

Migratie en beleid: een paradox

Het Nederlandse interlandelijke adoptiebeleid
1956-1980

Roeland Smeenk



Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Vraagstelling.....	3
Theorie.....	3
Historiografie.....	8
Materiaal en methode.....	11
Structuur.....	12
Hoofdstuk 1: Ontstaansgeschiedenis van adoptie in Nederland.....	13
1.1. Oorsprong adoptie.....	13
1.2. De vooroorlogse jaren.....	14
1.2.1. <i>De eerste geluiden van adoptie in Nederland.....</i>	<i>14</i>
1.2.2. <i>Britse Baby's.....</i>	<i>17</i>
1.2.3. <i>Verdere uitbreiding rechtsbescherming pleegouders.....</i>	<i>19</i>
1.3. De naoorlogse jaren.....	20
1.3.1. <i>Adoptie als een maatregel ter bescherming van kinderen.....</i>	<i>20</i>
1.3.2. <i>De strijd om de Joodse oorlogspleegkinderen.....</i>	<i>22</i>
1.4. Begin jaren vijftig, adoptiewet in wording.....	23
1.4.1. <i>Een nieuwe poging.....</i>	<i>23</i>
1.4.2. <i>Voor- en tegenstanders van de adoptiewet.....</i>	<i>27</i>
1.4.3. <i>Het sentimentele argument.....</i>	<i>29</i>
1.4.4. <i>De Adoptiewet van 1956.....</i>	<i>31</i>
1.5. Conclusie.....	35
Hoofdstuk 2: 1956 tot 1974, de opkomst van interlandelijke adoptie.....	36
2.1. De Adoptiewet van 1956.....	36
2.2. Buitenlandse adoptiekinderen.....	38
2.2.1. <i>Adoptie en interlandelijke adoptie in cijfers.....</i>	<i>38</i>
2.2.2. <i>Maatschappelijke veranderingen en hun effect op interlandelijke adoptie.....</i>	<i>40</i>
2.3. De actoren binnen het Nederlandse interlandelijke adoptiebeleid.....	42
2.3.1. <i>Justitie.....</i>	<i>42</i>
2.3.2. <i>Belangenorganisaties van adopterend Nederland.....</i>	<i>44</i>
2.4. Het interlandelijk adoptiebeleid in beweging.....	46

Masterscriptie

MA History: Migration and Global Interdependence

Leiden University 2014

Onder begeleiding van: prof. dr. Marlou Schrover.

2.4.1.	<i>Justitie</i>	46
2.4.2.	<i>De richtlijnen van 1967</i>	48
2.4.3.	<i>Commissie Buitenlandse Pleegkinderen</i>	49
2.4.4.	<i>De richtlijnen van 1974</i>	51
2.5.	Conclusie	53
Hoofdstuk 3:	Na 1974,	55
3.1.	Wachten op een kind	55
	Conclusie.....	58
	Literatuurlijst.....	64

Inleiding

Vraagstelling

In 2010 berichtte het Centraal Bureau voor de Statistiek dat er sinds de invoering van de eerste adoptiewet in 1956 in Nederland meer dan 55 duizend kinderen waren geadopteerd. Verreweg de meesten van deze geadopteerde kinderen kwamen uit het buitenland. Met 39 duizend geadopteerden was hun aantal tweemaal zo groot als het aantal binnenlandse geadopteerden.¹ In de beginperiode van de adoptiewetgeving werden er veel meer Nederlandse kinderen geadopteerd dan buitenlandse kinderen. In 1975 vond er een omslag plaats; er werden vanaf dat moment tot op heden per jaar meer buitenlandse kinderen geadopteerd dan Nederlandse kinderen.² Veranderingen in de plaats van herkomst van geadopteerde kinderen waren zeker niet de enige veranderingen op het terrein van adoptie in Nederland. Ook het aantal geadopteerden was onderhevig aan verandering door de jaren heen, alsmede de motieven van adoptieouders.

Dit onderzoek richt zich op het Nederlandse beleid ten aanzien van interlandelijke adoptie vanaf de introductie van de eerste adoptiewet in 1956 tot 1980. Het feit dat de eerste adoptiewetgeving stamt uit 1956 houdt niet in dat er vóór deze tijd geen kinderen werden 'geadopteerd.' De term adoptie staat hier tussen aanhalingstekens, omdat voor 1956 adoptie als zodanig geen juridische betekenis had. Pleegouderschap is voor deze periode een meer toepasselijke term. En ook vóór 1956 kwam een deel van de kinderen die Nederlandse echtparen aannamen uit het buitenland.

De centrale vraag in dit onderzoek is: hoe en waarom veranderde het Nederlandse beleid met betrekking tot interlandelijke adoptie tussen 1956 en 1980? Deelvragen zijn 'wie kwamen er en wanneer?' en 'wie besliste over hun lot?' In de migratieliteratuur komt de vraag waarom migranten op enig moment beslissen om te migreren, vrijwel altijd in enige vorm aan bod. In het geval van adoptie is deze vraag van minder belang, aangezien de geadopteerde zelden de actor is in de migratiebeweging. Belangrijker is de vraag waarom adoptieouders kiezen voor een buitenlands adoptiekind. Ik zal laten zien dat de motivatie om te kiezen voor een buitenlands kind veranderde met de tijd en dat deze verandering invloed had op het overheidsbeleid.

In het debat ten aanzien van het Nederlandse adoptiebeleid namen en nemen actoren verschillende posities in om uiteenlopende redenen. Dit onderzoek zoekt naar de verklaring waarom deze actoren verschillende stellingen innamen en welke factoren daarin van belang zijn en hoe deze voor veranderingen in het Nederlandse adoptiebeleid hebben gezorgd. Door een lange periode te onderzoeken is het mogelijk om continuïteit en discontinuïteit in het beleid te identificeren en te verklaren. Al voor de Tweede Wereldoorlog gingen er in Nederland stemmen op om tot een juridische vorm van adoptie te komen. Toch zou het pas in 1956 tot een adoptiewet komen. Om (dis)continuïteit aan te tonen is het belangrijk om deze periode in beschouwing te nemen.

Theorie

1 John de Winter, Arie Eilbracht en Arno Sprangers, 'Sinds 1956 meer dan 55 duizend kinderen geadopteerd', *CBS Webmagazine* (22-12-2010).

2 CBS Statline, Adopties vanaf 1957; in Nederland en in het buitenland geboren kinderen, 23-6-2014.

In heel algemene termen gesteld verandert beleid mogelijk omdat situaties veranderen. Met betrekking tot interlandelijke adoptie hebben beleidsmakers te maken met veranderingen in het aantal adoptieverzoeken en veranderingen van de landen van herkomst waar aspirant-adoptieouders hun kind vandaan halen of willen halen. Daarbij speelt ook de leeftijd van adoptiekinderen en het geslacht een rol. Naast deze factoren, die voornamelijk beïnvloed worden door de motivatie van potentiële adoptieouders, zijn er nog andere belangrijke factoren van invloed op de praktijk waar beleidsmakers rekening mee dienen te houden. De economische situatie in Nederland, maar ook in het land van herkomst hebben effect op die praktijk. Een verslechterde economische situatie in Nederland kan effect hebben op het aantal adoptieverzoeken dat wordt ingediend. Een dramatisch verslechterde economische situatie in landen van herkomst heeft, zeker wanneer dat gepaard gaat met aandacht in de media, een positief effect op de vraag naar adoptiekinderen uit die landen. Het beleid en de adoptiepraktijk worden ook beïnvloed door bemiddelaars en hun mogelijke lobby: interlandelijke adoptie is handel. De economisch historicus Brigitte Slot stelt in haar artikel 'Adoptie en welvaart'³ dat er vraag bestaat; echtparen of alleenstaanden die onvrijwillig kinderloos zijn. Er is aanbod; kinderen zonder ouders of door hun ouders afgestaan of verlaten. Er zijn intermediairs zoals adoptieorganisaties, maar ook criminele organisaties en criminele netwerken. Dan zijn er ook nog kosten aan het adoptieproces verbonden. En er zijn prijzen, bijvoorbeeld de – al dan niet illegale – prijs voor het verkorten van wachttijd op een adoptiekind.⁴

Daarnaast heeft ook de geopolitieke situatie invloed op adoptiepraktijk en adoptiebeleid. In het Interbellum kwamen bijvoorbeeld Duitse, Oostenrijkse en Hongaarse kinderen naar Nederland.⁵ Deze zogenaamde buitenlandse 'pleegkinderen' kwamen naar Nederland om aan te sterken om daarna weer huiswaarts te gaan. In 1919 kreeg de Duitse Centrale voor Vacantiekinderen toestemming om maandelijks 560 kinderen over te laten komen. Begin jaren twintig kwam het overgrote deel van de vakantiekinderen uit Hongarije, circa 75%.⁶ Over het aantal Hongaarse kinderen, dat naar Nederland kwam om aan te sterken, lopen de schattingen uiteen van 100.000 tot 150.000. 5.000 tot 10.000 van deze kinderen zijn in Nederland gebleven nadat de drie maanden die stonden voor hun vakantieperiode om waren.⁷ De vakantieouders werden op die manier informele pleegouders en sommigen van hen kunnen praktisch als adoptieouders worden beschouwd, ondanks dat formeel gezien de status van adoptieouder niet bestond, daar Nederland immers nog geen adoptiewet bezat.

3 B.M.J. Slot, 'Adoptie en welvaart. Een analyse van vraag en aanbod van adoptiekinderen', *Justitiële verkenningen* 'Adoptie onder vuur' 34: 7 (WODC, Den Haag 2008) 11-24.

4 Slot, 'Adoptie en welvaart', 14-15.

5 Jaap Vogel, *Nabije vreemden. Een eeuw wonen en samenleven* (Meppel 2005) 28.

6 Annette van Rijn, 'Treinen tussen twee werelden: Hongaarse kinderen en hun pleeggezinnen, 1920-1928' in: Gerard van der Harst en Leo Lucassen, *Nieuw in Leiden. Plaats en betekenis van vreemdelingen in een Hollandse stad (1918-1955)* Leidse historische reek 12 (Leiden 1998) 79.

7 R.A.C. Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven. Zestig jaar adoptie in beeld* (2e druk; Steenwijk 2012) 30-31.

De Nederlandse overheid besloot pas in 1956 om adoptie binnen de wet te verankeren. Nederland was één van de laatste West-Europese landen die een juridische basis voor adoptie creëerden. Vanaf dat moment werd er formeel een adoptiebeleid gevoerd. Op dit beleid kwam na een tiental jaar steeds meer kritiek, voornamelijk vanuit de hoek van de aspirant-adoptieouders. Het leidde tot enkele kleine en een paar grote beleids- en wetswijzigingen.

Er zijn verschillende theorieën die beleidsveranderingen in het algemeen proberen te verklaren. Fleur Alink beschrijft in haar proefschrift *Crisis als kans?* de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland. Grote veranderingen in de context van het beleid kunnen leiden tot crisis, en crisis leidt tot beleidsveranderingen. Onder de context van het beleid dient de praktijk waarin het beleid opereert verstaan te worden. Alink stelt dat één van de voornaamste oorzaken van crises in het vreemdelingenbeleid de sterk variërende aantallen van asielzoekers zijn die jaarlijks naar Nederland komen.⁸ De aanname van Alink wordt bevestigd in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die een asielverzoek indienden; de formalisering van het AMA-beleid in 1992 correleerde met een enorme toename van asielverzoeken door alleenstaande minderjarige vreemdelingen.⁹

Grote hervormingen ingeluid door crises zijn spectaculair en goed zichtbaar, maar ze zijn de uitzondering op de regel. Alink stelt dat er normaliter sprake is van incrementalisme. Dat houdt in dat hervormingen binnen beleid langzaam en stapsgewijs plaatsvinden. De reden hiervoor is dat beleidsmakers geneigd zijn terughoudend op te treden. Hervormingen vinden in kleine stapjes plaats omdat hervormingsprocessen kwetsbaar zijn. In het verleden ontwikkelde wet- en regelgeving, samen met de structuur en cultuur van een organisatie, beïnvloeden de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving. Dit fenomeen staat bekend als 'padafhankelijkheid' en vormt een mogelijke verklaring voor het uitblijven van hervormingen, of de traagheid van veranderingen. Daarbij komt dat, indien hervormingen niet de verwachte resultaten opleveren, de situatie kan verergeren en als gevolg daarvan 'kan het vertrouwen in politici, maar ook in een beleidssector worden beschadigd.'¹⁰ Hervormingen bieden immers geen garantie op verbeteringen. Beleidsmakers dienen rekening te houden met organisaties en instellingen die eveneens deel uitmaken van de beleidssector. Deze beschikken over (hinder)macht en kunnen veranderingen in het beleid op die manier frustreren. Deze actoren hebben mogelijk belang bij een status-quo. Daarbij kan worden gedacht aan vakbonden en hun relatie met ontslagregelgeving. Dit speelt ook binnen het adoptieveld een rol.

Stabiliteit en incrementalisme zijn de normale gang van zaken binnen beleidssectoren. Maar, zo stelt Alink, dat is maar één kant van het verhaal. Er kan, zoals gesteld, een crisis ontstaan. De normale gang van zaken wordt dan onderbroken door een verandering in de context van het beleid. Hevige hervormingen worden vervolgens binnen een korte periode doorgevoerd om zo een antwoord te geven op de huidige problematiek en de schade voor de beleidssector te beperken. Ten tijde van een crisis staan belangen van verschillende actoren op het spel. Politici kunnen kiezers kwijtraken,

8 Fleur Alink, *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingebeleid van Nederland en Duitsland* (Amsterdam 2006) 12.

9 Roeland Smeenk, *AMA's door de tijd. Het Nederlandse beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers 1960-2001*, (Scriptie Geschiedenis RUL, Leiden 2012) 4.

10 Alink, *Crisis als kans?*, 25 en 45.

instellingen kunnen hun subsidie verliezen en belanghebbenden hun privileges. Crises leiden echter niet per definitie tot hervormingen. Als aanvulling op deze crisis-hervormingsthese onderscheidt Alink drie belangrijke condities die bepalen of een crisis daadwerkelijk leidt tot hervormingen binnen een beleidssector. Ze onderscheidt drie clusters van actoren binnen een beleidssector. In de eerste plaats zijn er de gezagsdragers, daaronder wordt verstaan de 'individuele leden van de regering: ministers, staatssecretarissen en de (minister-)president.' De politieke gezagsdragers hebben een sleutelpositie binnen de sector omdat zij niet alleen de macht en autoriteit hebben om keuzes te maken voor de sector, maar ook de verantwoordelijkheid voor de sector dragen.¹¹ Binnen het adoptieveld moet dan gedacht worden aan de minister van Justitie. Daarnaast zijn er actoren met een controlerende taak, de *stakeholders*. Daar wordt onder verstaan 'de gekozen en aangewezen volksvertegenwoordiging op de verschillende bestuurlijke niveaus in een land. Het gaat hierbij dus onder andere om parlementsleden, partijvoorzitters, maar ook burgemeesters [en] wethouders.'¹² Het laatste cluster van actoren wordt gevormd door de makers en uitvoerders van het beleid. Deze actoren zijn werkzaam binnen ambtelijke of maatschappelijke organisaties op verschillende niveaus binnen de beleidssector.¹³ Door allerlei factoren kunnen deze clusters van actoren volgens Alink welwillend of behoudend staan tegenover hervormingen tijdens een crisis. De oriëntaties die gezagsdragers, *stakeholders* dan wel de makers en uitvoerders van het beleid hebben ten aanzien van hervorming ten tijde van een institutionele crisis zijn de drie condities die volgens haar voor een groot deel bepalen of een crisis daadwerkelijk tot ingrijpende hervormingen leidt.

Saskia Bonjour gebruikte in haar onderzoek naar het Nederlandse beleid aangaande gezinsmigratie eenzelfde driedeling van actoren. 'De hoofdrolspelers van het gezinsmigratiebeleid zijn ambtenaren in ministeries, bewindspersonen in het kabinet en Kamerleden in het parlement.'¹⁴ In andere bewoordingen maakt zij dezelfde verdeling van respectievelijk de makers en uitvoerders van het beleid, gezagsdragers en *stakeholders*. Bonjour ziet beleidsproblemen als sociale constructies. De deelnemers in het besluitvormingsproces interacteren met elkaar en op die manier wordt bepaald of er sprake is van een probleem, wat de aard is van dat probleem, welke belangen, normen en waarden er op het spel staan, welke oorzaken aan het probleem ten grondslag liggen en in welke richting de oplossing moet worden gezocht. Verder stelt Bonjour dat beleidsvorming kan worden geanalyseerd aan de hand van denkkaders of beleidsparadigma's. 'Deze denkkaders zijn clusters van percepties, veronderstellingen, waardeoordelen en causale interpretaties, die veelal onuitgesproken blijven maar wel bepalen welke aspecten van een beleidsprobleem als relevant worden beschouwd.'¹⁵ Zij gaat verder uit van de normatieve werking van denkkaders. Oftewel, de denkkaders of beleidsparadigma's hebben een bindend karakter. In andere bewoordingen heeft Bonjour het over de

11 Alink, *Crisis als kans?*, 26 en 39.

12 Alink, *Crisis als kans?*, 43.

13 Alink, *Crisis als kans?*, 45.

14 Saskia Bonjour, *Grens en gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005* (Amsterdam 2009) 23.

15 Bonjour, *Grens en gezin*, 18.

'padafhankelijkheid' van Alink. Daarnaast is het volgens Bonjour zo, dat er te allen tijde één beleidsparadigma dominant is. Het dominant beleidsparadigma bepaalt de definitie van een beleidsprobleem, de identificatie van relevante oorzaken en gevolgen, de formulering van beleidsdoelen en de keuze voor specifieke beleidsinstrumenten. Verder stelt Bonjour: 'Heroriëntaties van beleid, anders dan marginale wijzigingen, komen tot stand wanneer dat dominante paradigma verandert.'¹⁶ Ook hier is overlap met Alink. 'Marginale wijzigingen' vinden plaats tijdens lange perioden van stabiliteit en incrementalisme. De verandering van het 'dominante paradigma' is hetzelfde als een crisis.

Naast de steeds veranderende situatie is beleid ook onderhevig aan verandering door de tijd heen doordat het beleid *an sich* constant wordt geanalyseerd en gecontroleerd. De uitkomsten van beleidsgerelateerde studies trekken of duwen het beleid in een bepaalde richting. Net als dat nieuwe theoretische inzichten kunnen leiden tot veranderingen binnen beleid. Op het terrein van interlandelijke adopties kan deze laatste categorie, beleidsgerelateerde studies, niet onderschat worden.

Beleidswijzigingen vinden zoals gesteld op het bestuurlijke niveau plaats. Voor het Nederlandse adoptiebeleid geldt dat het ministerie van Justitie verantwoordelijk is voor het adoptiebeleid met als eindverantwoordelijke de minister van Justitie. Het adoptiebeleid wordt beïnvloed door de praktijk en door belanghebbenden. De praktijk is, zoals gezegd, veranderlijk, en onderhevig aan de invloed van een groot aantal factoren. In het geval van adoptie kan dat bijvoorbeeld een dalend aanbod aan adoptabele kinderen zijn. Maar ook het gevoerde beleid is van invloed op de praktijk, door bijvoorbeeld interlandelijke adoptie makkelijker of moeilijker te maken. Beleid en praktijk beïnvloeden aldus elkaar. Belanghebbenden beïnvloeden op hun beurt het beleid en de praktijk. Als in de praktijk het aantal adoptabele kinderen daalt, en belanghebbenden hebben een blijvende vraag dan zullen zij trachten om via het beleid de praktijk te beïnvloeden om zo tot een groter aanbod te komen. Maar belanghebbenden zijn ook van invloed op de praktijk zelf en daarmee op het beleid. Aspirant-adoptieouders kunnen in hun zoektocht naar een adoptiekind acties ondernemen die als ongewenst gezien worden door de beleidsmakers. Zij beïnvloeden met bijvoorbeeld het illegaal overbrengen van kinderen de praktijk, waarop beleidsmakers willen of moeten reageren. Op deze manier zijn kort geschetst drie factoren, beleid, praktijk en belanghebbenden direct en indirect met elkaar verbonden in een samenspel waarbij ze zichzelf en elkaar beïnvloeden. Deze drie factoren, de aspirant-adoptieouders, het ministerie van Justitie en de veranderlijke praktijk worden in dit onderzoek uitgebreid behandeld om het veranderende adoptiebeleid in Nederland te analyseren en te verklaren.

Om de veranderingen in het Nederlandse interlandelijke adoptiebeleid te verklaren heb ik op basis van het bovenstaand gekeken naar een reeks factoren die mogelijk direct of indirect van invloed zijn geweest op het beleid. Hierbij dient wel nog een opmerking gemaakt te worden over het fundamentele verschil tussen adoptiemigratie en andere vormen van migratie. Vrijwel inherent aan adoptie is dat de migrant, in dit geval het adoptiekind, nooit zelf de beslissing maakt in zijn of haar migratiebeweging. De migrant is in dit geval nooit de actor. In theorie kan interlandelijke adoptie als een vorm van geforceerde migratie worden gezien. In het Nederlandse beleid wordt adoptie als kindbeschermingsmaatregel gezien, maar men kan zich afvragen in hoeverre dat opgaat als kinderen vanuit het ene land naar het andere land getransporteerd worden. Wie bepaalt wanneer het kind gebaat is bij interlandelijke adoptie en met welke zekerheden kan daar over een beslissing

16 Bonjour, *Grens en gezin*, 19.

genomen worden? Een gevolg van dit fundamentele verschil is dat de vraagfactor een grotere invloed heeft op de praktijk en het beleid dan andere vormen van migratie. Immers, zonder Nederlandse vraag naar buitenlandse adoptiekinderen zou interlandelijke adoptie in het geheel niet plaatsvinden.

Bij vraag komt uiteraard ook aanbod kijken. Beide zijn, zo veronderstel ik, van invloed op het beleid. In tabel 1 heb ik de factoren waarvan ik veronderstel dat ze van invloed zijn op het Nederlandse adoptiebeleid en wijzigingen daarin schematisch weergegeven.

Tabel 1: Schema invloeden interlandelijke adoptiebeleid en -praktijk 1956-1980.

Nederland	Buitenland
Aanbod Nederlandse kinderen	Crisis, oorlog, economische veranderingen
Culturele revolutie en ontzuiling	Betrokkenheid
Televisie	Infrastructuur
Lobby	

Het aanbod van Nederlandse kinderen (in kolom 1) veranderde door de tijd heen. Zo werd het taboe op ongehuwde moederschap minder, waardoor meer kinderen bij hun moeders bleven. De culturele revolutie en ontzuiling leidde tot andere ideeën over seksualiteit, (goed) ouderschap en naastenliefde. Toegenomen welvaart betekende enerzijds dat minder ouders hun kind vanwege armoede in de steek lieten en anderzijds dat meer potentiële adoptieouders middelen hadden om adoptie te bekostigen. De komst van televisie maakte het leed in de wereld zichtbaar. Een belangrijke rol is ook weggelegd voor lobbyisten. Die komen door de tijd heen niet steeds uit dezelfde hoek (zoals hieronder zal blijken) en richten zich op verschillende beleidsmakers, die dan bij gevolg, zoals ook opgemerkt door Bonjour, tegenover elkaar kunnen komen te staan. In de tweede kolom gaat het vooral om veranderingen in het buitenland; oorlog en crisis leidden tot aanbod. Crisis, bijvoorbeeld de Opstand in Hongarije in 1956, leidde ook tot vraag naar kinderen uit andere landen. Dat is het type crisis, zoals bedoeld door Alink, waar overheden dan weer op moeten reageren. Betrokkenheid heeft ook invloed op verschuivingen in interlandelijke adoptie; oorlogen in Korea en Vietnam leidden bijvoorbeeld tot een toename in de vraag naar kinderen uit die landen vanuit de V.S.¹⁷ De strijd aldaar vond een tegenvoeter in de zorg in Nederland.

Historiografie

Over interlandelijke adoptie en adoptie in het algemeen is veel geschreven, merendeels vanuit sociologisch perspectief en met antwoorden op vragen als, 'hoe verging het de geadopteerden?' En 'tegen welke problemen liepen adoptieouders aan in de praktijk?' In 1978 werd de door W.H.G. Wolters geredigeerde bundel *Adoptie van buitenlandse kinderen*¹⁸ gepubliceerd. De bundel kwam tot stand naar aanleiding van een symposium geïnstigeerd door medewerkers van de Utrechtse kinderkliniek die zich geconfronteerd zagen met problemen die het verzorgen van buitenlandse adoptiefkinderen met zich mee bracht. De opzet was te komen tot een inventarisatie van de achtergronden van en problemen bij de adoptie van buitenlandse kinderen. De bijdragen in de

¹⁷ Vogel, *Nabije vreemden*, 19-20.

¹⁸ W.H.G. Wolters, *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Nijkerk 1978).

bundel houden zich niet alleen bezig met problemen waar in de omgang met deze kinderen tegenaan gelopen werd, maar ook met de positie van het buitenlandse kind in het Nederlandse recht. Deze bundel kan beschouwd worden als het eerste empirische onderzoek naar interlandelijke adoptie in Nederland. Een belangrijke auteur en een autoriteit in het adoptieveld is René Hoksbergen. In zijn meest recente werk, *Kinderen die niet konden blijven* uit 2012 beschrijft Hoksbergen zestig jaar adoptiegeschiedenis in Nederland.¹⁹ In dit overzichtswerk maakt Hoksbergen gebruik van vijf tijdsperiodes die gekarakteriseerd worden aan de hand van de instelling en motivatie van adoptieouders om veranderingen binnen het adoptieveld in kaart te brengen en te structureren. Hoksbergen spreekt voor de periode van 1956-1970 van de traditioneel/gesloten generatie adoptieouders. De navolgende periode, 1970-1980, wordt volgens hem gekarakteriseerd door een open/idealistische generatie adoptieouders. Vanaf 1980 tot aan 1991 spreekt Hoksbergen van een economisch/realistische generatie om vervolgens over te gaan naar de periode 1991-2005. Voor die periode spreekt Hoksbergen van de voorbereid/optimistisch/eisende generatie adoptieouders. Afsluitend en voor de meest recente periode karakteriseert Hoksbergen deze generatie adoptieouders als zich bewust zijnde van de tegenstrijdigheden die komen kijken bij interlandelijke adoptie.²⁰ Deze laatste generatie realiseert zich dat er meerdere kanten zitten aan het adopteren van een buitenlands kind. Aspirant-adoptieouders zijn zich er tegenwoordig van bewust dat geadopteerde kinderen uit het buitenland na verloop van tijd identiteitsproblemen kunnen ontwikkelen. De hamvraag is, is een buitenlands kind uiteindelijk beter af in een 'vreemd' land dan wanneer het in het land van herkomst zou zijn gebleven?²¹ Deze generaties worden volgens Hoksbergen gescheiden door een aantal veranderingen die zich in de afgelopen vijftig jaar hebben gemanifesteerd. Het taboekarakter van adoptie verdween in de jaren zestig door maatschappelijke ontwikkelingen en verbeterde sociaal-economische omstandigheden. Vrijwel tegelijkertijd nam interlandelijke adoptie een grote vlucht omdat het aantal beschikbare Nederlandse adoptiekinderen in snel tempo afnam. Vanaf het begin van de jaren tachtig loopt het aantal interlandelijke adopties geleidelijk terug. Deze sterk verminderde adoptiebelangstelling werd volgens Hoksbergen veroorzaakt door de economische crisis in die periode, maar hing ook samen met berichten in de media over de ernstige gedrags- en opvoedingsproblemen waarmee adoptieouders worstelden. Daarbij kwam er meer informatie en berichtgeving in omloop over mislukte adopties en nam de wetenschappelijke kennis omtrent buitenlandse adoptie toe.

Hoksbergen is zeer verdienstelijk geweest op het onderwerp van adoptie. Zo zijn er onder zijn auspiciën enkele bundels gepubliceerd waaronder in 1991 *Kind van andere ouders. Theorie en praktijk van adoptie*²² geredigeerd in samenwerking met Hans Walenkamp. Het tweede deel in de serie waar zij in 1983 mee zijn begonnen met *Adoptie uit de kinderschoenen*.²³ Het derde deel

19 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*.

20 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 47.

21 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 389-390.

22 R.A.C. Hoksbergen en Hans Walenkamp ed., *Kind van andere ouders. Theorie en praktijk van adoptie* (Houten 1991).

*Adoptie: een levenslang dilemma*²⁴ publiceerden zij in 2000. De opzet van de serie was om het verschijnsel adoptie vanuit een breed perspectief te benaderen. De historische ontwikkelingen komen aan bod, de nadruk ligt echter vooral op onderzoek, praktijk, hulpverlening en juridische zaken. Anders dan in de voornoemde reeks wordt in het eveneens door Hoksbergen, ditmaal in samenwerking met De Pauw en Van Aelst gepubliceerde boek *Interculturele adoptie in de kijker*²⁵ de nadruk, zoals de titel al doet vermoeden, gelegd op interlandelijke adoptie. De auteurs beschrijven met name de sociale aspecten en problemen die interculturele adoptie mee zich mee brengen.

De interesse vanuit de juridische wereld omtrent de problematiek van buitenlandse adoptie werd recentelijk in 2008 andermaal bevestigd door een thema-uitgave van het blad *Justitiële verkenningen* getiteld 'Adoptie onder vuur'²⁶. Hierin belichten diverse auteurs interlandelijke adoptie vanuit verschillende perspectieven. Brigitte Slot concludeert in haar bijdrage 'Adoptie en welvaart'²⁷ dat adoptiekinderen van een 'free good' zonder economische waarde zijn getransformeerd door stijgende vraag en dalend aanbod naar een waardevol goed. Zij stelt dat de economische wetmatigheden van vraag en aanbod, naast ethische en psychologische argumenten in de discussie over de toekomst van interlandelijke adoptie moeten worden meegewogen.²⁸ De bijdrage van Paul Vlaardingerbroek, 'Alternatieven voor (interlandelijke) adoptie'²⁹ kan gezien worden als een recente bijdrage aan het debat omtrent de vraag of interlandelijke adoptie in het belang van het kind is of in het belang van de adoptieouders. In het volgende hoofdstuk, dat zich richt op de ontstaansgeschiedenis van de adoptiewetgeving in Nederland, zal blijken dat dit debat een grote rol heeft gespeeld in de totstandkoming van de adoptiewetgeving in Nederland. Vlaardingerbroek betoogt dat interlandelijke adoptie als noodoplossing moet worden gezien om buitenlandse kinderen te helpen en nooit moet worden verheerlijkt en gebruikt als een middel dat vooral tegemoetkomt aan de wens van kinderloze ouders. Hij gaat verder door te betogen dat interlandelijke adoptie op termijn zou moeten verdwijnen indien kinderen in eigen land een optimale kans krijgen op een zo goed mogelijke opvoeding.³⁰ De bijdrage van Ad van der Linden, 'Adoptie in het kennelijk belang van

23 R.A.C. Hoksbergen en Hans Walenkamp, *Adoptie uit de kinderschoenen. Theorie en praktijk in adoptieland* (Deventer 1983).

24 R.A.C. Hoksbergen en Hans Walenkamp ed., *Adoptie: een levenslang dilemma* (Houten 2000).

25 A. de Pauw, R.A.C. Hoksbergen en G. van Aelst, *Interculturele adoptie in de kijker. Evaluatie en toekomst* (Leuven 1998).

26 *Justitiële verkenningen* 'Adoptie onder vuur' 34: 7 (WODC, Den Haag 2008).

