijk twee petten op: we werkten met bemiddelingsinstanties samen, maar we moesten hen ook controleren." Hoewel het ministerie van Justitie het streven heeft om tweemaal per jaar een bezoek te brengen aan alle bemiddelingsinstanties, wordt dit doel zelden gehaald. In de praktijk gaat het ministerie eens in de paar jaar bij deze instanties op bezoek – maar spreken de Centrale autoriteit en de bemiddelingsinstanties elkaar frequent buiten deze halfjaarlijkse bezoeken, bijvoorbeeld op congressen en tijdens het overleg van bemiddelaars, het ketenoverleg.

351 Zie: Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de Stichting Meiling in verband met mogelijke misstanden m.b.t. adoptie uit India in de periode 1995-2002 (Den Haag, september 2007).

352 P. Vlaardingenbroek, Beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie (2012) p.23; Kamerstukken II, 2006/07, 30552, nr.9. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30551-9.html>.

Eén voormalig bestuurder van een bemiddelaar herinnert zich de inspecties door Justitie als grondig. Tijdens een dergelijk bezoek kwamen volgens hem verschillende onderwerpen ter sprake, waaronder de geldstromen en de interne bezetting. De ambtenaren controleerden de volledigheid van de documentatie en de ISO-certificering van deze organisatie. Ook werden adoptiedossiers steekproefsgewijs gecontroleerd, waarbij werd vastgesteld of de procedures naar behoren waren verlopen. Tegenwoordig worden ook de jaarrekeningen van bemiddelingsinstanties onder de loep genomen door de financiële afdeling van de Centrale autoriteit.

Om beter zicht te krijgen op de adoptiepraktijken in het buitenland brengt de Nederlandse Centrale autoriteit tussen 2006 en 2019 zeventien bezoeken aan twaalf verschillende landen, China wordt vijfmaal bezocht. De meeste missies hebben *fact-finding* als doel, soms wordt relatiebeheer genoemd (China) of de mogelijkheid een bilaterale adoptierelatie op te zetten (Vietnam). In drie gevallen zijn misstanden de expliciet opgegeven reden (China 2006, Oeganda 2012, India 2013), hoewel deze ook bij sommige *fact-finding* missies aan de orde zijn gesteld.

Het inspectiebezoek van de Centrale autoriteit aan Oeganda vindt plaats in 2012 nadat de Nederlandse ambassade haar bedenkingen over het Oegandese adoptiesysteem uit. Tijdens het bezoek blijkt dat de herkomst en achtergrond van de kinderen niet goed is onderzocht door de Oegandese instanties. Daarnaast worden geboorteparenten niet correct ingelicht over de consequenties van adoptie. Naar aanleiding van deze bevindingen stopt Nederland met adopties uit Oeganda en stuurt Justitie een nieuwe delegatie in juni 2012 om onderzoek te laten uitvoeren naar 22 kinderen die al op een eerder moment voor adoptie waren voorgesteld aan Nederlandse koppels. Uiteindelijk worden achttien dossiers alsnog goedgekeurd.<sup>353</sup>

Onder voormalig Centrale autoriteit-medewerkers bestaan twijfels over de doeltreffendheid van deze bezoeken wanneer het op de preventie van adoptiemisstanden aankomt. De missies worden meer gezien als beleefdheidsbezoeken. Sommigen vermoeden nooit een “eerlijk” beeld van de lokale adoptiepraktijk te hebben gekregen: “We werden keurig rondgeleid door iemand van de overheid; maar we konden daar natuurlijk niet als een onderzoeksjournalist te werk gaan.”

Hoewel er regelmatig aanwijzingen van zwakheden en problemen binnen de adoptiepraktijk van de herkomstlanden worden gemeld door ambassades, lokale bronnen en bemiddelaars, tonen de interne verslagen van Justitie naar aanleiding van de missies geen kritische opstelling. Uit die verslagen blijkt een aanzienlijk vertrouwen in de autoriteiten van het herkomstland en een te begripvolle houding. Deze houding blijkt bijvoorbeeld uit het verslag van het werkbezoek aan China in 2010:

---

353 Loibl, *The Transnational Illegal Adoption Market*, pp. 328-329.



*“De Chinese CA (CCAA) is echter sterk gekant tegen de ontwikkeling om op zoek te gaan naar de biologische ouders. Gewaarschuwd wordt dat dit repercussies kan hebben voor de biologische ouders, vooral omdat dan aan het licht komt dat deze ouders de wet hebben overtreden. Zo nodig zal CCAA daarom maatregelen nemen om het zoeken naar de biologische ouders te verhinderen. Geantwoord wordt dat hier van Nederlandse zijde begrip voor is, dat het niet gestimuleerd zal worden en dat de boodschap zal worden overgebracht.”<sup>354</sup>*

Deze toezegging door Nederland aan China staat op gespannen voet met het Kinderrechtenverdrag en artikel 30 van het HAV, waarin het recht op het kennen van de afkomst zijn vastgelegd. Letterlijke citaten zoals bovenstaande zijn representatief voor de toon in de inspectieverslagen en de voorgestelde handelwijzen hoe om te gaan met misstanden. Dit komt overeen met de inzichten verkregen uit door de commissie gevoerde interviews met betrokken ambtenaren.<sup>355</sup>

De Centrale autoriteit heeft tegenwoordig het streven drie tot viermaal per jaar een werkbezoek naar het buitenland te organiseren. Uit door de commissie gehouden interviews blijkt dat, in tegenstelling tot voormalig Centrale autoriteit-ambtenaren, de huidige ambtenaren deze bezoeken over het algemeen beschouwen als een effectief middel om de adoptiepraktijk in het buitenland in goede banen te leiden. Er wordt gewerkt aan een normenkader waarmee het mogelijk wordt om geboortelanden, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken, op hun werkwijze te toetsen. Maar ook dan blijft volgens een geïnterviewde medewerker de beoordeling ingewikkeld: “we moeten oppassen dat het systeem daarmee niet helemaal dichtgeknepen wordt. Landen van herkomst zullen niet altijd aan de eisen kunnen voldoen die wij stellen. Daar een balans in zien te vinden is zeer ingewikkeld.”<sup>356</sup>

### 9.4.3 Signalen in de media 1998-2017

Ook na 1998 houden in de Nederlandse media de signalen over adoptiemisstanden aan. Zo wordt in 2007-2008 veelvuldig geschreven over mogelijke misstanden rondom adopties uit het Indiase kindertehuis Malaysian Social Service. In 2010, na de aardbeving in Haïti en de tijdelijk ingevoerde adoptiestop aldaar verschijnen tientallen mediaberichten over misstanden bij adopties uit het land. In de jaren na 2016 zorgen televisiereportages van onderzoeksprogramma's over misstanden voor een golf aan artikelen in de Nederlandse pers. De laatste jaren verschenen er meer dan tien reportages en documentaires over adoptiemisstanden.<sup>357</sup> Naar aanleiding van deze uitzendingen volgden krantenartikelen en Kamervragen over de gesignaleerde misstanden.

---

354 Verslag van werkbezoek aan China van 1 t/m 4 juni 2010 in het kader van interlandelijke adoptie, MinJus.

355 Interview door commissie.

356 Interview door commissie.

357 Netwerk, 22-05-2007; Netwerk, Nieuwe feiten rondom adoptiebemiddelingsbureau Meiling (2/2), 23-05-2007; Brandpunt, Adopties uit Ethiopië, 09-01-2011; Brandpunt, 24-02-2013; De Hongaarse Adoptie-industrie, 18-10-2015; Argos, Adoptie, markt van corruptie en geluk, 06-10-2012; Argos, Constructie van een adoptie, 23-02-2013; Argos, Het leven van klokkenluider Roelie Post, 05-05-2018; Zembla, Adoptiebedrog, 17-05-2017; Zembla, Adoptiebedrog 2, 20-09-2017; Zembla, Adoptiebedrog 3, 28-03-2018; Nieuwsuur, Zonder medeweten van ouders naar Nederland, 03-06-2017; Nieuwsuur, 02-06-2019; NieuwLicht, Adoptie in Nederland, 16-09-2019. Zembla, Adoptiebedrog 4, 27-11-2020.

Een verandering in de mediaberichtgeving ten opzichte van de periode vóór 1998 is dat geadopteerden na 1998 – en met name vanaf 2007 - in toenemende mate *zelf* aan het woord komen in de media. Geadopteerden laten zich in de pers vaak uitgesproken positief óf negatief uit over interlandelijke adoptie. De aandacht voor persoonlijke verhalen van geadopteerden zorgt mede voor een hernieuwde aandacht voor adoptiemisstanden van vóór 1998. Negatieve berichten bevatten vaak verhalen over de persoonlijke zoektocht van een geadopteerde. Een veelvoorkomend aspect in deze artikelen is dat gegevens van een geadopteerde niet blijken te kloppen of dat het onmogelijk is om geboortefamilie te vinden. De media-aandacht voor ervaringen van adoptieouders is de laatste jaren steeds meer vervangen door de eigen persoonlijke ervaringen van geadopteerden.

Vanaf 1998 verwijzen de Nederlandse media veelvuldig naar de bekendheid van misstanden bij de Nederlandse overheid en bemiddelaars. De acties die ondernomen werden door de overheid zijn beschreven in artikelen en ook getroffen maatregelen werden in de media opgevolgd. Daarnaast berichtten de Nederlandse media over (tijdelijke) adoptieopshorringen. Deze berichten gingen in op de aanleiding voor het instellen van de adoptiestops en lieten bij gelegenheid adoptiebemiddelaars aan het woord over het besluit en de situatie in een land.<sup>358</sup>

Uit de analyse van de Nederlandse mediaberichtgeving komt een beeld naar voren waaruit blijkt dat het voortbestaan van misstanden samengaat met het systeem van interlandelijke adopties. Waar tijdens het begin van de eeuwwisseling positieve en negatieve berichten over adoptie elkaar nog afwisselen, krijgen negatieve berichten de overhand in de jaren die volgen.

#### 9.4.4 Kabinetsperiode 2017-heden

In de huidige kabinetsperiode (2017-heden) is de aandacht voor misstanden bij adopties verder toegenomen. Deze belangstelling komt mede doordat meerdere geadopteerden rechtszaken tegen de Nederlandse staat hebben aangespannen. Alle signalen van misstanden en de wens tot het uitzoeken van de feitelijke gang van zaken rondom interlandelijke adoptie leiden in 2019 tot het instellen van de commissie.

Vanaf 2019 komt interlandelijke adoptie veelvuldig aan bod in de media.<sup>359</sup> De hoofdmoot bestaat uit persoonlijke verhalen van geadopteerden over hun ervaringen. In veel berichten wordt aandacht besteed aan misstanden en ook aan rootszoektochten. Andere veelvoorkomende thema's in recente mediaberichten zijn rechtszaken van geadopteerden tegen de Nederlandse overheid en bemiddelaars, en gebreken in het huidige adoptiesysteem. Zo is er in het najaar van 2020 veel discussie over de verjaringstermijn van adoptie-gerelateerde zaken, mede naar aanleiding van de rechterlijke uitspraak bij een procedure van een

358 'Adoptie kinderen uit Guatemala stilgelegd', *Leeuwarder Courant*, 24-02-2001; 'Stop adoptie uit Oeganda', *Leeuwarder Courant*, 12-06-2012; 'Adopties uit Oeganda wél zorgvuldig', *Trouw*, 04-10-2012.

359 Zie bijvoorbeeld: 'Justitie stopte illegale adoptie in de doofpot', *Brabants Dagblad*, 04-01-2019; 'Geadopteerde vrouw (26) sleept overheid voor de rechter', *Trouw*, 12-01-2019; 'Ook legale adopties kunnen illegaal zijn', *Telegraaf*, 15-05-2019; '20.000 gestolen en verpatste Chileense baby's zoeken gerechtigheid', *Parool*, 29-05-2020; 'Geadopteerden ontevreden over onderzoek: 'Commissie lijkt waarheid te verdraaien'', 31-07-2020; 'Adoptiezaak tegen Nederlandse staat blijkt verjaard', *NRC Handelsblad*, 09-09-2020; 'Corona vertraagt adopties: 'Dat papa en mama niet komen, is zo schrijnend'', *NOS*, 31-10-2020.



Sri Lankaans geadopteerde. Belangengroepen zijn petitie gestart om de verjaringstermijn te versoepelen of af te schaffen. Deze kwesties genereren ook politieke aandacht, zoals blijkt uit gestelde Kamervragen.<sup>360</sup>

Sinds de eeuwwisseling nemen politieke partijen een steeds kritischer houding aan ten aanzien van interlandelijke adoptie. Meerdere partijen noemen het onderwerp specifiek in hun programma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021.<sup>361</sup>

### Haïti 2019-2020

Eén illustratieve casus voor het denken over, en handelen aangaande, interlandelijke adoptie is Haïti. De casus illustreert dat de discussie over interlandelijke adoptie anno 2020 actueel is. In juni 2019 bericht dagblad *Trouw* over adoptiemisstanden in het land. Misstanden in Haïti kwamen al veelvuldig in de voorafgaande decennia voor, zoals elders in dit rapport uiteengezet. Het *Trouw*-artikel beschrijft dat kinderen in Haïti nog altijd onder valse voorwendselen bij hun ouders worden weggehaald. Daarnaast stelt *Trouw* dat slechts 29 van de 754 weeshuizen in Haïti goed zou functioneren.<sup>362</sup>

In december 2019 schort de Nederlandse Centrale autoriteit adopties uit Haïti tijdelijk op. De Centrale autoriteit gaf hiervoor als reden dat de veiligheid van reizen voor met name adoptieouders in het land niet kon worden gegarandeerd. Dit in verband met plunderingen, wegblokkades en algehele politiek-sociale instabiliteit. Ook, zo stelde de Centrale autoriteit, functioneerde geen enkele Haïtiaanse overheidsinstantie meer, waaronder de Centrale autoriteit in het land.<sup>363</sup>

Er was echter sprake van enkele Haïtiaanse kinderen die door Nederlanders geadopteerd zouden worden. Van hen was de procedure al gestart. Na december 2019 hebben betrokken aspirant-adoptieouders en de Nederlandse Adoptie Stichting (als bemiddelaar verantwoordelijk voor adopties uit Haïti) de problematiek veelvuldig onder de aandacht gebracht bij de Nederlandse overheid.<sup>364</sup>

Zeer recent heeft de Nederlandse Centrale autoriteit de tijdelijke opschorting van adopties uit Haïti weer opgeheven, omdat veilig reizen in het land weer mogelijk werd geacht. Over dit besluit zijn betrokkenen sceptisch, niet zo zeer met betrekking tot de veiligheid van het land maar wel in het licht van de bewezen ernstige misstanden van kinderhandel, misleiding van geboorteouders en vervalsing van documenten en dossiers.<sup>365</sup> Uit de casus blijkt enerzijds de druk van Nederlandse aspirant-adoptieouders en bemiddelaars op de adoptiepraktijk, en anderzijds het gebrek aan tegendruk door de Nederlandse overheid.

