



Nota wil eind
maken aan
kinderhandel

'Beleid staatssecretaris Haars onduidelijk'

De weeshuizen puilen uit: met elke
buitenlandse adoptie is een kind gered

Kamer wil haast met
aanpak adoptieprobleem
Illegale adoptie ook in Nederland



Van Braziliaanse
adoptiekinderen meer
dan helft illegaal

'BREEK MACHT BABYVERKOPERS'



Adoptieschandalen: aanpakken of laten overwaaien?

Een analyse van het Nederlandse adoptiebeleid, 1975-1990

Masterscriptie
Governance of Migration & Diversity
MA History

Universiteit Leiden
30-11-2020

Lorraine Bouman

Onder begeleiding van
Prof. dr. M.L.J.C. Schrover

Inhoudsopgave

1. Introductie	3
1.1. De rol van de overheid onder vuur	3
1.2. Het stromenmodel	5
1.3. Het beleid-media-interactiemodel	8
1.4. Historiografie	8
1.5. Materiaal en methode	11
2. De geschiedenis van interlandelijke adoptie in Nederland	15
2.1. De eerste adoptiewet	15
2.2. De opkomst van interlandelijke adoptie	16
2.3. De aanloop naar de Wobka	18
3. De probleemstroom en de invloed van de media	20
3.1. Het afschaffingscluster	20
3.2. Het adoptieoudercluster	24
3.3. Het reguleringscluster	30
3.4. Tussenconclusie	34
4. De beleidsstroom en de invloed van beleidsondernemers	36
4.1. Adoptieorganisaties	36
<i>Het Bureau Interlandelijke Adoptie</i>	36
<i>Vereniging Wereldkinderen</i>	40
<i>Stichting Kind en Toekomst</i>	42
4.2. Wetenschappers	44
4.3. Overige relevante organisaties	48
<i>De Raad voor het Jeugdbeleid</i>	48
<i>De Raad voor de Kinderbescherming</i>	50
<i>Belangengroep Adoptieproblemen</i>	52
<i>Landelijke Oudervereniging Gezinsproblematiek Adoptie</i>	53
4.4. Tussenconclusie	55
5. De politieke stroom	57
5.1. Nationale politieke factoren	57
5.2. Internationale politieke factoren	61
5.2. Tussenconclusie	62
6. De opening van een micro-beleidsraam	63
6.1. De kapitaalkrachtige lobby van adoptieouders	63
6.2. De uiteendrijving van de drie stromen	66
7. Conclusie	70
Bibliografie	73

1. Introductie

1.1. De rol van de overheid onder vuur

‘Wat me heel erg heeft verbaasd is dat het ministerie van justitie nooit iets heeft gedaan om het in toom te houden’, aldus jeugdrechtgeleerde Miek de Langen in 1987 in *Trouw*.¹ Zij verwees daarmee naar de interlandelijke adoptiehausa die Nederland kende in de tweede helft van de twintigste eeuw.² Het hoogtepunt daarvan vond plaats tussen 1970 en 1980: in deze periode werden er bijna 9000 kinderen uit het buitenland geadopteerd.³ Niet alle adopties geschieden echter op bonafide wijze. Een deel van de kinderen bleek illegaal geadopteerd en was via kinderhandel in Nederland terecht gekomen.⁴ Daaraan refererend zei De Langen: ‘Nooit werd enige maatregel genomen als van de bemiddelingsinstanties in de landen van herkomst zonneklaar was dat ze er verwerpelijke praktijken op na hielden.’⁵

In de jaren tachtig stonden de kranten vol met adoptieschandalen. De schandalen varieerden van illegale adopties en kinderhandel tot aan ernstige opvoedkundige problemen met adoptiekinderen. Ook televisie- en radioprogramma’s stelden geregeld adoptieproblematiek aan de kaak. Als gevolg daarvan barstte er een hevige maatschappelijke discussie los. Vooral de rol die de Nederlandse overheid diende aan te nemen stond herhaaldelijk ter discussie. Daarom analyseer ik in deze scriptie de beleidskundige reactie van de Nederlandse overheid. De hoofdvraag van mijn onderzoek luidt als volgt: wanneer en waarom veranderde het Nederlandse overheidsbeleid aangaande interlandelijke adopties in de periode tussen 1975 en 1990?

Hoewel het er aanvankelijk alle schijn van dat het overheidsbeleid in de vroege jaren tachtig zou worden aangescherpt, duurde dit in de praktijk echter nog tot 1989. In dit jaar werd de Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie (hierna: Wobka) ingevoerd. Gezien de ernst van de situatie duurde dit dus nog relatief lang. Daarnaast waren de beleidsveranderingen niet zeer drastisch van aard. Ik verklaar deze wending aan de hand van twee theorieën, namelijk het stromenmodel van politicoloog John Kingdon en het beleid-media-interactiemodel van

¹ ‘De adoptie van buitenlandse kinderen is vreselijk uit de hand gelopen’, *Trouw*, 11-07-1987, 17.

² B.M.J. Slot, ‘Adoptie en welvaart: een analyse van vraag en aanbod van adoptiekinderen’, *Justitiële verkenningen* 6 (2008) 11-24, 12.

³ René Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven: Zestig jaar adoptie in beeld* (Soesterberg 2012) 69.