27 Slot, 'Adoptie en welvaart', 11-24.

28 Slot, 'Adoptie en welvaart', 23-24.

29 Paul Vlaardingerbroek, 'Alternatieven voor (interlandelijke) adoptie', *Justitiële verkenningen* 'Adoptie onder vuur' 34: 7 (WODC, Den Haag 2008) 54-67.

het kind?'³¹ richt zich op de vraag of interlandelijke adoptie in het belang van het kind is. Hij concludeert dat, daar het lijkt dat bij de huidige adoptiepraktijk de belangen van volwassenen voorop staan in tegenstelling tot de doelstelling dat het belang van het kind voorop staat, 'adoptie met haar vergaande rechtsgevolgen voor kinderen, ouders en adoptieouders niet gestimuleerd dient te worden.'³²

De geschiedenis van adoptie in Nederland is niet geheel ontgaan aan migratiehistorici. In zijn boek *Nabije vreemden. Een eeuw wonen en samenleven*³³ wijdt Jaap Vogel zijn tweede hoofdstuk aan adoptie in Nederland. In zijn hoofdstuk getiteld 'In het hart van het gezin' gaat Vogel niet alleen in op veranderingen binnen de adoptiepraktijk in Nederland na 1956. Hij tracht ook het integratieproces te reconstrueren van de vele kinderen die in Nederlandse gezinnen door de jaren heen zijn opgevangen. Hij wijst erop dat geadopteerde buitenlandse kinderen, die dus pas vanaf 1956 ons land betraden, zeer zeker niet de eerste buitenlandse kinderen waren die in ons land zijn opgevangen. Zo kwam er na de Eerste Wereldoorlog in het Interbellum een contingent jonge kinderen uit Duitsland, Oostenrijk, Hongarije en België. Er was echter een verschil met de latere buitenlandse adoptiekinderen, en dat lag in het feit dat de Hongaarse nieuwkomers doorgaans in contact bleven met hun biologische ouders.³⁴

Buiten Nederland is er veel meer aandacht voor interlandelijke adoptie als een migratiefenomeen. Richard Weil sprak in 1984 van een 'Quiet Migration' om interlandelijke adopties te typeren, omdat de aandacht van migratiewetenschappers voor dit onderwerp zeer gelimiteerd was. Dat kwam volgens Weil omdat ze zich met name richtten op migratiebewegingen van volwassenen en omdat interlandelijke adoptie een recent fenomeen was.³⁵ Recentelijk is internationaal de aandacht voor interlandelijke adoptie als migratiefenomeen toegenomen, met name in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Kirsten Lovelock publiceerde in 2000 'Intercountry adoption as a migratory practice'³⁶ waarin zij een comperatieve analyse maakte van het interlandelijke adoptiebeleid na de Tweede Wereldoorlog tussen de V.S., Canada en Nieuw Zeeland. In alle drie de

30 Vlaardingerbroek, 'Alternatieven voor (interlandelijke) adoptie', 66-67.

31 A.P. van der Linden, 'Adoptie in het kennelijk belang van het kind', *Justitiële verkenningen* 'Adoptie onder vuur' 34: 7 (WODC, Den Haag 2008) 68-83.

32 Van der Linden, 'Adoptie in het kennelijk belang van het kind', 82.

33 Vogel, *Nabije vreemden*.

34 Vogel, *Nabije vreemden*, 33-36.

35 Richard H. Weil, 'International adoptions: The quiet migration', *International migration review* 18: 2 (1984) 276-293.

36 Kirsten Lovelock, 'Intercountry adoption as 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) 907-949.

landen is volgens haar het interlandelijke adoptiebeleid sterk verweven met het gevoerde migratiebeleid en daarbij concludeerde zij dat in alle drie de landen het nationaal belang boven het belang van de geadopteerde staat.³⁷ Peter Selman wijst in zijn bijdrage uit 2002, 'Intercountry adoption in the millenium', op het feit dat interlandelijke adoptie een veel groter fenomeen is dan vaak wordt aangenomen. Hij schat dat er wereldwijd in 1998 alleen al 32.000 interlandelijke adopties hebben plaatsgevonden en Selman concludeert dat dit aantal alleen maar zal groeien in de toekomst, doordat er een alsmaar groeiende vraag bestaat naar jonge lichtgekleurde gezonde baby's in de Westerse wereld.³⁸

Binnen de bestaande Nederlandse literatuur omtrent interlandelijke adoptie missen twee belangrijke perspectieven die ik in dit onderzoek belicht. Ten eerste is er zoals gesteld veel geschreven over interlandelijke adoptie vanuit de sociale wetenschappen, en ook het juridische gedeelte is uitgebreid behandeld. Interlandelijke adoptie geanalyseerd door historici is vrijwel nog niet gebeurd, laat staan dat dit gedaan is door migratiehistorici, met uitzondering van de bijdrage van Jaap Vogel.³⁹ Doordat met name sociale wetenschappers dit onderwerp door zijn voortdurende actualiteit hebben toegeëigend is een historische analyse van het beleid aangaande interlandelijke adoptie in Nederland een vernieuwend perspectief.

Het gebrek aan interesse voor interlandelijke adoptie van migratiewetenschappers komt wellicht voort uit het feit dat interlandelijke adoptie in Nederland niet gezien wordt als migratie, zeker niet door de overheid. In de Verenigde Staten werd de regelgeving omtrent interlandelijke adoptie in 1961 ondergebracht in het migratierecht, terwijl in Nederland vanaf de invoering adoptie immer gezien wordt als onderdeel van de kindbescherming. Voor interlandelijke adoptie geldt daarbij wel dat het Nederlandse toelatingsbeleid een rol speelt, net zoals dat geldt voor alle vreemdelingen die hier ter lande zijn of willen komen. Desondanks heeft dat tot op heden nog niet geresulteerd in een grote interesse van migratiehistorici voor dit onderwerp. Dit onderzoek biedt dan ook een vernieuwend perspectief naar een onderbelichte en unieke migratiestroom. Het unieke aan deze migratiestroom is dat de migranten, in dit geval de adoptiekinderen, geen keus hebben in hun migratiebeweging, en dat belangenorganisaties van de aspirant-adoptieouders in Nederland hun belangen actief verdedigen.

Materiaal en methode

Voor dit onderzoek heb ik uitgebreid gebruik gemaakt van kamerstukken en beleidsgerelateerde studies. In de kamerstukken zijn de beleidswijzigingen te vinden, evenals het debat dat daar aan vooraf ging. In de debatten tussen Kamerleden en de verschillende ministers van Justitie komen de argumenten voor en tegen beleidswijzigingen naar voren. Derhalve is dus een deel van het publieke debat in de kamerstukken vindbaar. In de kamerstukken zijn ook verzoekschriften verwerkt die soms een aanleiding hebben gevormd tot een beleidswijziging. In totaal heb ik circa 250 kamerstukken in periode van 1814 tot aan 1980 bekeken waarin de term 'adoptie' in eniger mate naar voren kwam.

37 Lovelock, 'Intercountry adoption', 944.

38 Peter Selman, 'Intercountry adoption in the new millennium; the "quiet migration" revisited', *Population research and policy review* 21 (2002) 205-255.

39 Vogel, *Nabije vreemden*.

Van die 250 kamerstukken werd in ongeveer 180 stukken met de term 'adoptie' ook daadwerkelijk de adoptie van een kind bedoeld. Na deze eerste selectie heb ik er ongeveer 50 kamerstukken opgenomen in mijn nadere analyse. Dit zijn de stukken die een significante bijdrage vormen in de studie naar grote beleidsveranderingen op nationaal niveau. Voor de periode in de aanloop tot de Adoptiewet van 1956 betekent dat vrijwel alle kamerstukken met betrekking op adoptie van kinderen in mijn analyse zijn opgenomen. Voor latere jaren geldt dat minder, daar de kwantiteit van het aantal kamerstukken met betrekking op adoptie veel groter is en logischerwijs de selectie strenger moest zijn. De stukken die wel over adoptie van kinderen spraken maar niet zijn opgenomen in de analyse van dit onderzoek waren wel nuttig in de zin dat ik vanuit een chronologisch overzicht van het beleid een geïnformeerde keuze heb kunnen maken welke stukken wel en welke stukken geen significante bijdrage leveren aan de vragen die in dit onderzoek centraal staan.

De volgende bronnen die van grote invloed zijn geweest op de wijzigingen binnen het Nederlandse adoptiebeleid, daar zij de wetenschappelijke onderbouwing en justificatie vormen, zijn de beleidsgerelateerde studies. Beleidswijzigingen worden vrijwel altijd vooraf gegaan door beleidsstudies naar de wenselijkheid en mogelijke consequenties van een wijziging in het beleid. Net als bij de kamerstukken heb ik hierin een selectie moeten maken, maar doordat het aantal beleidsgerelateerde studies veel kleiner is dan de voorraad aan kamerstukken is de mate van selectie minder groot geweest, dat komt mede door het feit dat de intrinsieke waarde van beleidsgerelateerde studies hoger ligt dan bij de kamerstukken.

Voor dit onderzoek heb ik nog een derde bron gebruikt, zij het in mindere mate is. Beleidsveranderingen worden niet alleen beïnvloed door de politieke constellatie of wetenschappelijke onderbouwing. Het publieke debat speelt daarbij zeer zeker een rol van betekenis. Het publieke debat komt tot uiting in de media. Voor dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van een klein aantal krantenartikelen om een beeld te schetsen van dat publieke debat. In totaal heb ik zes krantenartikelen in mijn analyse verwerkt omdat deze op sommige momenten helpen in de beeldvorming van hoe er in het publieke debat gesproken werd over adoptie en interlandelijke adoptie of ter verduidelijking van het debat dat wordt gevoerd in de politiek.

Structuur

Het volgende hoofdstuk gaat in op de ontstaansgeschiedenis van adoptie. Daaruit komt naar voren dat er vrijwel geen rekening werd gehouden met interlandelijke adoptie in het debat omtrent adoptie. Hoewel het mij om interlandelijke adoptiebeleid te doen is mag de ontstaansgeschiedenis van de wettelijke regeling van adoptie niet ontbreken, omdat veel van de gebruikte argumenten in dat debat later terugkomen en sommige argumenten spelen vandaag de dag nog steeds een rol. In het tweede hoofdstuk ga ik dieper in op interlandelijke adoptie en op de vraag hoe het kon dat binnen een periode van twintig jaar na de aanneming van de Adoptiewet in 1956 er meer buitenlandse kinderen werden geadopteerd dan Nederlandse kinderen. De vraag die daarin centraal staat is hoe en waarom het interlandelijke adoptiebeleid veranderde van restrictieve naar open regelgeving. Het laatste hoofdstuk moet gezien worden als een kort overzicht van de consequenties die het veranderde interlandelijk adoptiebeleid met zich mee bracht, om vervolgens in de conclusie de centrale vraagstelling van dit onderzoek te beantwoorden.

Hoofdstuk 1: Ontstaansgeschiedenis van adoptie in Nederland

1.1. Oorsprong adoptie

De oorsprong van adoptie als rechtsinstelling is te vinden in het Romeinse recht. In de Romeinse tijd vormde adoptie een mogelijkheid voor families om nieuwe leden op te nemen. Hiermee konden families zorgen dat de kracht van de groep werd vergroot, voortzetting van het nageslacht werd verzekerd en de familie cultus kon worden veiliggesteld.⁴⁰ Zonder adoptie zouden sommige belangrijke families hun machtspositie niet hebben kunnen continueren. Zowel volwassenen als minderjarigen konden worden geadopteerd. In de langdurige geschiedenis van het Romeinse recht bestonden er twee verschillende vormen van adoptie, de *adrogatio* en de *adoptio*.⁴¹ De *adrogatio* was bestemd voor *personae sui iuris* oftewel de vrije Romeinse burger die eigenstandig was en dus niet onder enig familierechtelijk gezag viel. De *adoptio* was bestemd voor *personae alieni iuris*, oftewel personen die wel gezagsafhankelijk waren. Tegenwoordig zouden wij over minderjarigen spreken. In beide gevallen werden de rechtsbetrekkingen met de oorspronkelijke familie verbroken en werd de geadopteerde volledig opgenomen in de familie van de adoptant en kan er dus gesproken worden van volledige adoptie, ook wel *adoptio plena* genaamd.⁴²

In het latere Romeinse rijk werd bloedverwantschap belangrijker in de Romeinse cultuur en deze verandering had haar weerslag op de manier waarop er tegen adoptie werd aangekeken. In het Justiaanse recht werden de banden van de geadopteerde en zijn oorspronkelijke familie in de regel niet verbroken. Deze vorm van adoptie, *adoptio minus plena*, was een stuk beperkter dan de volledige adoptie omdat de geadopteerde zijn erfrechtelijke positie vanuit zijn oorspronkelijke familie behield. Volledige adoptie bleef in deze periode wel bestaan maar was voorbehouden aan de adoptie door ascendenten.⁴³ De motivering om over te gaan tot adoptie in deze periode kwam voornamelijk vanuit het belang van de adoptant waarbij de geadopteerde op de achtergrond stond. Deze vorm van adoptie wordt ook wel adoptie 'oude stijl' genoemd.⁴⁴ We vinden in deze periode al wel enige aandacht voor de kinderbeschermingsgedachte. Zo werd in het geval van jonge kinderen onderzocht door de overheid of de adoptie wel eerzaam was en in het voordeel was van het kind.⁴⁵ Deze kinderbeschermingsgedachte werd in het proces dat uiteindelijk leidde tot invoering van de Adoptiewet in Nederland in 1956 geregeld aangehaald en zou één van de belangrijkste argumenten

40 C.J.M. van Beem, *Versoepelde adoptie altijd nog een optie?* (Scriptie Nederlands Recht Radboud Universiteit, Nijmegen 2012) 10.

41 J.A. Nota, *De adoptie. Rechtsinstituut in ontwikkeling* (Deventer 1969) 3.

42 Van Beem, *Versoepelde adoptie*, 10-11.

43 Nota, *De adoptie*, 4.

44 H.J. Brinkman en E. Hoogland, *Adoptie in Nederland. Toelichting op de wettelijke bepalingen betreffende adoptie* (1957) 7.

vormen voor de totstandkoming van de adoptiewetgeving.

Het uiteenvallen van het Romeinse Rijk markeerde niet het einde voor adoptie als rechtsinstituut. In landen als Denemarken, Duitsland, Griekenland en Spanje bleef de zwakke vorm van adoptie in stand. Tegelijkertijd raakte de *adoptio minus plena* in Nederland en Frankrijk in onbruik.⁴⁶ In het geval van Frankrijk veranderde deze situatie ten tijde van de Renaissance en de Franse Revolutie. De Renaissance zorgde voor een hernieuwde interesse in de Klassieke Wereld. Het was bewondering voor de Romeinse cultuur en het Romeinse recht die de herleving van adoptie als rechtsinstituut bewerkstelligde.⁴⁷ In 1792 voerde de Franse Assemblee adoptie weer in, zij het in zwakke vorm. Doordat de Fransen adoptie opnamen in de Code Civil kon het rechtsinstituut zich verspreiden in de gebieden die onder Frans gezag stonden. Ten tijde dat de Code Civil in Nederland van kracht was, van 1810 tot 1838, bestond in Nederland dan ook de mogelijkheid tot adoptie.⁴⁸ In 1838 werd de mogelijkheid tot adoptie afgeschaft bij de invoering van het burgerlijk wetboek. De adoptieregeling werd als strijdig gezien met de Nederlandse rechtsopvattingen.⁴⁹

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp van 1956 voor adoptie valt te lezen dat, naar het oordeel van C. Asser, de toenmalige minister van Justitie, in 1839 'geen menselijke inrichting betrekkingen kon scheppen, die niet op de natuur gegrond zijn en dat adoptie strijdig was met onze landaard.'⁵⁰ Deze argumentatie, die gebaseerd is op de zogenaamde 'banden des bloeds' bleef, zoals ik zal laten zien, tot aan de invoering van wettelijke adoptie een rol van betekenis spelen.⁵¹ Gedurende de rest van de negentiende eeuw kwam adoptie niet ter sprake in de Staten-Generaal. Deze periode was er een van juridisch niet erkende aanneming van het kind.⁵² Bij het aannemen van een kind is er geen sprake van een juridische breuk met de oorspronkelijke ouders. Deze konden dan ook te allen tijde hun kind weer opeisen met alle problematiek die dat mee zich bracht. Het is dientengevolge dan ook niet verwonderlijk dat één van de argumenten om tot adoptiewetgeving over te gaan daarmee verband hield.

45 Nota, *De adoptie*, 4.

46 Nota, *De adoptie*, 7.

47 Nota, *De adoptie*, 7.

48 Brinkman en Hoogland, *Adoptie in Nederland*, 7.

49 Brinkman en Hoogland, *Adoptie in Nederland*, 7.

50 TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3, 1.

51 'Oudste pleegoudervereniging bestaat 25 jaar. Jarenlange strijd voor mogelijkheid van adoptie' *Trouw* 19 april 1975, als in R.A.C. Hoksbergen ed., *Adoptie van buitenlands kinderen* (Amersfoort 1979) 10-12.

52 Nota, *De adoptie*, 20.

1.2. De vooroorlogse jaren

1.2.1. De eerste geluiden van adoptie in Nederland

De twintigste eeuw, 'de eeuw van het kind' zoals de Zweedse pedagoog Ellen Key het in 1909 noemde, werd in Nederland ingeluid met de Kinderwetten van 1901. Naast het feit dat in de Kinderwetten grote differentiatie werd aangebracht in de op te leggen straffen aan minderjarigen kreeg de overheid vanaf dat moment de macht om in het gezin in te grijpen. Een belangrijke wijziging in het Nederlandse familierecht dat door middel van de Kinderwetten tot stand kwam was de mogelijkheid om ouders te ontzetten uit de ouderlijke macht. De band tussen ouders en kind kon, zij het niet onherroepelijk, worden doorgesneden als men dat in het belang van het kind achtte. Dit was een principiële omslag, die 'het psychologische en paedagogische belang van het kind op de voorgrond bracht.'⁵³ Met het intreden van de Kinderwetten werd het ouderschap gezien als een sociale functie en een plicht. Verzaakten ouders in de uitvoering deze plicht dan stonden er vanaf dat moment consequenties tegenover.⁵⁴ De aantastbaarheid van het ouderschap die de Kinderwetten met zich mee brachten kan gezien worden als één van de eerste stappen in de richting die uiteindelijk zou leiden tot de Adoptiewet van 1956.⁵⁵ Doch het was zeer zeker niet de bedoeling van de wetgever om de Kinderwetten tot een indirect middel tot adoptie te maken.⁵⁶ Het feit dat vanaf moment dat het ouderlijk gezag kon worden aangetast in het belang van het kind gaat al richting adoptie 'nieuwe stijl' in tegenstelling staand tot adoptie 'oude stijl' waarbij de adoptant op de voorgrond staat.⁵⁷

Het is interessant om hier te vermelden dat de Nederlandse wetgever wel degelijk voorzag in een wettelijk adoptieregeling. Deze regeling was echter alleen van toepassing op Chinezen in Nederlands-Indië, zo blijkt uit de **Figuur 1** begroting van Nederlands-Indië voor het dienstjaar 1916. 'Deze uit Nederlandsche wetgeving verbannen instelling is in eene wetgeving voor Chinezen onmisbaar'.⁵⁸ Deze uitzondering op de bestaande wetgeving voor Chinezen kwam voort uit religieuze overtuigingen. Het Chinese erfrecht beperkte zich tot de neerdalende lijn. Indien er geen nakomeling was stierf de familietak, die door de overledene werd vertegenwoordigd, uit. De plichten tegenover de voorouders konden dan niet meer worden nagekomen. Om deze situatie te voorkomen kon het familiehoofd als hij geen zoon had om hem op te volgen door middel van adoptie een zogenaamde stamvoorzetter, ook wel continuator of

53 A. Stempels, *Adoptie. Ontstaan en bestaan van pleeggezinnen* (Amsterdam 1953) 18.

54 Hendrik Pieter Cloeck, *Adoptie als vraagstuk van kindbescherming. Onderzoek naar het afstaan en aannemen van kinderen* (Amsterdam 1914) Den Haag, ca. 1927. *Hongaarse kinderen voor hun vertrek naar Hongarije op het station Staatsspoor in Den Haag*. Bron: vijfeeuwmigratie.nl

55 Van Beem, *Versoepelde adoptie*, 14.

56 TK 1911-1912, Handelingen 23 november 1911, 762.

57 Brinkman en Hoogland, *Adoptie in Nederland*, 7.

58 TK 1915-1916, Kamerstuk 4 nr. 43, 102

successor genoemd, aanstellen. Adoptie betekende dus iets anders dan de huidige betekenis die wij aan het woord toekennen.⁵⁹ Toch is het interessant dat een uit de Nederlandse wetgeving verbannen instelling voor deze 'Onchristenen'⁶⁰, zoals zij ook wel in de politiek werden genoemd, mogelijk was.

De eerste melding van een mogelijke adoptieregeling in Nederland in het parlement stamt uit 1923. Uit het voorlopig verslag over de staatsbegroting van het ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1924 komt naar voren dat er werd 'aangedrongen, dat in de wet de mogelijkheid van adoptie van kinderen werd geopend en geregeld. Ingeval van voogdij en van verpleging van buitenlansche kinderen kan zij gewenscht zijn.'⁶¹ Uit het eindverslag blijkt: 'Ook dit onderwerp is nog niet rijp voor wettelijke regeling. Het is in studie.'⁶² Ik acht het hoogstwaarschijnlijk dat met 'buitenlansche kinderen' Hongaarse vakantiekinderen werden bedoeld. De eerste treinen met Hongaarse kinderen kwamen namelijk vanaf 1920 naar Nederland. In 1928 werd op last van de Hongaarse overheid gestopt met de praktijk om Hongaarse kinderen in Nederland aan te laten sterken.⁶³ Uit het summiere antwoord in het eindverslag kan worden opgemaakt dat er weinig animo was binnen het ministerie van Justitie om tot een wettelijke adoptieregeling te komen.

Waar in de rest van Europa de adoptie in dienst werd gesteld van de kinderbescherming, zo werd in Nederland ervoor gekozen om kinderen weg te halen bij ouders die beslist ondeugdelijk waren.⁶⁴ De middelen van de staat om kinderen te beschermen werden met de wetwijzigingen op de Kinderwetten in 1921 en 1929 uitgebreid en daarmee werd ook de aantastbaarheid van gezin uitgebreid. Allereerst werd ondertoezichtstelling in het leven geroepen, een maatregel die kon worden uitgesproken indien het kind met zedelijke of lichamelijke ondergang bedreigd werd.⁶⁵ De wijziging van 1929 was bedoeld om 'maatregelen te treffen, waardoor wordt voorkomen, dat kinderen, die door derden worden verzorgd en opgevoed, onder de wettelijke of feitelijke macht hun ouders zouden komen, wanneer dit de kinderen zou blootstellen aan het gevaar van verwaarlozing.'⁶⁶ In dat licht werden enkele wijzigingen doorgevoerd die door de bescherming van het kind indirect

59 P. Tjiook-Liem, *De rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië 1848-1942. Wetgevingsbeleid tussen beginsel en belang* (Leiden 2009) 160 en 165.

60 TK 1904-1905, Kamerstuk 121 nr.5, 17.

61 EK 1923-1924, Kamerstuk 2 IV nr.2 Vel 46, 163.

62 EK 1923-1924, Kamerstuk 2 IV nr.2 Vel 82, 300.

63 Van Rijn, 'Treinen tussen twee werelden', 80 en 90.

64 Stempels, *Adoptie*, 18.

65 Cloeck, *Adoptie als vraagstuk*, 22.

66 'De jongste wijziging der Kinderwetten', *Tijdschrift voor armwezen, maatschappelijke hulp en kinderbescherming* 9: 198 (15-3-1930) 2361.

ook enige bescherming aan pleegouders bood.⁶⁷

Met name in de discussie van deze laatste wetswijziging kwam het onderwerp adoptie meermaals ter sprake. De wetswijziging kwam in de eerste plaats voort uit vraag of, en zo ja, wat de mogelijkheden waren om ervoor te zorgen dat een reeds uit de ouderlijke macht ontzette vader of moeder niet alsnog van rechtswege de ouderlijke macht terugkreeg. Dit kon voorvallen indien de wettelijke voogd het leven liet. De nieuwe regeling ging echter een stuk verder. In de memorie van toelichting ging minister van Justitie Donner (ARP) in op een rapport uit 1925, dat uitgebracht was door een commissie ingesteld door het hoofdbestuur van de Vereniging Onderlinge Vrouwenbescherming omtrent de vraag: 'Of de verhouding tusschen pleegouders en pleegkinderen wettelijke bescherming behoeft.'⁶⁸ In dat rapport werd de mogelijkheid en daarvan ook de wenselijkheid van een zogenaamd 'pleegcontract' geuit. Dat contract zou dan voorzien in extra rechtsbescherming voor de pleegouders en het behoedde hen ervoor dat de biologische ouders hun kind konden opeisen. Minister Donner zag hiervan de wenselijkheid niet in, omdat hij van oordeel was, 'dat van bescherming van rechten der pleegouders op zich zelf geen sprake behoort te zijn.'⁶⁹ Want alhoewel de minister pleegouderschap zeer lofwaardig vond, was hij van mening dat de rechten van biologische ouders, indien zij instaat waren om voor hun kind te zorgen, altijd moesten prevaleren boven de rechten van pleegouders. Aanvaardde men dit beginsel niet, 'dan moet men komen tot adoptie,' aldus de minister.⁷⁰ Minister Donner zag echter geen reden om adoptie in te voeren en hij voegde daaraan toe: 'Waar zij bestaat, is zij meestal een overblijfsel van oude toestanden, ja soms zelfs met politieke oogmerken ingevoerd. Men kan gerust aannemen, dat zij nergens haar aanzien te danken heeft aan het sociale besef van kinderbescherming.'⁷¹ Minister Donner zei hier impliciet mee dat adoptieregelingen in het buitenland relieken waren uit een voorbije tijd, die toch vooral niet gezien moesten worden als maatregelen waarbij het kind voorop stond. Daarmee wees hij het argument



dat Nederland, als één van weinigen landen in Europa zonder adoptieregeling, ook een wettelijke regeling moest bezitten van de hand. De adoptieregeling die men in Nederland voor ogen had kon niet vergeleken worden met adoptieregelingen in het buitenland. De minister koos er voor om de rechtsbescherming van pleegouders indirect uit te breiden via de rechtsbescherming van het kind.

67 Cloeck, *Adoptie als vraagstuk*, 23.

68 TK 1927-1928, Kamerstuk 260 nr. 3, 3.

69 TK 1927-1928, Kamerstuk 260 nr. 3, 3.

70 TK 1927-1928, Kamerstuk 260 nr. 3, 3.

71 TK 1927-1928, Kamerstuk 260 nr. 3, 3.

Welbeschouwd kan worden gesteld dat adoptie volgens de minister niet paste in de Nederlandse christelijke traditie.

1.2.2. *Britse Baby's*

In de inleiding kwam al naar voren dat interlandelijke adoptie van alle tijden is. Jaap Vogel wees op de komst van vele Hongaarse 'vakantiekinderen' waarvan een aanzienlijk deel uiteindelijk in Nederland is gebleven.⁷² Midden jaren dertig kwam er ook een aantal, uit ongehuwde moeders geboren kinderen van Britse nationaliteit, naar Nederland, om hier in Nederlandse gezinnen te worden opgenomen. Dat aantal lag hoog genoeg om in 1936 bij de behandeling van de rijksbegroting de toenmalige minister van Justitie, Van Schaik (RKSP), te vragen om zijn mening omtrent de komst van deze Britse kinderen.⁷³ Nu was het aannemen van kinderen van ongehuwde moeders in deze periode geen onbekende gang van zaken. Het feit dat deze kinderen niet de Nederlandse nationaliteit bezaten zorgde echter voor enkele problemen. De Commissie van Rapporteurs voorzag met name een probleem omtrent de rechtspositie van deze kinderen en zij vroeg de minister om zijn opvattingen over dit onderwerp uit te werken.⁷⁴ Minister van Justitie, Van Schaik, antwoordde in de *Memorie van antwoord* dat er inderdaad 'een niet onaanzienlijk aantal' kinderen met de Britse nationaliteit in Nederlandse gezinnen was opgenomen.⁷⁵ Hij verklaarde daarbij, verwijzend naar de rechtspositie van deze kinderen, dat, aangezien Nederland het instituut van adoptie niet kende, pleegverhoudingen het hoogst haalbare konden zijn. Doordat deze kinderen niet de Nederlandse nationaliteit bezaten kon hun achternaam niet veranderd worden, aangezien daar Koninklijke toestemming voor nodig was.⁷⁶ Deze kinderen behielden derhalve de Britse nationaliteit en hun oorspronkelijke achternaam. Hiermee werd de discussie op dit punt echter niet gestopt. Enkele leden van de Eerste Kamer waren niet tevreden met de gegeven antwoorden van de minister. Een probleem dat in dit verband werd aangehaald door Eerste Kamerlid Kolff (CHU), was dat er naar zijn mening veel onwetendheid was onder de mensen die een Brits kind aannamen. Veel van deze mensen zouden volgens hem de overtuiging hebben dat zij een kind adopteerden, of aannamen als 'eigen kind' en daardoor dezelfde wettelijke verhouding zouden creëren als ware het hun eigen biologische kind. Deze praktijk kon derhalve 'op groote terleurstelling uitloopen.'⁷⁷ Kamerlid Van Vessem (NSB) begreep 'waarlijk niet wat of wij in Nederland met die Engelsche kinderen moeten doen.'⁷⁸ En hij drong er dan ook op aan bij de

72 Vogel, *Nabije vreemden*, 17-41.

73 EK 1935-1936, Handelingen 11 maart 1936, 467.

74 EK 1935-1936, Kamerstuk 2 IV nr. 2, 1.

75 EK 1935-1936, Kamerstuk 2 IV nr. 2, 8.

76 EK 1935-1936, Kamerstuk 2 IV nr. 2, 8.

77 EK 1935-1936, Handelingen 11 maart 1936, 467.

78 EK 1935-1936, Handelingen 11 maart 1936, 473.

minister om in actie te komen tegen deze gang van zaken. Kamerlid Knottenbelt (LSP) was een andere mening toegedaan. Hij voorzag dat indien de huwelijkskansen van vrouwen verminderden, de behoefte van ongehuwde vrouwen om kinderen te adopteren zou toenemen, 'zodat dit niet iets van voorbijgaanden aard is.'⁷⁹ Hij riep de minister op om het instituut der adoptie op een of andere wijze te regelen en vroeg zich af waarom dat eigenlijk niet al lang gebeurd was, in de ons omringende landen bestond dit instituut immers wel.⁸⁰

De mening omtrent het aannemen van buitenlandse kinderen komt in het antwoord van minister Van Schaik duidelijk naar voren. Hij was zeer zeker geen voorstander van de praktijk om Engelse kinderen aan te nemen, omdat er volgens hem meer dan genoeg Nederlandse kinderen van 'ongelukkige ongehuwde moeders' als pleegkinderen aan te nemen waren. Verder blijkt uit het antwoord dat de onmogelijkheid om Engelse pleegkinderen op naam van de pleegouders in de burgerlijke stand in te schrijven een doelbewuste keuze van de minister was. In de woorden van de minister: 'Op deze wijze kan ook bereikt worden, dat, behoudens in uitzonderingsgevallen, het aantal vreemde onechte kinderen een niet te grooten omvang aanneemt.'⁸¹ De minister had bewust deze maatregel in het leven geroepen om de komst van Engelse pleegkinderen te ontmoedigen. Hij was dan ook niet van plan om de problematiek rondom deze gang van zaken op te lossen, want 'Wanneer men wil voorkomen, dat te veel vreemde kinderen in ons land komen, dan moet men niet beginnen de materie zelf zoo goed te regelen.'⁸² Op de vraag van de heer Knottenbelt om te komen tot een mogelijke regeling van adoptie antwoordde de minister negatief. In de onderbouwing van zijn antwoord voerde één argument de boventoon, de natuurlijke band tussen ouder en kind. De verbreking van deze band noemde de minister een 'verkapte verduistering van staat.' Hij stelde dat sommigen de mening waren toegedaan dat kinderen onttrekken aan de natuurlijke band niet vergemakkelijkt moest worden. 'Daarom heeft [...] het instituut van de adoptie het in ons land tot dusverre nog niet tot een zoodanige populariteit kunnen brengen dat de wetgever aanleiding heeft gevonden de invoering daarvan te bevorderen.'⁸³ Het is dus niet verwonderend dat ook ditmaal adoptie niet bij wet werd ingevoerd. Daarvoor moest eerst de druk van buiten opgevoerd worden.