---

360 Zie onder andere: Kamervraag Van Nispen en Van der Staaij aan de Minister voor Rechtsbescherming over de verjaringstermijn bij adoptie en het bewaren van adoptiedossiers, 11-09-2020. Uit het antwoord blijkt dat het bewaartermijn in de Wobka momenteel 30 jaar is, maar 'in de praktijk houden vergunninghouders zich aan een bewaartermijn van tenminste 50 jaar'. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2020Z18941.html>; Kamervraag Van Nispen en Van den Berge aan de minister voor Rechtsbescherming over gebrek aan hulp bij zoektochten van geadopteerden naar hun verleden (15-10-2020).

361 Zie (concept) verkiezingsprogramma's van onder andere D66, GroenLinks, SGP en VVD.

362 'Het blijft misgaan bij adoptie van Haïtiaanse kinderen', *Trouw*, 03-06-2019. Zie ook bijlage G van dit rapport.

363 Interviews door commissie.

364 Brief Plan Kiskeya aan Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden, 13 november 2020.

365 Ibid.

## 9.5 Belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen omtrent interlandelijke adoptie in de periode na 1998 geschetst, toen Nederland het HAV ratificeerde. Zo is de ontwikkeling van het aantal adopties uiteengezet (eerst stijging en daarna sterke daling). Daarnaast zijn de verschuivingen in herkomstlanden weergegeven. Ook kwamen er steeds meer *special needs* kinderen naar Nederland. Concurrentie tussen bemiddelende partijen onderling nam toe als gevolg van de daling in het aantal te adopteren kinderen en het aantal aspirant-adoptieouders.

Na invoering van het HAV in 1998 is de Centrale autoriteit opgericht. Dit hoofdstuk beschreef hoe deze instantie organisatorisch steeds op een andere manier werd ingebed binnen het ministerie van Justitie. Bij de uitvoering van haar taken ervoer de Centrale autoriteit spanningen tussen het vertrouwensprincipe en haar controle- en toezichtstaak. Dit gold niet alleen ten opzichte van de herkomstlanden, maar ook ten opzichte van de vergunninghouders. Daardoor kon de Centrale autoriteit haar taken niet adequaat uitvoeren.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat misstanden na 1998 niet zijn verdwenen. Ook na dit jaar zijn misstanden veelvuldig in het nieuws geweest en in het parlement aan de orde gesteld. De overheid was hiervan op de hoogte. In de meeste gevallen werd op signalen van misstanden gereageerd door te verwijzen naar onderzoek door de autoriteiten in de betrokken landen of door het vertrouwen in deze overheden uit te spreken. In een aantal gevallen waar de belangen van de adoptieouders in het geding waren, of waarbij deze hadden aangedrongen op actie, trad de Nederlandse overheid wel zelf op.



# 10 Signalen van misstanden in andere landen

## 10.1 Onderzoeksmateriaal

De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien dat in de vijf in het Instellingsbesluit genoemde landen Bangladesh, Brazilië, Colombia, Indonesië en Sri Lanka structureel misstanden voorkwamen. Ook later, en in andere landen was en is sprake van misstanden. Dit hoofdstuk bestaat uit een screening van al het aangereikte onderzoeksmateriaal op signalen van misstanden bij achttien aanvullende landen in de gehele periode dat interlandelijke adoptie mogelijk was.

De commissie is niet actief op zoek gegaan naar onderzoeksmateriaal uit andere landen, zoals dat voor de vijf in het Instellingsbesluit genoemde landen wel is gebeurd. De commissie heeft wel al het materiaal dat naar boven is gekomen tijdens het dossieronderzoek naar de vijf landen alsmede het materiaal dat is aangereikt door belanghebbenden bestudeerd, ongeacht de vraag op welk land dit materiaal betrekking had. Het totale aantal landen waarnaar de commissie heeft gekeken komt daarmee uit op 23. Van de ruim 40.000 geadopteerden in Nederland, kwamen er ongeveer 34.500 geadopteerden uit deze 23 landen: ongeveer 14.500 geadopteerden uit de vijf landen van het Instellingsbesluit en 20.500 uit de achttien andere landen.

De hoofdvraag bij het uitvoeren van de screening was: in hoeverre kwamen signalen van misstanden voor met betrekking tot de achttien andere herkomstlanden? De misstanden werden zowel door Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties, betrokken partijen en bemiddelaars, of door (inter)nationale media gesignaleerd. De signalen hadden niet per se betrekking op misstanden binnen de interlandelijke adoptiepraktijk met Nederland, maar ook met andere ontvangende landen.

## 10.2 Typering en systematiek

De commissie heeft op grond van het onderzoek acht typen misstanden onderscheiden bij adopties naar Nederland. Doorgaans kwamen meerdere typen misstanden voor binnen één adoptiecasus. Een voorbeeld daarvan is kinderdiefstal gepaard gaande met documentvervalsing en handelen uit winstbejag. Met andere woorden: misstanden vonden meestal in onderlinge samenhang plaats.

De volgende typen misstanden zijn in het onderzoeksmateriaal naar voren gekomen:

- *Ontbreken van documenten en/of personalia.*
- *Vervalsing van documenten.*
- *Het niet uitvoeren van taken in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en bijbehorende regels en procedures.*
- *Fraude en corruptie:* opzettelijk iets of iemand misleiden en bedriegen of misbruik maken van bevoegdheden of macht voor persoonlijk gewin.

- *Verduistering van staat*: het opzettelijk onzeker of onduidelijk maken van iemands afstamming en werkelijke afkomst.
- *Kinderdiefstal*: opzettelijk en illegaal wegnemen van minderjarigen van ouders of wettelijke voogden.
- *Kinderhandel*: vervoeren, werven of verhandelen van minderjarigen met als doel uitbuiting.
- *Baby farms*: plekken waar vrouwen (al dan niet gedwongen, en/of tegen betaling) zwanger worden gemaakt, of verblijven om te bevallen; om vervolgens hun pasgeboren kind af te staan ten behoeve van interlandelijke adoptie.

Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal is het niet mogelijk om kwantitatieve uitspraken te doen over de omvang van typen misstanden, bijvoorbeeld over percentages onjuiste documentatie of de hoeveelheid geadopteerden afkomstig van *baby farms*. Dergelijke signaleringen zijn voor kennisgeving aangenomen en niet gekwantificeerd of gevalideerd. Wel heeft de commissie de volgende indicatieve driedeling aangebracht voor de omvang van de misstanden:

- *Onbekend*: in het aanwezige en onderzochte onderzoeksmateriaal zijn geen signalen van misstanden met betrekking tot dat land aangetroffen. Daarom is het onbekend of dergelijke misstanden in het betreffende land hebben plaatsgevonden.
- *Incidenteel gesignaleerd*: misstanden zijn in een beperkt aantal bronnen, door een beperkt aantal personen of instanties, en/of in een beperkte tijdsperiode gesignaleerd.
- *Structureel gesignaleerd*: misstanden zijn in verschillende bronnen, van of door verschillende betrokken partijen, en/of in meerdere tijdsperiodes gesignaleerd.

Op basis van deze systematiek heeft de commissie een screening gedaan van achttien 'aanvullende' herkomstlanden. Die achttien landen zijn geselecteerd op basis van adoptieaantallen, signalen van misstanden in de media of elders, en/of omdat ze in het onderzoeksmateriaal als saillant naar boven kwamen.

Om inzicht te geven in het mogelijke effect van de inwerkingtreding van het Haags Adoptieverdrag in Nederland op de signalen van misstanden is een tweedeling in de tijd aangebracht in een periode vóór 1998, het jaar dat Nederland het HAV invoerde, en een periode na 1998. De tijdsordering van de landen is gebaseerd op de periode waarin de adoptieaantallen hun relatief grootste omvang bereikten. Vervolgens is voor de landen naar het bronmateriaal gekeken. In tabel 11 zijn de resultaten van de screening weergegeven.

### 10.3 Belangrijkste bevindingen

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er in alle gescreende landen signalen van misstanden voorkomen. Het algemene beeld dat uit de screening naar voren komt is dat misstanden bij interlandelijke adoptie een systematisch probleem vormen, ongeacht het land. Misstanden kwamen in de gehele geschiedenis van interlandelijke adoptie voor, tot op de dag van vandaag. Invoering van het HAV in 1998 heeft daar geen afdoende verandering in gebracht. Voorbeelden van landen waar dit het geval is, zijn: China, Congo, Guatemala, Haïti en Oeganda.<sup>366</sup>

<sup>366</sup> Voor een nadere illustratie van de misstanden in de andere landen worden in bijlage G een aantal aanvullende casussen behandeld. Dit betreft Griekenland, Zuid-Korea, Roemenië, China, India, Guatemala, Haïti en Oeganda.



Thema/ tijdsperiode	Land	Misstanden							
		Ontbreken personalia / documenten	Vervalsing documenten	Onbehoorlijk bestuur	Fraude en corruptie	Verduistering van staat	Kinderdiefstal	Kinderhandel	Baby farms
Instellings- besluit landen	Bangladesh	■	■	■	■	■	■	■	■
	Brazilië	■	■	■	■	■	■	■	■
	Colombia	■	■	■	■	■	■	■	■
	Indonesië	■	■	■	■	■	■	■	■
	Sri Lanka	■	■	■	■	■	■	■	■
Voor en na 1998	Chili	■	■	■	■	■	■	■	■
	Ethiopië	■	■	■	■	■	■	■	■
	Griekenland	■	■	■	■	■	■	■	■
	India	■	■	■	■	■	■	■	■
	Peru	■	■	■	■	■	■	■	■
	Polen	■	■	■	■	■	■	■	■
	Roemenië	■	■	■	■	■	■	■	■
	Taiwan	■	■	■	■	■	■	■	■
	Thailand	■	■	■	■	■	■	■	■
	Zuid-Korea	■	■	■	■	■	■	■	■
Na 1998	China	■	■	■	■	■	■	■	■
	Congo	■	■	■	■	■	■	■	■
	Guatemala	■	■	■	■	■	■	■	■
	Haiti	■	■	■	■	■	■	■	■
	Hongarije	■	■	■	■	■	■	■	■
	Oeganda	■	■	■	■	■	■	■	■
	Verenigde Staten	■	■	■	■	■	■	■	■
	Zuid-Afrika	■	■	■	■	■	■	■	■

### Legenda

**Donkerblauw** = structureel gesignaleerd

**Lichtblauw** = incidenteel gesignaleerd

**Grijs** = onbekend

Tabel 11: Signalen van misstanden.



# 11 Analyse

## 11.1 De oorzaken van misstanden

De commissie heeft vastgesteld dat de aangetroffen structurele en systematische misstanden door een complex van factoren zijn veroorzaakt in zowel Nederland als de herkomstlanden.

Adoptieouders werden gedreven door een mengeling van motieven. Sommigen wilden graag adopteren vanuit de wens een kansarm kind een betere toekomst te geven of hulp te bieden aan kinderen in erbarmelijke humanitaire noodsituaties ten gevolge van oorlogen of rampen. Niet zelden had deze laatste groep idealistische adoptieouders ook zelf al kinderen. Kinderloze paren verlangden een kind te mogen opnemen in hun gezin om zo hun kinderwens te vervullen. Adoptieouders waren ten opzichte van de levensstandaard in veel herkomstlanden financieel draagkrachtig. De relatie tussen de geboortefamilie en de adoptieouders was mede daardoor ongelijkwaardig.

In de herkomstlanden leidden onderontwikkeling, armoede, ongelijkheid, oorlogen en rampen – tezamen met lokale normen, waarden en taboes – tot kinderen die verweesd of ontheemd waren omdat hun familie er niet meer was of niet voor hen kon zorgen. Voor de lokale tehuizen waarin deze kinderen werden opgenomen was interlandelijke adoptie vaak een middel om het groeiende aanbod van kinderen en de beschikbare capaciteit met elkaar in overeenstemming te brengen. Hoewel deze kinderen vaak als weeskinderen voor adoptie werden aangeboden, bleken ze in veel gevallen geen wees te zijn, omdat (één van) hun ouders nog leefde(n).

In de meeste herkomstlanden werden ongehuwde zwangerschap en moederschap niet geaccepteerd en werden de moeder en het kind gestigmatiseerd of verstoten. Er was sprake van grote sociale druk op de meestal jonge moeders om hun kinderen af te staan. Daardoor is de vrijwilligheid van de afstandsbeslissing, zelfs als de afstandsdocumenten door de moeder zijn getekend, twijfelachtig.

Veel herkomstlanden waren fragiele staten met - soms corrupte - overheidsapparaten die niet in staat of bereid waren misstanden uit te roeien. Tussenpersonen behoorden vaak tot de lokale elite en wisten door gebruikmaking van connecties strafrechtelijke vervolging te ontlopen. In een aantal landen zijn soms onderzoeken naar misstanden gestart, maar was de bewijsvoering lastig en kwam het zelden tot veroordelingen. De onderzoeken fungeerden ook wel als bliksemafleider of werden in de doofpot gestopt. In een beperkt aantal herkomstlanden heeft de ophef over misstanden geleid tot een tijdelijke of definitieve stop van interlandelijke adoptie.

De factoren van vraag en aanbod hebben tezamen geleid tot het ontstaan van een door financiële prikkels gedreven internationale 'adoptiemarkt'. De hoge bedragen die als vergoeding voor adopties werden betaald - zeker gelet op de levensstandaard in de herkomstlanden - hadden een corrumperende werking. Het interlandelijke adoptiesysteem zelf fungeerde in sommige gevallen als een 'kinder-witwas' mechanisme omdat het kinderen die onder verdachte omstandigheden voor adoptie werden aangeboden in legitiem geadopteerde kinderen kon omzetten.

Het ontstaan van een adoptiemarkt en het tot verhandelbaar goed maken van kinderen ('commodificering') – met inbegrip van markttermen als 'vraag en aanbod', 'kanalen', 'tussenpersonen' en 'vergunningen' – kan op zichzelf al als een misstand worden gekwalificeerd. Daardoor zijn de belangen van de geadopteerden en hun familie onvoldoende beschermd in de herkomstlanden, die vaak gekenmerkt werden door ontbrekende of deficiënte wet- en regelgeving, zwak toezicht en veelal endemische corruptie. Die belangen zijn ook onvoldoende beschermd in Nederland, waar interlandelijke adoptie aanvankelijk nauwelijks gereguleerd was in nationale of internationale wetgeving en verdragen of werd overgelaten aan het particuliere initiatief en waar - ook door traag ontwikkelende regelgeving - vrijwel uitsluitend oog was voor de belangen van adoptieouders.

In veel landen impliceerde adoptie een volledige wettelijke breuk tussen de geboorteouders en -familie en de geadopteerden, waarbij alle familierechtelijke banden werden verbroken. Het kind kreeg een nieuwe identiteit, nationaliteit en (familie)naam waaronder het werd ingeschreven. Hoewel deze praktijk soms overeenkomt met het heersende nationale recht, compliceert zij de zoektocht naar de eigen afkomst en identiteit door geadopteerden en staat het op gespannen voet met internationaal recht en verdragen.

Deze omstandigheden hebben organisaties en zelfdoeners lange tijd de vrije hand geboden adopties zelf of via tussenpersonen te regelen. Aangescherpte regelgeving en verdragen hebben misstanden niet kunnen uitroeien en volgens sommige waarnemers zelfs bevorderd, doordat het aanbod van kinderen 'ondergronds' ging. De commissie stelt vast dat veel van de verklarende factoren in zowel de herkomstlanden als Nederland heden nog onverminderd van toepassing zijn en een blijvende prikkel vormen voor mogelijke misstanden.