Dan rest natuurlijk de vraag, waarom wilden Nederlandse echtparen Britse kinderen op nemen in hun gezin? Het antwoord is wellicht logischer dan vermoed kan worden en kan gezien worden als een direct gevolg van het gemis van een wettelijke adoptieregeling en zwakke rechtspositie die pleegouders bezaten. *De Telegraaf* berichtte op 18 juli 1936 over de export van Britse baby's naar Nederland.⁸⁴ Uit het artikel blijkt dat in voorgaande jaren meer dan driehonderd Britse baby's in Nederlandse gezinnen waren opgenomen. De reden die daarvoor werd aangedragen

79 EK 1935-1936, Handelingen 12 maart 1936, 483.

80 EK 1935-1936, Handelingen 12 maart 1936, 483.

81 EK 1935-1936, Handelingen 12 maart 1936, 487.

82 EK 1935-1936, Handelingen 12 maart 1936, 487.

83 EK 1935-1936, Handelingen 12 maart 1936, 487.

84 'Export van Britsche baby's naar Nederland.', *De Telegraaf* 44: 16489 (18-07-1936) 9.

sprong voort uit het feit dat Nederlandse pleegouders een zeer zwakke rechtspositie bezaten. In Engeland bepaalde de wet, zo blijkt uit het artikel, dat wanneer men afstand deed van zijn of haar kind, men daarmee ook afstand van zijn of haar rechten deed. 'De Hollandschen gezinnen dus die een Engelsche baby tot zich genomen hebben, kunnen er zeker van zijn, dat dit kind, als zij er later aan gehecht zijn, niet kan worden opgeëischt.'⁸⁵ De praktijk om Britse baby's op te nemen kan dus als een direct gevolg gezien worden van het feit dat de Nederlandse wetgeving geen mogelijkheid tot adoptie bezat. Maar, zo bleek al uit de hierboven behandelde kamerstukken, bezaten deze kinderen, eenmaal in Nederland, een zeer zwakke rechtspositie. Engelse kringen die belast waren met de zorg voor deze kinderen maakten zich ongerust over hun welstand. Maar doordat deze kinderen niet de Nederlandse nationaliteit bezaten, en niet ingeschreven konden worden bij de Burgerlijke Stand waren deze kinderen volgens het artikel vrijwel onvindbaar, derhalve was onderzoek naar de welstand van deze kinderen zeer moeilijk. Het werd van Engelse zijde als een gemis ervaren dat, ondanks de overtuiging dat de meesten van deze kinderen een goed tehuis hadden gevonden, in Nederland deze kinderen in feite 'rechteloos' waren. Derhalve gingen er ook van Engelse zijde stemmen op om deze 'baby-export' te beperken.⁸⁶ Deze baby's verschillen in een belangrijk opzicht van Hongaarse vakantiekinderen die zich permanent vestigden in Nederland. De komst van Hongaarse vakantiekinderen werd door de gastouders in eerste instantie gezien als tijdelijk. Pas later volgde voor sommigen van deze kinderen permanente vestiging. De Britse baby's werden door Nederlandse echtparen naar Nederland gehaald met als doel, permanente vestiging. De opname van een Britse baby bracht veel grotere zekerheid met zich mee, dan ooit gehoopt kon worden met een Nederlands pleegkind, daar de kans altijd bestond dat het kind werd teruggeëist.

1.2.3. Verdere uitbreiding rechtsbescherming pleegouders

Een jaar later, in 1937, publiceerde de Amsterdamse Armenraad een rapport genaamd, *Aannemen van Kinderen*⁸⁷ waarin met volle overtuiging werd betoogd dat pleegouders in Nederland meer juridische bescherming behoeften. De Armenraad beaamde dat pleegouders indirect door de bescherming van het kind enige bescherming bezaten. Maar zo concludeerde de Armenraad: 'Een bescherming der pleegouders als zoodanig, zooals dit b.v. het geval zou zijn bij een wettelijk gesanctionneerd pleegcontract vindt niet plaats. Het is o.i. dan ook wenschelijk, dat niet alleen naar verbetering van de bescherming der minderjarigen wordt gestreefd, maar dat ook de positie van de **pleegouders** in de hier bedoelde gevallen steviger in de wet wordt gefundeerd.'⁸⁸ De roep voor nog betere bescherming van pleegouders door middel van een 'gesanctionneerd pleegcontract' werd ongeveer tien jaar na het rapport van de vereniging Onderlinge Vrouwenbescherming, waarin ook een pleegcontract werd voorgesteld, opnieuw geuit. In datzelfde jaar, 1937, werd er een ontwerp van wet ingediend om wijzigingen aan te brengen in het Kinderrecht. Naar aanleiding hiervan, werd de vraag gesteld door de Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht aan de minister van Justitie of van

85 *De Telegraaf*, 'Export van Britsche baby's'.

86 *De Telegraaf*, 'Export van Britsche baby's'.

87 *Aannemen van kinderen. Enquete 1936*. Geschriften van den Armenraad 11 (1937).

88 *Aannemen van kinderen*, 50-51.

de gelegenheid gebruik gemaakt moest worden om de mogelijkheid van adoptie in de wet op te nemen. Deze vraag was binnen de commissie zelf gesteld, daar het ontwerp van wet zweeg over de mogelijkheid tot adoptie en zij wilde graag de mening weten van de toenmalige minister van Justitie Gerbrandy (ARP). Dit was mede naar aanleiding van het reeds genoemde rapport van de Amsterdamse Armenraad. En hoewel de commissie 'nog niet gaarne [een] positief oordeel'⁸⁹ over adoptie wilde vellen, meende zij wel dat er aanleiding bestond om het onderwerp bij deze gelegenheid in beschouwing te nemen. Volgens de commissie voorzag de bestaande wetgeving in te weinig bescherming voor pleegouders omdat de biologische ouders in vele gevallen hun kind konden terugvragen van pleegouders. Alleen indien er 'gegronde vrees' voor verwaarlozing van het kind bestond werd het terugvragen door biologische ouders onmogelijk gemaakt. De commissie sloot daarmee aan bij de bevindingen van de Amsterdamse Armenraad dat extra protectie voor pleegouders wenselijk was.⁹⁰

Minister van Justitie Gerbrandy antwoordde dat het opnemen van de adoptie in zijn ogen niet wenselijk was, omdat dit de totstandkoming van het ingediende wetsontwerp betreffende het kinderrecht aanmerkelijk zou vertragen. Daarbij was het volgens hem niet wenselijk om adoptie op te nemen, omdat adoptie op de natuurlijke verhoudingen inbreuk zou maken, 'want in beginsel berust familieverwantschap op bloedverwantschap.'⁹¹ Minister Gerbrandy was daarnaast van mening dat adoptie nooit onherroepelijk zou moeten zijn, omdat de natuurlijke band tussen ouder en kind moest blijven bestaan. Daarop voortbordurend stelde de minister dat indien adoptie herroepelijk zou zijn, het ook onnodig was. De rechtsbescherming die er dan immers vanuit ging voor pleegouders zou namelijk niet veel verschillen met de al bestaande wetgeving. Gerbrandy was daarentegen wel bereid om de bescherming van pleegouders indirect uit te breiden via het kind. Hij stelde voor om de wettelijke tekst aan te passen door een toevoeging. De minister verschaftte de rechterlijke macht meer vrijheid in zaken waar de biologische ouders het kind terugvraagden, door te stellen dat een negatief oordeel genomen diende te worden indien er vrees bestond dat de 'belangen' van het kind verwaarloosd zouden worden. In de oorspronkelijke tekst, waren niet de belangen van het kind het onderwerp in de zin maar het kind zelf, en moest er dus vrees voor verwaarlozing van het kind de doorslaggevende factor in de uitspraak zijn. Op die manier bleef het recht van ouders om het gezag over hun kinderen uit te oefenen primair, maar werd deze begrensd door het welzijn van het kind.⁹² Naar aanleiding van de *Memorie van Antwoord* zou er in mei 1940 een mondeling overleg plaatsvinden tussen de minister en de commissie.⁹³ Het mag geen verassing zijn dat de Duitse inval en de daaropvolgende vijf jaren van bezetting tot uitstel van dit overleg hebben geleid.

89 TK 1938-1939, Kamerstuk 43 nr.1, 7.

90 TK 1938-1939, Kamerstuk 43 nr.1, 7-8.

91 TK 1939-1940, Kamerstuk 55 nr.1, 7.

92 TK 1939-1940, Kamerstuk 55 nr.1, 6-7.

93 TK 1946-1947, Handelingen 29 april 1947, 1521.

1.3. De naoorlogse jaren

1.3.1. Adoptie als een maatregel ter bescherming van kinderen

Net na de Tweede Wereldoorlog werd de discussie omtrent de voordelen van juridische adoptie opgestart door H.P. Cloeck.⁹⁴ Hij was daarvoor ook al betrokken geweest bij de eerdergenoemde enquête van de *Armenraad* en zou later deel uitmaken van de Commissie-Overwater en actief zijn binnen de Centrale Adoptieraad. Hij wordt ook wel 'de vader van de adoptiewet' genoemd.⁹⁵ In zijn proefschrift *Adoptie als vraagstuk van kindbescherming*⁹⁶ uit 1946 maakte hij zich grote zorgen over de ongeorganiseerde bemiddeling bij aanneming van kinderen. Hij besloot zijn werk met een uitgebreid wetsvoorstel om tot verbetering van de gang van zaken te komen. Dit voorstel diende als de basis bij de totstandkoming van de Adoptiewet van 1956. Zoals uit de titel van het proefschrift al naar voren komt, zag hij adoptie als een maatregel ter bescherming van het kind.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam het vraagstuk meermaals ter sprake in de Staten-Generaal bij de verdere behandeling van het ontwerp tot herziening van het kinderrecht, waar voor de oorlog al mee begonnen was. De nieuwe minister van Justitie, Van Maarseveen (KVP), zo valt te lezen in het verslag betreffende de wijzigingen van het kinderrecht, wees een wettelijke regeling van adoptie af ondanks dat het onderwerp een nieuwe actualiteit bezat door het grote aantal oorlogspleegkinderen in deze periode. De minister was van mening dat voor een wettelijke regeling een goede voorbereiding noodzakelijk was, dat zou echter de herziening van het kinderrecht volgens hem ernstig vertragen. Daarentegen was hij wel bereid om het onderwerp in studie te nemen.⁹⁷ Het totaal aantal oorlogspleegkinderen bedroeg in 1946, volgens de Rijksbegroting van Justitie voor datzelfde dienstjaar, 1996 kinderen, waarvan 1401 joods, 142 niet-joods en 453 Indisch waren.⁹⁸ In de daaropvolgende mondelinge behandelingen van het wetsontwerp werd meermaals de vraag gesteld aan de minister of er niet toch tot een wettelijke regeling gekomen diende te worden. Eén van deze verzoeken kwam van de heer Donker (PvdA), de latere minister van Justitie waaronder adoptie werd geïstitutionaliseerd. Bij een mondelinge behandeling in de Eerste Kamer betreffende wijzigingen in het kinderrecht op 29 april 1947 vroeg Donker de toenmalige minister Van Maarseveen, in het licht van de nieuwe inzichten waartoe de heer Cloeck in zijn proefschrift was gekomen, of niet tot een wettelijke regeling moest worden gekomen. Donker zag in dat daar wellicht meer studie voor nodig was, en hij drong er dan ook op aan bij Van Maarseveen om een commissie in het leven te roepen ter voorbereiding van een wetsontwerp. De heer Donker stond in 1947 al zeer open voor een wettelijke regeling. Ik citeer: 'Het wil mij voorkomen, dat de adoptie, aldus bezien, als

94 Brinkman en Hoogland, *Adoptie in Nederland*, 8.

95 M. Rood-de Boer, 'Adoptie in Nederland 1956-1981', *Nederlands juristenblad* 56: 38 (31 oktober 1981, Zwolle) 1011.

96 Cloeck, *Adoptie als vraagstuk*.

97 TK 1946-1947, Kamerstuk 5 nr.1, 3.

98 TK 1946-1947, Kamerstuk 2 IV nr.8, 51.

instituut in onze wet zou kunnen worden aanvaard.⁹⁹ Donker werd bijgestaan door Kamerlid Fortanier-de Wit (PvdV), die de minister erop wees dat, uitgezonderd Portugal, alle Europese staten een wettelijke adoptieregeling bezaten.¹⁰⁰ Kamerlid Tendeloo (PvdA) vroeg zich af, aangezien de minister het vraagstuk nog niet rijp voor regeling zag, of, in het licht van de vele oorlogspleegkinderen, er wellicht een derde oorlog nodig was, en nog meer kinderen, om tot een regeling te komen.¹⁰¹ De minister antwoordde op deze vragen, door te stellen dat hij een adoptieregeling minder urgent achtte dan de totstandkoming van een nieuwe pleegkinderenwet. Het was zijn hoop dat via deze wet veel van de problematiek die bestond door het gemis van een adoptiewet zou kunnen worden opgelost.¹⁰² De echte reden dat minister Van Maarseveen niet tot een adoptieregeling wilde komen, noemde hij bij deze behandeling niet. Ook op 9 juli van datzelfde jaar noemde de minister, op vragen vanuit de Eerste Kamer, zijn echte motivering niet. Ook ditmaal wees hij op het feit dat hij de urgentie, die enkele Kamerleden naar voren brachten, niet met hun deelde.¹⁰³

Bij de mondelinge behandeling van het budget van het ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1948 op 3 december 1947 kwam de werkelijke reden waarom minister Van Maarseveen een negatief standpunt innam omtrent een wettelijke adoptieregeling naar voren. Bij deze vergadering kwamen er wederom vragen vanuit de Kamer omtrent een adoptieregeling, onder andere van de heer Donker. De minister kwam ditmaal met een feller standpunt dan voorheen naar voren. Van Maarseveen memoreerde in zijn betoog een geval van een echtpaar dat een joods weeskind opvoedde en hem had verzocht om een naamsverandering van het betreffende kind. Van Maarseveen wees dat verzoek af omdat hij van mening was dat het 'kind met ere de naam van zijn werkelijke en wettelijke ouders draagt en dat die ouders, die door de wreedheid van de bezetter het leven hebben verloren, het recht hebben, dat hun eigen kind onder hun eigen naam groot wordt.'¹⁰⁴ Van Maarseveen vond 'het in algemeen niet gewenst, dat men de natuurlijke verhoudingen tussen ouders en kind gaat vervangen door een kunstmatige verhouding.'¹⁰⁵ 'De verhoudingen tussen het kind en de feitelijke ouders moet geëerbiedigd blijven.'¹⁰⁶ Het mag duidelijk zijn, ook ditmaal kwam het niet tot een adoptiewet. Wel beloofde de minister om het onderwerp in studie te nemen. Uit het betoog van minister Van Maarseveen kan wellicht worden opgemaakt dat situatie omtrent joodse

99 TK 1946-1947, Handelingen 29 april 1947, 1523.

100 TK 1946-1947, Handelingen 29 april 1947, 1527.

101 TK 1946-1947, Handelingen 29 april 1947, 1530.

102 TK 1946-1947, Handelingen 29 april 1947, 1539-1540.

103 EK 1946-1947, Handelingen 9 juli 1947, 837.

104 TK 1946-1947, Handelingen 3 december 1946, 585.

105 TK 1946-1947, Handelingen 3 december 1947, 585.

106 TK 1946-1947, Handelingen 3 december 1947, 585.

oorlogspleegkinderen eerder heeft bijgedragen aan het uitstel van een adoptieregeling dan aan een totstandkoming.

1.3.2. De strijd om de Joodse oorlogspleegkinderen

In de eindjaren van de bezetting werden er door het verzet in Amsterdam al plannen gemaakt om te voorzien in de situatie van joodse oorlogspleegkinderen die ondergedoken zaten, zodra de bezetting afgelopen was. Dit leidde in de zomer van 1944 onder het voortouw van één van de grondleggers van het verzetsblad *Trouw*, de gereformeerde verzetsvrouw Gezina van der Molen, tot het gereedkomen van een wetsontwerp waarin werd voorgesteld alle joodse ouders die hun kind hadden laten onderduiken in eerste aanleg bij wet uit de ouderlijke macht te ontzetten. De voogdij over die kinderen zou dan komen te liggen bij een Rijkscommissie, genaamd Voogdijcommissie OPK, samengesteld uit kinderwerkers.¹⁰⁷

Deze commissie zou als taak hebben het adviseren van de rechter omtrent de vraag of de oorspronkelijke ouders het kind terugkregen, of dat in het belang van het kind was om bij de onderduikouders te blijven. Oorspronkelijk was overwogen om adoptie mogelijk te maken, maar daar dit onderwerp politiek erg gevoelig lag, werd dit geschrapt.¹⁰⁸ In november 1944 wisten de kinderwerkers het wetsvoorstel naar de Nederlandse overheid in ballingschap in Londen te smokkelen. Daar werd het plan goed ontvangen, omdat het wetsvoorstel voorzag in een nationale aanpak, in plaats van dat de joodse gemeenschap zelf verantwoordelijk werd voor haar oorlogswezen, zoals dit wel geschiedde in België en Frankrijk.¹⁰⁹ Dat neemt niet weg dat het een extreem wetsvoorstel was, en in de uiteindelijke versie werd een compromis gesloten. De zorg, niet de voogdij, van oorlogspleegkinderen waarvan hun ouders zich een maand na de oorlog nog niet hadden gemeld, kwam in handen van de commissie. Ouders werden niet uit de ouderlijke macht ontzet, maar 'geschorst'.¹¹⁰ Ondanks dat het originele wetsvoorstel in juridische zin enigszins was afgezwakt, stootte de uitkomst, niet geheel verassend, tegen het zere been van de joodse gemeenschap. Zij wilden graag zelf zorg dragen voor de joodse oorlogspleegkinderen. Er werd zelfs gesproken van 'kinderroof'.¹¹¹

Op 8 mei 1945, dezelfde dag dat het Besluit Oorlogspleegkinderen in de *Staatscourant* werd gepubliceerd, stuurde de op 7 januari 1945 opgerichte Joodse Coördinatie Commissie haar eerste, officiële protest naar maar liefst vier ministers: die van Binnenlandse Zaken, van Justitie, van Onderwijs en van Sociale Zaken.¹¹² Op 24 mei 1945 werd de eerste vergadering van de Voogdijcommissie OPK gehouden, onder voorzitterschap van Gezina van der Molen. De commissie bestond in eerste instantie uit een totaal van vijftientig leden, waaronder tien joden. Gert van

107 Elma Verhey, *Om het joodse kind* (Amsterdam 1991) 41.

108 Verhey, *Om het joodse kind*, 41.

109 Gert van Klinken, *Strijdbaar en omstreden. Een biografie van de calvinistische verzetsvrouw Gezina van der Molen* (Amsterdam 2006) 200.

110 Verhey, *Om het joodse kind*, 50.

111 J.M. De Casseres, 'Zo gaat het niet langer' in *Nieuw Israelietisch Weekblad* 80: 22 (13-05-1949) 4.

Klinken schreef in zijn in 2006 verschenen biografie van Gezina van der Molen dat 'De verhoudingen waren vergiftigd, nog voordat het eigenlijke werk goed en wel was begonnen.'¹¹³ In juli 1946 leidden de spanningen tussen de christelijke meerderheid en de joodse minderheid tot een breuk binnen de commissie. Elf joodse van de inmiddels vijftien joodse commissieleden stapten op, onder leiding van één van de leden, professor Kisch. Kisch was van mening, dat er door de joodse commissieleden een daad gesteld moest worden, daar ze in de vergaderingen stelselmatig door de meerderheid werden weggestemd. Het tijdstip was in zijn ogen tactisch uitgekozen, omdat er een kabinetswissel op stapel stond en een nieuwe minister van Justitie, zonder politiekgezichtsverlies, een andere houding ten opzichte van de problematiek kon aannemen. De nieuwe minister van Justitie werd Van Maarseveen. Uit onderzoek van journaliste Elma Verhey blijkt dat Van Maarseveen de klachten van de joodse oppositie zeer serieus nam en besloot daarop een commissie onder het voorzitterschap van de joodse hoogleraar Meijers in te stellen. Meijers gaf de joodse oppositie op essentiële punten gelijk.¹¹⁴

Er was dus een strijd ontstaan om de kinderen tussen de Voogdijcommissie en de Joodse Coördinatie Commissie. Laatstgenoemde wilde niet weten van een algemene maatregel en wenste dat alle joodse oorlogspiegekinderen door een joodse voogdijvereniging zouden worden opgevangen of ondergebracht. De OPK was in de ogen van de regering echter de enige en juiste instantie die opvang van de joodse oorlogspiegekinderen zou moeten regelen. Op 30 augustus 1945 werd stichting Le-Ezrath Ha-Jeled, als tegenhanger van de OPK opgericht.¹¹⁵ Na veel gesoebat ging deze samenwerken met de OPK. Indien het voor de OPK honderd procent duidelijk was dat de ouders van de wezen tot een joodse kerkgemeenschap hadden behoord, werden de kinderen toegewezen aan Le-Ezrath. Indien het niet onomstotelijk vaststond, in de ogen van de OPK, dat de ouders tot een joodse kerkgemeenschap hadden behoord, dan werd de rechter ingeschakeld. Spanningen tussen Le-Ezrath, die de kinderen in joods milieu wilde opvangen, en de OPK, die kinderen toch vooral in christelijke gezinnen wilde onderbrengen, escaleerden in het voorjaar van 1946. In augustus 1946 besloot de OPK een brief aan alle pleegouders te zenden waarin werd gewaarschuwd voor bezoeken van joodse verenigingen. Hiermee werd impliciet bedoeld op Le-Ezrath.

De situatie omtrent joodse oorlogspiegekinderen heeft vanuit mijn optiek, eerder bijgedragen aan uitstel van een wettelijke adoptieregeling dan dat ze heeft bijgedragen aan de totstandkoming daarvan. Minister Van Maarseveen zou met een adoptieregeling de joodse gemeenschap, zolang veel joodse oorlogspiegekinderen nog woonachtig waren bij christelijke echtparen, ernstig agiteren, zo dunkt mij. Ik denk dan ook niet dat Van Maarseveen, zolang de strijd om de zorg en voogdij van vele joodse oorlogspiegekinderen nog niet beslecht was, haast heeft willen maken met een wettelijke adoptieregeling.

112 Pauline Micheels en Elma Verhey, *In het belang van s' rijks schatkist. Onderzoek naar de materiele oorlogsschaden van joodse weeskinderen* (Amsterdam 2003) 13.

113 Van Klinken, *Strijdbaar en omstreden*, 203.

114 Verhey, *Om het joodse kind*, 119-124.

115 Peter Manasse, *Het onderbrengen van Joodse oorlogspiegekinderen: De rol van de Stichting Le-Ezrath Ha-Jeled 1945-1950 en de gefusioneerde joodse instellingen voor kindbescherming 1950-1975* (Purmerend 2004) 2-5.

1.4. Begin jaren vijftig, adoptiewet in wording

1.4.1. Een nieuwe poging

In 1950 werd nogmaals een poging ondernomen om tot een adoptieregeling te komen. Bij de mondelinge behandeling van de begroting van het ministerie voor het dienstjaar 1951 kwamen wederom vragen van Kamerleden over het feit dat adoptie in Nederland nog steeds niet bij wet geregeld was, terwijl deze praktijk in vrijwel geheel Europa algemeen goed was.¹¹⁶ Minister van Justitie Struycken (KVP), was wederom niet bereid om tot een adoptieregeling te komen. Struycken zei in de behandeling van de begroting iets interessants: 'Elke collega kan zijn algemeen beleid aangeven bij voorbeeld in cijfers, wat men in de toekomst zal doen. Bij Justitie zijn er slechts enkele algemene denkbeelden, die dan altijd al door ambtsvoorgangers zijn geëntameerd.'¹¹⁷ Minister Struycken gaf hiermee stem aan de padafhankelijkheid waarmee hij zich geconfronteerd zag. Het is om die reden dan ook niet verwonderlijk dat ook deze minister zich niet wilde inzetten voor een wettelijke adoptieregeling. Daar waren volgens hem meerdere redenen voor, maar: 'Het voornaamste is, dat de natuurlijke banden, die er nu eenmaal tussen ouders en kinderen bestaan, worden doorgesneden.'¹¹⁸ En daar was de minister in het geheel geen voorstander van. Hij wilde daarom eerst de invoering van de nieuwe Pleegkinderenwet afwachten, om te bezien of daar later wellicht een aanvulling op diende te worden gemaakt.¹¹⁹ Wel had minister Struycken vernomen dat de Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder en haar kind (F.I.O.M.) een onderzoek deed naar adoptie en hij wilde graag de resultaten daarvan afwachten voordat hij een verdere behandeling van het onderwerp nodig achtte.¹²⁰ Daarbij was de minister van mening dat het F.I.O.M. in haar rapport zich niet louter positief over adoptie zou uitspreken, omdat volgens de minister de F.I.O.M. geheel niet op het standpunt stond dat een wettelijke regeling van adoptie urgent was.¹²¹

Toen in de zomer van 1951 in de Staten-Generaal werd begonnen met de behandelingen van de begroting van het ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1952 was de heer Struycken opgevolgd door minister van Justitie Mulderije (CHU). Bij de mondelinge behandeling door de Eerste Kamer werd gevraagd naar de mening van de minister omtrent de mogelijkheid van adoptie.¹²²

116 TK 1950-1951, Handelingen 13 december 1950, 860 en 878.

117 TK 1950-1951, Handelingen 13 december 1950, 881.

118 TK 1950-1951, Handelingen 13 december 1950, 882.

119 TK 1950-1951, Handelingen 13 december 1950, 882.

120 EK 1950-1951, Kamerstuk 1900 IV nr.1900, 10.

121 TK 1950-1951, Handelingen 13 december 1950, 882

122 EK, 1950-1951, Handelingen 17 juli 1951, 750.

Minister Mulderije antwoordde een dag later, dat aangezien de Pleegkinderenwet nog niet actief was en de F.I.O.M. nog bezig was met haar onderzoek naar adoptie, eerst te wachten, 'voordat wij tot adoptie besluiten.'¹²³ Vervolgens zei de minister iets interessants. 'Gezien de vele verwickelingen, die de Joodse oorlogspieegkinderen hebben gegeven, d.w.z. verwickelingen als gevolg van het definitief weghalen van deze kinderen uit de sfeer, waaruit zij waren voortgekomen, lijkt het mij, dat het vraagstuk met grote voorzichtigheid moet worden gezien.'¹²⁴ Eenzelfde argument zagen we drie jaar eerder bij de toenmalige minister van Justitie Van Maarseveen voorbijkomen. Ik word hierdoor gesterkt in mijn eerder geuite vermoeden, dat de situatie omtrent de joodse oorlogspieegkinderen eerder heeft bijgedragen aan het uitstel van een adoptieregeling dan bij de totstandkoming daarvan. Toch zag minister Mulderije wel in dat de opeenvolgende ministers van Justitie het werken aan een adoptieregeling bleven uitstellen. Hij verwoordde het zo: 'Ik begrijp, dat men niet altijd kan blijven overwegen, zodat er tenslotte nooit wat gebeurt, en dat ik niet kan volstaan met eenvoudig het doorgeven van de fakkel - in dit geval zelfs een uitgedoofde - aan een opvolger.'¹²⁵ De minister was zich dus wel bewust van het feit dat door het eindeloze uitstellen van de opeenvolgende ministers van Justitie, er nooit een regeling was gekomen ondanks dat het onderwerp, zeker na de Tweede Wereldoorlog, vrijwel bij elke behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie werd aangekaart. Toch wilde hij het onderzoek van de F.I.O.M., dat nog niet af was, afwachten. En zo werd wederom uitstel gegeven aan voorbereidingen van een wettelijke adoptieregeling.

Het voortdurende uitstel van het ministerie van Justitie om aan een adoptiewet te werken dient volgens Hoksbergen begrepen te worden in de situatie van Nederland net na de Tweede Wereldoorlog. De regering had natuurlijk een hoop andere zorgen die in hun ogen prioriteit verdienden. Daarbij, zo dachten politici, zou een wettelijke regeling voor adoptie voor slechts een kleine minderheid van de bevolking belangrijk zijn. Daarbovenop kwam, volgens Hoksbergen, het feit dat in deze periode adoptie nog een redelijk controversieel onderwerp was.¹²⁶ Maar dat waren niet de enige redenen dat het ministerie bleef uitstellen. Zoals eerder werd besproken, konden Chinezen in Nederlands-Indië wel van een wettelijke adoptieregeling gebruik maken. De overtuiging dat natuurlijke banden, 'die er nu eenmaal tussen kinderen en ouders bestaan' inderdaad bestonden, zal mijns inziens toch vooral in confessionele kringen gedeeld zijn. Daarnaast zien we gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw padafhankelijkheid. Vrijwel elke keer als er een wijziging van de kindervetten op stapel stond, werd de vraag aan de verschillende ministers van Justitie gesteld, of Nederland niet 'ook' een adoptieregeling nodig had. Deze vraag werd stelselmatig afgedaan als niet urgent, natuurlijke banden kon men toch echt niet zomaar doorsnijden, daar moest een goede voorbereiding aan vooraf gaan en dat zou de komst van de geplande wetswijzigingen op de kindervetten ernstig doen vertragen. Als er niemand begint aan een dergelijke onderneming wordt uitstel uiteindelijk afstel. Een mening die ook minister Mulderije was toegegaan.

Het voortdurende uitstel van het ministerie van Justitie begon na de Tweede Wereldoorlog

123 EK, 1950-1951, Handelingen 18 juli 1951, 762.

124 EK, 1950-1951, Handelingen 18 juli 1951 762.

125 EK, 1950-1951, Handelingen 18 juli 1951, 762.

126 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 32.

wel effect te hebben, met name de pleegouders raakten steeds geïrriteerder. Daarnaast heb ik het vermoeden dat deze groep, de pleegouders, in de naoorlogse jaren sterk gegroeid was. Ik heb geen exacte cijfers over de gehele naoorlogse periode omtrent de totale omvang van het aantal pleeggezinnen. Ik heb daarentegen wel cijfers gevonden over het aantal in pleeggezinnen opgenomen kinderen eind 1946. Volgens het ministerie van Justitie, zo blijkt uit de rijksbegroting van het ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1946, bevonden er eind 1946 7200 kinderen zich in pleeggezinnen, ten opzichte van 6086 in 1939. Daarnaast bevonden in 1946 7350 kinderen in gestichten, vergeleken met 6208 kinderen in 1939.¹²⁷ Het aantal kinderen in gestichten en in pleeggezinnen was dus vergeleken met 1946, gestegen met ongeveer 18%. Waar ik ook exacte cijfers over heb, is het aantal voogdiuitspraken van de afgelopen honderd jaar. Het CBS verschaft statistieken van voogdiuitspraken naar aanleiding van ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht. Het onderscheid ligt in het feit, dat ontzetting een afkeurend karakter heeft. Ontheffing betreft geen afkeurend karakter, ouder(s) worden niet in staat geacht voor hun kind te zorgen. In de periode 1946-1950 is het hoogste aantal voogdijspraken uitgesproken gedurende de gehele twintigste eeuw. Een andere kindbeschermingsmaatregel was 'toevertrouwing aan de kindbescherming', vanaf 1997 voorlopige voogdij genaamd. Ook deze maatregel werd in de periode 1946-1950, ter vergelijking met de rest van de twintigste eeuw, exceptioneel vaak opgelegd. Weeskinderen zijn volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek niet verwerkt in deze cijfers.¹²⁸ Voogdij, en voorlopige voogdij zijn maatregelen waarmee de staat in een crisissituatie het kind kan beschermen. Voogdij en voorlopige voogdij zijn niet inherent aan opvang in een pleeggezin. In de eerste plaats vallen deze kinderen toe aan de kindbescherming of een landelijke voogdijsinstelling die dan tracht een goed onderkomen te faciliteren, dit kan bestaan uit een instelling maar ook uit plaatsing in een pleeggezin. Daarnaast lag het aantal buitenechtelijk geboren kinderen in 1945 exceptioneel hoog. 3,5% van alle kinderen geboren in dat jaar had een ongetrouwde moeder. Dat aandeel lag nimmer zo hoog en zou pas in 1980 overschreden worden.¹²⁹ Dit percentage is van belang, omdat buitenechtelijke kinderen vaak werden afgestaan vanwege het taboe dat tot het einde van de jaren zeventig lag op buitenechtelijke geboortes. Daarnaast was er een groot aantal kinderen geboren in een wettelijk huwelijk, maar waar de vader niet de echtgenoot was. In een aantal van die gevallen besloot de moeder tot afstand van het kind, omdat hun echtgenoten het voortbestaan van het huwelijk ervan afhankelijk stelde.¹³⁰ Het zijn de hierboven beschreven redenen die ertoe leiden dat ik de assumptie maak dat het aantal pleeggezinnen eind jaren veertig, begin vijftig in omvang toenam.