## 11.2 De heersende opvattingen over interlandelijke adoptie

Het langdurig voortbestaan van een positieve opvatting over interlandelijke adoptie is van grote invloed geweest op de ontwikkeling van de interlandelijke adoptiepraktijk. Hierdoor werd interlandelijke adoptie ondanks groeiend bewijs van het tegendeel aangemerkt als de beste oplossing voor een kind dat niet thuis opgevangen kon worden. De nadruk werd gelegd op het feit dat deze kinderen in een noodsituatie verkeerden waarvoor lokaal geen goede oplossingen voor handen waren. Er werd voetstoots van uit gegaan dat deze kinderen in de rijkere, westerse wereld hoe dan ook beter af zouden zijn.

De dominante beeldvorming was die van 'hulpbehoevende weeskinderen' en adoptieouders die wilden helpen. Adoptie werd vereenzelvigd met een vorm van 'goeddoen' door louter weldoeners en hulpverleners. Er werd niet kritisch gekeken ondanks ook toen al voorkomende misstanden. Deze denkwijze werd ook omarmd door de adoptieouders, bemiddelaars en andere betrokkenen in Nederland, met inbegrip van de overheid. De denkwijze sloot bovendien aan op de bestaande kinderwens of het idealistisch motief van de aspirant-adoptieouders.

In deze denkwijze was geen plaats voor tegenstrijdige of onwelgevallige oordelen die dit beeld konden verstoren. Aspirant-adoptieouders hadden baat bij een snelle, onherroepelijke adoptie die hen gezinszekerheid bood. In deze opvatting over interlandelijke adoptie werd meestal geheel voorbijgegaan aan de gevoelens en belangen van de geboortefamilie, die vaak überhaupt niet in beeld was. Ook werd er geen of weinig aandacht geschonken aan de

negatieve aspecten voor de kinderen zelf (identiteitskwesaties, ontwikkelings-, cognitieve- en gedragsproblemen) zoals die al vanaf eind jaren zeventig waren gedocumenteerd. Pas vanaf eind jaren tachtig veranderden de opvattingen over interlandelijke adoptie geleidelijk van positief naar meer realistisch en pragmatisch, tot kritisch en zelfs afwijzend in de meest recente periode.

De gedachte dat 'iedereen wint' bij een adoptie is een belangrijke factor geweest voor de overheid en bemiddelaars om niet in te grijpen, gerapporteerde misstanden niet te onderzoeken en aangetoonde misstanden niet te corrigeren. Elke adoptie - zelfs een onwettige of criminele - werd beschouwd als een betere optie dan helemaal geen adoptie. Omdat de kinderen 'voor hun eigen bestwil' waren geadopteerd werd nader onderzoek naar onwettige of verdachte adopties in de meeste gevallen nagelaten. Deze heersende opvattingen vormen voor de commissie een verklaring maar geen legitimering voor de geconstateerde misstanden. Ze hebben ertoe geleid dat schendingen van mensen- en kinderrechten konden voortduren en geduld werden.

## 11.3 Interlandelijke adoptie als systeem

Het interlandelijke adoptiesysteem vanuit Nederland kan worden omschreven als het geheel van overheids- en particuliere organisaties dat zich met interlandelijke adoptie bezighoudt binnen het kader van de relevante wet- en regelgeving. Vanuit dat perspectief heeft de commissie gekeken naar vragen als: Wat verklaart de geconstateerde houding van de overheid? Wat waren en zijn de relatieve zwaktes van het systeem? Wat maakte dat het systeem misstanden niet heeft voorkomen? Is het huidige systeem wezenlijk te verbeteren zodat het in staat is een integere interlandelijke adoptie te waarborgen? Hieronder formuleert de commissie haar antwoorden.

### 11.3.1 De rol van de Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid zag adoptie lang als een puur private zaak. Ze vertrouwde op Nederlandse bemiddelaars en buitenlandse autoriteiten ondanks signalen van misstanden die frequent de kop opstaken. De Nederlandse autoriteiten hebben zich ook regelmatig verscholen achter lopend onderzoek in de herkomstlanden, waarop dan zelden meer werd teruggekomen. Het beleidsterrein kreeg te weinig aandacht binnen de verantwoordelijke Nederlandse overheidsinstanties, met name de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken, en de diplomatieke posten. Het beleidsterrein werd daar gedomineerd door de vraag naar kinderen en de belangen van de adoptieouders. Als er al problemen aan de oppervlakte kwamen, volgden het beleid of nadere regels vaak pas jaren later.

Internationaal was de overheid bang de goede relaties met de herkomstlanden op het spel te zetten door kwesties als misstanden of onjuiste documenten aan de orde te stellen. De betrokken Nederlandse overheidsinstanties aanvaardden de lokale autorisaties en stempels als authentiek, ook als het tegendeel bleek. De Nederlandse overheid trad niet handelend op omdat ze het adoptieproces niet wilde frustreren en omdat ze de diplomatieke betrekkingen met herkomstlanden niet wilde schaden. Als de overheid al handelend optrad was dit in gevallen waar de belangen van de adoptieouders in het geding waren. Vertegenwoordigers

van de Nederlandse overheid waren in een aantal gevallen ook betrokken bij individuele adopties waarbij zij handelden in strijd met de regels.

Het adoptiesysteem kende nauwelijks een structuur van *checks en balances*. De overheid zelf was zowel uitvoerder als controleur; ze onderhield een nauwe relatie met bemiddelaars die vaak weer banden met de politiek hadden; de controle stelde weinig voor; adequaat toezicht ontbrak en de overheid handhaafde nauwelijks vanwege gebrek aan capaciteit. Ambtenaren konden geen tegenwicht bieden aan de overheersende positief gezette opvattingen. Zij kampten met een gebrek aan kennis en hadden onvoldoende zicht op de situatie in de herkomstlanden. Evenmin hadden Nederlandse ambtenaren inzicht in de wijze waarop de adoptiemarkt van interlandelijke adoptie in elkaar stak. Tegen de problematische aspecten van de zelfdoenerij trad de overheid niet op, totdat zelfdoenerij uiteindelijk verboden werd. Ook wanneer hierbij onwettige praktijken werden vastgesteld, werd maar zelden tot vervolging overgegaan of werden zaken geseponeerd vanwege het opgevoerde 'belang van het kind'. De overheid is bij interlandelijke adoptie dus volgend en passief geweest en heeft niet handelend opgetreden. Zowel in de herkomstlanden als in Nederland ontstond hierdoor een straffeloosheid rondom misstanden bij interlandelijke adopties.

### 11.3.2 De rol van de bemiddelaars

Vanaf de jaren zeventig ontstonden er steeds meer bemiddelingsorganisaties die uiteenliepen in professionaliteit en expertise. De kosten van adoptieprocedures stegen. Adoptieouders konden steeds vaker hun specifieke wensen opgeven – bijvoorbeeld wat betreft de leeftijd, herkomst, medische gesteldheid, geslacht en huidskleur van het kind. De commissie heeft geconstateerd dat Nederlandse bemiddelaars vanaf de opkomst van interlandelijke adoptie op de hoogte waren van misstanden. Sommige bemiddelaars waren zelf ook betrokken bij misstanden, bijvoorbeeld door de regels bewust te veronachtzamen, documenten verkeerd op te stellen of zich in te laten met contactpersonen ter plaatse van wie bekend was dat zij corrupt waren en fraudeerden. Sommige Nederlandse instanties bemiddelden niet alleen bij adopties, maar organiseerden ook projecthulp in landen van herkomst. Andere organisaties zagen hier echter bewust van af, omdat zij niet de indruk wilden wekken dat projecthulp zou dienen als een tegenprestatie voor het leveren van kinderen voor adoptie of dat deze projectgelden voor interlandelijke adoptie werden aangewend.

De bemiddelaars zagen het als hun voornaamste taak te voorzien in de behoefte aan kinderen. Een kritische houding ten aanzien van herkomstlanden viel hiermee lastig te combineren. Hoewel enkele bemiddelaars wel misstanden rapporteerden, keken de meeste liever weg bij misstanden. Daardoor vormden de bemiddelaars in feite een instandhoudingsfactor met betrekking tot misstanden. Door een al te kritische houding zouden bemiddelaars ook het risico van dalende aantallen adoptiemogelijkheden creëren, hetgeen zou indruisen tegen de eigen institutionele belangen en die van de invloedrijke adoptieouders.

De bemiddelende partijen waren mede afhankelijk van het aantal adopties waarbij zij bemiddelden. De partijen beconcurrerden elkaar bijvoorbeeld met beloftes van snellere procedures en kortere wachttijden. Sinds 2008 is vastgelegd dat per herkomstland maar een beperkt aantal bemiddelaars actief mag zijn hetgeen deze dynamiek versterkte. Zogeheten ketenoverleggen – ingesteld om de ontwikkelingen in de adoptieprocedure en eventuele



problemen tussen de bemiddelaars te bespreken – creëerden echter meer spanningen tussen de bemiddelaars dan ze oplosten.

De druk vanuit adoptieouders was hoog, de wachtlijsten lang en de concurrentie sterk – dus voor bemiddelingsinstanties gold het credo ‘hoe sneller, hoe beter’. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot een weinig kritische blik op adoptieprocedures en bovenmatig vertrouwen in buitenlandse tussenpersonen wier handelen niet zelden door persoonlijk (financieel) gewin werd gestuwd. De Nederlandse bemiddelaars hebben geen effectieve controle uitgeoefend op het verloop van procedures in de herkomstlanden.

De documentatie en archivering van adoptiedossiers bij bemiddelende partijen laten geregeld te wensen over. Dossiers uit de jaren zeventig en tachtig zijn vaak incompleet, wat zoektochten naar de herkomst van geadopteerden bemoeilijkt hoewel dit vanaf de jaren negentig enigszins is verbeterd. Het overhevelen van archiefinventarissen en dossiers van opgeheven bemiddelaars zorgt voor onduidelijkheid waar geadopteerden terecht kunnen met hun afstammingsvragen

### 11.3.3 De rol van de Nederlandse politiek

De politiek heeft sinds de jaren zestig belangstelling voor interlandelijke adoptie getoond. De politieke agenda werd grotendeels bepaald door de belangen van adoptieouders. Het doorgang kunnen vinden, verkorten of versnellen van adoptieprocedures was tot de eeuwwisseling een regelmatig terugkerend thema in debatten en Kamerstukken. Kamerleden en bewindslieden waren ook bekend met misstanden: er zijn vanaf de vroege jaren zestig kritische Kamervragen over gesteld en parlementaire debatten over gevoerd.

De commissie stelt vast dat, hoewel de politiek signalen van misstanden aan de orde heeft gesteld, zij in de eerste plaats de belangen van de adoptieouders heeft gediend en niet die van de geadopteerden of de geboortefamilie. De politiek heeft maar minimaal inhoud gegeven aan haar controlerende taak waar het ging om misstanden.

### 11.3.4 De invloed van het HAV

Ten gevolge van de inwerkingtreding van het HAV in 1998 heeft de Nederlandse overheid een Centrale autoriteit ingesteld. Noch in de Nederlandse verhoudingen met de bemiddelaars, noch ten opzichte van het buitenland heeft de Centrale autoriteit zich een stevige positie weten te verwerven. De inbedding binnen het ministerie van Justitie is herhaaldelijk gewijzigd en de Centrale autoriteit heeft institutioneel niet of nauwelijks statuut verworven.

Met betrekking tot het buitenland kon de Nederlandse Centrale autoriteit geen formele rol spelen ten opzichte van niet-verdragslanden van het HAV. Ten aanzien van de HAV-verdragslanden gold het vertrouwensprincipe en zag de Centrale autoriteit weinig mogelijkheden op te treden bij problemen. Bij de uitvoering van haar taken ervoer de Centrale autoriteit telkens weer een spanning tussen het vertrouwensprincipe en haar controle- en toezichtstaak. Door dit vertrouwensbeginsel werden ook de mogelijkheden van de Centrale autoriteit zaken kritisch aan de kaak te stellen tijdens inspectiereizen als beperkt ervaren.

Ditzelfde gold ook ten opzichte van de vergunninghoudende bemiddelaars. De commissie is van mening dat de Centrale autoriteit hierdoor haar taak als toezichthouder en beschermer van het belang van het kind onvoldoende heeft ingevuld.

Het geheel overziend hebben de overheid en bemiddelende partijen onvoldoende grenzen gesteld aan misstanden, noch door procedurele regulering, noch door toezicht en controle. Nog steeds blijken de belangen van het kind ondergeschikt doordat het systeem onvoldoende slagkracht heeft om deze belangen adequaat te beschermen.

## 11.4 De gevolgen voor betrokkenen

Welke gevolgen heeft interlandelijke adoptie gehad voor de betrokken partijen? Wat zijn de consequenties van de gesignaleerde misstanden voor de geboortefamilie, de adoptieouders en de geadopteerden? Daarnaast is veel internationaal onderzoek gedaan, evenals onderzoek in Nederland. In opdracht van de commissie is ook een representatief onderzoek gedaan onder geadopteerden in Nederland door het CBS.

### 11.4.1 Geboortefamilies

De geboortefamilies (vaak een alleenstaande moeder met meerdere kinderen) vormen de minst zichtbare en gehoorde van alle betrokkenen. Het adoptiebesluit is vaak onder sociale druk of dwang tot stand gekomen. Naast de extreme vormen van kinderdiefstal of kidnapping, is afstand van kinderen ook gedaan door aan de geboortefamilie valse beloften te doen of hen documenten te laten tekenen die ze niet begrepen. In andere gevallen waren geboortelouders niet bekend met de strekking, de implicaties en het definitieve karakter van interlandelijke adoptie.

Geboortelouders kunnen last hebben van gevoelens van verlies, verdriet en isolatie en zijn soms op zoek naar hun geadopteerde kind. Datzelfde geldt voor andere naasten. Slechts een klein gedeelte lukt het om hun geadopteerde naasten te vinden, omdat de betrokken lokale organisaties of bemiddelaars hun verantwoordelijkheid ontkennen en geen steun of toegang tot informatie verlenen. In sommige landen hebben geboortelouders of -familie ook niet het recht om de adoptiepapieren van hun kind of naaste in te zien. Hoewel in een paar landen vrijwilligersorganisaties voor de geboortelouders zijn opgericht, is er relatief weinig geregeld voor deze groep.

### 11.4.2 Adoptieouders

Een hele grote groep adoptieouders heeft legaal geadopteerd volgens de Nederlandse wetgeving. Zij hebben erop vertrouwd dat de adoptie in orde was hetgeen ook paste in de dominante maatschappelijke opvatting. Maar ook zij hebben al dan niet bewust bijgedragen aan het ontstaan van een adoptiemarkt. Daarnaast is er een groep aspirant-adoptieouders, die vanwege hun onvrijwillige kinderloosheid en oprechte kinderwens zijn uitgebuit voor commerciële doeleinden. Adoptieouders kunnen zich geraakt voelen door de publiciteit rond de gesignaleerde misstanden en twijfels krijgen over de procedures ten tijde van de adoptie

van hun kinderen. Het algehele beeld over interlandelijke adoptie was toen immers nog positief. Pas in latere jaren zouden opvattingen over adoptie kantelen en uiteindelijk veel kritischer worden. Voor adoptieouders is dit soms moeilijk, omdat zij zich niet in de kritische beelden herkennen en ervan overtuigd zijn vanuit de beste belangen van het kind en te goeder trouw te hebben gehandeld.