In de zomer van 1949 bleek ook de problematiek rondom veel van de joodse oorlogspleegkinderen enigszins afgezwakt te zijn, zo valt op te maken uit cijfers die de toenmalige minister van Justitie Wijers (KVP) aandroeg in zijn *Memorie van antwoord* omtrent de afschaffing van het Besluit Oorlogspleegkinderen. In totaal had de Voogdijcommissie Oorlogspleegkinderen tot aan

127 TK 1946-1947, Kamerstuk 2 IV nr.8, 51.

128 CBS statline, Voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling, 14-3-2014.

129 CBS statline, Rechtsbescherming en veiligheid; historie, 14-3-2014

130 Ernest Heuting en Rob Neij, *Ongehuwde moederzorg in Nederland* (Zutphen 1990) 79.

Juli 1949 3942 aanmeldingen van joodse oorlogspleegkinderen. In 1902 gevallen was het contact hersteld met de ouders of voogden. In 199 gevallen bleek het kind niet joods te zijn. Daarnaast waren er ongeveer 150 kinderen vertrokken naar het buitenland en volgens de minister praktisch allemaal in een joods milieu terechtgekomen. Ongeveer 300 kinderen waren tussentijds meerderjarig geworden en vielen derhalve buiten de invloedssfeer van de OPK. Dan restten nog de 1004 gevallen waarover de rechter uitspraak had gedaan en de 359 gevallen die op dat moment nog aan OPK waren toevertrouwd. Ongeveer 10% van alle joodse kinderen die aan de OPK waren toevertrouwd, stond nog onder de zorg van de voogdijcommissie en daar moest dus nog voogdijspraak over gedaan worden. Van de 1004 kinderen waar de rechter al een uitspraak over had gedaan, bleek in 375 gevallen de voogdij naar joodse familieleden gegaan te zijn. In 226 gevallen werd voogdij over het kind toevertrouwd aan andere joodse pleegouders of joodse instellingen. In juli 1949 stonden 303 joodse oorlogspleegkinderen onder voogdij van niet-joodse pleegouders en nog eens 100 stonden onder voogdij van de OPK.¹³¹

Dat het optreden van Gezina van der Molen en de OPK de joodse gemeenschap hard heeft geraakt en dat dit nog steeds steekt, zeventig jaar naar dato, blijkt uit de recente reportage van Sander van Walsum voor *De Volkskrant*, "Een laan is te veel eer voor haar." De gemeente Bloemendaal heeft op het moment van schrijven het plan opgevat om een nieuw aan te leggen laan in Aerdenhout naar Gezina van der Molen te vernoemen. De Vereniging Joodse Oorlogskinderen (JOK) en de vereniging Joodse na-oorlogse generatie (Jonag) hebben daartegen bezwaar aangetekend omdat zij van mening zijn dat Gezina van der Molen, door haar opstelling in de naoorlogse jaren dat joodse oorlogspleegkinderen toch vooral in christelijke gezinnen dienden te worden opgevangen, die er niet verdient.¹³²

1.4.2. Voor- en tegenstanders van de adoptiewet

De problematiek rondom joodse oorlogspleegkinderen loste zichzelf langzaam op, maar tot wettelijke adoptieregeling kwam het nog niet, deze zou er, zoals gezegd, pas in 1956 komen. Om te verklaren waarom er toen wel werd gekozen voor een regeling moet er gekeken worden naar de belangrijkste voor- en tegenstanders in de jaren vijftig. En hoe kon het dat in een relatief kort tijdsbestek de algemene houding zich zo begunstigend veranderde ten opzichte van adoptie als wettelijke instelling. Immers, in het zittingsjaar 1946/1947 opteerde de toenmalige minister van Justitie, Van Maarseveen, nog niet voor een wettelijke regeling.

Eén van die tegenstanders was de Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde moeder en haar kind. Haar doelstelling werd bij de oprichting op 15 februari 1930 als volgt geformuleerd: 'De vereniging stelt zich ten doel met behoud der volkomen zelfstandigheid der aangesloten instellingen de belangen te behartigen van de ongehuwde moeder en haar kind[...]'.¹³³ Het interessante aan de F.I.O.M. is dat zij in eerste instantie tegenstander was van wettelijke adoptie om vervolgens in 1952 met een zeer invloedrijk rapport van de Commissie-Overwater uit te komen ter faveure van wettelijke

131 TK 1948-1949, Kamerstuk 1214 nr.5, 6.

132 Sander van Walsum, "Een laan is te veel eer voor haar", *De Volkskrant* (17 maart 2014) 13.

133 Een nationale federatie van instellingen voor de ongehuwde moeder (F.I.O.M.), *Tijdschrift voor Armwezen, maatschappelijke hulp en Kinderbescherming* 9: 198 (15-3-1930) 2366.

adoptie. Dit rapport vormde uiteindelijk een belangrijk deel van de justificatie voor de introductie van de Adoptiewet. Op de resultaten van deze studie hadden de opeenvolgende ministers van Justitie Struycken en Mulderije gewacht, voordat ze wilden overgaan tot daadwerkelijke behandeling van een mogelijke regeling.

De rol van de F.I.O.M. en de zwaarte van het rapport van de Commissie-Overwater binnen het adoptiedebat dienen zeer zeker niet onderschat te worden, doordat met name ongehuwde moeders aan de 'aanbod' kant sterk oververtegenwoordigd waren. De Nederlandse Vereniging voor Pleegouders (NVP) hield in 1952 een enquête in eigen kring die betrekking had op 182 kinderen. Van die 182 kinderen waren er 14 volle wezen, 25 van gescheiden ouders en maar liefst 123 van ongehuwde moeders.¹³⁴ De ontstaansgeschiedenis van de Adoptiewet is dan ook nauw verweven met de geschiedenis van ongehuwde moeders.

Het is niet verwonderlijk dat de F.I.O.M. zich druk bezig hield met wettelijke adoptie. Naar aanleiding van de opheffing van de F.I.O.M. en de oprichting van de Landelijke Vereniging in 1990 werd aan de historici Heuting en Neij opdracht gegeven een historisch onderzoek te doen naar de F.I.O.M. In dit overzichtswerk van zestig jaar F.I.O.M., *Ongehuwde moederzorg in Nederland*¹³⁵, komt de attitude van de F.I.O.M. ten aanzien van wettelijke regeling van adoptie aan de orde en het verschaft ons enig inzicht in de verandering van die attitude. Binnen de F.I.O.M. waren de rangen verdeeld over de vraag of adoptie bevorderlijk was voor de positie van ongehuwde moeders in Nederland. Ondanks deze interne verdeeldheid ontkwam de F.I.O.M. er niet aan om een nadere studie omtrent deze problematiek uit te voeren. Het ministerie van Justitie wilde onderzoek afwachten van de daartoe belaste commissie onder voorzitterschap van de heer Overwater, alvorens dit vraagstuk in het parlement aan de orde te stellen. Overwater concludeerde naar aanleiding van zijn studie: 'een wettelijke adoptieregeling is in het belang van ongehuwde moederzorg.' Tegenstanders binnen de F.I.O.M. waren echter van mening dat een adoptieregeling ongehuwde moeders zou stimuleren om afstand te doen van hun kind. Daarbij werd geopperd dat de voorgestelde adoptieregeling niet in het belang van het kind zou zijn, maar dat het de bedoeling had om pleegouders aan een kind te helpen.¹³⁶ Deze vrees was niet geheel ongegrond aangezien de grote angst van pleegouders, dat het kind zou worden weggehaald, één van de grote drijfveren was voor hen om zich te verbinden in de Nederlandse Vereniging van Pleegouders, die vanaf het ontstaan in 1950 ijverde voor een wettelijke regeling van adoptie.¹³⁷ Een ander punt waar intern verdeeldheid over bestond was de vraag of adoptie onherroepelijk zou moeten zijn. Voorstanders van adoptie waren tegen de mogelijkheid tot herroeping, want zij stelden een duurzame relatie tussen adoptant en geadopteerde boven de natuurlijke relatie tussen moeder en kind.¹³⁸

In het rapport van de Commissie-Overwater werden de bezwaren tegen een wettelijke

134 Heuting en Neij, *Ongehuwde moederzorg*, 97.

135 Heuting en Neij, *Ongehuwde moederzorg*.

136 Heuting en Neij, *Ongehuwde moederzorg*, 97-100.

137 Stempels, *Adoptie*, 11.

138 Heuting en Neij, *Ongehuwde moederzorg*, 99.

regeling van adoptie op uitvoerige wijze weerlegd, terwijl het tegelijkertijd de voordelen van een regeling zonder commentaar of twijfel beschreef. Het rapport werd niet alleen aan de eigen leden en de minister van Justitie gepresenteerd. Het werd ook gestuurd naar de ministers van Binnenlandse Zaken, Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken en Volksgezondheid, aan deskundigen op het terrein van kindbescherming, zoals kinderrechtvaarders, vertegenwoordigers van de kinderplicht, secretarissen van voogdijraden, secretarissen van sociale raden en aan directeurs van gemeentelijke diensten voor sociale zaken. Het rapport bezat door de ruime verspreiding een groot gewicht. Heuting en Neij stellen dat de ruime verspreiding en de grote belangstelling voor de jaarvergadering van de F.I.O.M. waar het rapport gepresenteerd werd uitdrukkingen waren van de grote publieke belangstelling en interesse voor het adoptievraagstuk. Zo zou er begin jaren vijftig sprake zijn van 'adoptitis'.¹³⁹

De Nederlandse Vereniging voor Pleegouders, opgericht in 1950 om voor de belangen van pleegouders op te komen, stelde zich van meet af aan op als een groot voorstander van wettelijke adoptie. De vereniging ontstond vanuit de vele irritaties die pleegouders hadden over de trage gang van zaken bij het ministerie van Justitie, dat het werken aan een adoptiewet alsmaar bleef uitstellen.¹⁴⁰ De rechtspositie van pleegouders was zwak of zoals de oprichtster van de NVP C.C. Maasen v.d. Brink en zelf ook pleegouder het vijftig jaar later in 1975 verwoordde: 'Je was eigenlijk altijd bang, dat ze je kind kwamen afpakken.'¹⁴¹

De NVP die in de jaren vijftig ongeveer 300 leden telde, gebruikte de media om haar standpunt omtrent wettelijke adoptie te propageren en mede daardoor nam de belangstelling voor adoptie in die jaren sterk toe.¹⁴² In dit verband moet het werk van de heer Stempels, voorzitter van de NVP, *Adoptie. ontstaan en bestaan van pleeggezinnen*¹⁴³, gepubliceerd in 1953 genoemd worden. Zoals de titel doet vermoeden behandelde Stempels in zijn werk pleeggezinnen in Nederland. In dit betoog ter faveure van adoptie komt de kindbeschermingsgedachte sterk naar voren. Stempels, zelf pleegouder, motiveerde op duidelijke wijze waarom adoptie, ondanks dat de krachtigste roep vanuit pleegouders kwam, toch zeker in het belang van het kind diende te worden verstaan.¹⁴⁴ Daarnaast vinden we in zijn werk een uiteenzetting van niet alleen de argumenten vóór adoptie maar ook de tegenargumenten komen ruimschoots aan bod. Aan de hand van zijn werk krijgen we inzicht in het debat dat begin jaren vijftig werd gevoerd, juist omdat hij de tegenargumenten analyseerde en vervolgens trachtte te ontcrachten. Stempels richtte zich op vijf tegenargumenten. In de eerste plaats richt hij zich op de het 'meest diepliggende' tegenargument, de 'banden des bloeds.'¹⁴⁵ Adoptie zou tegen de natuur zijn en kort gezegd, mocht dus niet plaatsvinden. Het tweede tegenargument bestond uit het feit dat adoptie het afstaan van kinderen zou bevorderen. Het derde tegenargument

¹³⁹ Heuting en Neij, *Ongehuwde moederzorg*, 101.

¹⁴⁰ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 32.

¹⁴¹ 'Oudste pleegoudervereniging bestaat 25 jaar' 10.

¹⁴² Heuting en Neij, *Ongehuwde moederzorg*, 97.

¹⁴³ Stempels, *Adoptie*.

¹⁴⁴ Stempels, *Adoptie*, 12-13.

berust op de gedachte dat adoptie het ontstaan van een handel in kinderen zou kunnen bevorderen. Het vierde tegenargument gaat ervanuit dat de bestaande regelgeving voldoende is. En het laatste tegenargument ligt in het feit dat geadopteerden hun erfrecht van hun oorspronkelijke ouders kwijtrafen.¹⁴⁶ Helaas beschreef Stempels niet wie deze tegenargumenten aanvoerden in het debat. Dat was voor de opzet van zijn werk ook niet noodzakelijk, omdat zijn werk een betoog was vóór adoptie. Al deze argumenten zagen we al eerder voorbijkomen op de verschillende de momenten dat er binnen de politiek aandacht werd gevraagd voor adoptie, maar waar het uiteindelijk niet tot een wettelijke regeling kwam.

1.4.3. *Het sentimentele argument*

De sentimentele kant van het verhaal bleek zijn uitwerking niet te missen volgens Heuting en Neij. Het waren niet alleen de pleegouders zelf die in de media konden getuigen van de grote onzekerheid waarin zij verkeerden, maar vooral mensen die in hun naaste omgeving een pleegouder kenden roerden zich in de pers en in het parlement geducht, aldus Heuting en Neij.¹⁴⁷ Een mooi voorbeeld van hoe dat sentimentele standpunt werd gebruikt in de pers, en hoe de sentimentele kant van het adoptieonderwerp de belangen van NVP in de kaart speelde, is een pagina grote reportage 'Kinderen

van ongehuwde moeders zwerven te veel' in het landelijke dagblad *Het Vrije Volk* van 10 november 1952.¹⁴⁸ Hierin werd betoogd dat de kinderen van ongehuwde moeders het zwaar hadden, compleet met bijpassende foto (figuur 2) van een grienend kindje met als onderschrift, 'Waar moeten ze naar toe?'. De oproep die werd gedaan was dat voor uitzonderingsgevallen adoptie dringend gewenst was. In het artikel werd het voorbeeld gebruikt van een dochttertje van een ongehuwde moeder dat vanaf haar geboorte bij haar moeder bleef. Moeder werd samen met kind opgevangen in een tehuis en wilde haar dochter niet meer afstaan. Na een halfjaar verhuisde moeder en kind naar het ouderlijk huis van moeder. 'Zo gunstig was het niet. Wat vele male gebeurt, gebeurde ook hier. De grootouders namen volledig bezit van het kindje.'¹⁴⁹ Na een jaar stonden moeder en kind andermaal voor de stoep van een kindertehuis, omdat de moeder situatie bij haar ouders niet meer aankon. Het kindje werd opgenomen in het tehuis. 'Zo groeide het kindje weer verder. Een goed tehuis - we bezochten het zelf - maar toch een inrichting.'¹⁵⁰ Na verloop van tijd kwam moeder haar kind weer ophalen omdat ze een man had gevonden en misschien wel zou gaan trouwen. Vanaf dat moment neemt het artikel een suggestieve wending over een situatie waarin een minderjarige ongehuwde moeder haar kind met

145 Stempels, *Adoptie*, 58.

Bron: *Het Vrije Volk*

146 Stempels, *Adoptie*, 58-71.

147 Heuting en Neij, *Ongehuwde moederzorg*, 97.

148 Jo Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders zwerven te veel', *Het Vrije Volk* (10-11-1952) 3.

149 Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders', 3.

150 Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders', 3.

hulp van haar ouders heeft afgestaan, waarna het vervolgens in een pleeggezin werd opgenomen. 'Wat gebeurt er als zulk een dochter, eenmaal meerderjarig, aan de ouderlijke macht ontglipt en haar kind bij zich wil hebben? Zij zal, wanneer zij in staat geacht wordt voor haar kind te zorgen, zeker de voorgedij over dat kind krijgen. En zwerft het kind: terug van de pleegouders naar de moeder. Wat dit voor de pleegouder betekent, wanneer zij zich aan het kind hechtten, als aan een eigen kind? Maar stelt u zich eens voor, dat zij het kind geadopteerd hadden en de moeder het nooit meer kon terug krijgen!'¹⁵¹ Het artikel vervolgt met nog een zielig verhaal over een jongetje van vijf dat onlangs uit een auto was gesleurd, een onbewoonbaar verklaarde woning in, terwijl hij daarvoor een 'heerlijke jeugd' had gehad bij een pleeggezin in een dorpje op de Betuwe. Zijn moeder had onmiddellijk afstand van het kind gedaan 'en het jongetje had zich aan zijn pleegouders gehecht als aan een eigen moeder en vader. Het wist zelfs helemaal nog niet, dat dit zijn ouders niet waren.'¹⁵² In de tussentijd was de moeder met een man getrouwd en deze was bereid om haar kind op te nemen in het gezin. 'Het kind werd opgeëist. Er volgde een uitgebreid onderzoek. Maar ten slotte kon noch de maatschappelijke werkster, noch de rechter voldoende gronden vinden, om op het gedane verzoek afwijzend te beschikken. Moeder en kind horen bij elkaar: men is in ons land zeer huiverig deze natuurwet te doorbreken.'¹⁵³ En zo ontmoette het arme jongetje een vreemde vrouw, die plotseling zijn moeder bleek te zijn, en nadat hij de auto was uit gesleurd een vreemde man, 'tegen wie het „Pa” moest zeggen. Nu woont het jongetje reeds enkele maanden in de zonloze zijstraat in Rotterdam.'¹⁵⁴ Vervolgens kwam er een huisbezoeker van een vereniging langs, en bleek het jongetje voor straf opgesloten te zitten: 'zijn manieren zinden de vader niet, hij zou hem wel leren. Het levenslustige jongetje was een schaduw van zich zelf.' 'De moeder, die vijf jaar niet naar hem had getaald, zat er bij of het over haar ameublement ging.'¹⁵⁵ Het artikel eindigt met de stelling dat in dergelijke gevallen een wettelijke regeling van adoptie uitkomst kan bieden en dat wenselijkheid van een dergelijke regeling zeer groot is. 'Er kan voor sommige zwerfende kinderen van ongehuwde moeders - voor sommige Betuwse jongetjes - een rustpunt in hun klein leven liggen, dat thans ontbreekt.'¹⁵⁶

Nu moet het waarheidsgehalte van een dergelijk artikel uit *Het Vrij Volk* met een grote korrel zout worden genomen, hetgeen doet daarentegen niets af aan het propagandistische karakter en de boodschap die het mee wil geven. De sentimentele kant van de problematiek omtrent de kinderen van ongehuwde moeders wordt in dit artikel gebruikt om de wenselijkheid van adoptie in Nederland aan te tonen. Op deze wijze kwamen de belangen van de kinderen van ongehuwde moeders in het verlengde te liggen van het verlangen van veel pleegouders om tot een adoptiewet te komen. Het

151 Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders', 3.

152 Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders', 3.

153 Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders', 3.

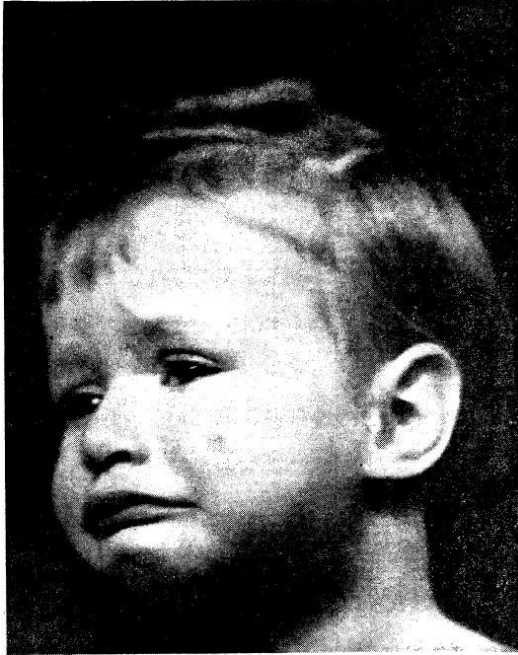
154 Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders', 3.

155 Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders', 3.

156 Manassen, 'Kinderen van ongehuwde moeders', 3.

overgrote deel van de kinderen in pleeggezinnen kwam in deze periode voort uit ongehuwde moeders. Door op het belang te wijzen van vastigheid voor dergelijke kinderen, werden indirect ook de belangen van de pleegouders gediend. De belangen van de pleegouders zouden als egoïstisch beschouwd kunnen worden, zij wilden het kind voor zichzelf als zijnde hun eigen kind. Maar door er op te wijzen dat een dergelijke regeling toch vooral voordeel had voor het kind, omdat dit meer vastigheid krijgt, konden pleegouders hun belangen enigszins verpakken op veel wenselijkere manier.

De Nederlandse Vereniging voor Pleegouders zal dit soort artikelen hebben toegejuicht. Dat



het bereiken van een uiteindelijke adoptieregeling ingewikkeld was, ondanks dat het belang van het kind naar voren werd gebracht, blijkt uit een artikel in *Trouw* waarin Stempels, de eerste voorzitter van de NVP, naar aanleiding van het vijftienvigjarig bestaan van de vereniging in 1975 werd geïnterviewd. 'Uiteraard was ons eerste doel een adoptiewet. Dat lag niet zo gemakkelijk. Al voor de oorlog waren er stemmen opgegaan om wettelijke adoptie mogelijk te maken in ons land, maar deze suggestie stuitte op enorme weerstanden, bijvoorbeeld door toenmalige minister van justitie, prof. Gerbrandy. Ook direct na de oorlog werden er weer pogingen ondernomen, maar ook toen waren het vooral de confessionele ministers van justitie, Kolfshoten en Van Maarseveen, die tegen waren. Pas toen Donker (PvdA) minister van justitie werd, ging de zaak goed lopen.'¹⁵⁷

Dat de NVP op effectieve wijze invloed uitoefende op de politiek blijkt wel uit het feit dat in 1951, nog geen twee jaar na de oprichting van de vereniging, hun stem in Tweede Kamer naar voren kwam bij de behandeling van de rijksbegroting van het ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1952. Kamerlid De Haas (KVP) wees op het feit dat hij een brief had gelezen van de Vereniging voor Pleegouders, 'waarin zij ten krachtigste aandringt op het openen van de mogelijkheid van adoptie in ons land.'¹⁵⁸ Minister van Justitie Mulderije (CHU), antwoordde De Haas op wel zeer summiere wijze: 'Met betrekking tot het vraagstuk van de adoptie ben ik van mening, dat wij grote behoedzaamheid moeten betrachten en dat in elk geval het rapport van de F.I.O.M. moet worden afgewacht.'¹⁵⁹ En daarmee werd de discussie afgesloten.

1.4.4. De Adoptiewet van 1956

Het jaar daarop, bij de schriftelijke behandeling van de rijksbegroting voor het ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1953, werd in het *Voorlopig Verslag* de vraag gesteld, aan de nieuwe minister van

157 'Oudste pleegoudervereniging bestaat 25 jaar', 11.

158 TK 1951-1952, Handelingen 4 december 1951, 787.

159 TK 1951-1952, Handelingen 5 december 1951, 821.

Justitie, Donker (PvdA), welk standpunt hij in innam 'ten aanzien van een wettelijke regeling der adoptie?'¹⁶⁰ En of deze regeling moest wachten tot de totstandkoming van het nieuwe Burgerlijk Wetboek?¹⁶¹ De kersverse minister van Justitie antwoordde op 13 november 1952, in de *Memorie van Antwoord*, dat hij een week daarvoor, op 5 november, het rapport van de F.I.O.M. binnen had gekregen, 'waarin tot een beperkte mogelijkheid van adoptie wordt geadviseerd.'¹⁶² En daarop had hij het onderwerp in studie genomen en schreef hij dat een eventuele wettelijke regeling naar zijn mening niet behoefde te wachten tot de totstandkoming van een nieuw Burgerlijk Wetboek.¹⁶³ Het rapport van de F.I.O.M. had een zeer positieve uitwerking blijkens de reactie van Kamerlid Wttewaall van Stoetwegen (CHU) : 'Het rapport van de Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder en haar kind (F.I.O.M.) heeft in een zeer goed rapport een beperkte mogelijkheid van adoptie voorgesteld. Wanneer men dit rapport leest, dan treft het, hoe voorzichtig door deze commissie alle argumenten voor en tegen zijn afgewogen en met hoeveel waarborgen een eventuele adoptiemogelijkheid zal moeten worden omgeven. Na lezing van het rapport heb ik voor mij persoonlijk gezegd: Ja, als men het zo doet, zal het kunnen.'¹⁶⁴ Het rapport en de daarin voorgestelde regeling kon dus zelfs vanuit confessionele kringen op steun rekenen. Dit is een belangrijke omslag aangezien de voornaamste weerstand tegen een regeling in voorgaande perioden toch vooral vanuit de confessionelen kwam, getuige het beleid van onder andere ministers Gerbrandy (ARP) en Struycken (KVP).

Ondanks de toezegging van minister Donker, in de vorm van het officiële standpunt, 'dat adoptie, in beperkte vorm, overweging verdient.'¹⁶⁵ en dat deze regeling niet hoefde te wachten op de totstandkoming van het nieuwe Burgerlijk Wetboek werd er nog wel druk uitgeoefend in de kamer om toch vooral voortvarend te werk te gaan, mede vanwege de NVP, zo blijkt uit de woorden van Kamerlid Roosjen (ARP): 'Uit het verslag van de jaarlijkse algemene vergadering van de Nederlandse vereniging van pleegouders, Zaterdag 15 November te Arnhem gehouden, blijkt wel hoezeer in de kringen van betrokkenen naar een adoptiewet wordt uitgezien.'¹⁶⁶

Dat vooral pleegouders baat zouden hebben bij een nieuwe regeling wordt bevestigd door Kamerlid Diepenhorst (ARP). Hij was van mening, 'dat het mogelijk maken van adoptie; op beperkte schaal voor tal van pleegouders wat zal betekenen.'¹⁶⁷ Kamerlid Tjeenk Willink (PVDA) richtte zich, in reactie op de voornemens van de minister, op de gevolgen voor ongehuwde moeders. 'bij de zorg

160 TK 1952-1953, Kamerstuk 2800 IV nr.8, 2.

161 TK 1952-1953, Kamerstuk 2800 IV nr.8, 2.

162 TK 1952-1953, Kamerstuk 2800 IV nr. 9, 2.

163 TK 1952-1953, Kamerstuk 2800 IV nr. 9, 2.

164 TK 1952-1953, Handelingen 20 november 1953, 2104-2105.

165 TK 1952-1953, Kamerstuk 2800 IV nr.59a, 2.

166 TK 1952-1953, Handelingen 20 november 1953, 2107.

voor de ongehuwde moeders, waar telkens weer blijkt, dat een kind, dat eigenlijk niet welkom was, als het er eenmaal is, toch gevoelens van liefde opwekt. Er ontstaat een binding, waardoor de moeder op een gegeven ogenblik het kind zelfs niet meer wil missen. Niettemin blijven er altijd gevallen – dit juist in de laatste tijd telkens weer naar voren gebracht –, waarin adoptie van het kind door anderen een noodzaak is!¹⁶⁸

De standpunten van de NVP en de F.I.O.M. kwamen in de aanloopfase van de adoptiewet regelmatig naar voren. Kamerlid Tendeloo (PvdA) sprak bij de behandeling van onder andere het officiële standpunt van de minister omtrent adoptie haar verheuging uit over het feit, 'dat de Regering niet meer afwijzend staat tegenover het aanvaarden van de adoptie, zij het dat deze natuurlijk moet worden omkleed met de nodige waarborgen, waaromtrent de Federatie van Instellingen voor Ongehuwde Moeders een belangrijk rapport heeft gepubliceerd, en de adoptie alleen maar in beperkte vorm moet plaats vinden, nl. ten bate van de getroffen kinderen.'¹⁶⁹ En ook het standpunt van de NVP, 'die ook aandringt op adoptie' bracht zij naar voren evenals hun sentimentele argument, aangezien de leden van de NVP volgens Tendeloo, 'in de praktijk met zoveel verdrietelijkheden van geadopteerde kinderen te maken hebben.'¹⁷⁰

Toch was het enige Kamerleden niet ontgaan dat het officiële standpunt van minister Donker, wel erg voorzichtig geformuleerd was en dat het standpunt in feite geen enkele garantie verschafte dat er ook daadwerkelijk een wettelijke regeling van adoptie zou komen. Kamerlid Beernink (CHU) verwoordde het zo: 'Deze conclusie is wel uitermate voorzichtig gesteld. Er staat niet in, dat de regeling van adoptie in beperkte vorm en omkleed met de nodige waarborgen gewenst is, of dat een dergelijke regeling in de wet moet worden opgenomen, maar alleen, dat adoptie in beperkte vorm en met de nodige waarborgen omkleed overweging verdient.'¹⁷¹ Beernink vroeg vervolgens aan minister Donker: 'Nu er duidelijke behoefte bestaat aan het instituut van adoptie' of het standpunt van de minister iets meer positief gesteld kon worden en of er al iets bekend kon worden gemaakt over de nodige waarborgen waarmee het instituut van adoptie omkleed zou moeten worden.¹⁷² De 'duidelijke behoefte' die nu zou bestaan, waarover Kamerlid Beernink sprak, en die afgaande op zijn woorden voorheen dus logischerwijs niet zou hebben bestaan, is in mijn ogen een direct gevolg van de pressie die de NVP vanaf 1950 uitvoerde om tot wettelijke regeling te komen. Ook Kamerlid Van Rijckevorsel (KVP) stelde aan de minister voor om de woorden 'verdient overweging' te veranderen in 'worde ingevoerd.'¹⁷³

Het is opvallend dat in deze periode ook vanuit de confessionele partijen werd aangedrongen op een wettelijke regeling van adoptie en dat het, in het verleden veelvuldig aangedragen argument

167 EK 1952-1953, Handelingen 24 februari 1953, 2048.

168 EK 1952-1953, Handelingen 8 juli 1953, 3409.

169 TK 1952-1953, Handelingen 11 september 1953, 2926.

170 TK 1952-1953, Handelingen 11 september 1953, 2922.

171 TK 1952-1953, Handelingen 11 september 1953, 2926.

172 TK 1952-1953, Handelingen 11 september 1953, 2926.

van 'de banden des bloeds', niet meer naar voren werd gebracht binnen de parlementaire discussies rondom dit onderwerp. Historici Heuting en Neij verwijzen in dit verband naar een 'klimatologische wijziging' die ook in het buitenland zichtbaar was. De gezinsband was in de voorgaande decennia versterkt ten koste van de bloedband, die voorheen een 'welhaast magische kracht' had bezeten. De gezinsband behoorde ook toe aan pleeggezinnen waardoor deze groep baat had bij de veranderde attitude ten aanzien van de 'banden des bloeds'.¹⁷⁴ Kamerlid Diepenhorst (ARP) bevestigde dit beeld bij een parlementaire discussie over de Zondagswet. '[De overheid] kan zelfs, ter verhoeding van groter onrecht, bepaalde rechtsvormen scheppen, die op eerste aanblik een niet in acht nemen van het Goddelijk gebod schijnen en in werkelijkheid tot de beveiliging van het leven bijdragen. Hier krijgt men te maken met de „hardigheid der harten”. Echtbreuk is zonde, maar een Overheid, die de scheiding veroorlooft, bewijst daarmee niet haar goddeloosheid. Zijn ouderplichten niet vervullen is afschuwelijk, maar een wettelijke regeling der adoptie wordt uit dien hoofde nog niet onchristelijk.'¹⁷⁵ In de jaren vijftig, was van de ontkerkelijking nog geen sprake, maar blijkbaar was er wel meer ruimte voor pragmatisme dan louter ideologische opvattingen. Het idee dat er natuurlijke banden bestonden tussen ouders en kind, en dat daar rechten uit voortvloeiden die niet geschonden mochten worden, was niet meer van deze tijd. In de naoorlogse periode werden deze rechten, zoals bleek uit de exceptioneel hoge aantallen ontzettingen en ontheffingen uit de ouderlijke macht eind jaren veertig, op grote schaal 'geschonden' door de overheid. Daarmee verloor dan ook het argument van de 'natuurlijke banden, die er nu eenmaal tussen ouders en kinderen bestaan', zoals minister Struycken het in 1950 nog verwoordde, een groot deel van haar geloofwaardigheid.

Dat deze 'klimatologische wijziging' en de steun die het wetsvoorstel in de kamer kreeg redelijk onverwachts waren, blijkt wel uit de reactie van hoogleraar Meijers, die door minister Donker was aangesteld als tijdelijk Raadsadviseur voor het nieuwe Burgerlijk Wetboek en belast met het uitwerken van een wetsvoorstel omtrent adoptie, op de vragen van Kamerleden Beernink en Rijckevorsel. '[Beernink] vindt de conclusie ten aanzien van vraagpunt 48 enigszins te onbepaald, want daar staat: adoptie in beperkte vorm en met de nodige waarborgen omkleed, verdient overweging. Wat de vorm betreft, zou ik willen opmerken, dat het nog niet zeker was hoe de Kamer op dit punt zou reageren. Als men weet hoe groot het verzet vroeger tegen adoptie is geweest, dan is het te begrijpen, dat men hier een voorzichtige conclusie heeft gesteld, maar ik wil wel verklaren, dat, wanneer uit de Tweede Kamer geen verzet komt – en blijkbaar komt dat niet – ik dan wel degelijk een regeling zal voorstellen; dus dan leidt de overweging tot een voorstel, tenminste mijnerzijds.'¹⁷⁶ Op de vraag wat de beperkingen dan waren op een mogelijke regeling van adoptie, wees de heer Meijers op het feit dat een mogelijke regeling in de eerste plaats in het belang van het kind moest zijn, en dat alleen gehuwde ouders waarvan één der ouders reeds voogdij over het kind diende te bezitten zodat er al enige ervaring is over de vraag hoe de adopterende ouders ten opzichte van het kind stonden, in aanmerking kwamen. Om te benadrukken dat dit hele redelijke beperkingen waren, die meer mensen

173 TK 1952-1953, Handelingen 11 september 1953, 2927.

174 Heuting en Neij, *Ongehuwde moederzorg*, 110.

175 EK 1953-1954, Handelingen 13 oktober 1953, 2030.

176 TK 1952-1953, Handelingen 11 september 1953, 2928.

voorstonden, voegde hij daaraan toe: 'Ik weet niet of het in de lucht hangt, maar in alle rapporten daaromtrent, of het nu van de F.I.O.M. of van de Vereniging van Pleegouders is, vindt men thans gelijke gedachten.'¹⁷⁷

Dat het wetsontwerp inderdaad bijna klaar was blijkt uit het feit dat wetsontwerp ongeveer twee maanden later bij Koninklijke boodschap op 12 juli 1954, aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Het is opvallend dat in gehele voorgeschiedenis van de Adoptiewet uit 1956 er binnen het parlement, zoals ik heb laten zien, geen enkele maal rekenschap werd gehouden met de mogelijkheid van interlandelijke adoptie.

In de *Memorie van toelichting* op het wetsontwerp komt de mogelijkheid van interlandelijke adoptie welgeteld één keer voor. Minister Donker schreef aan de hand van de vraag in hoeverre in de rechtspositie van een pleegkind, de positie van een geadopteerde kon worden benaderd door middel van de bestaande wetgeving en de consequenties van deze twee verschillende posities: '[..] wat blijft, is - daargelaten het verschil in de rechtspositie van het pleegkind op bijzondere punten, zoals met betrekking tot alimentatie, vererving, eventueel ook nationaliteit - de onzekerheid, doordat de eigen ouders het ook na jarenlang verblijf in het milieu van het pleeggezin kan terugvorderen.'¹⁷⁸ Uit het feit dat de minister 'eventueel ook nationaliteit' schreef concludeer ik dat de mogelijkheid dat een adoptief kind de nationaliteit van zijn adoptieouders zou verkrijgen in zijn ogen zeer zelden zou voorkomen. Hoksbergen stelt dan ook vast dat de adoptiewet aanvankelijk bedoeld was voor in Nederland geboren kinderen.¹⁷⁹

Het feit dat er vrijwel geen rekening werd gehouden met interlandelijke adoptie, komt mijns inziens door het grootste argument dat voorstanders van wettelijke adoptie voortdurend naar voren brachten, dat adoptie op de eerste plaats gezien diende te worden als een maatregel om kinderen te beschermen, en niet als een manier om aan de kinderwens van kinderloze echtparen te voldoen. Dit terwijl één van grootste voorstanders, de NVP, in het belang van haar leden, de pleegouders, opereerde. De NVP deed dat echter door in hun argumentatie voor een wettelijke regeling, zwaar te leunen op het sentimentele standpunt. De 'klimatologische omslag' in het denken over natuurlijke banden ten opzichte van gezinsbanden verzwakte het in het verleden veel gebruikte tegenargument dat de overheid geen regeling diende op te stellen waarbij de natuurlijke verhoudingen verbroken werden. Daarbij was Nederland in het begin van de jaren vijftig in het geheel nog niet een immigratieland. Dat er derhalve dan ook weinig aandacht aan de mogelijkheid van interlandelijke adoptie werd besteed, is niet geheel onlogisch.

1.5. Conclusie

Concluderend kunnen we vaststellen dat er in de aanloop naar adoptiewetgeving in Nederland een crisis was ontstaan. Een grote groep luidruchtige voorstanders, met name de NVP, gesterkt door nieuwe psychologische inzichten kreeg het voor elkaar adoptie juridisch vast te laten leggen in de 177 TK 1952-1953, Handelingen 11 september 1953, 2928.

178 TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3, 5.

179 R.A.C. Hoksbergen, *Vijftig Jaar adoptie in Nederland. Een historisch-statistische beschouwing* (Utrecht) 5.

Nederlandse wetgeving. Het feit dat minister Donker niet wilde wachten met de invoering van deze regeling tot het nieuwe Burgerlijk Wetboek, sluit hierbij aan. De roep om een mogelijke adoptieregeling in de twintigste eeuw, werd meerdere malen door verschillende ministers van Justitie aangehoord. Steevast werd op verschillende manieren negatief geantwoord op deze vraag. Maar uitstel leidde uiteindelijk niet tot afstel, en dat kan mijns inziens voor het overgrote deel toegeschreven worden aan de Nederlandse pleegouders die zich hadden verenigd in de NVP, een groep die na de Tweede Wereldoorlog sterk in omvang was toegenomen. Daarbij werden zij gesteund door het veranderde inzicht van de F.I.O.M. die zich in de jaren vijftig positief uitliet over de mogelijkheid van adoptie. Deze twee belangenorganisaties wisten samen het belang van het kind voorop te stellen en daardoor indirect de belangen van pleegouders in Nederland. Dit leidde tot een veranderd beleidsparadigma, waardoor Nederland als één van de laatste landen in Europa in een wettelijke adoptieregeling voorzag. Het was een samenkomen van pressie, emotie, en gewilligheid. Pressie vanuit pleegouders, emotie vanuit hun standpunt, en gewilligheid bij minister Donker.

Hoofdstuk 2: 1956 tot 1974, de opkomst van interlandelijke adoptie

2.1. De Adoptiewet van 1956

Het 'ontwerp van wet tot invoering van de mogelijkheid van adoptie en wijziging, in verband daarmee, van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafrecht' van minister van Justitie Donker werd na enkele wijzigingen, zowel in de Tweede als Eerste Kamer zonder hoofdelijke stemming aangenomen. De inwerkingtreding van de wet werd bepaald op 1 november 1956.¹⁸⁰ En daarmee bezat Nederland na meer dan honderd jaar afwezigheid weer een juridische regeling voor adoptie.

Minister Donker stond, zoals uit het voorgaande hoofdstuk bleek onder grote druk om de adoptiemogelijkheid spoedig vast te leggen. In de *Memorie van Toelichting* stelt hij dat hij, vanwege deze pressie, ervoor geopteerd heeft om niet te wachten op de totstandkoming en invoering van het nieuwe wetboek met de invoering van de adoptiemogelijkheid, omdat het volgens hem dan onvermijdelijk was dat het nog verscheidene jaren zou duren voordat de adoptiemogelijkheid er zou komen. Zo valt in de *Memorie van Toelichting* te lezen: 'Van vele zijden is de wenselijkheid der adoptiemogelijkheid en van spoedige invoering daarvan bepleit. Ook zij die de wenselijkheid en noodzakelijkheid van adoptie als wettelijke instelling niet kunnen onderschrijven, hebben zich over het algemeen, uiteraard onder voorbehoud van dat standpunt, verenigd met de grondslagen, die in het rapport aan de F.I.O.M. zijn aangegeven en waarop ook het onderhavige onderwerp is gebouwd. Zou de regeling der adoptiemogelijkheid op de totstandkoming en invoering van het nieuwe wetboek moeten wachten, dan zouden daarmee onvermijdelijk nog verscheidene jaren gemoeid zijn.'¹⁸¹

De kern van de nieuwe wet lag in het feit dat de geadopteerde onherroepelijk de staat van wettig kind van de adoptiefouders kreeg. Minister Donker wees in de *Memorie van toelichting* erop dat dit één van de grootste verschillen was met de bestaande wet- en regelgeving omtrent pleegouderschap.¹⁸² Met name voor de NVP was dit een belangrijk punt, omdat zoals uit het voorgaande hoofdstuk bleek, pleegouders in grote onzekerheid verkeerden. Ouders konden hun kind immers, zoals gezegd, onverwachts teruggeisen. En zo stelde minister Donker: 'Adoptie kan deze zekerheid geven, mits zij onherroepelijk is. Juist de onherroepelijkheid is begrijpelijkerwijs het kernpunt van de discussie tussen voor- en tegenstanders van wettelijke adoptie. Ook de ondergetekende acht de onherroepelijkheid het belangrijkste element, ja, hij kan zich nauwelijks voorstellen welke betekenis een wettelijke regeling der adoptie voor Nederland zou hebben, als dit element zou ontbreken.'¹⁸³ Daarbij stond voor de minister buiten dat kijf bij adoptie voor het kind alle

180 Brinkman en Hoogland, *Adoptie in Nederland*, 9.

181 TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3, 7

182 TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3, 5.

183 TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3, 6.

burgerlijke betrekkingen met alle bloed- en aanverwanten ophielden. Tegelijkertijd en voortvloeiend uit het feit dat het kind een wettig kind der adoptanten werd, kreeg het kind daar alle burgerlijke betrekkingen, die het kind zou hebben gehad indien het een wettig kind door geboorte zou zijn. Dat hield dus in dat het kind de achternaam van de vader kreeg, erfrecht ook ten opzichte van de adoptiefverwanten en indien de geadopteerde de Nederlandse nationaliteit nog niet bezat de Nederlandse nationaliteit.¹⁸⁴ Brinkman en Hoogland wezen in hun toelichting op de nieuwe Adoptiewet in 1957 erop, dat in de Nederlandse vorm van adoptie de consequenties van adoptie verder werden doorgetrokken dan in veel andere landen gebeurde. In Frankrijk kreeg het kind alleen in sommige gevallen bij adoptie de Franse nationaliteit. Frankrijk kende namelijk twee verschillende vormen van adoptie. Bij normale adoptie verkreeg het kind niet de nationaliteit bij adoptie, dat gebeurde slechts bij de *légitimation adoptive*, een in 1941 in de wet gebrachte adoptiemogelijkheid van jonge kinderen, onherroepelijk en tot gevolg hebbend verbreking van de banden met de eigen familie en de volledige opname in de familie van de adoptant. In België bijvoorbeeld was het in geen geval mogelijk dat het kind door middel van adoptie de Belgische nationaliteit verkreeg, daar België alleen de normale adoptie kende, waarbij het kind niet werd opgenomen in de familie van de adoptant. De Belgische wetgeving kende geen vorm van *légitimation adoptive*.¹⁸⁵

Het feit dat adoptie in Nederland onherroepelijk werd en het feit dat in het geval een uittreksel van de burgerlijke stand werd opgevraagd, tenzij anders verzocht, alleen de adoptiefouders op het uittreksel stonden, en dus niet de echte ouders, werden beide vanuit de pleegouderkringen met vreugde begroet. Op deze manier stond het geadopteerde kind volledig gelijk, zonder uitzonderingspositie, aan een wettig kind door geboorte.¹⁸⁶

Misschien wel de belangrijkste bepaling in de nieuwe wet was dat adoptie alleen door de rechterlijke macht uitgesproken kon worden indien dat in het 'kennelijke belang' van het kind was. Hierdoor kan worden gesproken van adoptie 'nieuwe stijl' omdat het belang van het kind voorop staat en niet het belang van de adoptiefouders. Verdere bepalingen in de nieuwe Adoptiewet bestonden onder andere uit de bepaling dat adoptie alleen door middel van een rechterlijke uitspraak mogelijk was. Daarnaast konden alleen echtparen die minimaal vijf jaren getrouwd waren een adoptieverzoek indienen. Daarbij gold ook nog een verzorgingstermijn van drie jaar, wat inhield dat het kind meer dan drie jaar door de adoptanten tezamen was verzorgd en opgevoed. Deze verzorgingstermijn werd door Brinkman en Hoogland opgemerkt als zijnde verschillend van elke andere bij hun bekende buitenlandse regeling. De eis van een verzorgingstermijn van tenminste drie jaar zorgde er indirect voor dat een adoptieverzoek vooraf gegaan diende te worden door een beslissing over de voogdij. Zij tekenden daarbij in 1957 op dat sommigen de eis van drie jaar te lang vinden en de onzekerheid bij pleeggezinnen nodeloos verlengt. Een andere belangrijke bepaling binnen de Adoptiewet hield in dat het leeftijdsverschil tussen de adoptieouders en het kind minimaal achttien en ten hoogste vijftig jaar mocht bedragen.¹⁸⁷

184 TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3, 6.

185 Brinkman en Hoogland, *Adoptie in Nederland*, 21-22.

186 Brinkman en Hoogland, *Adoptie in Nederland*, 10-11.

187 Brinkman en Hoogland, *Adoptie in Nederland*, 15-19.

De Adoptiewet van 1956 voorzag ook in de totstandkoming van de Centrale Adoptieraad. De twee voornaamste taken van de Centrale Adoptieraad waren advies geven aan rechters over elk verzoek tot het uitspreken van adoptie en tegelijkertijd dienen als adviesorgaan voor het ministerie van Justitie over allerlei zaken die met adoptie te maken hadden.¹⁸⁸ De bedoeling was dat de Centrale Adoptieraad behulpzaam zou zijn, zeker in de beginperiode, in de stroomlijning van de uitvoering van de adoptiewetgeving.¹⁸⁹

2.2. Buitenlandse adoptiekinderen

2.2.1. *Adoptie en interlandelijke adoptie in cijfers*

Uit het voorgaande hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat vrijwel niemand er rekening mee hield dat aspirant-adoptieouders ook buiten de grens keken als het om mogelijke adoptanten aan kwam. Adoptie van een buitenlands kind, en daaruit voortvloeiend het gevolg dat het kind de Nederlandse nationaliteit zou krijgen, zou volgens minister Donker 'eventueel' kunnen voorkomen.¹⁹⁰ Hij meende dit ondanks dat er in het midden van de jaren dertig een precedent plaats had gevonden in de vorm van de Britse baby export waarbij Nederlandse echtparen expliciet naar het buitenland uitweken om een kind te adopteren. Concluderend kan echter worden gesteld dat de gehele wet gericht was op binnenlandse adoptie, mijns inziens mede het gevolg van de pressie vanuit met name de Nederlandse Vereniging voor Pleegouders en de F.I.O.M.. Deze actoren waren voornamelijk gericht op de Nederlandse situatie waar respectievelijk pleegouders en ongetrouwde moeders zich in bevonden. Daarbij werd het rapport van de Commissie-Overwater, ingesteld door de F.I.O.M., in grote lijnen gevolgd. Door te pleiten voor adoptiewetgeving als zijnde een beschermingsmaatregel voor kinderen kreeg de uiteindelijke Adoptiewet een zeer kindvriendelijk karakter. Deze adoptie 'nieuwe stijl' liet de mogelijkheid open voor interlandelijke adoptie.

Het gevolg was dat al vrij snel na de invoering van de Adoptiewet in 1956 de eerste buitenlandse adoptiekinderen het land binnenkwamen. Het was het begin van een migratie die tot op heden meer dan 40 duizend buitenlandse kinderen naar Nederland heeft gebracht.¹⁹¹ In 1956 werd nog verwacht dat na een 'inhaaleffect' het totaal aantal uitgesproken adopties per jaar rond de 200 zou schommelen.¹⁹² Vanaf 1956, met de invoering van de adoptiewetgeving heeft de Nederlandse overheid de aantallen adopties, van zowel binnenlandse als buitenlandse kinderen bijgehouden. Deze

188 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 52.

189 TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3, 7.

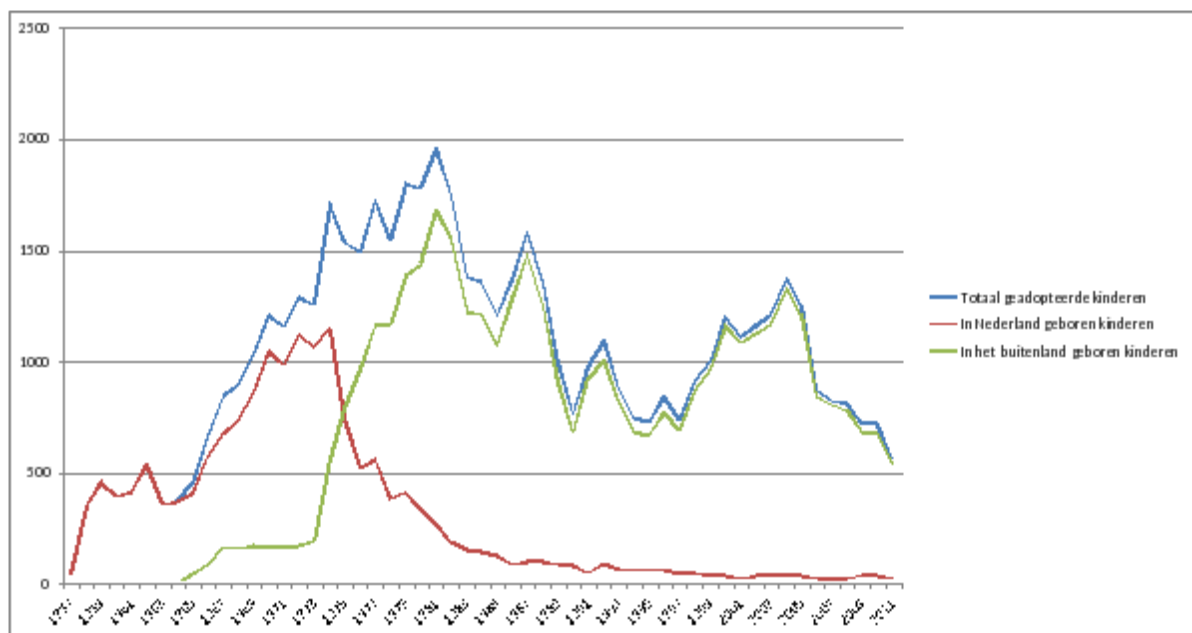
190 TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3, 5.

191 Volgens het CBS zijn er in de periode 1957-2012 39.991 buitenlandse kinderen in Nederland geadopteerd. Zie ook bijlage 1.

192 Rood-de Boer, 'Adoptie in Nederland 1956-1981', 1012.

cijfers stellen ons in staat om de migratiestroom die ontstond als gevolg van interlandelijke adoptie te visualiseren. De cijfers omtrent adoptie en interlandelijke adoptie in de beginperiode van de mogelijkheid tot adoptie zijn daarentegen diffuus en slecht voorradig. Uit de onderstaande grafiek, bevattende cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kan worden opgemaakt dat de eerste buitenlandse kinderen, 45 om precies te zijn, pas vanaf 1965 werden geadopteerd.¹⁹³ De cijfers die het CBS via haar website beschikbaar stelt omtrent adoptie zijn voortgekomen uit een enquête onder arrondissementsrechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad.¹⁹⁴ De statistieken die het CBS beschikbaar stelt, laten in het geval van interlandelijke adoptie een lichte voorkeur voor meisjes zien. In de periode 1957-2012 zijn er volgens het CBS iets meer dan 22 duizend meisjes uit het buitenland geadopteerd tegenover iets meer dan 17,5 duizend jongens.¹⁹⁵

Grafiek 1: Totaal aantal adopties 1957-2011.



Bron: CBS statline 23-9-2013.¹⁹⁶

In eerste instantie zou uit de cijfers van het CBS geconcludeerd kunnen worden dat de alle partijen bij de totstandkoming van de Adoptiewet correct waren in hun aanname dat adoptie van buitenlandse kinderen niet of nauwelijks zou plaatsvinden. Die mogelijkheid werd immers door vrijwel geen van de betrokken partijen ter sprake gebracht. Echter, de gegevens die het CBS beschikbaar stelt blijven in

193 Zie ook bijlage 1

194 Arno Sprangers, Arie Eilbracht en Han Nicolaas, 'Aantal adoptiekinderen gedaald', *Demos* 26: 5/6 (2008) 7.

195 CBS Statline, Adopties vanaf 1957; in Nederland en in het buitenland geboren kinderen, 23-6-2014.

196 Zie bijlage 1.

mijn ogen in gebreke. Zoals uit de bovenstaande grafiek blijkt, zouden volgens het CBS de eerste interlandelijke adopties pas in 1965 plaatsvinden. Ik ben van mening dat het hier een fout betreft. Hoksbergen heeft in zijn publicatie *Vijftig jaar adoptie in Nederland. Een historisch-statistische beschouwing* uitgebreid onderzoek gedaan naar de aantallen adopties in Nederland vanaf 1956. Uit zijn werk komt een geheel ander beeld naar voren.

Tabel 2: Totaal aantal adopties 1957-2011.

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Herkomst														
Nederland	38	332	422	367	399	496	327	328	416	575	719	725	855	1032
Buitenland	2	23	39	25	19	41	30	45	39	86	129	173	182	177
Totaal	40	355	461	392	418	537	357	373	455	661	848	898	1037	1209

Bron: R.A.C. Hoksbergen¹⁹⁷

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt vonden de eerste adopties van buitenlandse adoptiekinderen al gelijk in 1957 plaats. De cijfers in de tabel staan voor *door de rechter uitgesproken adopties* van kinderen van Nederlandse en buitenlandse afkomst. Dat betekent dat deze kinderen ongeveer drie jaar eerder in het gezin waren geplaatst, gelet op de driejarige verzorgingstermijn als wettelijke eis die tot 1968 was verplicht om tot adoptie over te gaan.¹⁹⁸ Hoksbergen stelt dan ook dat het aantal *geplaatste* kinderen hoger moet zijn dan in de tabel wordt weergegeven. Zoals uit de tabel valt te herleiden er in Nederland van 1957 tot aan 1970 in totaal 1.010 adopties uitgesproken waarbij buitenlandse adoptiekinderen bij waren betrokken. De schatting is dat het aantal geplaatste kinderen in deze periode ongeveer met 500 kinderen hoger ligt, omdat de juridische adoptie pas tussen 1971 en 1973 plaats vindt, nadat aan de verzorgingseis is voldaan. Van deze 1.010 buitenlandse kinderen, kwam het merendeel uit Europa. 478 kinderen kwamen uit Griekenland, 250 kinderen uit Oostenrijk, ongeveer 100 uit de Duitsland en ongeveer 100 kinderen uit Libanon. Verder kwamen er nog enkele tientallen kinderen uit België, Frankrijk, Italië en Joegoslavië. Eind jaren zestig werden ook de eerste kinderen uit Zuid-Korea geplaatst, dat waren er 10 in 1969 en in 1970 al 110.¹⁹⁹ Deze laatste groep kan worden gezien als het begin van een nieuwe ontwikkeling in het Nederlandse adoptieveld omdat het hier kinderen betrof van een geheel ander deel van de wereld, waarschijnlijk zichtbaar anders dan hun adoptieouders. Vóór 1968 was het voor Nederlandse echt)paren vrijwel onmogelijk om kinderen van buiten Europa te adopteren.

Ondanks dat er een discrepantie bestaat tussen de statistieken van het CBS en de cijfers van Hoksbergen betekent dat niet dat deze gegevens onbruikbaar zijn. Beide datasets laten een trend zien. Er werden in de eerste jaren van de Adoptiewet merendeels Nederlandse kinderen geadopteerd. Deze trend zet zich door tot ongeveer in het midden van de jaren zeventig. Het aantal adopties van Nederlandse kinderen neemt in rap tempo af terwijl tegelijkertijd het aantal adopties van buitenlandse kinderen sterk toeneemt. Rond 1975 worden er voor het eerst meer buitenlandse

¹⁹⁷ Hoksbergen, *Vijftig jaar adoptie*, 7.

¹⁹⁸ Hoksbergen, *Vijftig jaar adoptie*, 7.

¹⁹⁹ Hoksbergen, *Vijftig jaar adoptie*, 7 en 65-66.

kinderen geadopteerd dan Nederlandse. Ondanks dat het aantal adopties van Nederlandse kinderen in de eerste helft van jaren zeventig sterk afnam, bleef het totale aantal adopties in Nederland tot het begin van de tachtiger jaren groeien, doordat het aantal adopties van buitenlandse kinderen sterker toenam dan het aantal adopties van Nederlandse kinderen afnam.

Ten Siethoff schreef in 1975 in het *Slotakkoord* van de Centrale Adoptieraad, dat er sinds de inwerkingtreding van de Adoptiewet in 1956 tot 1 januari 1974 12.201 adoptievonnissen waren uitgesproken. Binnen de 12.201 vonnissen werd in 408 gevallen (3,3%) het adoptieverzoek afgewezen. In 329 gevallen op grond van tegenspraak door één of allebei de biologische ouders en in 79 gevallen vond een negatieve uitspraak plaats door het feit dat niet voldaan kon worden aan één of meerdere voorwaarden voor adoptie. Binnen deze periode werden er 1570 positieve adoptievonnissen uitgesproken over buitenlandse kinderen, oftewel 13,4% van de in deze periode geadopteerde kinderen. Eén op de zeven adopties in deze periode betrof een buitenlands kind.²⁰⁰ Het relatieve aandeel van buitenlandse adoptiekinderen zou in de jaren daarna blijven stijgen, en vanaf 1975 zou het aandeel buitenlandse kinderen binnen adoptie voor het eerst groter zijn dan het aandeel Nederlandse kinderen. Het is een trend die zich hedentendage immer voortzet. Hoe kwam het dat er zich ineens zo'n grote trendbreuk voordeed en hoe beïnvloedde dat het Nederlandse adoptiebeleid?

2.2.2. *Maatschappelijke veranderingen en hun effect op interlandelijke adoptie*

De verklaring voor deze trendbreuk moet worden gezocht in de maatschappelijke veranderingen die zich in de periode van 1956 tot 1974 hebben voorgedaan. Deze maatschappelijke veranderingen, zoals de culturele revolutie in jaren zestig, de groeiende welvaart in de jaren zestig en zeventig en het algemeen goed worden van de televisie, hadden effect op zowel de aanbodzijde als vraagzijde binnen het adoptieveld. Eerder kwam al naar voren dat in de jaren vijftig ongehuwde moeders in Nederland een zeer groot aandeel hadden in de aanbodzijde van adoptie. Een buitenechtelijk kind werd door de maatschappij in die tijd als een schande ervaren. Het was om die reden dat veel van deze zogenaamde 'eerstemoeders' afstand deden van hun kind. De culturele revolutie in de jaren zestig bracht een grotere seksuele vrijheid met zich mee. Het aantal buitenechtelijke kinderen nam als gevolg daarvan toe. Er lag toen nog een schande op het hebben van een buitenechtelijk kind waardoor het aantal afgestane kinderen enorm toenam. Het opener worden van de samenleving zorgde er tegelijkertijd voor dat het taboe karakter dat lag op het adopteren van een kind langzaam verdween.²⁰¹ Deze twee veranderingen in zowel de aanbodzijde als vraagzijde verklaren het stijgende aantal adopties van Nederlandse kinderen eind jaren zestig en in de eerste paar jaar van de jaren zeventig.

Door de komst van betrouwbare voorbehoedsmiddelen, zoals de pil, het algemeen aanvaarden van het gebruik hiervan en de legalisering van abortus nam het aantal ongewenste voldragen zwangerschappen af. De invoering van de Algemene Bijstandwet, op 1 januari 1965 maakte het voor alleenstaande vrouwen financieel mogelijk om zelf voor hun kind te zorgen. De schande van het ongehuwd moederschap verminderde in de jaren zeventig. Tegelijkertijd werd het afstaan van

200 F.G.A. ten Siethoff, 'Adoptie in cijfers' in: *Centrale Adoptieraad Slotakkoord* (Den Haag 1975) 20.

201 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 60-61.

een kind in deze periode ook steeds meer als onacceptabel beschouwd.²⁰² Uit de bovenstaande cijfers blijkt dan ook dat het aantal adopties van Nederlandse kinderen begin jaren zeventig sterk afnam omdat er simpelweg minder Nederlandse kinderen beschikbaar waren voor adoptie.

In het geval van het overheidsbeleid omtrent abortus valt nog iets interessants op te merken. Tegenstanders van abortus binnen het parlement stelden eind jaren zestig en begin jaren zeventig regelmatig een verruiming van adoptiemogelijkheden voor om tot een vermindering van het aantal abortussen in Nederland te komen.²⁰³ Deze motivatie om tot een verruiming van de adoptiemogelijkheden te komen, komt de bij latere wetwijzigingen van de Adoptiewet niet naar voren en zal derhalve van weinig invloed zijn geweest.

Aan de vraagzijde in het adoptieveld zijn ook grote veranderingen te zien. Eind jaren zestig, begin jaren zeventig onder invloed van de culturele revolutie, werd adoptie een bekende en aanvaardbare wijze van gezinsvorming. Hoksbergen ziet dat als de 'eerste grote omslag in de adoptiewereld' en 'misschien wel de meest ingrijpende'.²⁰⁴ De motivatie voor echtparen om tot adoptie over te gaan veranderde in deze periode. Hoksbergen wijst in dit geval op de opkomst van de televisie die in de jaren zestig algemeen goed werd. Via de televisie werd het voor Nederlanders ineens mogelijk om de 'toestand in de wereld' te zien. Nederlanders kregen voor het eerst beelden binnen van de enorme armoede waarin kinderen in Derde Wereld in leefden. Veel Nederlanders voelden zich betrokken bij die ellende en het adopteren van zo'n kindje leek voor velen een manier om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de situatie aldaar. Het adopteren van een kindje uit de Derde Wereld leek een vorm van ontwikkelingshulp.²⁰⁵

Deze ontwikkelingen verklaren waarom er in het Nederlandse adoptieveld een grote trendbreuk is te zien in de herkomst van adoptiekinderen. Een dalend binnenlands aanbod, gepaard aan een blijvende kinderwens bij veel echtparen zorgde voor krapte op de binnenlandse adoptiemarkt. De televisie bracht de deplorabele toestand waar veel kinderen in de Derde Wereld in leefden in beeld met als gevolg dat veel mensen interlandelijke adoptie als een aanvaardbare manier van gezinsuitbreiding begonnen te zien, waarbij tegelijkertijd een vorm van ontwikkelingshulp kon worden gepraktiseerd. Het is dan ook in deze periode dat, door het dalende aanbod en een blijvende of wellicht zelfs vergrote vraag naar adoptiekinderen, de wachtlijsten voor aspirant-adoptieouders steeds langer werden. Ter illustratie, in de periode 1970 tot en met 1975 werd in het arrondissement van de Amsterdamse Raad voor de Kinderbescherming, een totaal van 585 adopties aangevraagd. In 1970 waren dat 29 aanvragen en in 1975 was dat aantal opgelopen tot 172. In 1970 was bij negentig procent van de aanvragen ongewilde kinderloosheid de reden van het verzoek. Ter vergelijking, in 1975 was die reden voor een verzoek gedaald naar zesenvertig procent. Alhoewel het aandeel van ongewilde kinderloosheid als reden voor het verzoek ter adoptie relatief gezien sterk terugliep kan dat niet gesteld worden voor het absolute aantal verzoeken door ongewilde kinderloosheid. Het absolute aantal verzoeken ter adoptie, gemotiveerd vanuit ongewilde kinderloosheid liep op van 26

202 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 38 en 71.

203 TK 1968-1969, Handelingen 19 februari 1969, 5. en TK 1971-1972 Kamerstuk 10719 nr.6, 9.

204 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 61.