Er waren ook aspirant-adoptieouders die koste wat kost een kind wilden adopteren. De eigen gezinswens stond voorop. Voor deze mensen was het feit dat er met adoptie gezinszekerheid werd verkregen cruciaal; pleegzorg werd niet overwogen, want dat paste niet bij die behoefte. Sommigen binnen deze categorie hebben doelbewust grenzen opgezocht en illegaal gehandeld (zoals valsheid in geschrifte, kinderen onder een valse identiteit meegesmokkeld, extreme bedragen neergeteld voor corrupte 'bemiddelaars'). Een deel van de adoptieouders heeft een adoptiemarkt ook actief bevorderd door politieke mobilisatie en het organiseren van adoptie voor andere aspirant-adoptieouders.

Tot eind jaren tachtig was er niet veel voorlichting over interlandelijke adoptie en waren adoptieouders minder voorbereid op de mogelijke problemen waar geadopteerden last van konden krijgen. Deze worden veroorzaakt door de traumatische ervaringen, achterstanden of verwaarlozing die deze kinderen al op jonge leeftijd hebben meegemaakt en die tot allerlei stoornissen aanleiding kunnen geven, in meerdere mate bij adopties op latere leeftijd. Soms vloeien deze problemen ook rechtstreeks voort uit de adoptie zelf. Niet alle geadopteerden vertonen dergelijke problemen, en sommige hebben geleerd deze te hanteren. Voor adoptieouders die geconfronteerd zijn met de -soms aanmerkelijke- problemen die hun geadopteerde kind ervaren is dat pijnlijk en verdrietig.

### 11.4.3 Geadopteerden

Er kunnen vele oorzaken zijn voor adoptie. Er zijn kinderen van wie beide ouders overleden zijn, of tenminste de verzorgende ouder. Er zijn ook kinderen, die sociaal-cultureel niet geaccepteerd werden en soms ook door de ouders of moeder niet gewild werden. Bijvoorbeeld kinderen die uit verkrachting voortkwamen of buitenechtelijke kinderen in situaties waarin zwangerschap en moederschap buiten het huwelijk een taboe was. Verder zijn er kinderen van ouders die niet voor hen konden zorgen vanwege armoede of andere extreme omstandigheden en die hun kind een beter leven wilden geven. Er zijn ook nog *special needs* kinderen die specifieke zorg nodig hebben die in sommige landen niet aanwezig of te duur is. Ten slotte zijn er kinderen die worden verwaarloosd of mishandeld en uit huis worden geplaatst of die zijn gekidnapd of geroofd.

Hoewel geadopteerden vaak als wees zijn gepresenteerd, zijn de meeste geadopteerden dat niet. Bij de meeste kinderen ligt de noodzaak voor interlandelijke adoptie niet zwart-wit en liggen druk tot het voor adoptie afstaan en andere misstanden op de loer.

Geadopteerden zelf zijn gemiddeld genomen gematigd positief over interlandelijke adoptie, zo blijkt uit hun antwoorden in de CBS-enquête. Zo geeft 84% aan dat adoptie hen meer kansen heeft gegeven en vindt 70% dat adoptie mogelijk moet blijven. Tegelijkertijd ervaren veel geadopteerden tegenstellingen en fricties in hun bestaan. Uit zowel academisch onderzoek als de CBS-enquête is gebleken dat geadopteerden in hogere mate dan een vergelijkbare groep

niet-geadopteerden in hun jeugd met allerlei problemen kampen. Bij sommige geadopteerden hebben dergelijke problemen een permanent karakter; bij anderen zijn de problemen tijdelijk.

Geadopteerden worden vaak met existentiële vraagstukken geconfronteerd over het hoe en waarom van de adoptie en met vraagstukken over hun (dubbele) afkomst, identiteit en toebehoren. Zij gaan daarmee verschillend om: sommigen kunnen er goed mee leven, terwijl het voor anderen traumatiserend kan uitpakken.

De CBS-enquête toont aan dat meer dan vier vijfde van de geadopteerden vindt dat ze hun achtergrond moet kunnen achterhalen, terwijl de helft al op zoek gegaan is naar informatie over hun adoptie en achtergrond. Van de personen die dit niet gedaan hebben, geeft ruim een derde aan dit te willen gaan doen in de toekomst. Veel zoektochten leiden echter niet tot het gewenste resultaat omdat documenten of beschikbare informatie niet kloppen. Toegang tot dossiers - zowel in Nederland als in het buitenland - is moeilijk, kost geld en de huidige nog overgebleven bemiddelingsorganisaties hebben onvoldoende capaciteit en expertise om hierin te faciliteren. Er is geen centrale plaats waar alle gegevens te vinden zijn. De geënquêteerde geadopteerden geven aan dat ze een centraal informatiepunt missen en dat ze van de Nederlandse overheid meer steun verwachten bij hun zoektochten.

Wanneer geadopteerden ontdekken dat hun adoptie met misstanden is omgeven kan dit leiden tot emoties zoals boosheid, verdriet of het gevoel verraden te zijn. Zij kunnen zich 'verhandeld' of 'gekocht' voelen, hetgeen kan ingrijpen op hun gevoel van eigenwaarde. Dat voedt wantrouwen en boosheid niet alleen ten opzichte van de geboorteouders of adoptieouders, maar ook naar de betrokken Nederlandse en buitenlandse overheid en bemiddelaars waarbij geadopteerden weinig ondersteuning of begrip ervaren.

# 12 Conclusies

De commissie heeft onderzoek gedaan naar misstanden bij interlandelijke adoptie en de wijze waarop de Nederlandse overheid en de bemiddelaars daarmee zijn omgegaan. Het algemene beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat er in de onderzochte periode sprake was van ernstige misstanden en dat de overheid en de bemiddelaars daar niet effectief tegen hebben opgetreden. Zij hebben de belangen van adoptieouders laten prevaleren en zijn daardoor tekortgeschoten in het behartigen van de belangen van zowel geadopteerden als hun geboorteouders.

## 1. Structurele misstanden bij interlandelijke adoptie

In de vijf onderzochte landen Bangladesh, Brazilië, Colombia, Indonesië en Sri Lanka kwamen in de periode 1967-1998 ernstige misstanden voor bij interlandelijke adoptie. Ook vóór 1967, na 1998 en in andere landen was er sprake van adoptiemisstanden.

- In alle vijf onderzochte landen kwamen in de periode 1967-1998 misstanden voor. Hoewel de aard en omvang van de geconstateerde misstanden varieerden in de tijd en tussen de landen, blijken misstanden een vrijwel permanent en stelselmatig probleem.
- De vastgestelde misstanden betreffen zowel activiteiten die hebben plaatsgevonden in strijd met geldende wet- en regelgeving, als onethische handelingen.
  - Voorbeelden van illegale activiteiten zijn: corruptie; het onmogelijk maken c.q. bemoeilijken van het achterhalen van de afkomst en identiteit van geadopteerden door vervalsing van documenten; bewust onjuiste gegevens vermelden in documenten zoals leeftijd; afstand van kinderen tegen betaling of onder dwang; kinderhandel, -diefstal en kidnapping; *baby farming* en verduistering van staat.
  - Voorbeelden van onethische handelingen zijn: afstand van kinderen onder valse voorwendselen of morele druk; het misbruik maken van armoede of andere sociale en culturele omstandigheden bij geboortemoeders zoals oorlog, rampen en sociale taboes; gebrekkige archivering, onzorgvuldigheden in het vastleggen van gegevens en een gebrek aan transparantie in documentatie.
- De commissie stelt vast dat ook vóór 1967 en na 1998 en in andere landen gelijksoortige misstanden hebben plaatsgevonden. Het patroon van adoptiemisstanden in die landen vertoont opvallende gelijkenissen met de vijf landen die in de diepte zijn onderzocht. Ongeacht de verschillende contexten blijken misstanden bij interlandelijke adoptie overal voor te komen tot op de dag van vandaag. De belangrijkste instandhoudingsfactoren daarbij zijn de vraag naar kinderen en de door financiële prikkels gedreven internationale adoptiemarkt waar sociaaleconomische ongelijkheid, armoede en het tot verhandelbaar goed maken van kinderen samenkomen.

## 2. Bekendheid en betrokkenheid Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid was vanaf de late jaren zestig op de hoogte van adoptie-misstanden. Daarbij heeft de overheid verzuimd haar verantwoordelijkheden en verplichtingen na te komen en nagelaten in te grijpen wanneer daar aanleiding toe bestond.

- Sinds de jaren zestig was er een aanhoudende stroom aan berichten over adoptie-misstanden in binnen- en buitenland. Ook kwamen er signalen van bemiddelende partijen. Er werden sinds 1961 tot op heden meer dan 130 Kamervragen gesteld over interlandelijke adoptie. Enkele landen hebben eenzijdig de adoptierelatie met Nederland beëindigd vanwege misstanden.
- De signalen waren bekend bij de Nederlandse overheid. Dit is aangetoond aan de hand van talloze documenten en interne correspondentie van betrokken (overheids) instanties binnen het verantwoordelijke ministerie van Justitie. In berichtenverkeer tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades in het buitenland gaat het regelmatig over de kwestie hoe om te gaan met adoptiemisstanden en ook in de interdepartementale correspondentie tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van Buitenlandse Zaken werd hierover informatie uitgewisseld.
- Vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid waren in een aantal gevallen betrokken bij adoptiemisstanden, zij handelden in strijd met de regels.

## 3. Bekendheid en betrokkenheid Nederlandse bemiddelende partijen

Nederlandse bemiddelende partijen waren op de hoogte van adoptiemisstanden. De mate van betrokkenheid varieert tussen de verschillende bemiddelaars, zelfdoeners en andere particulieren.

- Ook bij de Nederlandse bemiddelende partijen bestond al lange tijd kennis over misstanden bij interlandelijke adoptie. Vóór de invoering van het vergunningstelsel in 1989 worden daarbij ook de zogeheten zelfdoeners gerekend.
- De betrokkenheid van de bemiddelende partijen bij misstanden varieert. Hoewel veel documentatie van bemiddelende partijen is vernietigd, is gebleken dat zij bekend waren met misstanden en enkelen ook zelf rechtstreeks of via personeel ter plaatse daarbij betrokken waren. Zij lieten zich onder meer in met zelfverrijking, omzeiling van regelingen zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), de aanpassing van gegevens, of de inzet van frauduleuze advocaten en andere tussenpersonen met een bekende dubieuze reputatie. In een enkel geval hebben bemiddelaars de vermoedens van misstanden gemeld bij het ministerie van Justitie.
- Er zijn aanwijzingen voor rechtstreekse betrokkenheid bij misstanden van medewerkers bij bemiddelingsinstanties. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of dit slechts individuen betreft, of dat er sprake was van netwerken.

#### 4. Overheid heeft niet effectief opgetreden tegen misstanden

De Nederlandse overheid heeft nagelaten tijdig maatregelen te nemen waar ze dat wel had kunnen doen, bijvoorbeeld door middel van wetgeving met strakkere voorwaarden, toezicht op de adoptiepraktijk, controle op naleving van wet- en regelgeving en het onderzoeken van signalen. Hierdoor hebben misstanden kunnen voortduren.

##### Achtergrond

- De Nederlandse overheid heeft zich te weinig en te laat gerealiseerd dat interlandelijke adoptie zich al snel ontwikkelde tot een markt van vraag en aanbod, en dat de 'aanbod-overstijgende vraag' bijdroeg aan misstanden. Financiële motieven van bemiddelaars, buitenlandse instanties en lokale contactpersonen speelden een grote rol.
- Lange tijd was er sprake van een dominante positieve beeldvorming over interlandelijke adoptie. Er was onvoldoende oog voor de nadelen en problemen die aan interlandelijke adoptie kleefden hoewel deze al in een relatief vroeg stadium bekend waren bij het beleidsverantwoordelijke ministerie van Justitie.

##### Wet- en regelgeving

- De Nederlandse overheid heeft nagelaten tijdig maatregelen te nemen waar ze dat wel had kunnen doen. Ze heeft interlandelijke adoptie te lang beschouwd als een zaak van private partijen, namelijk adoptieouders en bemiddelaars, waarbij ze voor zichzelf slechts een beperkt regulerende rol zag.
- De overheid zag zowel beleid als toezicht met betrekking tot interlandelijke adoptie niet als een prioriteit en voelde geen verantwoordelijkheid voor het systeem in zijn geheel. De uitvoering van het beleid was mede daardoor onvoldoende gepositioneerd binnen het ministerie van Justitie. Ambtenaren waren onvoldoende in staat om tegenwicht te bieden aan bemiddelaars en overheden in andere landen. Zij waren evenmin voldoende toegerust om adoptiemisstanden effectief tegen te gaan.
- Adoptieouders, bemiddelende partijen en politici oefenden druk uit op de overheid om adoptie te vergemakkelijken en procedures te bespoedigen. Met een faciliterende houding dacht de overheid het goede te doen voor deze aspirant-adoptieouders en de buitenlandse kinderen van wie werd verondersteld dat ze geen ouders hadden die voor hen konden zorgen. Informatie die het tegendeel suggereerde, werd genegeerd of terzijde geschoven.
- De overheid hield zich te veel afzijdig van misstanden in de herkomstlanden. De adoptiemisstanden in het buitenland rekende zij primair tot de verantwoordelijkheid van bemiddelaars en de overheden van de betreffende landen. Actieve bemoeienis druiste volgens de Nederlandse overheid in tegen de soevereiniteit van andere staten en zij wilde de goede verhoudingen met andere landen niet op het spel zetten. Samenvattend laat de reactie op misstanden van de overheid zich kenmerken als afwezig, wegkijkend en niet handelend optredend.

## Toezicht en handhaving

- De Nederlandse overheid heeft onvoldoende invulling gegeven aan haar toezicht-houdende taak, ze heeft nagelaten te toetsen waar ze dat had kunnen en moeten doen. Incidenteel, op basis van concrete meldingen van misstanden, heeft er weliswaar soms een zekere vorm van toezicht en handhaving vanuit de Nederlandse overheid plaatsgevonden, maar de algehele houding was er een van dulden en weggijken.
- Bij het afgeven van documenten als de beginseltoestemming werd bepaald dat slechts toestemming voor adoptie werd verleend als de ouders van het kind afstand hadden gedaan “op ter plaatse geldige en naar Nederlandse normen acceptabele wijze”. Het behoorde tot de taak van de bemiddelaars om “diligent” te zijn op dit punt. Er is echter niet gebleken dat de Nederlandse overheid dat heeft getoetst.
- Bij het afgeven van relevante documenten als visa en mvv's, inschrijvingen in het bevolkingsregister en rechterlijke adoptie-uitspraken ging de Nederlandse overheid af op voorgaande schakels in de procedurele keten en heeft zij niet zelfstandig getoetst, zelfs als duidelijk was dat er iets niet klopte. Ook bij de grenscontroles werd uitgegaan van de juistheid van de documenten.
- Bij de inwerkingtreding van het vergunningstelsel in 1989 konden bemiddelende partijen doorgaan met hun activiteiten en kregen zij een vergunning zonder adequate toetsing of zij aan de voorwaarden voldeden.
- Vastgestelde misstanden bij adoptiebemiddelaars hebben na 1989 nooit geleid tot het permanent intrekken van de vergunning. Wel zijn adopties uit bepaalde landen door de Nederlandse overheid tijdelijk opgeschort.