205 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 71.

verzoeken in 1970 tot 79 in 1975.²⁰⁶ Ik ben mij bewust dat het hier alleen de omgeving Amsterdam betrof, maar ik ben van mening dat dit als tekenend voor de algehele situatie in Nederland kan worden beschouwd.

2.3. De actoren binnen het Nederlandse interlandelijke adoptiebeleid

2.3.1. Justitie

De Nederlandse overheid had zoals gesteld officieel geen apart beleid voor interlandelijke adoptie. In de praktijk bleek het zeker in de jaren zestig zeer ingewikkeld om een buitenlands kindje te adopteren van buiten Europa. Dat blijkt uit het verhaal van de juriste Guusta Blaauw uit Bunnik. Het adopteren van een buitenlands kind bleek dermate ingewikkeld dat zij in 1964 een verzoekschrift bij het parlement indiende met als standpunt: 'ik wil een kind in nood helpen door het op te nemen in mijn gezin, zulke kinderen in nood zijn er over de hele wereld, maar; mijn poging om te helpen wordt belet door niet-openbare richtlijnen, die het Ministerie van Justitie kennelijk hanteert.'²⁰⁷ Uit dit incident kan worden opgemaakt dat het ministerie van Justitie onwelwillend stond tegenover interraciale adoptie. Bertha Stevenhaagen sprak in 1974 van een 'aversie tegen interlandelijke adoptie' eind jaren zestig bij het ministerie van Justitie.²⁰⁸ Een van de argumenten die Justitie aanvoerde tegen interlandelijke adoptie was de vrees voor de cultuurschok, in dit geval de cultuurschok die het kind zou meemaken! Daarnaast gebruikte Justitie het argument van de 'hoge' bevolkingsdichtheid in Nederland en daarmee verbonden de weigering om als immigratieland te willen optreden. Het vreemdelingenbeleid stond immigratie alleen toe als daarmee het landsbelang werd gediend. Stevenhaagen merkt daar wel bij op dat deze argumenten duidelijk te weerleggen waren, en dat gebeurde dan ook regelmatig.²⁰⁹ Een tekenend voorbeeld van hoe staatssecretaris van Justitie, Glastra van Loon (D66) in 1973 dacht over interlandelijke adoptie kwam naar voren naar aanleiding van enkele vragen die Eerste Kamerlid Schwarz (D66) hem op 23 oktober van datzelfde jaar voorlegde. Schwarz vroeg aan de staatssecretaris waarom er verschil bestond tussen het gezinsonderzoek bij aspirantadoptief-ouders die een buitenlands kind wilden adopteren ten opzichte van echtparen die een Nederlands kind wilden adopteren. Van Loon antwoordde, 'wanneer wij te maken hebben met buitenlandse pleegkinderen, wij een verschil in cultuurpatroon, in cultureel milieu in aanmerking moeten nemen bij de beoordeling, of een ouderechtpaar het geschikte echtpaar is voor de minderjarige uit dat andere land en dat wij helaas zelfs niet mogen aannemen in onze cultuur, dat

206 M.J. van Schijl en W. Schellinkhout-van der Plas, 'Selectie ja -selectie nee? Waarde en onwaarde van het gezinsonderzoek' in: W.H.G. Wolters ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Nijkerk 1978) 70.

207 Bertha Stevenhaagen, 'Vijf jaar wereldkinderen' *Wereldkinderen* 1/1976 3-6 als in R.A.C Hoksbergen ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Amersfoort 1979) 12.

208 Stevenhaagen, 'Vijf jaar wereldkinderen', 13.

209 Stevenhaagen, 'Vijf jaar wereldkinderen', 13.

een verschil in huidskleur voor de relatie tussen ouders en kind geen probleem zal opleveren.²¹⁰

Dergelijke argumenten, het cultuurargument en met name het overbevolkingsargument werden door het ministerie van Justitie in deze periode regelmatig gebruikt tegen immigratie. Wat in deze situatie opvallend is, was het feit dat Justitie het cultuurargument gebruikte op buitenlandse kinderen. Normaliter gebruikte Justitie dit argument op de Nederlandse samenleving, immigratie wordt door Justitie immer gezien als een risico voor de openbare orde. De cultuurschok die voort zou komen uit de komst van grote groepen immigranten wordt vaak aangedragen als argument voor een restrictief beleid.²¹¹

Het tweede tegenargument van Justitie -de woningnood, Nederland werd als 'vol' beschouwd- is in die zin vreemd daar buitenlandse adoptiekinderen geen nieuwe woningen behoeven. Zij komen immers bij hun adoptieouders te wonen die al over een woning beschikken en Justitie beschikte wat dat betreft over zekerheid, omdat aspirant-adoptieouders voordat zij een buitenlands kind konden adopteren eerst een gezinsonderzoek moesten ondergaan door de Kinderbescherming, die hen dan wel of niet geschikt achtte om een kind te adopteren. Daarnaast kon het argument van 'hoge' bevolkingsdichtheid van Nederland ook omgedraaid worden. Zo betoogde Eerste Kamerlid Zoutendijk (VVD) in 1972 dat bij de huidige continuering van de bevolkingsgroei in Nederland er over 450 jaar minder dan één vierkante meter land per persoon beschikbaar zou zijn. Om dat scenario te voorkomen moest Nederland volgens hem tot een verantwoorde bevolkingspolitiek overgaan. Hij zag behalve vrije verstrekking van anticonceptiemiddelen, afschaffing van de kinderbijslag en propaganda voor vrijwillige sterilisatie daarin ook een rol weggelegd voor de 'vereenvoudiging van de adoptiemogelijkheden'.²¹²

Toch is de houding van Justitie ten opzichte van interlandelijke adoptie in deze periode wel degelijk te verklaren. Het adoptiebeleid voorzag namelijk niet in een regeling of duidelijke richtlijnen omtrent interlandelijke adoptie. Het ministerie van Justitie stond daardoor vrij om haar eigen invulling te geven aan het beleid en kon daardoor haar eigen overtuigingen tot beleid maken via het toelatingsbeleid. Er bestonden in Nederland eigenlijk twee verschillende stelsels van regels en richtlijnen waar aspirant-adoptieouders mee te maken kregen als zij een kind uit het buitenland wilden adopteren. In de eerste plaats was er de Adoptiewet, deze bepaalde aan welke voorwaarden moest worden voldaan alvorens het mogelijk was om een kind via een rechterlijke uitspraak te adopteren. De Adoptiewet in Nederland was blind voor afkomst zolang aan de voorwaarden werd voldaan, zoals dat de aspirant-adoptieouders minimaal vijf jaar getrouwd waren en dat het te adopteren kind door hen beide verzorgd was gedurende de minimale verzorgingstermijn en dat er een positief oordeel van de Raad voor de Kinderbescherming voorhanden was, naar aanleiding van een gezinsonderzoek. De tweede set regels waar aspirant-adoptieouders die een buitenlands kind wilden adopteren mee werden geconfronteerd waren de richtlijnen die het ministerie van Justitie aanhield met betrekking tot de komst van het te adopteren kind. Tot 1967 waren deze richtlijnen ongepubliceerd en liepen mensen zoals Gusta Blaauw tegen een muur op in het geval zij een kindje

210 EK 1973-1974, Handelingen 23 oktober 1973, 30.

211 Stephen Castles en Mark J. Miller, *The age of migration. International populations movements in the modern world* (4e druk; New York 2009) 194.

212 EK 1971-1972, Handelingen 11 april 1972, 666.

van buiten Europa wilden over laten komen met de intentie dit te adopteren. Deze gang van zaken was tot weerzin van de vele aspirant-adoptieouders die zo snel mogelijk een buitenlands kind wilde adopteren. Als belanghebbenden is het niet verwonderlijk dat zij zich in de jaren zestig en zeventig steeds meer gingen organiseren om tot duidelijkere en ruimere wetgeving te komen met betrekking op het adopteren van buitenlandse, en dan met name niet-Europese, kinderen.

2.3.2. *Belangenorganisaties van adopterend Nederland*

Als we kijken naar deze actoren in de periode van 1956 tot 1974 in het adoptieveld zien we derhalve enkele grote veranderingen voortkomend uit verschuivingen in het maatschappelijk vlak. Twee belangrijke actoren in de aanloop naar de adoptiewetgeving in de jaren vijftig verliezen langzaam hun prominente positie, tegelijkertijd zien we enkele nieuwe actoren posities binnen het adoptieveld innemen. De F.I.O.M. verdween langzamerhand vrijwel geheel van het toneel. Zoals hierboven beschreven, zorgde de culturele revolutie in eerste instantie voor een groter aantal buitenechtelijke kinderen dat werd afgestaan. Begin jaren zeventig stortte dat aanbod van potentiële adoptiekinderen in door de komst van voorbehoedsmiddelen en een verandering in de perceptie over het afstaan van kinderen door alleenstaande moeders. Deze ontwikkelingen dienen als verklaring voor het feit dat de F.I.O.M. in deze periode haar prominente plaats in het adoptieveld langzaam verloor. De NVP daarentegen bleef zich bezighouden met adoptie, maar door de komst van een aantal nieuwe adoptieorganisaties kreeg de NVP concurrentie wat logischerwijs inhield dat de NVP relatief gezien binnen het adoptieveld minder belangrijk werd.

Daarnaast voorzag de Adoptiewet van 1956 in de oprichting van de Centrale Adoptieraad. De twee belangrijkste taken waren 'het uitbrengen van advies op de hem door de Raden voor de Kinderbescherming toegezonden verzoekschriften tot het uitspreken (en het herroepen) van adoptie' en 'het op verzoek of ambtshalve adviseren van de Minister van Justitie omtrent aangelegenheden het instituut der adoptie in het algemeen rakende.'²¹³ Met betrekking tot het landelijke adoptiebeleid werd de Centrale Adoptieraad, mede door haar taakomschrijving, in de jaren na haar oprichting een belangrijke gesprekspartner van het ministerie van Justitie. Dat valt op te maken uit het overzicht van beleidsadviezen gegeven door de Centrale Adoptieraad in haar bestaan. Vanaf 1956 tot en met 1973 gaf de Centrale Adoptieraad welgeteld achttien adviezen inzake adoptie aan de minister van Justitie.²¹⁴ De twee belangrijkste adviezen van de Centrale Adoptieraad hadden betrekking op de verzorgingstermijn, die in 1956 vastgesteld was op drie jaar. Mede dankzij de adviezen van de Centrale Adoptieraad werd de verzorgingstermijn in 1969 naar twee jaar verlaagd en vervolgens in 1974 naar één jaar.²¹⁵ Daarbij werd zij in beide gevallen bijgestaan door de adviezen van de Commissie-Wiarda, die op dat moment bezig was met een grote studie naar het Nederlands jeugdrecht.²¹⁶ Daarnaast had de Centrale Adoptieraad de taak om de mate van uniformiteit in de adviezen van de raden van de Kinderbescherming te vergroten. In het bestaan van de Centrale

213 F.G.A. ten Siethoff, 'Opdracht, taak en samenstelling Centrale Adoptieraad' in: *Centrale Adoptieraad Slotakkoord* (Den Haag 1975) 13.

214 Ten Siethoff, 'Beleidsadviezen van de Centrale Adoptieraad', 17.

215 R.A.C. Hoksbergen, 'De opkomst van de adoptie-organisaties' *Adoptie van kinderen uit verre landen* (Deventer 1979) als in idem ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Amersfoort 1979) 9.

Adoptieraad gaf de raad 12.201 adoptieadviezen. In slechts één procent van alle adopties deed de rechter uitspraak zonder advies van de Centrale Adoptieraad.²¹⁷ Uit de onderstaande tabel valt op te maken dat de Centrale Adoptieraad succesvol was in de uitvoering van haar taak om tot een hogere mate van uniformiteit in de adviezen van de Kinderbescherming te komen.

Tabel 3 Door Centrale Adoptieraad uitgebrachte adviezen, afwijkend van het voorlopige gevoel van de Raad voor de Kinderbescherming

Jaar	Totaal Aantal	Aantal	Percentage
1956/58	587	57	9,71
1959	493	35	7,09
1960	417	26	6,21
1961	524	17	3,24
1962	472	15	3,18
1963	365	9	2,47
1964	392	11	2,8
1965	449	2	0,44
1966	696	7	1,--
1967	929	3	0,32
1968	890	2	0,22
1969	1074	2	0,18
1970	1256	1	0,07

Bron: Bijlagen Memorie van Toelichting Kamerstuk 12134.²¹⁸

De commissie Wiarda gaf in 1971 in haar rapport *Jeugdbeschermingsrecht* het advies om de Centrale Adoptieraad op te heffen, omdat deze volgens de commissie haar taak als adviserend orgaan naar de Kinderbescherming had volbracht.²¹⁹

Door de verschuivingen binnen het adoptieveld ontstond er niet alleen ruimte voor, maar ook behoefte aan nieuwe organisaties die zich richtten op interlandelijke en interrassiale adoptie. Zo werd in 1969 de Stichting Interlandelijke Adoptie (SIA) opgericht, deze zou tot 1975 actief blijven. De oprichting van de SIA op 1 mei 1969 hing nauw samen met de onrust in Zuidoost-Azië. Het initiatief voor de oprichting kwam van mevrouw Den Doolaard, echtgenote van de bekende Nederlandse schrijver Jan de Hartog. De gevolgen van verschillende oorlogen, met name die in Vietnam en Korea, kwamen via televisie-uitzendingen onder de ogen van de Nederlandse samenleving. De televisie maakte zo de tienduizenden ontheemde kinderen aldaar zichtbaar. Met name een televisie-uitzending van *Mies en Scène* in februari 1967, waarin Jan de Hartog op de bank bij Mies Bouwman opriep tot daadwerkelijke hulp aan de duizenden vondelingen en wees- en gemengd bloedige kinderen die als gevolg van de oorlogen alleen waren komen te staan. Als direct

216 J. Wiarda, *Jeugdbeschermingsrecht* (Den Haag 1971) 126-127

217 Hoksbergen, 'De opkomst van de adoptie-organisaties', 9.

218 TK 1972-1972, Kamerstuk 12134 nr.4, 5.

219 Wiarda, *Jeugdbeschermingsrecht*, 125-139.

gevolg van deze uitzending werd het comité 'Actie Hulpverlening aan Vietnamese en Koreaanse kinderen' opgericht. Het comité werd al spoedig na de oprichting overspoeld door mensen die graag een dergelijk hulpbehoevend kindje in hun gezin wilden opnemen. Hieruit zou twee jaar later de SIA voortkomen.²²⁰

Ook de vereniging Wereldkinderen werd op 17 april 1971 naar aanleiding van een televisie-uitzending opgericht.²²¹ De directe aanleiding voor de oprichting van de vereniging kan gevonden worden in de onvrede die veel mensen hadden met beleid van het ministerie van Justitie met betrekking op interlandelijke adoptie. In een televisie uitzending, *Groot uur U* van de VARA liet Koos Postema vallen dat er niet genoeg kinderen zouden zijn die voor adoptie in aanmerking zouden komen. De juriste Guusta Blaauw was toentertijd al jaren bezig met het proberen om een buitenlands kind te adopteren en zij voelde zich daarbij, zoals eerder vermeld, tegengewerkt door het ministerie van Justitie. Naar aanleiding van de uitspraak van de heer Postema besloot zij de VARA op te bellen die haar in contact bracht met Postema die haar door verwees naar de toenmalige ombudsman, Marcel van Dam. Van Dam verdiepte zich vervolgens in de stand van zaken omtrent interlandelijke adoptie. Hij kwam tot de conclusie dat er veel tegenstrijdigheden bestonden in het beleid van het ministerie van Justitie en besloot vervolgens een televisie-uitzending van zijn ombudsmanprogramma aan de situatie te wijden. In de uitzending werd een beroep gedaan op mensen die zich wilden inzetten voor de zaak en zo vormde de uitzending de directe aanleiding voor de oprichting van de vereniging Wereldkinderen. Het aantal reacties was zo groot dat er werd gekozen om een bijeenkomst te realiseren. Tijdens die vergadering werd de wens van mevrouw Blaauw, het opzetten van een pressiegroep om tot verbetering van de richtlijnen van Justitie te komen, verwezenlijkt.²²²

De oorsprongsgeschiedenis en de doelstelling van de vereniging maakten dat Wereldkinderen een zeer activistische houding had richting het ministerie van Justitie. Vanaf de oprichting maakte Wereldkinderen een zeer professionele en actieve indruk, daarnaast had de vereniging oog voor een wetenschappelijke benadering van het verschijnsel buitenlandse adoptie.²²³ De wens voor een meer wetenschappelijke benadering zou in 1979 leiden tot de publicatie *Adoptie van kinderen uit verre landen*²²⁴, het eerste empirische onderzoek over buitenlandse adoptiekinderen in Nederland.²²⁵ Dat is echter zeer zeker niet de enige verdienste van de vereniging Wereldkinderen.

Het ledenaantal van de vereniging groeide de eerste jaren in hoog tempo. Eind 1974 bestond de vereniging uit meer dan 1700 leden. Een dergelijk ledenaantal betekende logischerwijs dat het ministerie van Justitie niet om de vereniging heen kon. Er dient daarnaast rekening gehouden te

220 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 63.

221 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 74.

222 Stevenhaagen, 'Vijf jaar Wereldkinderen', 12.

223 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 75.

224 R.A.C. Hoksbergen ed., *Adoptie van kinderen uit verre landen* (Deventer 1979).

225 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 76.

worden met het feit dat het type mensen dat zich aansloot, volgens Hoksbergen, relatief hoogopgeleid was en zeer betrokken bij de situatie van interlandelijke adoptie in Nederland. Dat maakte de vereniging al snel een geduchte gesprekspartner van Justitie omtrent het landelijke beleid aangaande interlandelijke adoptie.²²⁶

2.4. Het interlandelijk adoptiebeleid in beweging

2.4.1. Justitie

Het ministerie van Justitie zag zich als eindverantwoordelijke vanaf de jaren zeventig geconfronteerd met een groeiende druk van de grote en kleine organisaties die zich met adoptie bezighielden. De Adoptiewet van 1956 maakte in theorie geen onderscheid tussen adoptie van Nederlandse kinderen en buitenlandse kinderen, de praktijk bleek een stuk complexer. Doordat er in theorie geen onderscheid werd gemaakt bevond interlandelijke adoptie zich in deze periode in een regelgevingsvacuüm en het stond Justitie dus vrij om dat naar eigen inzicht invulling te geven. In de jaren vijftig bestond er echter nog niet zoveel bezwaar tegen de wetgeving en richtlijnen van het ministerie van Justitie. Dat moet volgens Hoksbergen vooral begrepen worden vanuit de omstandigheid dat er in deze periode nog maar weinig belangstelling bestond voor het adopteren van kinderen. En het adopteren van buitenlandse kinderen werd volgens hem al helemaal als uitzonderlijk beschouwd. Daar kwam pas verandering in toen het aantal Nederlandse kinderen dat werd afgestaan ter adoptie sterk terug begon te lopen.²²⁷ In het begin van de jaren zestig lag het aantal adopties van Nederlandse kinderen vrij laag, met een dieptepunt in 1961. Dit was nog voordat maatschappelijke veranderingen voor een toename in het aantal adoptabele kinderen binnen Nederland zorgden. Maar ook toen, in het begin van de jaren zestig, had het lage aanbod van adoptabele kinderen in Nederland effect op de praktijk.

In 1962 werd minister van Justitie Beerman (CHU) door de vaste Commissie van Justitie in het verslag naar aanleiding van een wetsvoorstel waardoor adoptie tijdelijk mogelijk werd in afwijking van sommige bepalingen, gewezen op het feit, 'dat adoptie naar Nederlands recht wel heel moeilijk is.' 'Een gevolg van deze strenge bepalingen is, dat Nederlandse echtparen, in plaats van Nederlandse kinderen te adopteren, „uitwijken” naar buitenlandse kinderen, die zij dan in hun gezin opnemen in de hoop, dat zij deze kinderen later zullen kunnen adopteren.'²²⁸ Het wetsvoorstel had betrekking op echtparen die voordat de Adoptiewet van kracht was een kind hadden opgenomen maar dat bij inwerkingtreding van de wet meerderjarig was en derhalve niet geadopteerd kon worden.²²⁹ De Vaste Commissie wees de minister op het feit dat in de laatste jaren steeds meer Griekse kinderen in Nederlandse gezinnen werden opgenomen, waarbij de adoptie door een Griekse rechter was uitgesproken. Een vraag die rees was of een dergelijke adoptie-uitspraak van een buitenlandse

226 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 74 en 81.

227 Hoksbergen, 'De opkomst van de adoptie-organisaties', 9.

228 TK 1961-1962, Kamerstuk 6569 nr.4, 1.

229 TK 1961-1962, Kamerstuk 6569 nr.1-2, 1.

rechter rechtsgeldig was in Nederland en zo niet, of een Nederlandse rechter opnieuw een adoptie-uitspraak moest doen over het desbetreffende kind. Een deel van de commissie was van mening dat, als de openbare orde niet in het geding was, de buitenlandse uitspraak in Nederland erkent moest worden. Een deel van de commissie was een echter andere mening toegedaan. Zo valt te lezen: 'Van andere zijde werd hiertegen aangevoerd, dat een vergemakkelijking van de adoptie van buitenlandse kinderen bepaald minder wenselijk zou zijn dan een verzachting van de voorwaarden waaronder Nederlandse kinderen kunnen worden geadopteerd. Het is toch natuurlijker, dat Nederlandse echt)paren kinderen van Nederlandse afkomst adopteren dan kinderen van buitenlandse ouders.'²³⁰ De Vaste Commissie vroeg daarnaast aan de minister of de minister enige gegevens omtrent deze verschijnselen kon geven, en of de omvang aan het toenemen was.

Een kleine maand later antwoordde minister Beerman dat de Nederlandse bepalingen omtrent adoptie inderdaad streng waren, ook in vergelijking met andere landen. Hij wees in dat verband op de vergaande gevolgen van een adoptie naar Nederlands recht. Maar het feit dat sommige echt)paren naar het buitenland uitweken om een kind op te nemen of te adopteren had volgens hem een andere oorzaak. 'Voor zover hiertoe de neiging bestaat, is dit naar zijn mening niet een gevolg van de strenge bepalingen van de Nederlandse Adoptiewet, doch van het feit, dat er in ons land sprake is van een tekort aan kinderen, die voor adoptie in aanmerking komen, zulks in tegenstelling tot sommige andere landen.'²³¹ In antwoord op de verdere vragen wees de minister op het feit dat er volgens zijn gegevens, tot en met jaar 1961 71 buitenlandse kinderen in Nederland waren geadopteerd. Het aantal kinderen dat door Nederlanders in het buitenland was geadopteerd was daarentegen volgens hem niet precies na te gaan. 'Wel is echter duidelijk gebleken, dat zowel de opnemings van buitenlandse pleegkinderen als het adopteren door Nederlanders in het buitenland in omvang toeneemt.' aldus de minister.²³² We kunnen hier spreken van een precedent. Het lage aantal adoptabele kinderen in het begin van de jaren zestig zorgde ervoor dat echt)paren naar het buitenland uitweken om aan een kind te komen. Vanaf het midden van de jaren zestig, als gevolg van de maatschappelijke veranderingen, nam het aantal adoptabele kinderen in Nederland enorm toe. Maar toen ook dat aanbod na verloop van tijd begon op te drogen, zocht adopterend Nederland andermaal het buitenland op. Het verschil lag echter in het feit dat het buitenland niet meer vrijwel alleen uit Europa bestond.

2.4.2. *De richtlijnen van 1967*

Justitie was niet blind voor de veranderingen die zich in de jaren zestig afspeelden binnen het Nederlandse adoptieveld. Zij zag een de toenemende belangstelling voor buitenlandse adoptiekinderen, die werd veroorzaakt door een toenemende vraag naar adoptiekinderen, veroorzaakt door het verdwijnen van het taboe dat lag op adoptie als gezinsuitbreiding. Dit bracht echter nieuwe problemen met zich mee. De vraag of rechtmatig afstand was gedaan van kinderen onttrok zich immers aan de waarneming van de Nederlandse kinderbescherming. Daarbij was Justitie zich bewust van het feit dat de komst van buitenlandse adoptiekinderen de Nederlandse overheid

230 TK 1961-1962, Kamerstuk 6569 nr.4, 1.

231 TK 1961-1962, Kamerstuk 6569 nr.5, 1.

232 TK 1961-1962, Kamerstuk 6569 nr.5, 2.

met extra verantwoordelijkheid belastte.²³³ Door de groeiende druk van buiten en de discussies binnen het parlement moest het ministerie wel actie ondernemen.

In 1967 kwam zij daarom naar buiten met de eerste 'Richtlijnen opnemings buitenlandse pleegkinderen'.²³⁴ De richtlijnen van Justitie met betrekking tot het opnemen van buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie waren een beperking op de bestaande wetgeving maar maakten voor een groot deel een einde aan de willekeur die veel aspirant-adoptieouders dachten waar te nemen. Volgens de beleidsnota *Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding* uit 1980, waren de richtlijnen van 1967 bedoeld om 'enig overheidstoezicht op de binnenkomst van buitenlandse adoptief-pleegkinderen te kunnen uitoefenen'.²³⁵

Kort geschetst bestonden er voor Justitie twee gronden waarop mensen een buitenlands pleegkind konden opnemen, dit moest navolgend op de bestaande wetgeving altijd in het belang van het kind zijn. De eerste grond was zogezegde 'morele verplichtingen, voortvloeiende uit familie- of nauwe vriendschapsbanden'.²³⁶ De tweede grond bestond uit 'gezinsomstandigheden der (aspirant-)pleegouders, die tot opnemings van een pleegkind nopen'.²³⁷ Aan beide gronden waren restricties verbonden, het is voor dit onderzoek niet noodzakelijk om dieper in te gaan op de eerste categorie, aangezien het merendeel van de verzoeken in de tweede categorie viel. In de eerste plaats kwamen uitsluitend verzoeken in aanmerking die betrekking hadden op een kind beneden de leerplichtige leeftijd. Er konden dus alleen zéér jongen kinderen uit het buitenland geadopteerd worden (leeftijdscriterium). Daarbij kwamen in beginsel verzoeken van echtparen die twee of meer eigen- of pleegkinderen hadden niet in aanmerking (getalscriterium), evenals verzoeken voor de toestemming van meer dan één pleegkind tegelijk.²³⁸ Deze richtlijnen waren het eerste stuk wetgeving in Nederland dat specifiek gericht was op interlandelijke adoptie. Hierbij dient echter vermeld te worden, dat ondanks dat de richtlijnen van 1967 spreken over 'buitenlandse' kinderen hier toch alleen maar Europese kinderen mee werden bedoeld. Het adopteren van kinderen uit bijvoorbeeld Azië werd door Justitie nog steeds onmogelijk gemaakt.

2.4.3. Commissie Buitenlandse Pleegkinderen

Op 14 december 1967 installeerde toenmalige minister van Justitie Polak (VVD), de Commissie Buitenlandse Pleegkinderen, die de opdracht kreeg om te adviseren over de vraag of de richtlijnen voor het opnemen van buitenlandse pleegkinderen, wijzigingen en of aanvullingen dienden te

233 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.1-2, 9.

234 *Staatscourant* 16 Juni 1967 nr.115 als in TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr. 2, 31.

235 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.2, 9.

236 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.2, 9.

237 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.2, 9.

238 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.2, 9.

ondergaan.²³⁹ De oprichting van deze Commissie was een direct gevolg van het verzoekschrift van mevrouw Guusta Blaauw. Haar eerder genoemde verzoekschrift was in eerste instantie gericht op het standpunt dat zij graag een kind wilde adopteren vanuit buiten Europa. Later, zo blijkt uit de bevindingen van Commissie voor Verzoekschriften van 27 juni 1967 aangaande het verzoekschrift van mevrouw Blaauw, was het de intentie om niet één maar om vanuit een particulier initiatief 'maximaal honderd zeer jonge kinderen uit Zuid-Vietnam naar Nederland'²⁴⁰ over te brengen. Haar verzoek spitste zich toe op een pleidooi om belemmerende maatregelen voor dit initiatief resulterend uit het toenmalige toelatingsbeleid uit de weg te ruimen. De bevindingen van de Commissie voor de Verzoekschriften resulteerde in het verzoek aan de minister van Justitie om 'na te gaan of, en zo ja, welke wijzigingen en aanvullingen - waaronder eventueel nieuw te stellen organisatorische voorwaarden - de richtlijnen voor opnemings van buitenlandse pleegkinderen dienen te ondergaan.'²⁴¹ De commissie was van mening dat het getalscriterium in de richtlijnen 1967 geen bezwaar zou moeten zijn voor inwilliging van een verzoek tot beginseltoestemming, omdat geenszins vaststond dat het belang van het buitenlandse pleegkind minder gediend zou zijn door opnemings in een kinderloos gezin of in een gezin met maar één kind.²⁴² In de behandeling van het verslag van de commissie door de Tweede Kamer kwam Kamerlid Boertien (ARP) daar op terug. Het probleem van aspirant-adoptieouders die een buitenlands kind wilde adopteren, was dat ondanks dat de Adoptiewet van 1956 in geheel niet voorzag in een getalscriterium, zij toch op basis van hun gezinsgrootte niet in staat werden gesteld om een buitenlands kind te adopteren. De gezinsomvang deed volgens de wet niet ter zake, de rechter was vrij om te beslissen of de adoptie in het kennelijk belang van het kind was en het stond hem of haar dan ook vrij om rekening te houden met de gezinsomvang. Het probleem van aspirant-adoptieouders lag in het feit dat hun adoptieverzoek de rechter nooit bereikte, omdat hun verzoek voor een verklaring van in beginsel geen bezwaar voortijdig werd afgewezen door Justitie als het gezin uit twee of meer kinderen bestond.²⁴³ Het adoptiekind kreeg derhalve geen toestemming om naar Nederland te komen. Deze praktijk was precies datgene waar onder andere mevrouw Blaauw tegenaan liep toen zij in eerste instantie een kind uit het buitenland wilde adopteren.

In dezelfde periode als waar het voorgaande in werd behandeld was ook het eerdergenoemde comité 'Actie Hulpverlening aan Vietnamese en Koreaanse kinderen' onder leiding van mevrouw Den Doolaard actief. Circa 800 mensen hadden zich meteen na de televisie-uitzending van Jan de Hartog aangemeld.²⁴⁴ Op de vraag van de heer Boertien aan de minister van Justitie Polak op 19 oktober 1967 welke conclusies de minister verbond aan de bevindingen van de Commissie voor

239 TK 1967-1968, Handelingen 14 december 1967, 699.

240 TK 1967-1968, Kamerstuk 9044 nr.6, 1.

241 TK 1967-1968, Kamerstuk 9044 nr.6, 2.

242 TK 1967-1968, Kamerstuk 9044 nr.6 1-2.

243 TK 1967-1968, Handelingen 21 september 1967, 74-75.

244 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 63.

Verzoekschriften antwoordde Polak dat hij bezig was een 'kleine commissie te vormen, die tot taak krijgt de richtlijnen te onderzoeken.'²⁴⁵ Daarbij merkte de minister op dat hij intussen 500 verzoeken had ontvangen, die het comité onder leiding van Den Doolaard had verzameld, om een Vietnamees of Koreaans pleegkind te adopteren.

Ongeveer drie maanden later, in maart van 1968, kwam de Commissie Buitenlandse Pleegkinderen met haar eerste interim-rapport. De beoogde voorstellen waren bedoeld om op een zo kort mogelijke termijn een oplossing te zijn voor problemen die zich voordeden bij verzoeken tot toelating van Koreaanse en in mindere mate Vietnamese kinderen. Deze kinderen kwamen namelijk niet in aanmerking volgens de bestaande richtlijnen omdat 'De richtlijnen waren geschreven voor de toenmalige situatie, waarin niet-Europese buitenlandse pleegkinderen nauwelijks een rol speelden.'²⁴⁶ De richtlijnen van 1967 waren dus niet opgesteld met interracial adoptie in het achterhoofd. De betrekkelijk korte tijdspanne tussen de richtlijnen van 1967 en het interim-rapport van de commissie kan mijns inziens geïnterpreteerd worden als dat Justitie overvallen werd door de verschuiving in het Nederlandse adoptieveld.