## Onderzoeken van signalen

- Hoewel de Nederlandse overheid in algemene zin goed op de hoogte was van misstanden, is er geen, weinig of te laat actie ondernomen. Soms werden signalen gebagatelliseerd of als te weinig concreet beschouwd om onderzoek naar te doen.
- Het Openbaar Ministerie heeft bij diverse binnenlandse onderzoeken naar zelfdoeners illegale adopties vastgesteld, maar dit heeft niet geleid tot vervolging. De ouders handelden volgens het OM niet uit winstbejag en het terugsturen van het kind werd niet in diens belang geacht.

### **5. De maatschappelijke en politieke beeldvorming is cruciaal geweest in de totstandkoming en instandhouding van de misstanden**

Interlandelijke adoptie is maatschappelijk en politiek te lang gezien als een lovenswaardige manier om kinderen in nood te redden. Daarnaast kwam het tegemoet aan de kindervens van ouders in Nederland die gezinszekerheid wilden en zelf geen kinderen konden krijgen of graag een kind in hun gezin wilden opnemen uit idealisme. Door deze heersende opvatting van 'goeddoen' is niet tijdig opgetreden tegen misstanden.

- Interlandelijke adoptie werd gezien als de beste oplossing voor een kind dat in nood verkeerde, en per definitie beter af zou zijn in de rijkere, westerse wereld.





## 6. De gevolgen van adoptieomstandigheden voor betrokkenen

Voor veel betrokkenen zijn de gevolgen van hun adoptie ingrijpend. Door de wijze waarop hun adoptie is verlopen zijn veel geadopteerden niet in staat hun identiteit te achterhalen. Het niet kennen van de afkomst en het moeten leven met onbeantwoorde vragen veroorzaakt boosheid, pijn en verdriet, onafhankelijk van hoe het hen in Nederland vergaat. Ook de geboortefamilie, geboortefamilie en adoptieouders onderkennen de ingrijpende gevolgen van de adoptieomstandigheden.

### Geboortefamilies

- De geboortefamilies, vaak alleenstaande moeders met meerdere kinderen, vormen de minst zichtbare en gehoorde betrokkenen. De geboortemoeders zijn allereerst slachtoffer en ervaren gevoelens van verlies, verdriet en isolatie door het gemis van hun kind. Zij werden soms onder druk gezet hun kind af te staan, het concept adoptie zoals in de Westerse wereld gebruikt werd, was hun niet bekend en in het ergste geval werd hun kind gestolen.

### Adoptieouders

- Een aantal adoptieouders dat vanuit goede bedoelingen of een diepe kinderwens te goeder trouw en volgens de regels een kind heeft geadopteerd, voelt zich nu (soms) schuldig omdat de adoptie met omstandigheden blijkt omgeven of de overgang vanuit een andere cultuur tot grote problemen heeft geleid. Sommige adoptieouders voelen zich ook slachtoffer.

### Geadopteerden

- Geadopteerden kampen in hun jeugd in hogere mate dan een vergelijkbare groep niet-geadopteerden met allerlei problemen. Bij sommige geadopteerden hebben dergelijke problemen een permanent karakter; bij anderen zijn de problemen tijdelijk.
- De meerderheid van de geadopteerden staat in het algemeen positief ten aanzien van hun eigen adoptie. De verbondenheid die geadopteerden met Nederland voelen is groot. Meer dan driekwart geeft aan dat adoptie hun meer kansen heeft gegeven.
- Ongeveer de helft van de geadopteerden geeft aan op zoek te zijn geweest naar meer informatie over hun adoptie en/of achtergrond. Van de helft die dit niet gedaan heeft geeft ruim een derde aan (misschien of zeker) wel op zoek te gaan in de toekomst.
- De zoektocht naar informatie over de adoptie of de achtergrond blijkt een moeizaam proces te kunnen zijn, waarbij aangetroffen informatie vaak niet blijkt te kloppen.
- Veel geadopteerden zijn niet of onvolledig in staat hun identiteit te achterhalen. Het niet kennen van de afkomst en het moeten leven met onbeantwoorde vragen veroorzaakt bij sommigen boosheid, pijn en verdriet.
- Het overgrote deel van de geadopteerden heeft behoefte aan erkenning van de Nederlandse overheid voor het verlies dat mede door toedoen of nalaten van de overheid is veroorzaakt en waardoor het vertrouwen in de overheid is geschaad.
- Naast erkenning hebben geadopteerden behoefte aan meer gespecialiseerde psychologische hulp en ondersteuning bij achterhalen van hun afkomst zoals bijvoorbeeld het toegankelijk maken van archieven, het beschikbaar stellen van DNA-onderzoek en het faciliteren van zoektochten.



# 13 Aanbevelingen

De commissie constateert ernstige tekortkomingen in de wijze waarop de Nederlandse overheid en bemiddelaars zijn omgegaan met adoptiemisstanden. Het vertrouwen van veel geadopteerden en andere betrokkenen in de Nederlandse overheid en bemiddelaars is hierdoor geschonden.

De vastgestelde misstanden zijn niet terug te draaien. De commissie wil daarom vooral bewerkstelligen dat de gevolgen van de misstanden voldoende aandacht krijgen en misstanden in de toekomst worden voorkomen. Daarbij gaat het om misstanden bij interlandelijke adoptie, maar ook moet ervoor worden gewaakt dat misstanden optreden bij nieuwe vormen van gezinsvorming zoals bijvoorbeeld commercieel draagmoederschap.

De commissie dringt erop aan onderstaande aanbevelingen voortvarend op te pakken en geen kostbare tijd verloren te laten gaan aangezien de geboorteouders van veel geadopteerden inmiddels op leeftijd zijn.

De commissie beveelt de minister voor Rechtsbescherming het volgende aan:

## 1. Erkenning door de overheid

Erken dat de overheid is tekortgeschoten in het tegengaan van adoptiemisstanden.

### Toelichting

De commissie wijst op de noodzaak voor de overheid om haar geschonden relatie met geadopteerden, adoptieouders en geboorteouders en -familie te herstellen. Een voorwaarde hiervoor is de erkenning door de overheid dat zij tekortgeschoten is in het tegengaan van adoptiemisstanden. Daarbij past een houding van openheid en transparantie naar diegenen die informatie uit het verleden willen achterhalen.

## 2. Opschorting interlandelijke adoptie

Het huidige systeem van interlandelijke adoptie met private elementen kan niet in stand blijven. De commissie heeft ernstige twijfels of het mogelijk is een realistisch publiekrechtelijk systeem te ontwerpen waarin de geconstateerde misstanden niet meer voorkomen. Hangende besluitvorming beveelt de commissie aan de uitvoering van interlandelijke adopties op te schorten.

### Toelichting

De commissie stelt vast dat het systeem van interlandelijke adoptie met zijn private elementen, zoals particuliere bemiddelaars, fraudegevoelig is en tot op heden aanleiding geeft tot misstanden. Belangrijk element bij de besluitvorming zijn de daadwerkelijke mogelijkheden

om vanuit Nederland toezicht te houden op het proces van interlandelijke adoptie binnen en buiten de landsgrens. In de tussentijd beveelt de commissie aan een pas op de plaats te maken in de vorm van een opschorting. Daarbij dient ook aandacht besteed te worden aan het overgangsrecht.

De commissie heeft twijfels of het mogelijk is een realistisch alternatief systeem te ontwerpen aangezien de vele pogingen om door middel van aanscherpte regulering van het huidige systeem misstanden terug te dringen tot op heden hebben gefaald.

Tot slot wijst de commissie op het belang van het trekken van lessen uit het verleden. Het niet kunnen tegengaan van misstanden bij interlandelijke adoptie in de afgelopen decennia roept om maatregelen voor toekomstige vormen van gezinsvorming die gelijkenis vertonen met interlandelijke adoptie, zoals bijvoorbeeld ten gevolge van draagmoederschap.

### **3. Instelling landelijk Expertisecentrum**

Draag zorg voor een onafhankelijk landelijk Expertisecentrum waarin de kennis op het gebied van identiteitsvragen, zoektochten en nazorg gebundeld zijn zodat geadopteerden gefaciliteerd worden bij de toegang tot hun dossiers, de zoektocht naar hun geboorteouders, het vinden van passende psychosociale hulp en juridische ondersteuning.

#### **Toelichting**

De commissie wil met deze aanbeveling bewerkstelligen dat de gevolgen van de adoptie voldoende aandacht krijgen door geadopteerden ondersteuning te bieden bij vragen over afkomst en het geven van (na)zorg. Dit doel kan worden bereikt door het beschikbaar stellen van expertise en infrastructuur. Hierbij valt te denken aan het faciliteren van de toegang tot de binnenlandse en buitenlandse adoptiedossiers en de zoektocht naar de geboortefamilie, waaronder de ouders en andere familieleden zoals (half)broers en zussen.

Het Expertisecentrum zorgt ook voor de toegang tot laagdrempelige voorzieningen die geadopteerden en adoptieouders goede nazorg bieden en begeleiden bij de specifieke levensvragen die samenhangen met adoptie in de vorm van professionele psychologische hulp of het zoeken daarvan. Bij juridische ondersteuning kan gedacht worden aan zaken als naams- of leeftijdswijziging, meervoudige nationaliteit en herroepen van adoptie.

Het is van belang dat de overheid bewerkstelligt dat de huidige verenigingen, stichtingen en andere organisatieverbanden van geadopteerden en betrokkenen tot samenwerking komen zodat optimaal gebruik gemaakt kan worden van de bestaande kennis.

# Summary

On 18 April 2019, the Minister for Legal Protection established an independent committee to investigate potential abuses related to intercountry adoptions in the past. The assignment set by the minister focused primarily on the period 1967-1998 and on the countries Bangladesh, Brazil, Colombia, Indonesia and Sri Lanka.

## Purpose of the investigation and the approach taken

The committee formulated three principal questions based on the assignment set by the minister:

- 1) What was the extent of abuses related to intercountry adoptions in which adoptees were brought to the Netherlands?
- 2) To what extent were the Dutch government and intermediaries aware of and involved in potential abuses, and how did they respond to signals of abuses?
- 3) What lessons can be learned from the past, and how can the Dutch government and intermediaries support adoptees who experience problems due to the way in which their adoption was conducted?

To clarify the roles and responsibilities of the government and intermediaries, the committee focused on the *system* of intercountry adoption. In view of the assignment and the decision to focus on the system, the committee did not investigate individual cases or make statements on personal matters. The investigation focused on 1967–1998, the period specified in the minister's order establishing the committee, but it also took the prior history into account and included a description of signals of abuse in other countries and in the period after 1998. 1998 is the year in which the Hague Adoption Convention (HAC) came into force in the Netherlands.

The term 'abuse' is used in many different contexts and with many different meanings, determined in part by the era in which it is used. The committee defines 'abuse' as: *acting, or failing to act, in a way contrary to applicable national and international laws and regulations, as well as acting, or failing to act, in a way which is formally not in conflict with applicable national and international laws and regulations but which, from an ethical viewpoint, is irresponsible*. The committee encountered various abuses, from inaccurate documentation to child trafficking and baby farms.

## Adult adoptees' welfare and search behaviour

The committee asked Statistics Netherlands (CBS) to conduct a representative study of the issues affecting intercountry adoptees in the Netherlands. Approximately half of the adoptees indicated that they had searched for more information about their adoption. Of the persons who had not made such a search, more than one third indicated a wish to do so in the future. However, many searches fail to produce the desired result, as the available documents or information are not accurate.

### **The five countries named in the order establishing the committee**

The report reconstructs the actual course of events surrounding intercountry adoption in, successively, Bangladesh, Brazil, Colombia, Indonesia and Sri Lanka. The political, economic and sociocultural malaise in the countries of origin influenced intercountry adoptions from the 1960s onwards. For example, there was a social taboo surrounding unmarried pregnancy and motherhood. There was little relevant legislation: for a long time, intercountry adoption took place privately, without government oversight. Individual intermediaries, such as lawyers and doctors, and even criminal networks were able to take advantage of this situation. This encouraged abuses.

Intercountry adoptions were characterised by large-scale, systematic abuses. Every imaginable form of abuse was reported, from missing archives to child trafficking. Although instances of abuse were known to several Dutch government bodies and to politicians, for a long time the organisations and people concerned took no action. Reports of abuse were ignored and not followed up by the Dutch government.

Despite this awareness of abuse and a desire to take a stricter approach, the Netherlands continued to assign responsibility for solutions to the authorities in other countries. The adoption papers were not subjected to strict controls. It has been shown that two Dutch government officials were involved in two separate illegal Brazilian adoptions. There are no indications that this involvement was motivated by self-enrichment. The intermediaries were subject to only minimal oversight, and the large proportion of ‘DIY’ adoptions took place with no oversight at all. Dutch intermediaries were also aware of abuses; some intermediaries – both ‘DIY’ individuals and larger organisations – were involved in abuses.

### **Adoption-related abuses in other countries**

In addition to the five countries named in the order establishing the committee, the committee screened a further 18 countries for abuses both before and after 1998. In total, the committee studied 23 countries. The two most important findings from the screening were that abuses either were or are reported in all the countries screened, and that abuses continued to take place after the HAC came into force in the Netherlands in 1998.

### **After 1998**

The committee also described the development of intercountry adoption in the period following the Netherlands’ introduction of the HAC in 1998 and the founding of the Central Authority. The committee’s investigation shows that abuses did not disappear after 1998. Even after that time, many abuses continued to make the news and be discussed in parliament. The Dutch government was aware of the situation. In most cases, the response to reports of abuses involved either referring to investigations by the authorities in the countries in question or expressing trust in those authorities. The Dutch government did act in some cases, when the adoptive parents’ interests were at stake or when adoptive parents demanded government action.

### **Analysis of the adoption system**

The committee established that the structural and systematic abuses identified are caused by a complex of factors, both in the countries of origin and in the Netherlands. The committee asserted that many of these explanatory factors continue unabated to this day and form a lasting trigger for potential abuses.



Adoptive parents had a range of different motives. Some were idealistic and wished to give an underprivileged child a better future, while others wanted to bring a child into their family to fulfil their desire to have children. In the countries of origin, factors such as poverty, war and disasters caused children to be orphaned or displaced; their families either no longer existed or could not care for them. In most countries of origin, unmarried pregnancy and motherhood were not socially accepted and the mother and the child were stigmatised or repudiated.

Factors of 'supply and demand' led to the creation of an international 'adoption market' motivated by financial incentives. The large sums paid out as compensation for adoptions had a corrupting effect, especially considering the standard of living in the countries of origin.

The positive image of intercountry adoption, which was sustained for a long time, was very influential. In spite of growing evidence to the contrary, this image caused intercountry adoption to be identified as the best solution for a child who could not be cared for at home. The dominant impression was one of 'needy orphans' and adoptive parents who wanted to help. Adoption was identified with 'doing good' by benefactors and aid providers.

For a long time, the Dutch government saw adoption as a purely private matter, relying on Dutch intermediaries and overseas authorities despite frequent reports of abuses. The Dutch government failed to take action internationally, partly so as not to frustrate the adoption process and partly out of a desire not to damage diplomatic relations with the countries of origin.

The adoption system had almost no structure of checks and balances. The Dutch government itself was both operator and inspector, it maintained a close relationship with intermediaries who often also had political connections, the monitoring was inadequate, there was insufficient oversight, and the government barely enforced the rules. In terms of intercountry adoption, therefore, the government was a passive follower and did not act even when it had good reason to take action. This created a sense of impunity around abuses, both in the Netherlands and in the countries of origin.

The Dutch intermediaries saw their primary task as meeting the demand for children. It was difficult to combine this priority with a critical attitude towards the countries of origin. Although some intermediaries reported abuses, in general they – like the government – preferred to look the other way. In practice, this meant that the intermediaries were a factor in permitting abuses to continue. The pressure from adoptive parents was high, the waiting lists were long and the competition was fierce. Intermediaries' documentation and archiving of adoption files often left a lot to be desired.

Dutch politics has shown an interest in intercountry adoption since the 1960s. The committee established that, although politicians did raise reports of abuses, they primarily served the interests of adoptive parents and not those of adoptees or their birth families. Politicians barely exercised control when it came to abuses.

All in all, the government and intermediaries did not set sufficient boundaries for abuses, either through procedural regulations or through oversight and control. Even today, the interests of the child are still subservient, because the system is not robust enough to protect them.

## Consequences for the people involved

The analysis of the consequences of the abuses identified by the committee, whether for the birth parents and family, the adoptive parents or the adoptees, reveals a 'history of loss'. Some birth parents suffer feelings of loss, sadness and isolation, and some are searching for their child. The same is true for other relatives.

A very large group of adoptive parents have legally adopted the children according to Dutch law. They trusted that the adoption was in order – an assumption which fits with the dominant social view. However, whether deliberately or not, they, too, have contributed to the creation of an adoption market. There is also a group of potential adoptive parents whose involuntary childlessness and genuine desire to have children have been exploited for commercial gain. There were also some potential adoptive parents who wanted to adopt a child by any means necessary; their own desire to start a family was paramount. They deliberately pushed the boundaries, and in some cases they acted illegally.

Although adoptees were often presented as orphans, many of them still had parents. Adoptees are often confronted with existential questions about the how and the why of their adoption, as well as questions about their double origins, identity and belonging. Different adoptees deal with that in different ways: some can live with it comfortably, while others may be traumatised.

When adoptees discover that their adoption involved abuses, this often triggers emotions such as anger or sadness. They may feel 'trafficked' or 'bought', and this can have an impact on their self-esteem. In turn, this fuels distrust and anger, directed not only at their birth parents or adoptive parents, but also towards the involved Dutch and overseas governments and intermediaries from whom adoptees receive little support or understanding.

At the end of the report, the committee shares its conclusions and recommendations.





# Lijst van afkortingen

<b>BIA</b>	Stichting Nederlands Bureau voor Interlandelijke Adoptie en Jeugdwelzijn
<b>CBS</b>	Centraal Bureau voor de Statistiek
<b>Fiom</b>	Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder
<b>HAV</b>	Haags Adoptieverdrag
<b>IAPA's</b>	Instituciones Autorizadas para desarrollar el Programa de Adopción
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar y Familiar
<b>ICS</b>	International Commercial Surrogacy
<b>IJZ</b>	Inspectie Jeugdzorg
<b>IND</b>	Immigratie- en Naturalisatiedienst
<b>ISS</b>	International Social Service
<b>IVRK</b>	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
<b>JenV</b>	Ministerie van Justitie en Veiligheid
<b>MinBZ</b>	Ministerie van Buitenlandse zaken
<b>MinJus</b>	Ministerie van Justitie
<b>Mvv</b>	Machtiging tot voorlopig verblijf
<b>NVP</b>	Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen
<b>RSJ</b>	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
<b>RvdK</b>	Raad voor de Kinderbescherming
<b>SAV</b>	Stichting Adoptievoorzieningen
<b>SIA</b>	Stichting Interlandelijke Adoptie
<b>TdH</b>	Terre des Hommes
<b>VenJ</b>	Ministerie van Veiligheid en Justitie
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>Wob</b>	Wet openbaarheid van bestuur
<b>Wobka</b>	Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie
<b>Wobp</b>	Wet opneming buitenlandse pleegkinderen



# Begrippenlijst

<b>Begrip</b>	<b>Beschrijving/definitie</b>
<b>Adoptie</b>	Het wettelijk aannemen van een niet eigen kind. Door adoptie ontstaat een nieuwe, wettelijk vastgelegde familieband tussen de adoptieouder(s) en het kind.
<b>Adoptiedriehoek</b>	Term gebruikt voor de drie partijen direct betrokken bij een adoptie, namelijk: de geboorteouder(s), de geadopteerde(n) en de adoptieouder(s).
<b>Adoptiemarkt</b>	Term gebruikt door sommige wetenschappers om de financiële en politiek-economische prikkels verbonden aan het adoptiesysteem te benadrukken. Ook wel 'babymarkt' genoemd.
<b>Adoptieouder(s)</b>	Perso(o)n(en) of stel dat een kind adopteert. Na het uitspreken van de adoptie door de rechter ontstaat er een nieuwe, wettelijke familieband tussen het adoptiekind en de adoptieouder(s).
<b>Adoptiesysteem</b>	Het geheel van overheids- en particuliere organisaties die zich met interlandelijke adoptie bezighouden en de daarbij geldende wet- en regelgeving. Ook wel adoptiestelsel genoemd. Dit rapport benadrukt daarbij de mechanismen en het handelen van de Nederlandse overheid en bemiddelaars bij interlandelijke adoptie.
<b>Afstandsverklaring</b>	Schriftelijk document ondertekend door de geboorteouder(s) waarin staat dat zij afstand doen van hun kind.
<b>Apostilleverdrag</b>	Internationaal verdrag dat voorziet in het gebruik van bepaalde officiële documenten (zoals geboorteaktes) in het buitenland door middel van een certificaatprocedure, de Apostille.
<b>Baby farms</b>	Plekken waar vrouwen zwanger worden gemaakt, of verblijven om te bevallen; om vervolgens hun pasgeboren kind af te staan ten behoeve van adoptie (al dan niet tegen hun wil en/of betaling).
<b>Babymarkt</b>	Zie adoptiemarkt.

<b>Beginseltoestemming</b>	Schriftelijke mededeling verstrekt door het ministerie van Justitie aan aspirant-adoptieouders dat er 'in beginsel geen bezwaar' bestaat tegen de opnemng van een buitenlands adoptiekind.
<b>Bemiddelaar(s)</b>	Organisatie/instantie die op professionele- of vrijwilligersbasis betrokken is binnen het adoptiesysteem. Ook wel genoemd: adoptiebemiddelaar; adoptie-instelling; bemiddelingsorganisatie; bemiddelingsinstantie(s), vergunninghouder(s) (na invoering van de Wobp in 1989).
<b>Binnenlandse adoptie</b>	Opnemng van een kind, waarbij zowel het kind als (één van) de adoptieouder(s) dezelfde nationaliteit bezitten en/of woonachtig zijn in hetzelfde land.
<b>Centrale autoriteit</b>	Instantie belast met uitvoering en handhaving van het adoptiebeleid van een land dat lid is van het Haags Adoptieverdrag (HAV).
<b>Commodificering</b>	Iets tot een verhandelbaar goed maken.
<b>Draagmoeder(schap)</b>	Een vrouw die een kind draagt voor een persoon of echtpaar. Ook wel surrogaatmoeder genoemd. Als draagmoeder wordt aangemerkt de vrouw die zwanger is geworden met het voornemen een kind te baren ten behoeve van een ander die het ouderlijk gezag over dat kind wil verwerven, dan wel anderszins duurzaam de opvoeding van dat kind op zich wil nemen.
<b>Geadopteerde(n)</b>	Een persoon die in juridische zin volledig kind van adoptieouders is, waarbij de juridische banden tussen geadopteerde en geboorteouder(s) zijn verbroken. Ook wel genoemd: adoptie(f)kind.
<b>Geboortemoeder</b>	De vrouw waaruit een geadopteerde is geboren. Andere woorden zijn: afstandsmoeder; biologische moeder; oorspronkelijke moeder; natuurlijke moeder.
<b>Geboorteouders</b>	De ouders waar een geadopteerde uit is geboren. Ook wel: natuurlijke ouders; biologische ouders; afstandsouders; oorspronkelijke ouders.
<b>Haags Adoptieverdrag (HAV)</b>	Verdrag waar waarborgen en richtlijnen voor interlandelijke adoptie in op zijn genomen. Het HAV komt in mei 1993 tot stand. In Nederland treedt het in 1998 in werking.



<b>Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK)</b>	Het IVRK, ook wel Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties is in 1989 opgesteld. In 1995 treedt het in Nederland in werking. Het IVRK bestaat uit de rechten van kinderen onder de 18 jaar. Artikel 21 van het verdrag is gewijd aan adoptie.
<b>Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)</b>	De IND is onderdeel van het ministerie van Justitie. De IND voert het Nederlandse vreemdelingenbeleid uit, zoals het beoordelen en verlenen van verblijfsaanvragen van personen die (permanent) in Nederland willen verblijven. Tot 1993 was de Vreemdelingendienst de voorloper van de IND.
<b>Ketenoverleg</b>	Periodieke samenkomst van betrokkenen binnen de adoptieketen, waaronder de vergunninghoudende bemiddelaars en de Centrale autoriteit.
<b>Kinderdiefstal</b>	Kidnapping; ontvoering van kinderen.
<b>Kinderhandel</b>	Clandestiene markt in verhandelde kinderen; verkoop van kinderen. Ook wel: 'child trafficking'; 'child laundering'.
<b>Machtiging tot voorlopig verblijf (mvv)</b>	Inreisvisum voor vestiging in Nederland. Een mvv wordt aangevraagd bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het geboorteland van het kind en wordt afgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken.
<b>Misstand</b>	De commissie verstaat onder misstand het handelen of nalaten te handelen in strijd met geldende nationale of internationale wet- en regelgeving, alsmede het handelen of nalaten dat formeel niet in strijd is met de geldende nationale en internationale wet- en regelgeving, maar ethisch gezien onverantwoord is.
<b>Moratorium</b>	Juridische term die een opschorting inhoudt.
<b>(College van) Procureurs-generaal</b>	De landelijke leiding van het Openbaar Ministerie (OM). Het College bepaalt het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Het is daarmee het hoogste beslisorgaan binnen het OM.
<b>Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)</b>	Raad die adviseert over de geschiktheid van adoptieouders om een kind op te nemen. De Raad voert het gezinsonderzoek uit en adviseert de minister van Justitie over het geven van een beginseltoestemming.
<b>Special needs (adoptie) kind</b>	Een (adoptie)kind met (enige vorm van) een psychologische, medische, cosmetische of andersoortige aandoening.

<b>Sterke adoptie</b>	Er is sprake van een sterke adoptie als de juridische familieband tussen het adoptiekind en de geboorte-ouder(s) wordt verbroken en wordt vervangen door familierechtelijke betrekkingen tussen de adoptieouder(s) en het adoptiekind.
<b>Subsidiariteitsbeginsel</b>	Principe dat interlandelijke adoptie ziet als laatst mogelijke kinderbeschermingsmaatregel. Voordat tot interlandelijke adoptie wordt overgegaan moeten andere opties zijn onderzocht.
<b>Verdragsland</b>	Een land dat het Haags Adoptieverdrag heeft ondertekend en geratificeerd.
<b>Verduistering van staat</b>	Het opzettelijk onzeker of onduidelijk maken van iemands afstamming c.q. werkelijke afkomst.
<b>Vergunninghoudersstelsel</b>	Het door het ministerie van Justitie in 1989 opgezette systeem van vergunningen voor organisaties die bemiddelen bij interlandelijke adoptie en daarmee een verbod op het bemiddelen zonder vergunning impliceert.
<b>Vertrouwensbeginsel</b>	Uitgangspunt opgenomen in het HAV. Hiermee wordt beoogd dat verdragsstaten erop kunnen vertrouwen dat elke staat zijn taken en verantwoordelijkheden naar behoren uitvoert.
<b>Vreemdelingencirculaire</b>	In de Vreemdelingencirculaire staan de beleids- en uitvoeringsregels van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.
<b>Wet openbaarheid bestuur (Wob-verzoek)</b>	Nederlandse staatsburgers kunnen een Wob-verzoek indienen om bepaalde overheidsinformatie openbaar te maken.
<b>Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)</b>	De huidige Nederlandse adoptiewetgeving. In 1989 treedt de <i>Wet opneming buitenlandse pleegkinderen (Wobp)</i> in werking die in 1998 wordt omgedoopt tot de <i>Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)</i> .
<b>Zelfdoener (Zelfdoenerij)</b>	Interlandelijke adoptie zonder de inschakeling van een vergunninghoudende bemiddelaar.
<b>Zwakke adoptie</b>	Adoptie waarbij de bestaande familierechtelijke betrekkingen tussen de geadopteerde(n), en de geboorteouder(s) niet worden verbroken.



# Bronnenlijst

## Literatuur

- Abreu, D., 'Baby-Bearing Storks: An Analysis of Brazilian Intermediaries in the Adoption Process', in: D. Marre en L. Briggs (red.), *International Adoption: Global Inequalities and the Circulation of Children* (New York, 2009), pp. 138-153.
- African Child Policy Forum, *Intercountry Adoption: An African Perspective* (Addis Abeba, 2012).
- Altstein, H. en R. Simon, *Intercountry Adoption: A Multinational Perspective* (New York, 1991).
- Annuate, C., 'Psychological problems of late adoption as observed in Brazil through a cultural-historical approach', *Psychology in Russia*, 6:4 (2013), pp. 176-184.
- Bailey, J., 'Expectations of the Consequences of New International Adoption Policy in the U.S', *Journal of Sociology & Social Welfare*, 36:2 (2009), pp. 169-183.
- Bakarbessy, L. en D. Purnama Anugerah, 'Implementation of the best interest of the child principles in Intercountry Adoption in Indonesia', *Yuridika*, 33:1 (2018), pp. 74-92.
- Balsari, S. et al., 'Protecting the Children of Haiti', *The New England Journal of Medicine*, 362:9 (2010).
- Bartholet, E., 'International Adoption: Thoughts on the Human Rights Issue', *Buffalo Human Rights Law Review*, 13 (2007), pp. 151-200.
- Bartholet, E. en D. Smolin. 'The Debate', in: J. Gibbons en K. Rotabi (red.), *Intercountry Adoption: Policies, Practices, and Outcomes* (Farnham, 2012) pp. 232-251.
- Bergquist, K., 'Operation Babylift or Babyabduction: Implications of the Hague Convention on the humanitarian evacuation and 'rescue' of children', *International Social Work*, 52:5 (2009), pp. 621-633.
- Bos, P., *Once a mother: Relinquishment and adoption from the perspective of unmarried mothers in South India* (2007).
- Branco, S., 'The Colombian Adoption House: A Case Study', *Adoption Quarterly*, 23:1 (2020).
- Breuning, M. en J. Ishiyama, 'The Politics of Intercountry Adoption: Explaining Variation in the Legal Requirements of Sub-Saharan African Countries', *Perspectives on Politics*, 7:1 (2009), pp. 89-101.
- Bunkers, K., V.Groza en D. Lauer, 'International Adoption and Child Protection in Guatemala: A Case of the Tail Wagging the Dog', *International Social Work*, 52 (2009), pp. 649-660.
- Cahyono, A., 'Cross-Border Child Adoption: Protection and Challenges in Indonesia', in: H. Harkrisnowo, H. Juwana en Y. Oppusunggu (red.), *Law and Justice in a Globalized World* (Londen, 2017), pp. 241-248.
- Cantwell, N., *The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption* (Florence, 2014).
- Cardarello, A., 'The Movement of the Mothers of the Courthouse Square: "Legal Child Trafficking" Adoption and Poverty in Brazil', *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 14:1 (2009), pp. 140-161.
- Cardarello, A., 'The Right to have a Family: "Legal Trafficking of Children", Adoption and Birth Control in Brazil', *Anthropology & Medicine*, 19:2 (2012), pp. 225-240.
- Cardoso Siqueira, A. et al., 'Ensuring the Rights of Birthmothers to Place Their Children for Adoption', in: D. Dell'Aglio en S. Koller (red.), *Vulnerable Children and Youth in Brazil* (Cham, 2017) pp. 169-188.