De bevindingen in het interim-advies van de Commissie Buitenlandse Pleegkinderen vormden op sommige punten een uitbreiding en op andere punten een beperking op de bestaande richtlijnen van 1967. Het was daarentegen geen advies omtrent de toelating van buitenlandse pleegkinderen in het algemeen. De commissie wilde een dergelijk advies tot later uitstellen. In de eerste plaats stelde de commissie een uitbreiding op het getalscriterium voor. De richtlijnen van 1967 stelden dat aspirant-adoptieouders niet twee of meer eigen en/of pleegkinderen mochten hebben om een positief antwoord te krijgen op het verzoek tot een beginseltoestemming van Justitie. De commissie was van mening dat niet de grootte van het gezin in het algemeen, maar de 'geschiktheid van het opvoedingsmilieu in concreto als criterium voor de beslissing op het verzoek moeten dienen.'²⁴⁷ Daarnaast was de commissie van mening dat de maximum leeftijd van een buitenlands kind ter opname in een gezin niet meer dan vier jaar mocht zijn. De voorstellen van de commissie zijn door de minister van Justitie overgenomen. Op 3 november 1969 bracht de commissie haar eindrapport uit. In haar advies beperkte de commissie zich tot een structurele opzet met betrekking tot de opnemings van kinderen van buiten Europa en dan met name uit Zuid-Korea en eventueel Zuid-Vietnam. Deze beslissing kan mijns inziens toegerekend worden aan de druk van de comités van mevrouw Den Doolaard en mevrouw Blaauw.

Daarbij kan worden geconcludeerd dat uitkomsten van de rapporten van de Commissie Buitenlandse Pleegkinderen zoals deze zijn overgenomen door de minister slechts voor een kleine beleidswijziging hebben gezorgd. Er kwam immers geen algemene regeling omtrent de adoptie van niet-Europese kinderen. De nieuwe richtlijnen golden alleen voor Korea en Vietnam. Indien aspirant-adoptieouders een buitenlands kind uit een ander niet-Europees land wensten te adopteren liepen zij nog steeds tegen het restrictieve beleid van het ministerie van Justitie aan. Zij kregen geen beginseltoestemming waardoor het adoptietraject bij de eerste stap al werd afgebroken. Het is niet

245 TK 1967-1968, Handelingen OCV / UCV 19 oktober 1967, C51-C52.

246 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.1-2, 9.

247 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.1-2, 10.

verwonderlijk dat deze belemmering tot veel onvrede leidde bij adopterend Nederland.²⁴⁸

Het is het vermelden waard dat minister Polak ervan uitging dat ondanks het feit dat er volgens de minister 'een groot aantal aanhangige verzoeken om toelating van Zuid-Koreaanse en Zuid-Vietnamese kinderen'²⁴⁹ waren, het aantal buitenlandse kinderen dat uit Korea bij Nederlandse pleeggezinnen zou worden geplaatst minimaal zou zijn. Op 20 januari 1969, wederom in antwoord op vragen van Tweede Kamerlid Boertien aangaande een voorlichtingsbijeenkomst voor maatschappelijk werkers en andere betrokkenen over de problemen die zich voordeden bij interlandelijke adoptie uit Korea waar het ministerie van Justitie geen medewerking aan wilde geven antwoordde minister Polak: 'Hoewel pogingen worden gedaan die contacten uit te breiden, mag bij verzoekers niet de verwachting worden gewekt, dat op korte termijn op de komst van tientallen Koreaanse kinderen valt te rekenen.'²⁵⁰ De minister doelde hierbij op contacten in Korea waarlangs Koreaanse kinderen naar Nederland zouden komen. In 1969 werden er 10 Koreaanse kinderen geplaatst. In 1970 was dat aantal toegenomen tot 110 kinderen!²⁵¹

2.4.4. De richtlijnen van 1974

In januari 1972 werd opnieuw een beroep gedaan op de Commissie Buitenlandse Pleegkinderen. Stichting Wereldkinderen en de Nederlandse Stichting voor Interlandelijke Adoptie drongen beide via verschillende verzoeken aan op wijzigingen van de richtlijnen. De commissie werd verzocht te adviseren omtrent de vraag of, en zo ja, in hoeverre een verruiming wenselijk zou zijn van de geldende voorwaarden voor het opnemen van een buitenlands pleegkind en daarbij aandacht te schenken aan de vraag of beperkingen dienden te worden opgelegd met betrekking tot het aantal eigen kinderen en/of op te nemen buitenlandse pleegkinderen.²⁵² Men wilde graag een verruiming van de toelatingseisen die het ministerie van Justitie hanteerde, omdat deze te streng zouden zijn. Dat dit niet alleen bepleit werd door de verschillende organisaties die zich met adoptie bezighielden blijkt uit het betoog dat Kamerlid Haas-Berger (PvdA) hield op 17 oktober 1972. Zij drong er naar aanleiding van een congres van de Maatschappij tot Bevordering van de Geneeskunst bij minister Van Agt (KVP) op aan om tot ruimere toelatingseisen te komen, omdat 'Gebleken is immers, dat een groot aantal echtparen kinderloos blijft en dat hierdoor velen psychische stoornissen krijgen.'²⁵³ Een ander gevolg van het restrictieve toelatingsbeleid, waren de wachtlijsten waar mensen mee geconfronteerd werden als zij zich inschreven bij een adoptieorganisatie. Adoptieorganisaties zoals Wereldkinderen, kregen per jaar maar een gelimiteerd aantal kinderen binnen om te distribueren over de mensen die

248 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 75.

249 TK 1967-1968, Kamerstuk 9666 nr.2, 3.

250 TK 1968-1969, Aanhangsel tot het verslag van de handelingen der Tweede Kamer 324, 657.

251 Hoksbergen, 'Vijftig jaar adoptie', 7.

252 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.1-2, 10.

253 TK 1971-1972, Handelingen 17 oktober 1972, 381.

op wachtlijst stonden om een adoptiekind op te nemen. Dit had tot het gevolg dat echtparen zich bij verschillende adoptieorganisaties inschreven in de hoop zo snel mogelijk een kind te ontvangen. Op 1 januari bedroeg het aantal aspirant-adoptieouders in Nederland 3077. Hiervan hadden 370 echtparen zich ingeschreven bij twee instellingen, 319 echtparen bij drie instellingen en 35 echtparen bij maar liefst vier instellingen.²⁵⁴

Op 10 april 1973, kwam de Commissie Buitenlandse Pleegkinderen dan eindelijk met haar Nader Rapport, maar met name Wereldkinderen was niet tevreden met het rapport ondanks dat er toch een grote verruiming van de geldende richtlijnen werd voorgesteld. De belangrijkste conclusie van de adviescommissie was immers dat het toelatingsbeleid met betrekking tot buitenlandse adoptiefkinderen van algemene strekking diende te zijn!²⁵⁵ Dat hield in dat, volgens de commissie, het toelatingsbeleid voor alle landen gelijk diende te zijn, en er dus geen onderscheid meer werd gemaakt tussen kinderen uit Europa en uit de rest van de wereld. De voorstellen waren echter volgens Wereldkinderen voor verschillende interpretaties vatbaar. De regeling zou niet ver genoeg gaan. Wereldkinderen publiceerde daarop een Nota bij het Nader Rapport met daarin onder andere kritiek op de ontwerp-richtlijnen. Daarnaast stelde de stichting voor om tot een centraal adoptiebureau te komen, een plan waaruit later Stichting Nederlands Bureau voor Interlandelijke Adoptie en Jeugdwelzijn, kortweg B.I.A. zou voortkomen.²⁵⁶ In het Nader Rapport adviseerde de commissie om een maximum leeftijdsverschil tussen elk van de aspirant-adoptieouders en het adoptiekind van 35 jaar aan te houden.²⁵⁷ Dat zou betekenen dat, aangezien buitenlandse adoptiefkinderen de leerplichtige leeftijd nog niet mochten hebben bereikt om toegelaten te worden, aspirant adoptiefouders nog voor hun dertigste met het adoptietraject moesten beginnen. De vereniging Wereldkinderen kwam daarop met een 'fors protest'.²⁵⁸ In de Eerste Kamer werd dit protest verwoord door Kamerlid Schwarz (D66). Schwarz noemde het geadviseerde leeftijds criterium van 35 jaar 'bespottelijk'.²⁵⁹ Waarop hij vervolgens aan staatsecretaris Van Loon middels een rekensom liet zien dat een dergelijke verlaging van het leeftijds criterium in zijn ogen zeer ongewenst was. Hij stelde een relatie voor waarbij de man 30 en zijn vriendin 25 jaar oud waren en gingen trouwen met een kinderwens. Na één á twee jaar gebeurt er niks. Daarna gaan ze naar de dokter waarop er via de medische weg het één en ander wordt geprobeerd, doch zonder succes. Inmiddels is het echtpaar drie jaar verder wanneer blijkt dat het onmogelijk is om zelf een kind te krijgen. De man is in dit voorbeeld dan al 35 jaar voordat duidelijk wordt dat adoptie de enige mogelijkheid is om de kinderwens te vervullen. En dan moet nog aan de adoptieprocedure begonnen worden. In het licht van dit voorbeeld aangaande het leeftijds criterium sprak Schwarz de staatsecretaris toe: 'Ik wil heel

254 TK 1971-1972, Handelingen OCV / UCV 19 juni 1972, D7.

255 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.1-2, 10-11.

256 Stevenhaagen, 'Vijf jaar Wereldkinderen', 13.

257 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.1-2, 10.

258 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 129.

259 EK 1973-1974, Handelingen 23 oktober 1973, 22.

ernstig vragen, dit nog eens zeer goed te overdenken, de leeftijdslimiet gewoon te laten vervallen en wat de wet in dezen voorschrijft aan te houden.²⁶⁰ Staatsecretaris van Loon noemde daarop de berekeningen van Schwarz 'overtuigend' en stelde voor om het advies van de commissie omtrent het leeftijdscriterium niet over te nemen.²⁶¹

Naast het restrictieve toelatingsbeleid dat het ministerie voerde in deze periode waren er nog andere punten binnen het beleid die op kritiek konden rekenen van aspirant-adoptieouders. Zoals gezegd leidde de scheefgroei van vraag en aanbod van adoptabele kinderen in Nederland vanaf het einde van de jaren zestig tot lange wachtlijsten. Het verkorten van de verzorgingstermijn van drie jaar, naar twee in 1968 en later naar één jaar in 1974 veranderde niets aan die situatie. De Raden van de Kinderbescherming die tot taak hadden het gezinsonderzoek te doen waren niet toegerust op deze nieuwe verantwoordelijkheid, zeker niet toen het aantal aanvragen tot adopties begon te stijgen. De minderingen in de verplichtte verzorgingstermijn hadden daarnaast het effect dat zij het systeem verder belastten. Bij elke vermindering van de verzorgingstermijn wordt de wachttijd tot men kan adopteren verkort, wat tot gevolg heeft dat er weliswaar eenmalig maar toch een significante stijging van het aantal echtparen dat met het door hun verzorgde kind in aanmerking komt voor adoptie. Van de 3077 aspirant-adoptieouders, die Nederland telde op 1 januari 1972, waren 1266 echtparen op 31 december 1971 nog niet in onderzoek genomen.²⁶² Daar kwam nog bovenop dat het ministerie van Justitie in de jaren zeventig bezuinigingen moest doorvoeren die direct invloed hadden op het subsidiebeleid en daarmee de kinderbescherming raakten. Een algemene regeling van het toelatingsbeleid met betrekking op adoptiekinderen voorzag wel in een groei van het aantal adoptabele kinderen, maar zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken, kwam daarmee het systeem verder onder druk te staan. De Stichting Interlandelijke Adoptie en de vereniging Wereldkinderen verwoordden de vele irritaties die het interlandelijke adoptiebeleid van het ministerie van Justitie bij de aspirant-adoptieouders opriep. Maar ook de Nederlandse Vereniging van Pleegouders en in mindere mate de F.I.O.M. lieten van zich horen. Er kan geconcludeerd worden dat de aspirant-pleegouders die hun zinnen vanaf het midden van de jaren zestig hadden gezet op het adopteren van niet-Europese kinderen, door middel van hun organisaties zeer succesvol zijn geweest in het opengooien van het Nederlandse toelatingsbeleid met betrekking tot adoptiekinderen.

Op 1 maart 1974 traden de nieuwe 'richtlijnen opnemning buitenlandse pleegkinderen' in werking, een algemene regeling waarbij het leeftijdscriterium van 35 jaar niet was overgenomen maar op 40 jaar bleef staan.²⁶³ Het feit dat het hier een algemene regeling betrof, waarbij alle aspirant-adoptieouders ongeacht waar zij hun adoptiekind vandaan trachtten te halen, aan dezelfde eisen moesten voldoen, kan gezien worden als een prestatie van formaat. Des te meer omdat het Nederlandse vreemdelingenbeleid ten aanzien van alle andere vormen van immigratie in deze periode alleen maar restrictiever werd.²⁶⁴ Maar daar adoptie in Nederland altijd in het 'kennelijk belang' van het kind moest zijn, kan worden opgemerkt dat de houding van de

260 EK 1973-1974, Handelingen 23 oktober 1973, 22.

261 Ek 1973-1974, Handelingen 23 oktober 1973, 30.

262 TK 1971-1972, Handelingen OCV / UCV 19 juni 1972, D7.

263 TK 1979-1980, 16194 nr.1-2, 11.

aspirant-adoptieouders wellicht iets te positief was, er was vrij weinig informatie voor handen of het naar Nederland halen en groot brengen van bijvoorbeeld een Koreaanse kindje uiteindelijk wel in het beste belang was van dat kind. Dat is een discussie op zich die ik hier niet wil voeren. Wat ik hierover wel wil zeggen is dat er natuurlijk geredeneerd kan worden dat bepaalde kwetsbare kinderen hoogstwaarschijnlijk wel beter af zouden zijn bij een Nederlands gezin, bijvoorbeeld kinderen met een geestelijke of fysieke handicap. Deze kinderen kwamen daarentegen volgens staatsecretaris Glastra van Loon niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning.²⁶⁵ En zij konden derhalve niet geadopteerd worden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Nederlandse interlandelijke adoptiebeleid toch niet zo zeer in 'kennelijk belang van het kind' stond als dat het deed voorkomen.

2.5. Conclusie

Teruggrijpend op de theorie kan er voor het ministerie van Justitie naar mijn mening gesproken worden van een beleids crisis, incrementele wijzigingen zoals het opstellen van interlandelijke adoptie van Korea en Vietnam waren niet afdoende om de druk van de ketel te halen. De adoptiewetgeving zoals deze in 1956 was opgetekend was bedoeld voor binnenlandse adoptie en in het totstandkomingsproces werd vrijwel geen rekening gehouden met interlandelijke adoptie. Het ministerie vulde in eerste instantie dat vacuüm in door een zeer restrictief toelatingsbeleid te voeren op met name interraciale adoptie. Ondertussen veranderde de motivatie van aspirant-adoptieouders om tot adoptie over te gaan aan de ene kant en daalde het aanbod binnenlandse adoptabele kinderen aan de andere kant. Dat Justitie geen goed beeld had van de veranderde situatie blijkt wel uit het feit dat minister Polak begin 1969 niet de verwachting had dat er meer dan enkele tientallen Koreaanse kinderen ter adoptie naar Nederland zouden komen terwijl, zo leert de geschiedenis ons één jaar later het aantal ter adoptie geplaatste Koreaanse kinderen meer dan honderd bedroeg. Ondertussen bleef de vraag naar adoptabele kinderen stijgen, ook van echtparen die al één of meer kinderen hadden. Dit leidde tot lange wachtlijsten en frustratie alom doordat bestaande kanalen simpelweg te weinig adoptabele kinderen opleverden. Organisaties zoals Wereldkinderen en de Stichting Interlandelijke Adoptie vocaliseerden die frustratie en bepleitten verruiming van de bestaande richtlijnen. De beleidswijzigingen van het ministerie van Justitie waren in alle instanties in reacties op de druk van dergelijke organisaties, uiteraard werden deze naar goed gebruik wel altijd vooraf gegaan door onderzoeken van de daartoe aangestelde commissies, maar immer als reactie op druk van buitenaf. In die zin kan er gesproken van een langdurige crisis in het interlandelijk adoptiebeleid vanaf het einde van jaren zestig tot het midden van de jaren zeventig.

264 Saskia Bonjour, 'Gezin en grens. Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig', *Migrantenstudies* 1 (2007) 2-6.

265 TK 1974-1975, Handelingen OCV / UCV 27 januari 1975, 442.

Hoofdstuk 3: Na 1974,

3.1. Wachten op een kind

De brochure van de Nederlandse Stichting voor Interlandelijke Adoptie en Jeugdwelzijn, kortweg Bureau Interlandelijke Adoptie of BIA, *Interlandelijke adoptie* was in 1978 al aan zijn derde druk toe. De brochure was bedoeld voor 'hen, die aan het begin staan van de lange weg waarlangs zij hopen te komen tot de adoptie van een buitenlands kind.'²⁶⁶ Meegeleverd als bijlage was een aanvraagformulier voor toezending aan de minister van Justitie, zodat potentiële adoptieouders na het lezen van de brochure direct konden beginnen met het proces dat uiteindelijk zou moeten leiden tot het adopteren van een niet-Europees kind.

De eerste stap op weg naar het kind begon met de aanvraag van een beginseltoestemming, ofwel een ministeriele 'verklaring van geen bezwaar'. Daarna diende adoptieouders zich te registreren en in te schrijven op de wachtlijst. Stap drie volgens de brochure bestond uit 'wachten' gevolgd door stap vier het gezinsonderzoek waarna stap vijf eveneens bestond uit 'wachten'. Indien er geen bezwaren werden gevonden bij de aspirant-adoptieouders dan verkreeg men de verklaring van in beginsel geen bezwaar. Vervolgens, indien de aspirant-adoptieouders daarvoor opteeden, kon de bemiddelingsfase van het BIA van start gaan. Dat hield volgens de brochure in, dat de aspirant-adoptieouders definitief geplaatst werden op de wachtlijst waarna ze uiteraard weer moesten wachten. De volgende stap was de *matching* fase. Het BIA verstond onder *matching*: 'het zoeken van een geschikte ouders/kindcombinatie, waarbij wordt uitgegaan van de gegevens die beschikbaar zijn over een aantal aangeboden kinderen per land enerzijds en de gegevens van een groep aspirant-adoptiefouders die volgens de datum van binnenkomst van hun verzoek bij het Ministerie van Justitie aan de beurt zijn anderzijds.'²⁶⁷ Na het maken van een match tussen de aspirant-adoptieouders en een kind bestond de volgende stap in het proces wederom uit wachten. De volgende en tevens laatste stap in het proces was dan de komst van het kind.

De nadruk op het wachten binnen het proces om een kind ter adoptie te verkrijgen kan worden begrepen uit de wachttijden die eind jaren zeventig golden. Tussen stap één, het aanvragen van de beginseltoestemming en de uiteindelijke komst van het kind, kon in deze periode wel vijf jaren zitten.²⁶⁸ Voordat het kind in Nederland aankwam moesten ouders een melding maken bij de vreemdelingenpolitie om een verblijfsvergunning te verkrijgen voor het kind. Ik heb geen enkele aanwijzing gevonden in de brochure of elders dat er gevallen geweest zijn waarbij het adoptieproces verstoord werd door problemen bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Ik ben dan ook van mening dat het aantal gevallen, als dit al voorkwam, verwaarloosbaar laag zal zijn geweest.

266 Nederlandse stichting voor interlandelijke adoptie en jeugdwelzijn, *Interlandelijke adoptie* (3e druk; Den Haag 1978) 4.

267 Nederlandse stichting voor interlandelijke adoptie en jeugdwelzijn, *Interlandelijke adoptie*, 19.

268 M.R. Duintjer-Kleyn, 'Wachttijden van 4 á 5 jaar', *Justitiële verkenningen* 'Adoptie van buitenlandse kinderen' 4 (Den Haag 1979) 13 en 20 als in als in R.A.C. Hoksbergen ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Amersfoort 1979) 25-26.

Na het gehele proces van lang wachten op een kind is er van adoptie echter nog geen sprake. In de eerste plaats dienen de aspirant-adoptieouders voorgedij aan te vragen over het kind. De kantonrechter deed daar dan uitspraak over, nadat deze zich geïnformeerd zag door de Raad voor de Kinderbescherming. De aspirant-adoptieouders golden, indien de beslissing positief was, vanaf dat moment als pleegouders. Zoals eerder al naar voren kwam, had de wetgever een bepaalde verzorgingstermijn ingesteld. In 1978 bedroeg deze nog maar één jaar. Pas na dat jaar konden de pleegouders via een uitspraak van een rechter de adoptie formaliseren.

In de brochure van het BIA werden aspirant-adoptieouders ook gewezen op de kosten die bij het adoptieproces kwamen kijken. Het BIA berekende voor aspirant-adoptieouders die kozen voor bemiddeling via het BIA de totale kosten op fl. 4540,-. De kosten voor het gezinsonderzoek door de Raad van de Kinderbescherming vielen voor rekening van het ministerie van Justitie. Veertig gulden van 4540 gulden waren bestemd voor de administratiekosten bij het BIA. De overige 4500 gulden werden als volgt berekend: 1770 gulden voor kosten in het land van herkomst, zoals verzorgingskosten voor het kind in het tehuis of tijdelijke gastgezin, kosten van medische onderzoeken/behandelingen en eventuele adoptie-proceskosten. Een bedrag van 400 gulden was bestemd voor de ontwikkelingskosten van kanalen en projecthulp. Dit geld werd gebruikt door het BIA om bestaande kanalen financieel te ondersteunen om de bemiddelingsmogelijkheden aldaar te verbeteren en eventueel uit te breiden. De reiskosten om een buitenlandskind naar Nederland te brengen werden berekend op 1250 gulden. Daar kwam dan nog 280 gulden bij voor niet-gesubsidieerde kosten van het BIA-bureau. Want volgens de brochure subsidieerde het ministerie van Justitie niet alle benodigde werknemers. Ondanks dat Justitie wel zag dat deze werknemers nodig waren, kon zij volgens de brochure niet nog meer subsidie geven door eigen financiële krapte. Daarbovenop werd er nog eens 800 gulden doorberekend aan aspirant-adoptieouders. Deze 800 gulden is het bedrag dat het ministerie van Justitie in korting bracht op de subsidie van het BIA voor elk geplaatst kind. Omdat het BIA geen verdere inkomstenbronnen had dan de subsidie en de bijdragen van aspirant-adoptieouders diende zij deze korting op de subsidie door te berekenen aan de aspirant-adoptieouders.²⁶⁹

Hoksbergen schrijft dat het BIA voor 1981 fl. 500.000,- subsidie kreeg van het ministerie van Justitie en na 1981 nog maar fl. 200.000,-. Het gevolg was dat na 1981 de eigen bijdrage van aspirant-adoptieouders werd verhoogd van fl. 4.500,- naar fl. 6.250,-.²⁷⁰ Dat zou betekenen dat in het jaar 1978 het BIA geen enkele subsidie ontving, omdat met 703 geplaatste kinderen, een subsidiekorting werd berekend van fl. 562.000,-. Uit de nota *Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding* komt echter een geheel ander beeld naar voren. De bruto subsidie die het BIA in 1978 ontving was fl. 945.353,- na kortingen bleef daar een netto subsidie van fl. 393.353,- van over, dat kwam volgens de nota neer op fl. 560,- netto subsidie per kind. Voor de jaren 1976 en 1977 werd respectievelijk fl. 556,- en fl. 533,- netto subsidie per kind gegeven aan het BIA.²⁷¹

Deze bedragen mogen niet onderschat worden, want ze betekenen een actieve bijdrage van de Nederlandse overheid aan het adopteren van buitenlandse kinderen. In feite heeft de

269 Nederlandse stichting voor interlandelijke adoptie en jeugdwelzijn, *Interlandelijke adoptie*, 23-25.

270 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 90.

271 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.2 bijlage XIV, 71.

Nederlandse overheid de komst van duizenden buitenlandse kinderen gestimuleerd. Dit is zeer opmerkelijk, aangezien het ministerie van Justitie immigratie doorgaans ziet als een gevaar voor de publieke orde.²⁷²

De discussie omtrent de aftrekbaarheid van adoptiekosten werd al in de jaren zestig gevoerd. Sommige Kamerleden zagen een direct verband tussen de aftrekbare kosten bij geboorte en de kosten die gemaakt werden bij adoptie.²⁷³ Via een geleidelijk proces werd de aftrekbaarheid van de adoptiekosten steeds verder verruimd. Met ingang van het belastingjaar 1979 werd de aftrekbaarheid van de adoptiekosten aanzienlijk verruimd. Ook de reiskosten die verbonden waren aan interlandelijke adoptie werden vanaf dat moment aftrekbaar voor de belasting.²⁷⁴ Het feit dat komst van adoptiekinderen in deze periode op verschillende manieren werd gesubsidieerd door de overheid is zeer opmerkelijk. Zeker als men bedenkt dat het Nederlandse vreemdelingenbeleid in deze periode alleen maar strenger werd. In 1973 werd met de actieve werving van gastarbeiders gestopt. Arbeidsmigratie werd in de jaren zeventig aan banden gelegd en naast gezinshereniging en gezinsvorming bleef de enige mogelijkheid voor migranten zich te beroepen op een vluchtelingenstatus om vervolgens asiel aan te vragen.²⁷⁵ Interlandelijke adoptie werd daarentegen vergemakkelijkt en gesubsidieerd. Hierin ligt de paradox. De verklaring voor deze paradox moet gezocht worden in het succes van adopterend Nederland om zich net als in de voorgaande periodes zodanig te organiseren dat het een krachtige druk kon uitoefenen ten faveure van de verruiming van het interlandelijk adoptiebeleid te komen.

In 1980 kwam staatsecretaris Haars (CDA) met haar nota *Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding*.²⁷⁶ Het was de eerste omvangrijke beleidsnota waarin het interlandelijk adoptiebeleid vanuit de overheid werd geanalyseerd. Deze nota kreeg veel kritiek omdat onder andere werd voorgesteld dat de Raden voor de Kinderbescherming nog maar een beperkt aantal gezinsonderzoeken per jaar mochten uitvoeren, omdat anders de werkdruk te hoog zou worden. Het directe effect hiervan zou natuurlijk verder oplopende wachtlijsten zijn. Daarnaast stelde de nota een verbod op adoptie van een tweede kind voor als er al twee kinderen in het gezin aanwezig waren. Het doel hiervan was om het aantal adopties per gezin tot twee te beperken. Een andere beperking was een negatief advies naar aanleiding van het gezinsonderzoek als ouders hun adoptiekind niet wilden inenten.²⁷⁷ Dit leidde tot grote onvrede binnen sommige confessionele kringen.²⁷⁸ Haars werd echter door de Vaste Kamercommissie van Justitie teruggefloten.²⁷⁹ Van de grote beleidswijzigingen die werden voorgesteld is dan ook niet veel terechtgekomen. Het gevolg was

272 Bonjour, *Grens en gezin*, 60.

273 TK 1965-1966, Kamerstuk 8300 IXB 7, 3. En TK 1965-1966, Handelingen 14 december 1965, 853 en 874.

274 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 91.

275 <http://www.vijfeeuwenmigratie.nl/vreemdelingenbeleid-2> als op 19-6-2014

276 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.1-2.

277 TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.2, 21 en 23.

dat het interlandelijke adoptiebeleid open bleef en dat was in het belang van adopterend Nederland. Maar in deze periode begonnen de eerste verhalen naar buiten te komen waarbij de adoptie van een buitenlands kind niet de vreugde bracht die de adoptieouders voor ogen hadden. De kritiek die ook wel geuit werd op de nota van Haars was dat er te weinig aandacht werd besteed aan adoptievoorbereiding en nazorg. Het begon langzaam duidelijk te worden dat het adopteren van een buitenlands kind problemen met zich mee kon brengen.²⁸⁰ Toch zullen deze geluiden weinig invloed hebben gehad, gelet op de groei van het aantal interlandelijke adopties, die zich voor het grootste gedeelte van de jaren tachtig bleef voortzetten.²⁸¹

Conclusie

Het interlandelijke adoptiebeleid van de Nederlandse overheid, dat onderwerp is van dit onderzoek, heeft een bewogen geschiedenis. Nog voordat Nederland een adoptiewet bezat kwamen er kinderen naar Nederland om opgenomen te worden in gezinnen. Vóór 1956 zaten pleegouders voortdurend met de onzekerheid dat hun pleegkind onverwachts kon worden terugeist door de oorspronkelijke ouders. Sommige echtparen met een kinderwens keken over de grens op zoek naar een mogelijkheid om deze onzekerheid te ontlopen. Dat blijkt onder meer bij Britse baby's die in het midden van jaren dertig naar Nederland werden gehaald. Ouders die in Engeland afstand deden van hun kind, deden namelijk ook afstand van hun rechten over dat kind. Daarnaast kwam op deze manier nog een geografische barrière in het spel, mochten de oorspronkelijke ouders ooit nog hun kind teruggeisen. Zoals ik heb laten zien, was de Nederlandse overheid niet gelukkig met deze situatie. Maar het overgrote deel van de Nederlandse pleegouders in deze periode droeg zorg over een Nederlands kind van een ongehuwde moeders. Het taboe op ongehuwde moederschap was zo groot dat vrouwen zich genoodzaakt zagen of gedwongen werden hun kind af te staan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de ongehuwde moeders, in deze jaren de grootste leverancier van adoptabele kinderen, nauw verbonden waren met het adoptiebeleid en de veranderingen in dat beleid.

De beleidswijzigingen die de Nederlandse overheid vóór 1956 doorvoerde met betrekking tot de bescherming van pleegouders waren niet voldoende om grote mate van onzekerheid waarin deze pleegouders zich bevonden zo af te laten nemen dat een juridische adoptieregeling niet meer gewenst was. Toen de groep pleegouders in Nederland na de Tweede Wereldoorlog in aantal toenam en hun stem luider werd kwam daar nog steeds geen verandering in. Twee kwesties zaten de wens

278 'Zorg om instructies Haars aan de kindbescherming. Bij adoptievereniging Geref. Gezindte', *Reformatorisch Dagblad* (6-4-1981) 6.

279 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 132.

280 K.D. van Kampen, 'Vragen rond adoptie', *Trouw* 15 april 1977 als in R.A.C. Hoksbergen ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Amersfoort 1979) 101-102.

281 Zie bijlage 1.

van de Nederlandse pleegouders in de weg. In de eerste plaats was de overtuiging dat er natuurlijke banden tussen ouder en kind bestonden, die in de vooroorlogse jaren ook prevaleerde, nog niet zodanig afgezwakt, dat met name de confessionele ministers van Justitie een adoptieregeling wilden. Het idee van de 'banden des bloeds' bleek ook na de oorlog een sterk argument om niet tot een adoptiewet te komen. Tegelijkertijd kenden vrijwel alle landen in Europa een juridische regeling van adoptie en ook de Chinezen die onder Nederlands gezag stonden in Nederlands-Indië bezaten een mogelijkheid van adoptie. De tweede kwestie waarmee het ministerie van Justitie in de naoorlogse jaren geconfronteerd werd was de problematiek rondom joodse oorlogspleegekinderen. Het feit dat veel van deze kinderen zich bevonden bij niet-joodse echtparen maakte dat de komst van een adoptiewet zeer ingewikkeld.

Beide kwesties verloren echter hun kracht. Met betrekking tot de confessionele overtuiging van de 'banden des bloeds' heb ik gewezen op de verandering in de houding ten aanzien van die bloedband, een verandering die zich ook in andere landen heeft afgespeeld, waarbij de gezinsband tussen ouder en kind werd versterkt ten kostte van de bloedbanden. Daarnaast was het aantal ontzettingen en ontheffingen uit de ouderlijke macht in deze periode ongekend hoog. De overheid maakte zelf op grote schaal inbreuk op de banden des bloeds, waardoor het argument van de natuurlijke verhoudingen verder aan kracht moest inboeten. De tweede kwestie, de situatie omtrent de joodse oorlogspleegekinderen, loste zich na verloop van tijd vanzelf op, naarmate meer en meer kinderen meerderjarig werden.

Tegelijkertijd nam het aantal pleegouders toe. Meerdere ontwikkelingen lagen hieraan ten grondslag. Ik heb gewezen op het feit dat het aantal pleegkinderen in 1946 ongeveer 18% hoger lag dan in 1939. Daarnaast lag het aantal ontzettingen en ontheffingen van de ouderlijke macht exceptioneel hoog in de naoorlogse periode. Daarbij komt nog dat het aantal buitenechtelijke geboortes in het bevrijdingsjaar 1945 uitzonderlijk hoog lag. Een belangrijke ontwikkeling die de komst van de Adoptiewet bespoedigd heeft en die direct verband houdt met de toename van het aantal pleeggezinnen, was de oprichting van de Nederlandse Vereniging voor Pleegouders in 1950. Hiermee kregen de pleegouders een duidelijke stem. De NVP had als voornaamste doel om tot een adoptiewet te komen, hiertoe gebruikte zij verschillende middelen. Het belangrijkste was het mediaoffensief waarbij nadrukkelijk adoptie als een maatregel ter bescherming van kinderen werd gepresenteerd. Zoals ik heb laten zien aan de hand van enkele krantartikelen werd dit sentimentele standpunt nadrukkelijk naar voren gebracht. Maar een wettelijke adoptieregeling als kinderbeschermingsmaatregel, zeker als deze onherroepelijk was, diende uiteraard ook de belangen van de Nederlandse pleegouders. Op die manier verkregen zij eindelijk de bescherming die ze altijd hadden gewild. Men kan zich dan ook afvragen of de NVP voornamelijk opkwam voor de belangen van kinderen of toch vooral voor haar eigen belangen. Ik neig naar dat laatste. Maar de komst van de Adoptiewet kan niet geheel toegeschreven worden aan de inzet en toewijding van de NVP. De Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder en haar kind bezat als belangenorganisatie van de grootste leverancier van pleegkinderen een belangrijke stem in het debat omtrent een adoptiewet. Zoals ik heb laten zien was zij in eerste instantie tegen een adoptiewet. Dit was het ministerie van Justitie niet ontgaan. Maar zoals ik heb laten zien aan de hand van het werk van de historici Heuting en Neij bestond er binnen de F.I.O.M. interne verdeeldheid over de vraag of een juridische adoptieregeling wenselijk was. Toen de F.I.O.M. uiteindelijk in 1952 met haar lang verwachte rapport van de Commissie-Overwater kwam, waarin een juridische adoptieregeling als een kinderbeschermingsmaatregel werd gepresenteerd, werd de deur naar een adoptiewet verder opengezet. Toen Donker in datzelfde jaar minister van Justitie werd kwam er schot in de zaak. Als

niet-confessionele minister, en voorstander van een adoptiewet, was hij bereid om in hoog tempo tot een adoptiewet te komen. Des te meer, zoals bleek uit de *Memorie van Toelichting* bij de wet, doordat de druk van buitenaf van met name de NVP door als zeer groot werd ervaren.

In de totstandkoming van de Adoptiewet uit 1956 valt een samenspel van drie elementen te ontwaren. Beleid en beleidsmakers, een veranderlijke praktijk en belangenorganisaties waren alle drie van invloed op elkaar. Het beleid na de Tweede wereldoorlog wordt gekenmerkt door een gemis van een adoptiewet, en de implicaties die dat had op de praktijk. De praktijk wordt gekenmerkt door een toename van het aantal pleegouders in Nederland, een afbraak van het gewicht dat werd toegekend aan de 'banden des bloed', beide in het voordeel van de totstandkoming van de Adoptiewet. Maar tegelijkertijd was de situatie omtrent joodse oorlogspiegelkinderen in het nadeel van de totstandkoming van de wet. Deze praktijk had zowel invloed op de beleidsmakers als op de belangenorganisaties. De oprichting van de NVP en kracht van haar stem in het debat omtrent een adoptiewet was het directe gevolg van de toename van het aantal pleegouders in Nederland. De klimatologische wijziging waardoor de natuurlijke verhoudingen tussen ouder en kind op de achtergrond raakte was van invloed op het rapport van de F.I.O.M. De NVP en de F.I.O.M. beïnvloedden beide op hun beurt weer de praktijk en de beleidsmakers. Het rapport van de F.I.O.M. was van directe invloed op het beleid, alsmede de publieke druk van de NVP.

Het samenspel van deze drie elementen faciliteerde de totstandkoming van de Adoptiewet in 1956. Het totstandkomingsproces had tot gevolg dat de Nederlandse Adoptiewet als een kindbeschermingsmaatregel werd gezien. Daarnaast waren de consequenties van adoptie in de Nederlandse wet veel verder doorgetrokken dan in de meeste andere Europese landen. Bij adoptie naar de Nederlandse wet, kreeg het geadopteerde kind dezelfde status als een zogenaamd natuurlijk kind. Dit hield onder andere in dat het geadopteerde kind de nationaliteit van zijn adoptieouders kreeg. Vrijwel niemand hield er echter rekening mee dat dit op grote schaal zou gebeuren. Interlandelijke adoptie zou zelden voorkomen, zo was de verwachting die breed werd gedragen. Zoals ik heb laten zien werden er echter al in het eerste jaar dat adoptie in Nederland mogelijk was kinderen met een andere nationaliteit geadopteerd. Dit gebeurde in eerste instantie op kleine schaal. Maar al in 1975 was het aantal adopties van buitenlandse kinderen groter dan het aantal adopties van Nederlandse kinderen. Daarnaast heb ik laten zien dat er begin jaren zestig al signalen waren dat bij een dalend aanbod van adoptabele kinderen binnen Nederland, echtparen over de grens gingen zoeken naar een adoptiekind. Halverwege de jaren zestig nam het aantal adoptabele kinderen binnen Nederland echter toe. De maatschappelijke veranderingen in de jaren zestig leidden tot een grotere seksuele vrijheid maar hadden nog geen effect dat lag op het taboe van het hebben van een kind als ongehuwde vrouw. Een vergroot aanbod van adoptabele kinderen was het gevolg. Tegelijkertijd nam het taboe dat lag op het adopteren van een kind af. Met als gevolg een enorme toename in het aantal adopties van Nederlandse kinderen. Maar begin jaren zeventig begon het aantal adopties van Nederlandse kinderen in rap tempo af te nemen. Ook ditmaal lagen maatschappelijke verschuivingen aan de basis voor deze verandering in het aantal adopties. Het aantal adoptabele Nederlandse kinderen nam in rap tempo af vanwege onder andere de opkomst van anticonceptiemiddelen. Daarnaast waren vrouwen door de uitbreiding van de verzorgingsstaat beter in staat om alleen een kind te verzorgen en tegelijkertijd kwam er een taboe op het afstaan van kinderen. Het gevolg van deze veranderde praktijk was dat steeds meer Nederlandse echtparen buiten de grens op zoek gingen naar een adoptiekind.

In de jaren zestig was het duidelijk geworden dat het ministerie van Justitie onwelwillend stond ten opzichte van interlandelijke adoptie. De Adoptiewet was blind voor afkomst, de

toelatingseisen van het ministerie van Justitie waren dat echter niet. Het interlandelijk adoptiebeleid was niet geformuleerd en het stond het ministerie van Justitie dus vrij om restrictief beleid te voeren. Om een buitenlandskind te adopteren moest aspirant-adoptiefouders een gezinsonderzoek ondergaan waarna zij van het ministerie van Justitie een verklaring van geen bezwaar kregen, waarmee zij een kind uit het buitenland konden halen om deze na de voltooiing van de wettelijk vastgesteld verzorgingstermijn via een rechterlijke uitspraak te kunnen adopteren. Het ongeschreven beleid van het ministerie van Justitie resulteerde er in dat iedereen die een kind van buiten Europa wilde adopteren geen verklaring van in beginsel geen bezwaar kreeg. Dit leidde tot veel frustratie bij veel aspirant-adoptieouders, met name omdat het beleid dat het ministerie van Justitie erop nahield ongepubliceerd was met als gevolg veel onduidelijkheid.

De vraag naar buitenlandse adoptiekinderen werd daarnaast vergroot via het algemeen goed worden van de televisie. Nederlanders werden via de televisie geconfronteerd met de deplorabele toestanden waarin veel kinderen zich in met name Oost-Azië in bevonden. Zoals ik heb laten zien leidden de televisie-uitzending van Jan de Hartog en de uitzending met Koos Postema indirect tot het ontstaan van respectievelijk de Stichting Interlandelijke Adoptie en de vereniging Wereldkinderen. De groeiende belangstelling voor het adopteren van buitenlandse kinderen resulteerde in 1967 in de 'Richtlijnen opneming buitenlandse pleegkinderen.' Dit was het eerste stuk wetgeving dat specifiek op interlandelijke adoptie gericht was. De richtlijnen van 1967 verstonden onder buitenlandse kinderen echter alleen Europese kinderen. Daarentegen voorzag zij wel in het wegnemen van grote mate van onduidelijkheid die veel aspirant-adoptieouders waarnamen. In datzelfde jaar werd de Commissie Buitenlandse Pleegkinderen opgericht, naar aanleiding van het verzoekschrift van de juriste Guusta-Blauw. De commissie kwam in 1968 met haar eerste rapport, waarin werd voorgesteld om enkele aanpassingen in de richtlijnen te maken. De voornaamste wijziging was het openstellen van Vietnam en Korea voor adopterend Nederland.

Toen begin jaren zeventig het aanbod van adoptabele Nederlandse kinderen instortte, bleken deze twee extra kanalen niet genoeg kinderen op te leveren om in de vraag van aspirant-adoptieouders te voorzien. De tijd op de wachtlijsten om een kind te adopteren liep dan ook in hoog tempo op, net als de druk die lag op de Raden van de Kinderbescherming. Elke adoptieprocedure werd immers vooraf gegaan door een gezinsonderzoek. De Kinderbescherming kon die vraag niet aan. Het restrictieve beleid van Justitie en de oplopende wachtlijsten leidden tot frustraties bij aspirant-adoptieouders. De adoptieorganisatie zoals de SIA en Wereldkinderen vocaliseerden die frustraties en zij werden gehoord. De druk die vanuit deze belangenorganisaties uitging resulteerde in 1974 in nieuwe richtlijnen die bepaalden dat men voortaan uit elk land een kind kon adopteren als aan de voorwaarden was voldaan. Voor adopterend Nederland betekende het dat de grenzen in hun ogen eindelijk open waren.

Het resultaat van de binnenlandse druk om tot verruiming van de toelatingseisen voor buitenlandse adoptiekinderen te komen kan gezien worden als uniek. Zoals ik heb laten zien subsidieerde het ministerie van Justitie in de eind zeventiger jaren zelfs de komst van buitenlandse adoptiekinderen. Vanuit het perspectief van migratiehistorici is dat hoogst opvallend, omdat Justitie vrijwel altijd een negatief standpunt inneemt met betrekking tot de komst van vreemdelingen. Vreemdelingen worden door Justitie doorgaans gezien als een bedreiging voor de openbare orde. Ik ben dan ook van mening dat deze open houding ten aanzien van buitenlandse adoptiekinderen een direct gevolg is van de druk die uitging van de belangenorganisaties van adopterend Nederland. In de inleiding merkte ik al op dat interlandelijke adoptie vanuit een theoretisch standpunt gezien kan worden als geforceerde migratie. Als we dan kijken naar welke argumenten de belangenorganisaties

van adoptieouders gebruikten dan valt één argument op. De adoptie wordt altijd voorgesteld als een positieve ontwikkeling voor het kind. Deze thematiek zagen we al voorbij komen bij het totstandkomingsproces van de Adoptiewet. De latere interlandelijke adoptieorganisaties hebben deze argumentatie overgenomen en daarop voortgeborduurd. Het belang van het kind werd altijd voorop gesteld. De vraag die dan gesteld moet worden is hoe bepaald kan worden wat in het beste belang van het kind is? Het feit dat gehandicapte kinderen door het ministerie van Justitie geweerd werden geeft aan dat het kennelijk belang van het kind in het interlandelijk adoptiebeleid niet de boventoon voerde. De discussie over de vraag of adoptie en interlandelijke adoptie in het belang van het kind zijn wordt nog steeds gevoerd.

Gekeken naar de verruimingen die in de jaren zeventig zijn doorgevoerd in het interlandelijk adoptiebeleid valt er nog iets opmerkelijks op. In deze periode werd het Nederlandse vreemdelingenbeleid op alle punten strenger en restrictiever. Voor economische migranten werden grenzen vrijwel geheel gesloten. Tegelijkertijd werd interlandelijke adoptie steeds makkelijker gemaakt en zelfs gesubsidieerd. Deze paradox kan verklaard worden vanuit de unieke positie waarin de belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie verkeren. Ze worden bestuurd door louter Nederlandse staatsburgers die zich inzetten voor hun eigen belangen maar dat doen met een onomstotelijk argument, het kennelijk belang van het kind.

Terugkomend op de vraag die centraal staat in dit onderzoek, waarom veranderde het Nederlandse interlandelijk adoptiebeleid, kan gesteld worden dat het Nederlandse beleid voornamelijk veranderde door sociale druk op de overheid om het beleid te veranderen. De verantwoordelijken van het beleid zagen zich geconfronteerd met druk vanuit de maatschappij, binnen de Staten-Generaal verwoord door Kamerleden. Zodra het aanbod van Nederlandse adoptabele kinderen verminderde keken Nederlandse echtparen over de grens. De vraag naar buitenlandse kinderen werd naast het gedaalde binnenlandse aanbod ook nog eens vergroot door maatschappelijke veranderingen. Adoptie werd vanaf het eind van de jaren zestig een sociaal geaccepteerde manier van gezinsvorming en gezinsuitbreiding. De deplorabele toestand van de Derde Wereld, voornamelijk in Oost-Azië, werd via de televisie zichtbaar. Dit leidde tot een grotere betrokkenheid wat weer resulteerde in een vergrote vraag naar buitenlandse adoptiekinderen. De aspirant-adoptieouders verbonden zich in de jaren zestig en zeventig in belangenorganisaties. Deze belangenorganisaties lobbyden bij de overheid om ruimere toelatingseisen. En zoals ik heb laten zien, waren zij hier succesvol in vanwege hun actieve houding. Bonjour stelt, zoals beschreven in het begin van deze scriptie, dat beleid verandert door veranderingen in de context van het beleid. Zij stelt dat voor het vreemdelingenbeleid de voornaamste oorzaken van crises in het vreemdelingenbeleid de sterk variërende aantallen asielzoeker zijn die jaarlijks naar Nederland toe komen. Voor het adoptiebeleid gaat dat niet op. Het zijn niet de sterk variërende aantallen adoptiekinderen die voor crises in de context van het Nederlandse interlandelijke adoptiebeleid hebben gezorgd. Het is de vraag naar die kinderen, die geleid heeft tot een crisis in de context van het beleid. De variërende aantallen adopties moeten gezien worden als het resultaat van die vraag. De toegenomen vraag, veroorzaakt door verschillende factoren, deed de druk op het gevoerde beleid vergroten. De komst van de televisie zorgde ervoor dat hartverscheurende verhalen vanuit Korea en Vietnam bekend werden. Via de televisie kon een enkeling, zoals in het geval van Jan de Hartog, grootse bewegingen veroorzaken. Interlandelijke adoptie werd door hem voorgesteld als een manier van ontwikkelingshulp. Dit leidde tot een vergrote vraag naar buitenlandse adoptiekinderen en vervolgens een vergrote lobby. Wat mijn onderzoek laat zien, is dat er een ondergrens zit aan de hoeveelheid mensen binnen een lobby die nodig is om succesvol te zijn. In het geval van de

pleegouderlobby van vóór 1956 zien we pas na de Tweede Wereldoorlog een omslagpunt in de mate waarin zij succesvol is om haar stem met succes over te brengen. Om verschillende redenen was het aantal pleegouders in Nederland gegroeid. Hetzelfde geldt voor de interlandelijke adoptielobby. Pas nadat het binnenlandse aanbod adoptabele kinderen opdroogde en de vraag naar buitenlandse kinderen gegroeid was kon de interlandelijke adoptielobby een mate van sociale druk op het beleid uitoefenen die resulteerde in beleidswijzigingen. Toen pas werd het bestaande beleidsparadigma, waarin de komst van adoptiekinderen van buiten Europa werd tegengewerkt, onhoudbaar. Het opengooien van Korea en Vietnam voor adopterend Nederland was niet genoeg om de druk van de ketel te halen. Dit leidde uiteindelijk tot een het openstellen van interlandelijke adoptie voor alle landen. Er kan geconcludeerd worden dat de interlandelijke adoptielobby besliste over het lot van de interlandelijke adoptiekinderen besliste. En zij gebruikte daarvoor, net als de pleegouderlobby vóór 1956, een onfeilbaar argument, het belang van het kind. Er kan derhalve gesteld worden dat de crisis in de context van het adoptiebeleid, vanaf het midden van de jaren zestig heeft geduurd tot aan 1975. De binnenlandse vraag naar adoptiekinderen, die varieerde door de tijd heen is de belangrijkste factor van invloed op het interlandelijke adoptiebeleid van 1956 tot 1980.

Er kan uit mijn analyse van het adoptiebeleid in Nederland nog een andere conclusie getrokken worden. Het ministerie van Justitie ging er in deze periode nooit van uit dat adoptie en interlandelijke adoptie grote vormen zouden aannemen. Bij de totstandkoming van de Adoptiewet ging men er nog van uit dat er hoogstens 200 adopties per jaar zouden plaatsvinden. Bij de openstelling van Korea en Vietnam voor adopterend Nederland ging de minister uit van de komst van hoogstens enkele tientallen kinderen. De casus van het adoptiebeleid laat zien, dat ook hier geldt, dat beleid zelden uitpakt zoals het is bedoeld.

De laatste conclusie die ik wil trekken, en die wellicht actueler is dan het in tijden is geweest nu het vertrouwen in de huidige politiek historisch laag is, is dat als dit onderzoek iets laat zien dan is het wel dat beleid maakbaar is. Een kleine groep luidruchtige mensen wist na jaren strijd voor hun eigen belangen de politiek eindelijk zo ver te krijgen dat het in de eerste plaats met een adoptiewet kwam. Twintig jaar later was het mogelijk om een kind vanuit waar dan ook ter wereld te adopteren.

Literatuurlijst

Aannemen van kinderen. Enquete 1936, Geschriften van den Armenraad 11 (1937).

'Adoptie onder vuur', *Justitiële verkenningen* 34: 7 (WODC, Den Haag 2008).

Alink, Fleur, *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingebeleid van Nederland en Duitsland* (Amsterdam 2006).

Beem, C.J.M. van, *Versoepelde adoptie altijd nog een optie?* (Scriptie Nederlands Recht Radboud Universiteit, Nijmegen 2012).

Bonjour, Saskia, 'Gezin en grens. Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig', *Migrantenstudies* 1 (2007) 2-6.

Bonjour, Saskia, *Grens en gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005* (Amsterdam 2009).

Brinkman, H.J. en E. Hoogland, *Adoptie in Nederland. Toelichting op de wettelijke bepalingen betreffende adoptie* (1957).

Castles, Stephen en Mark J. Miller, *The age of migration. International populations movements in the modern world* (4e druk; New York 2009)

Cloeck, Hendrik Pieter, *Adoptie als vraagstuk van kindbescherming. Onderzoek naar het afstaan en aannemen van kinderen* (Amsterdam 1946).

De Casseres, J.M., 'Zo gaat het niet langer' in *Nieuw Israelietisch Weekblad* 80: 22 (13-05-1949) 4.

Duintjer-Kleyn, M.R., 'wachttijden van 4 á 5 jaar', *Justitiële verkenningen* 'Adoptie van buitenlandse kinderen' 4 (Den Haag 1979) 13 en 20 als in R.A.C. Hoksbergen ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Amersfoort 1979) 25-26.

'Export van Britsche baby's naar Nederland', *De Telegraaf* 44: 16489 (18-07-1936) 9.

Heuting, Ernest en Rob Neij, *Ongehuwde moederzorg in Nederland* (Zutphen 1990).

Hoksbergen, R.A.C. ed., *Adoptie van kinderen uit verre landen* (Deventer 1979).

Hoksbergen, R.A.C., 'De opkomst van de adoptie-organisaties' *Adoptie van kinderen uit verre landen* (Deventer 1979) als in idem ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Amersfoort 1979) 8-10.

Hoksbergen, R.A.C., *Kinderen die niet konden blijven. Zestig jaar adoptie in beeld* (2e druk, Steenwijk 2012).

Hoksbergen, R.A.C., *Vijftig Jaar adoptie in Nederland. Een historisch-statistische beschouwing* (Utrecht 2000).

Hoksbergen, R.A.C. en Hans Walenkamp, *Adoptie uit de kinderschoenen. Theorie en praktijk in adoptieland* (Deventer 1983).

Hoksbergen, R.A.C. en Hans Walenkamp ed., *Adoptie: een levenslang dilemma* (Houten 2000).

Hoksbergen, R.A.C. en Hans Walenkamp ed., *Kind van andere ouders. Theorie en praktijk van adoptie* (Houten 1991).

Interlandelijke adoptie, Nederlandse stichting voor interlandelijke adoptie en jeugdwelzijn, (3e druk; Den Haag 1978).

'De jongste wijziging der Kinderwetten', *Tijdschrift voor armwezen, maatschappelijke hulp en kinderbescherming* 9: 198 (15-3-1930) 2361.

Kampen, K.D. van, 'Vragen rond adoptie' *Trouw* 15 april 1977 als in R.A.C. Hoksbergen ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Amersfoort 1979) 101-102.

Klinken, Gert van, *Strijdbaar en omstreden. Een biografie van de calvinistische verzetsvrouw Gezina van der Molen* (Amsterdam 2006).

Linden, A.P. van der, 'Adoptie in het kennelijk belang van het kind', *Justitiële verkenningen 'Adoptie onder vuur'* 34: 7 (WODC, Den Haag 2008) 68-83.

Lovelock, Kirsten, 'Intercountry adoption as 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) 907-949.

Manasse, Peter, *Het onderbrengen van Joodse oorlogspleegkinderen: De rol van de Stichting Le-Ezrath Ha-Jeled 1945-1950 en de gefusioneerde joodse instellingen voor kinderbescherming 1950-1975* (Purmerend 2004).

Manassen, Jo, 'Kinderen van ongehuwde moeders zwerven te veel', *Het Vrije Volk* 8: 2283 (10-11-1952) 3.

Micheels, Pauline en Elma Verhey, *In het belang van s' rijks schatkist. Onderzoek naar de materiele oorlogsschaden van joodse weeskinderen* (Amsterdam 2003).

'Een nationale federatie van instellingen voor de ongehuwde moeder (F.I.O.M.)', *Tijdschrift voor Armwezen, maatschappelijke hulp en kinderbescherming* 9: 198 (15-3-1930) 2366.

Nota, J.A., *De adoptie. Rechtsinstituut in ontwikkeling* (Deventer 1969).

'Oudste pleegoudervereniging bestaat 25 jaar. Jarenlange strijd voor mogelijkheid van adoptie' *Trouw* 19 april 1975, als in R.A.C. Hoksbergen ed., *Adoptie van buitenlands kinderen* (Amersfoort 1979) 10-12.

Pauw, A. de, R.A.C. Hoksbergen en G. van Aelst, *Interculturele adoptie in de kijker. Evaluatie en toekomst* (Leuven 1998).

- Rijn, Annette van, 'Treinen tussen twee werelden: Hongaarse kinderen en hun pleeggezinnen, 1920-1928' in: Gerard van der Harst en Leo Lucassen, *Nieuw in Leiden. Plaats en betekenis van vreemdelingen in een Hollandse stad (1918-1955)* Leidse historische reek 12 (Leiden 1998) 77-92.
- Rood-de Boer, M., 'Adoptie in Nederland 1956-1981', *Nederlands juristenblad* 56: 38 (31 oktober 1981, Zwolle) 1011-1016.
- Schijl, M.J. van, en W. Schellinkhout-van der Plas, 'Selectie ja -selectie nee? Waarde en onwaarde van het gezinsonderzoek' in: W.H.G. Wolters ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Nijkerk 1978) 67-85.
- Selman, Peter, 'Intercountry adoption in the new millennium; the "quiet migration" revisited', *Population research and policy review* 21 (2002) 205-255.
- Siethoff, F.G.A ten, 'Adoptie in cijfers' in: *Centrale Adoptieraad Slotakkoord* (Den Haag 1975) 20.
- Siethoff, F.G.A. ten, 'Opdracht, taak en samenstelling Centrale Adoptieraad' in: *Centrale Adoptieraad Slotakkoord* (Den Haag 1975) 13-17.
- Slot, B.M.J., 'Adoptie en welvaart. Een analyse van vraag en aanbod van adoptiekinderen', *Justitiële verkenningen 'Adoptie onder vuur'* 34: 7 (WODC, Den Haag 2008) 11-24.
- Smeenk, Roeland, *AMA's door de tijd. Het Nederlandse beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers 1960-2001.* (Scriptie Geschiedenis RUL, Leiden 2012).
- Sprangers, Arno, Arie Eilbracht en Han Nicolaas, 'Aantal adoptiekinderen gedaald', *Demos* 26: 5/6 (2008) 7-8.
- Staatscourant* 16 juni 1967 nr.115 als in TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr. 2, 31.
- Stempels, A., *Adoptie. Ontstaan en bestaan van pleeggezinnen* (Amsterdam 1953).
- Stevenhaagen, Bertha 'Vijf jaar wereldkinderen' *Wereldkinderen* 1/1976 3-6 als in R.A.C. Hoksbergen ed., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Amersfoort 1979) 12-14.
- Tjiook-Liem, P., *De rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië 1848-1942. Wetgevingsbeleid tussen beginsel en belang* (Leiden 2009).
- Verhey, Elma, *Om het joodse kind* (Amsterdam 1991).
- Vlaardingerbroek, Paul, 'Alternatieven voor (interlandelijke) adoptie', *Justitiële verkenningen 'Adoptie onder vuur'* 34: 7 (WODC, Den Haag 2008) 54-67.
- Vogel, Jaap, *Nabije vreemden. Een eeuw wonen en samenleven* (Meppel 2005).
- Walsum, Sander van, "Een laan is te veel eer voor haar", *De Volkskrant* (17 maart 2014) 13.
- Weil, Richard H., 'International adoptions: The quiet migration', *International migration review* 18: 2 (1984) 276-293.
- Wiarda, J., *Jeugdbeschermingsrecht* (Den Haag 1971).

Winter, John de, Arie Eilbracht en Arno Sprangers, 'Sinds 1956 meer dan 55 duizend kinderen geadopteerd', *CBS Webmagazine* (22-12-2010).

Wolters, W.H.G., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Nijkerk 1978).

'Zorg om instructies Haars aan de kinderbescherming. Bij adoptievereniging Geref. Gezindte', *Reformatorisch Dagblad* (6-4-1981) 6.

Centraal Bureau voor de Statistiek:

CBS Statline, Adopties vanaf 1957; in Nederland en in het buitenland geboren kinderen, 23-6-2014.

CBS Statline, Voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling, 14-3-2014.

CBS Statline, Rechtsbescherming en veiligheid; historie, 14-3-2014.

Kamerstukken:

TK 1904-1905, Kamerstuk 121 nr.5.

TK 1911-1912, Handelingen 23 november 1911.

TK 1915-1916, Kamerstuk 4 nr. 43.

EK 1923-1924, Kamerstuk 2 IV nr.2 Vel 46.

EK 1923-1924, Kamerstuk 2 IV nr.2 Vel 82.

TK 1927-1928, Kamerstuk 260 nr. 3.

EK 1935-1936, Kamerstuk 2 IV nr. 2.

EK 1935-1936, Handelingen 11 maart 1936.

EK 1935-1936, Handelingen 12 maart 1936.

TK 1938-1939, Kamerstuk 43 nr.1.

TK 1939-1940, Kamerstuk 55 nr.1.

TK 1946-1947, Handelingen 29 april 1947.

TK 1946-1947, Kamerstuk 5 nr.1.

TK 1946-1947, Kamerstuk 2 IV nr.8.

EK 1946-1947, Handelingen 9 juli 1947.

TK 1946-1947, Handelingen 3 december 1946.

TK 1948-1949, Kamerstuk 1214 nr.5.

TK 1950-1951, Handelingen 13 december 1950.

EK 1950-1951, Kamerstuk 1900 IV nr.1900.

EK 1950-1951, Handelingen 17 juli 1951.

TK 1951-1952, Handelingen 4 december 1951.

TK 1951-1952, Handelingen 5 december 1951.

TK 1952-1953, Kamerstuk 2800 IV nr.8.

TK 1952-1953, Kamerstuk 2800 IV nr. 9.

TK 1952-1953, Kamerstuk 2800 IV nr.59a.

EK 1952-1953, Handelingen 24 februari 1953.

EK 1952-1953, Handelingen 8 juli 1953.

TK 1952-1953, Handelingen 11 september 1953.

TK 1952-1953, Handelingen 20 november 1953.

EK 1953-1954, Handelingen 13 oktober 1953.

TK 1953-1954, Kamerstuk 3530 nr.3.

TK 1961-1962, Kamerstuk 6569 nr.1-5.

TK 1965-1966, Kamerstuk 8300 IXB 7.

TK 1965-1966, Handelingen 14 december 1965.

TK 1967-1968, Kamerstuk 9044 nr.6, 1.

TK 1967-1968, Handelingen 21 september 1967, 74-75.

TK 1967-1968, Handelingen OCV / UCV 19 oktober 1967.

TK 1967-1968, Handelingen 14 december 1967 , 699.

TK 1967-1968, Kamerstuk 9666 nr.2.

TK 1968-1969, Handelingen 19 februari 1969.

TK 1968-1969, Aangangsel tot het verslag van de handelingen der tweede kamer 324.

TK 1971-1972 Kamerstuk 10719 nr.6.

EK 1971-1972, Handelingen 11 april 1972.

TK 1971-1972, Handelingen OCV / UCV 19 juni 1972.

TK 1971-1972, Handelingen 17 oktober 1972.

TK 1972-1972, Kamerstuk 12134 nr.4.

EK 1973-1974, Handelingen 23 oktober 1973.

TK 1974-1975, Handelingen OCV / UCV 27 januari 1975.

TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.1-2.

TK 1979-1980, Kamerstuk 16194 nr.2 bijlage XIV.

Websites:

http://www.vijfeeuwenmigratie.nl/vreemdelingenbeleid-2_als_op_19-6-2014.

Illustraties:

Figuur 1: <http://www.vijfeeuwenmigratie.nl/term/Pleegkinderen%20uit%20Hongarije/kijken#5207-def> als op 9-7-2014.

Figuur 2: 'Kinderen van ongehuwde moeders zwerven te veel', *Het Vrije Volk* 8: 2283 (10-11-1952) 3.

Illustratie voorkant:

<http://www.hln.be/hln/nl/38/Familie/article/detail/1433140/2012/05/03/Senaat-vereenvoudigt-adoptie-van-een-tweede-kind.dhtml> als op 9-7-2014.

Bijlagen: 1

Adopties vanaf 1957; in Nederland en in het buitenland geboren kinderen

Herkomst	Totaal kinderen	In Nederland geboren	In het buitenland geboren
Perioden	aantal	aantal	aantal
1957	40	40	0
1958	355	355	0
1959	461	461	0
1960	392	392	0
1961	418	418	0
1962	537	537	0
1963	357	357	0
1964	373	373	0
1965	455	410	45
1966	661	575	86
1967	648	679	169
1968	898	737	161
1969	1037	861	176
1970	1209	1043	166
1971	1155	989	166
1972	1292	1119	173
1973	1260	1065	195
1974	1713	1146	567
1975	1535	746	789
1976	1492	524	968
1977	1720	559	1161
1978	1544	381	1163
1979	1798	414	1384
1980	1779	340	1439
1981	1955	273	1682
1982	1747	191	1556
1983	1383	154	1229
1984	1362	151	1211
1985	1208	130	1078
1986	1370	88	1282
1987	1580	104	1476
1988	1356	101	1255
1989	996	89	907
1990	764	82	682
1991	980	50	930
1992	1096	94	1002
1993	879	65	814
1994	752	61	691
1995	730	60	670
1996	841	66	775
1997	740	48	692
1998	920	50	870
1999	1006	35	971
2000	1203	42	1161
2001	1113	27	1086
2002	1160	35	1125
2003	1211	43	1168
2004	1378	49	1329
2005	1250	38	1212
2006	871	29	842
2007	828	21	807
2008	809	28	781
2009	720	40	680
2010	720	36	684
2011	563	28	535

 Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek statline.cbs.nl