- Carro, J., 'Regulation of Intercountry Adoption: Can the Abuses Come to an End?', *Hastings International and Comparative Law Review*, 18:1 (1994), pp. 121-155.
- Carvalho da Silva, D., 'The Legal Procedures for Adopting Children in Brazil by Citizens and Foreign Nationals', in: E. Jaffe (red.), *Intercountry Adoption: Laws and Perspectives of "Sending" Countries* (Dordrecht, 1995), pp. 121-138.
- Cheney, K., "'Giving Children a Better Life?'" Reconsidering Social Reproduction Humanitarianism and Development in Intercountry Adoption', *European Journal of Development Research*, 26:2 (2014), pp. 247-263.
- Cheney, K., 'Blood binds: Confronting the moral and political economies of orphanhood and adoption in Uganda', *Childhood*, 23:2 (2016), pp. 192-206.
- Chirwa, D., 'Children's rights, domestic alternative care frameworks and judicial responses to restrictions on inter-country adoption: A case study of Malawi and Uganda', *African Human Rights Law Journal*, 16:1 (2016), pp. 117-144.
- Deijle, D., *Postpakketjes van overzee: Gelegaliseerde kinderhandel in adoptie van kinderen uit Indonesië* (Brónsgreun, 2020).
- Dickens, J., 'The paradox of inter-country adoption: analysing Romania's experience as a sending country', *International Journal of Social Welfare*, 11:1 (2002), pp. 76-83.
- Dickens, J., 'Social Policy Approaches to Intercountry Adoption', *International Social Work*, 52:5 (2009), pp. 595-608.
- Dorow, S., *Transnational Adoption: A Cultural Economy of Race, Gender and Kinship* (New York, 2006).
- Dries, L. van den, F. Juffer, M. van Ijzendoorn en M. Bakermans-Kranenburg, 'Fostering Security? A Meta-Analysis of Attachment in Adopted Children', *Children and Youth Services Review*, 31:3 (2009), pp. 410-421.
- Freundlich, M., *Adoption and Ethics: The Market Forces in Adoption* (Washington DC, 2000).
- Fonseca, C., 'Orphanages, Foundlings, and Foster Mothers: The System of Child Circulation in a Brazilian Squatter Settlement', *Anthropological Quarterly*, 59:1 (1986), pp. 15-27.
- Fonseca, C., 'Inequality near and far: Adoption as seen from the Brazilian favelas', *Law & Society Review*, 36:2 (2002), pp. 397-432.
- Fonseca, C., 'An unexpected reversal. Charting the course of international adoption in Brazil', *Adoption & Fostering*, 26:3 (2002), pp. 28-39.
- Fonseca, C., 'The Politics of Adoption: Child Rights in the Brazilian Setting', *Law & Policy*, 24:3 (2002), pp. 199-227.
- Fonseca, C., 'Patterns of Shared Parenthood among the Brazilian Poor', *Social Text*, 21:1 (2003), pp. 111-127.
- Fonseca, C., 'An unexpected reversal: the "demise" of international adoption in Brazil', *Dados*, 3 (2007).
- Fonseca, C., 'Transnational Connections and Dissenting Views: The Evolution of Child Placement Policies in Brazil', in: D. Marre and L. Briggs (red.), *International Adoptions: Global Inequalities and the Circulation of Children* (New York, 2009), pp. 154-173.
- Fronek, P., 'Intercountry Adoption in Australia: A Natural Evolution or Purposeful Actions', in: C. Spark en D. Cuthbert (red.), *Other People's Children: Adoption in Australia* (Melbourne, 2009), pp. 75-94.
- Fronek, P. en D. Cuthbert, 'History Repeating ... Disaster-Related Intercountry Adoption and the Psychosocial Care of Children', *Social Policy & Society*, 11:3 (2012), pp. 429-442.
- Gair, S. 'Hearing the Voices of Social Workers in Past Adoption Practice with Mothers and Their Babies for Adoption: What Can We Learn?', in: C. Spark en D. Cuthbert (red.), *Other People's Children: Adoption in Australia* (Melbourne, 2009), pp. 37-54.





- Gibbons, J. en K. Rotabi, 'Best Practices in Implementing the Hague Convention', in: J. Gibbons en K. Rotabi (red.), *Intercountry adoption: Policies, Practices and Outcomes* (Londen, 2016), pp. 255-264.
- Giberti, E., 'Excluded mothers: Birth mothers relinquishing their children', in: P. Selman (red.), *Intercountry Adoption: Developments, Trends and Perspectives* (Londen, 2000), pp. 459-466.
- Goodwin, M., *Baby Markets: Money and the New Politics of Creating Families* (New York, 2010).
- Graff, N., 'Intercountry adoption and the Convention on the Rights of the Child: Can the free market in children be controlled?', *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 27:2 (2000), pp. 405-430.
- Hartog, E. den, en J. Derix, *Rebel voor het Leger: Memoires* (Baarn, 1985).
- Högbacka, R., 'The Quest for a child of One's Own: Parents, Markets and Transnational Adoption', *Journal of Comparative Family Studies*, 39:3 (2008), pp. 311-330.
- Högbacka, R., *Working Paper No. 598 Intercountry Adoption, Countries of Origin, and Biological Families* (Den Haag, 2014).
- Hoksbergen, R. en W. Wolters (red.), *Verstoorde relaties, adoptie en hulpverlening* (Baarn, 1989).
- Hoksbergen, R., 'Vijftig jaar adoptie in Nederland: Een historisch-statistische beschouwing' (Utrecht, 2000).
- Hoksbergen, R., *Kinderen die niet konden blijven: Zestig jaar adoptie in beeld* (Soesterberg, 2011).
- Hoksbergen, R., en H. Walenkamp (red.), *Adoptie uit de kinderschoenen* (Deventer, 1983).
- Hoksbergen R., en H. Walenkamp (red.), *Kind van andere ouders: Theorie en praktijk van adoptie* (Houten, 1991),
- Howell, S., *The Kinning of Foreigners: Transnational Adoption in a Global Perspective* (New York, 2006).
- Hübinette, T., *Comforting an Orphaned Nation: Representations of International Adoption and Adopted Koreans in Korean Popular Culture* (Stockholm, 2005).
- Hübinette, T. 'From Orphan Trains to Babylifts: Colonial Trafficking, Empire Building, and Social Engineering', in: J. Trenka, J. Oparah en S. Shin (red.), *Outsiders within: Writing on Transracial Adoption* (Cambridge, 2006), pp. 139-149.
- Johnson, K., *Wanting a Daughter, Needing a Son: Abandonment, Adoption, and Orphanage Care in China* (Minneapolis, 2004).
- Johnson, K., 'Chaobao: The Plight of Chinese Adoptive Parents in the Era of One-Child Policy', in: T. Volkman (red.), *Cultures of Transnational Adoption* (Durham, 2005) pp. 117-141.
- Joyce, K. *The Child Catchers: Rescue, Trafficking, and the New Gospel of Adoption* (New York, 2013).
- Juffer, F. en M. van IJzendoorn, 'Review of Meta-Analytical Studies on the Physical, Emotional and Cognitive Outcomes of Intercountry Adoptees', in: J. Gibbons en K. Rotabi (red.), *Intercountry adoption: Policies, Practices and Outcomes* (Londen, 2016), pp. 175-186.
- Loibl, E., *The Transnational Illegal Adoption Market: A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems* (Den Haag, 2019).
- Lovelock, K., 'Intercountry Adoption as a Migratory Practice: A Comparative Analysis of Intercountry Adoption and Immigration Policy and Practice in the United States, Canada and New Zealand in the Post W.W. II Period', *International Migration Review*, 34:3 (2000), pp. 907-949.
- Maule, H. en M. Thijssen, *Geen tijd om te Bidden: het verhaal van Eva den Hartog* (Bussum, 1977).
- McGreery Bunkers, K. en V. Groza, 'Intercountry Adoption and Child Welfare in Guatemala', in: J. Gibbons en K. Rotabi (red.), *Intercountry adoption: Policies, Practices and Outcomes* (Londen, 2016), pp. 119-131.

- McKinney, L., 'International Adoption and the Hague Convention: Does Implementation of the Convention Protect the Best Interests of Children', *Whittier Journal of Child & Family Advocacy*, 6:2 (2007), pp. 361-412.
- Mezmur, B., 'Inter-country Adoption as a Measure of Last Resort in Africa: Advancing the Rights of a Child Rather than a Right to a Child', *International Journal on Human Rights*, 10:1 (2009), pp. 83-104.
- Mónico, C. en K. Rotabi, 'Truth, Reconciliation and Searching for the Disappeared Children of Civil War: El Salvador's Search and Reunion Model Defined', in: J. Gibbons en K. Rotabi (red.), *Inter-country adoption: Policies, Practices and Outcomes* (Londen, 2016), pp. 301-310.
- Mookherjee, N., 'Available Motherhood: Legal Technologies, "State of Exception", and the Dekinging of "War-Babies" in Bangladesh', *Childhood*, 14:3 (2007), pp. 339-354.
- Moreira Alves, J., 'A Panorama of Brazilian Civil Law From its Origins to the Present', *Panorama of Brazilian Law*, (1992), pp. 108-120.
- Post, R., *Romania: For Export Only; The Untold Story of the Romanian 'Orphans'* (Amsterdam, 2007).
- Post, R., 'De perverse effecten van het Haags Adoptieverdrag', *Justitiële verkenningen*, 34:7 (2008), pp. 25-37.
- Pringle, R., 'Adoption in Britain: Reflexive Modernity', *Australian Feminist Studies*, 19:44 (2004), pp. 225-240.
- Probyn, E., *Outside belongings* (New York, 1996).
- Roby, J. en S. Matsumura, 'If I Give You My Child, Aren't We Family? A Study of Birthmothers Participating in Marshall Islands-U.S. Adoptions', *Adoption Quarterly*, 5:4 (2002), pp. 7-31.
- Roby, J., 'From Rhetoric to Best Practice: Children's Rights in Inter-country Adoption', *Children's Legal Rights Journal* 27:3 (2007), pp. 48-71.
- Roby, J. en J. Ife, 'Human Rights, Politics and Inter-country Adoption: An Examination of Two Sending Countries', *International Social Work*, 52:5 (2009), pp. 661-672.
- Rotabi, K., 'Fraud in Inter-country Adoption: Child Sales and Abduction in Vietnam, Cambodia and Guatemala', in: J. Gibbons en K. Rotabi (red.), *Inter-country adoption: Policies, Practices and Outcomes* (Londen, 2016), pp. 67-76.
- Saclier, C., 'In the best interests of the child?', in: P. Selman (red.), *Inter-country Adoption: Developments, Trends and Perspectives* (Londen, 2000), pp. 53-65.
- San Román, B. en K. Rotabi, 'Rescue, red tape, child abduction, illicit adoptions, and discourse: Inter-country adoption attitudes in Spain', *International Social Work*, 62:1 (2019), pp. 198-211.
- Sarri, R., Y. Baik en M. Bombyk, 'Goal Displacement and Dependency in South Korean-United States Inter-country Adoption', *Children and Youth Services Review*, 20:1-2 (1998), pp. 87-114.
- Schrover, M., 'Parenting, citizenship and belonging in Dutch adoption debates 1900-1995', *Identities*, 11 (2020), pp. 1-19.
- Scroggs, P. en H. Heitfield, 'International Adopters and Their Children: Birth Culture Ties', *Gender Issues*, 19 (2001), pp. 3-30.
- Selman, P., 'Inter-country Adoption in the New Millennium: The 'Quiet Migration' Revisited', *Population Research and Policy Review*, 21 (2002), pp. 205-225.
- Selman, P., 'Trends in Inter-country Adoption: Analysis of Data from 20 Receiving Countries, 1998-2004', *Journal of Population Research*, 23:2 (2006), pp. 183-204.
- Selman, P., 'The Rise and Fall of Inter-country Adoption in the 21st Century', *International Social Work*, 52:5 (2009), pp. 575-594.
- Selman, P., 'The Global Decline of Inter-country Adoption: What Lies Ahead?', *Social Policy and Society* 11:3 (2012), pp. 381-397.



- Selman, P., 'Intercountry Adoption of Children from Asia in the Twenty-First Century', *Children's Geographies*, 13:3 (2015), pp. 312-327.
- Slot, B., 'Adoptie en welvaart: een analyse van vraag en aanbod van adoptiekinderen', *Justitiële verkenningen*, 34:7 (2008), pp. 11-24.
- Smolin, D., 'Intercountry Adoption as Child Trafficking', *Valparaiso University Law Review*, 39:2 (2004), pp. 281-326.
- Smolin, D., 'The Two Faces of Intercountry Adoption: The Significance of the Indian Adoption Scandals', *Seton Hall Law Review*, 35:2 (2005), pp. 403-493.
- Smolin, D., 'Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practices of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing Children', *The Wayne Law Review*, 52 (2006), pp. 113-200.
- Smolin, D., 'Intercountry Adoption and Poverty: A Human Rights Analysis', *Capital University Law Review*, 36 (2007), pp. 413-453.
- Smolin, D., 'Child Laundering as Exploitation: Applying Anti-Trafficking Norms to Intercountry Adoption under the Coming Hague Regime', *Vermont Law Review*, 32 (2007), pp. 1- 55.
- Smolin, D., 'Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption', *University of Louisville Law Review*, 48:3 (2010), pp. 441-498.
- Terr, L., 'What happens to early memories of trauma? A study of twenty children under the age of 5 at the time of documented traumatic events', *American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 27:1 (1988), pp. 96-104.
- Triseliotis, J., 'Intercountry Adoption: Global Trade or Global Gift?', *Adoption and Fostering*, 24:2 (2000), pp. 45-54.
- Van Steen, G., *Adoption, Memory and Cold War Greece* (Ann Arbor, 2019).
- Wermuller, A., 'De geschiedenis van afstand ter adoptie in Nederland', *Jeugdbeleid*, 11:1 (2017), pp. 65-70.
- Wiley, M. O'Leary en A. Baden, 'Birth Parents in Adoption: Research, Practice, and Counseling Psychology', *The Counseling Psychologist*, 33:1 (2005), pp. 13-50.
- Yngvesson, B., 'Going "Home": Adoption, Loss of Bearings, and the Mythology of Roots', *Social Text*, 21:1 (2003), pp. 7-27.

### **(Onderzoeks)rapporten en andere publicaties**

- Adviesbureau Van Montfoort, *Evaluatieonderzoek Wobka: Een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie* (Woerden, juli 2004).
- Andersson Elffers Felix (in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie), *De toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie* (Utrecht, mei 2016).
- Bitter, S., A. Bangerter en N. Ramsauer, *Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997. Zur Praxis der Privaten Vermittlungsstellen und der Behörden* (januari 2020).
- BMGN Low Countries Historical Review, *Child Separation: Post(Colonial) Policies and Practices in the Netherlands and Belgium*, 135:3-4 (November 2020).
- Cantwell, N., International Social Service (ISS), *Is intercountry adoption linked with trafficking for exploitation?* (2005).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Aantal adopties sinds jaren zestig niet meer zo laag', 20 juni 2012, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2012/25/aantal-adopties-sinds-jaren-zestig-niet-meer-zo-laag>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Documentatierapport Adoptiekinderen 1995-2012* (september 2014).

Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, *Report on Players Involved in the Illegal Adoption Process in Guatemala since the Entry into Force of the Adoption Law* (Decree 77-2007) (Guatemala, December 2010).

Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie (Commissie Kalsbeek), *Rapport interlandelijke adoptie: "Alles van waarde is weerloos"* (Den Haag, mei 2008).

Dambach M. en C. Baglietto, ISS, *Haiti: "Expediting" intercountry adoptions in the aftermath of a natural disaster... preventing future harm* (augustus 2010).

Fiom, *Latar 2018, De Landelijke Afstand Ter Adoptie Registratie* (juli 2019).

Holz M., et al., Terre des Hommes, *"Wir suchen Eltern für Kinder" Die Geschichte der Adoptionsarbeit von terre des hommes* (2013).

Högbacka, R. (International Institute of Social Studies, ISS), *Intercountry Adoption, Countries of Origin, and Biological Families, Report for Thematic Area 2 International Forum on Intercountry Adoption and Global Surrogacy 11-13 August 2014* (December 2014).

Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, *Adoptie in het belang van het kind? Adoptie van kinderen uit Haïti via bemiddeling van Stichting Flash* (oktober 2002).

Inspectie Jeugdzorg, *Meiling en adoptie uit India: Onderzoek naar het handelen van vergunninghouder interlandelijke adoptie Meiling in de periode 1995 t/m 2002 naar aanleiding van signalen over mogelijke misstanden in India* (Utrecht, oktober 2007).

Inspectie Jeugdzorg, *Aandacht voor matching: Het gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming bij interlandelijke adoptie* (september 2009).

Inspectie Jeugdzorg, *Achtergrond onbekend? Onderzoek naar het handelen van twee vergunninghouders bij de interlandelijke adoptie van zeven Chinese kinderen* (november 2009).

Inspectie Jeugdzorg, *Interlandelijke adoptie: knelpunten in het stelsel* (december 2009).

International Social Service (ISS) en Terre des Hommes, *Preliminary Findings of a Joint Investigation on Independent Intercountry Adoptions* (Geneve, 1991).

International Social Service (ISS), *Exposing myths about the number of adoptable children and the need for more precision when defining who is adoptable* (2008).

International Social Service (ISS), *Investigating the Grey Zones of Intercountry Adoption* (2012).

International Social Service (ISS), *Responding to Illegal Adoptions: A Professional Handbook* (April 2016).

International Social Service (ISS), *Towards a greater capacity: learning from intercountry adoption breakdowns* (2017).

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Statistische gegevens betreffende de opnemings in gezinnen in Nederland van buitenlandse adoptiekinderen in de jaren 2002-2006* (Den Haag, 2007).

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Adoptie: Trends en Analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2004-2008* (Den Haag, 2009).

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Adoptie: Trends en Analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2005 tot en met 2009* (Den Haag, 2010).

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Adoptie: Trends en Analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2007 tot en met 2011* (Den Haag, 2012).

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Adoptie: Trends en Analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2008 tot en met 2012* (Den Haag, maart 2013).

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Adoptie: Trends en Analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2011 tot en met 2015* (Den Haag, februari 2016).

Ministerie Justitie en Veiligheid, *Adoptie: Trends en Analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2012 tot en met 2016* (Den Haag, maart 2017).

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Adoptie: Trends en analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2013 tot en met 2017* (Den Haag, februari 2018).

- Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Adoptie: Trends en analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2015 tot en met 2019* (Den Haag, april 2020).
- Ministerie van Justitie en Raad voor de Kinderbescherming, 'Categorie indeling special needs', 1 december 2017.
- Nederlandse Adoptie Stichting, *Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie* (mei 2013).
- Nederlands Jeugd Instituut, *Adoptie: Invloed op een kind van opgroeien in een ander gezin* (2015).
- Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law, *Report of the Special Commission on the Implementation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption* (1994).
- Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law, *Conclusions and Recommendations adopted by the Fourth Meeting of the Special Commission on the practical operation of the 1993 Hague Inter-country Adoption Convention* (2015).
- Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law, *1993 Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Inter-country Adoption: 25 Years of Protecting Children in Inter-country Adoption* (2018).
- Raad voor het Jeugdbeleid, *Kinderen door de achterdeur: problematische aspecten bij interlandelijke adoptie* (1982).
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), *Bezinning op interlandelijke adoptie* (Den Haag, oktober 2016).
- Selman, P., *Trends in intercountry adoption: Analysis of data from 20 receiving countries, 1998-2004*. (2006).
- Selman, P., *Global Statistics for Inter-country Adoption: Receiving States and States of Origin 2004-2017* (2018).
- Terre des Hommes, *The sale of children and illegal adoption* (November 2017).
- Terre des Hommes Nederland, *Terre des Hommes Nederland en Adopties uit Bangladesh in de Jaren '70* (ongepubliceerd manuscript, 2020).
- Unicef, *The Best Interests of the Child in Inter-country Adoption* (2014).
- Verenigde Naties, UNODC, *Issue Paper, The Concept of "Exploitation" in the Trafficking in Person Protocol* (2015).
- Verenigde Naties, *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography* (December 2016).
- Vlaardingenbroek, P., *Beleidsdoorlichting interlandelijke adoptie: Interlandelijke adoptie, gezien vanuit het perspectief van het vertrouwensbeginsel* (2012).
- Wereldkinderen, *Geboren in Bangladesh* (Den Haag, februari 1992).
- Wereldkinderen, *Adopties uit Bangladesh tussen 1970 en 1983. Project Historie en Roots* (Den Haag, 2019).
- Wereldkinderen, *Adopties uit India tussen 1970 en 2000. Project Historie en Roots* (Den Haag, 2019).
- Wereldkinderen, *Adopties uit Indonesië tussen 1973 en 1984. Project Historie en Roots* (Den Haag, 2019).
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC), *Adoptie van buitenlandse kinderen (1979)*.
- WODC, *Evaluatie van de voorlichting van Bureau VIA aan aspirant-adoptieouders* (2002).
- WODC, *Justitiële verkenningen: adoptie onder vuur* (november 2008).
- WODC (UCERF), *Draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen* (2011).
- WODC, *Beklemd in de scharnieren van de tijd: beleid, praktijk en ervaringen van afstand ter adoptie door niet-gehuwde moeders in Nederland tussen 1956 en 1984* (2017).

## Periodieken

Algemeen Dagblad	Het Algemeen Politieblad
Amersfoortse Courant	Het Parool
Amigoe	Het Vrije Volk
ANP	Huis-aan-huiskranten de Persgroep
Bichitra	Leeuwarder Courant
BN/De Stem	Leidsch Dagblad
Brabants Dagblad	Le Monde
Dagblad de Limburger	Limburgs Dagblad
De Twentsche Courant Tubantia	Nederlands Dagblad
Dagblad van het Noorden	Nieuwsblad van het Noorden
De Gelderlander	Noordhollands Dagblad
De Gooi- en Eemlander	NRC Handelsblad/NRC NEXT
Der Spiegel	Opzij
De Stentor	Panorama
De Telegraaf	Provinciale Zeeuwse Courant
De Tijd	Reformatorisch Dagblad
De Maasbode	Spits
De Volkskrant	The Daily Telegraph
De Waarheid	The Washington Post
Eindhovens Dagblad	Trouw
Groene Amsterdammer	Vrije Stem
Haarlems Dagblad	Vrij Nederland

## Archieven

Ministerie van Justitie (MinJus):

- Inventaris van het Archief van de A-dossiers en haar voorlopers van het Ministerie van Justitie, (1923) 1949-1987 (2005), toegangsnr. 2.09.105.
- (Concept) inventaris van het Archief van de A-dossiers van het Ministerie van Justitie, 1988-1996 (2009), geen toegangsnr.
- (Concept) inventaris van het Archief van de A-dossiers van het Ministerie van Justitie, 1997 (2007), geen toegangsnr.
- (Concept) inventaris van het Archief van de A-dossiers van het Ministerie van Justitie, 1998 (2007), geen toegangsnr.
- Inventaris van het archief van de C-dossiers van het Ministerie van Justitie, 1856-1999 (2008), toegangsnr. 2.09.92 (oud).
- Inventarissen van de archieven van de OBP-dossiers OBP-00 t/m OBP-21 van het Ministerie van Justitie, geen toegangsnr.
  - OBP 01 Stichting Adoptie Voorzieningen
  - OBP 07 Wereldkinderen
  - OBP 08 Flash
  - OBP 09 Kind en Toekomst
  - OBP 11 A.C.N.S.
  - OBP 12 Hogar
- Inventaris van het archief van de Coördinatiecommissie Wetenschappelijk Onderzoek Kinderbescherming (CWOK) en taakvoorganger van het Ministerie van Justitie, (1953) 1955-1988 (1989), toegangsnr. 2.09.123.



- Toegang van het archief van de RA-dossiers van het ministerie van Justitie, 1933-2005, toegangsnr. 2.09.142.
- Inventaris van de Directie Justitieel Jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie, 'C Dossiers na 1995', DBOB, DD03, Apeldoorn, toegangsnr. 5000.074.
- Digitaal geraadpleegde dossiers uit 'DECOS' [online archiefopslagsysteem van JenV].

#### Ministerie van Justitie, dossiers opgeslagen bij Nationaal Archief (NA, MinJus):

- Inventaris van het archief van het Ministerie van Justitie: Beleidsarchief Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) 1956-1985, toegangsnr. 2.09.5027.
- Inventaris van het archief van het Ministerie van Justitie: Algemene en Juridische Zaken (AJZ) van de Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking, (1938) 1956-1976 (1981), toegangsnr. 2.09.52.
- Inventaris van het archief van de Afdeling Politie van het Ministerie van Justitie, 1924-1994, toegangsnr. 2.09.60.
- Inventaris van het archief van de Algemene Inspectie van het Korps Rijkspolitie, 1945-1992, toegangsnr. 2.09.104.
- Inventaris van het archief van Ministerie van Justitie: Wettendossiers, (1831) 1850-1975, toegangsnr. 2.09.47.
- Inventaris van het archief van het Ministerie van Justitie: Lettergroep Verzoeken om Recht (bijzondere onderwerpen), 1949-1980, toegangsnr. 2.09.69.

#### Openbaar Ministerie (OM):

- Inventaris van het archief van de Vergadering van Procureurs-Generaal van het Ministerie van Justitie 1935-1994 (1995).
- Inventaris van het archief van Het College van Procureurs-Generaal en van het Parket-Generaal, 1985-2016.
- Inventaris van het archief van het Parket Procureur-Generaal te Arnhem, 1970-1999.
- Inventaris van het archief van het Parket Procureur-Generaal te 's-Gravenhage, 1975-1999.
- Inventaris van het archief van het Parket Procureur-Generaal te 's-Hertogenbosch, 1975-1999.
- Inventaris van het archief van het Parket Procureur-Generaal te Leeuwarden, 1990-1999.

#### Ministerie van Buitenlandse Zaken (MinBZ):

- Inventaris van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Jakarta, Indonesië [nog géén toegangsnummer i.v.m. recente archivering: stukken van na 2002].
- Inventaris van de Nederlandse diplomatie vertegenwoordiging in Colombia, toegangsnr. 3200.343.
- Inventaris van de Nederlandse diplomatie vertegenwoordiging in Sri Lanka, geen toegangsnr.
- Inventaris van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Bangladesh, toegangsnr. 3200.199.
- Dossiers uit digitaal archiefinventaris van Buitenlandse Zaken, waaronder: DCM (Consulaire Zaken en Migratiebeleid), toegangsnr. 3200.175.



Ministerie van Buitenlandse Zaken, dossiers opgeslagen bij Nationaal Archief (NA, MinBZ):

- Inventaris van het code-archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1965-1974, toegangsnr. 2.05.313
- Inventaris van het code-archief periode 1975-1984 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, (1937) 1975-1984 (2008), toegangsnr. 2.05.330.
- Inventaris van het code-archief periode 1985-1990 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, toegangsnr. 2.05.392, Z299.
- Inventaris van gezantschap-ambassade Sri Lanka te Colombo, 1955-1974, toegangsnr. 2.05.164.
- Inventaris van Gezantschap-Ambassade in Colombia 1948-1974 toegangsnr. 2.05.167
- Inventaris van de diplomatieke vertegenwoordiging in Brazilië, 1955-1974, toegangsnr. 2.05.151.
- Inventaris van het archief van het Nederlands Commissariaat te Bandung, Indonesië, 1951-1957, toegangsnr. 2.05.61.03.
- Inventaris van het archief van de Nederlandse Ambassade in Bangladesh, 1965-1974, toegangsnr. 2.05.146.

Archieven betrokken partijen en personen, waaronder particuliere bemiddelaars:

De commissie heeft de archieven onderzocht van de volgende particuliere organisaties en personen, waaronder bij adoptiebemiddeling betrokken organisaties en personen:

- Inventaris van de Ministeries voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk (AOK) en van Algemene Zaken (AZ): Kabinet van de Minister-President (KMP), Nationaal Archief, toegangsnr. 2.03.01.
- Inventaris van het archief van de Stichting International Social Service (ISS): Afdeling Nederland, 1955-1976, Nationaal Archief, toegangsnr: 2.19.059.
- Inventaris van het archief van de Algemene Vereniging voor Kinderbescherming (1949), Nationaal Archief, toegangsnr: 2.19.052.03.
- Inventaris van het archief van de Aid Bangladesh Committee: European Branch, 1971-1980, Nationaal Archief, toegangsnr. 2.19.057.
- Inventaris van de archieven van de Stichting Nederlandse Vrijwilligers in Bangladesh, Bolivia, Brazilië, Ivoorkust, Nigeria en Peru van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1968-1981, Nationaal Archief, toegangsnummer: 2.19.186.
- Archief van stichting Flash [dossiers beheerd door Fiom].
- Archief van Stichting Bemiddeling Adopties [dossiers beheerd door Fiom].
- Archief van Stichting Afrika [dossiers beheerd door Fiom].
- Archief van Wereldkinderen te Den Haag.
- Archief van stichting BANND [dossiers beheerd door Wereldkinderen, Den Haag].
- Persoonlijk archief van Eva den Hartog [documenten beheerd door Leger des Heils]











Commissie onderzoek  
interlandelijke adoptie