⁴ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 229-231.

⁵ ‘De adoptie’, 17.

academicus Piers Robinson.⁶ Het theoretisch kader wordt uitgebreid toegelicht in de volgende paragrafen.

Ten slotte is dit onderzoek relevant omdat de nasleep van adoptieproblematiek uit de vorige eeuw nog tot op heden merkbaar is. Zo spande een geadopteerde vrouw uit Sri Lanka in 2020 een rechtszaak aan tegen de Nederlandse staat.⁷ Zij vermoedt dat haar geboortepapieren zijn vervalst en beschuldigde de staat ervan ‘te hebben gefaald in het toezicht’.⁸ De rechtbank ging niet inhoudelijk in op de zaak en oordeelde dat deze zou zijn verjaard.⁹ In 2018 adviseerde de Raad van Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming de overheid om interlandelijke adoptie af te schaffen.¹⁰ Een verbod kwam er niet, maar er werd wel een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld die illegale adopties uit Brazilië, Bangladesh, Colombia, Indonesië en Sri Lanka in de periode tussen 1967 en 1998 onderzoekt.¹¹ Ten slotte rapporteert ook de media geregeld over malafide adoptiezaken uit het verleden. In 2019 schreef *De Limburger* bijvoorbeeld dat illegale adopties in de jaren tachtig in de doofpot gestopt werden.¹² In het artikel kwam A.F.C. Hendriks, destijds directeur van het Bureau Interlandelijke Adoptie (hierna: BIA) aan het woord: ‘Justitie hield de rug niet recht en verzuimde illegale adoptie tegen te houden. Ze zeiden dat het moeilijk aan te tonen was en gaven ouders het voordeel van de twijfel.’¹³ Om de huidige problematiek te begrijpen is het dus van groot belang om eerst het adoptiebeleid uit het verleden te analyseren.

⁶ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (New York 1984); Piers Robinson, ‘Theorizing the Influence of Media on World Politics: Models of Media Influence on Foreign Policy’, *European Journal of Communication* 16 (2001) 523-544.

⁷ ‘Dilani Butink (28) weet door haar adoptie niet waar ze vandaan komt – en stelt de staat aansprakelijk’, *Trouw*, 19-05-2020.

⁸ ‘Geadopteerde Dilani sleept staat voor de rechter: ‘Verruild en verhandeld als product’, *Tubantia*, 18-05-2020.

⁹ ‘Rechtbank: zaak uit Sri Lanka geadopteerde Dilani Butink verjaard’, *Trouw*, 09-09-2020.

¹⁰ ‘Kritiek op internationale adoptie, maar voorlopig geen verbod’, *NOS Nieuws*, 18-01-2018, <https://nos.nl/artikel/2212549-kritiek-op-internationale-adoptie-maar-voorlopig-geen-verbod.html> (Laatst bezocht op 03-11-2020).

¹¹ ‘Onderzoek naar mogelijke misstanden oude adoptiezaken’, *Rijksoverheid*, 06-12-2018, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/12/06/onderzoek-naar-mogelijke-misstanden-oude-adoptiezaken> (Laatst bezocht op 03-11-2020).

¹² ‘Justitie stopte illegale adoptie in doofpot’, *De Limburger*, 04-01-2019.

¹³ *Ibidem*.

1.2. Het stromenmodel

Het is doorgaans niet gemakkelijk om fundamentele beleidsveranderingen en bestuurskundige hervormingen te initiëren en door te voeren, omdat de bureaucratie dit als ontwrichtend, bedreigend en tijdrovend ervaart.¹⁴ Het gevolg is dat beleidsmakers zich beperken tot beleidsvoorstellen die ‘verband houden met de bestaande status-quo’.¹⁵ Het beleidsproces kenmerkt zich daarom vaak door incrementalisme. Deze theorie veronderstelt dat vooraanstaande beleidsmakers vaak niet tot unanieme beslissingen over beleidsmaatregelen kunnen komen, omdat er uiteenlopende opvattingen en belangen bestaan binnen de verschillende beleidssectoren.¹⁶ Daarom worden er compromissen gesloten en komen beleidsveranderingen op geleidelijke, langzame wijze tot stand.¹⁷ Dit wordt ook wel de ‘stap-voor-stap methode’ genoemd.¹⁸ Complexe beleidskwesties zijn zo gemakkelijker af te handelen. Hoewel ik het stromenmodel gebruik om de totstandkoming van de Wobka te duiden, is het belangrijk om de tendens tot incrementalisme te begrijpen.

Er bestaan een groot aantal andere theorieën en modellen die trachten te verklaren hoe en waarom overheidsbeleid verandert. Een voorbeeld is het stromenmodel van Kingdon.¹⁹ Deze invloedrijke theorie demonstreert hoe een bepaald probleem op een bepaald moment in tijd op de beleidspolitieke agenda terechtkomt en daarmee beleidsveranderingen teweegbrengt. De theorie veronderstelt dat er drie stromen zijn: de probleemstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. De probleemstroom refereert aan het erkennen van een probleem waarvoor vanuit de maatschappij beleidskundige aandacht gevraagd wordt.²⁰ De beleidsstroom refereert aan de oplossingen die beleidsmakers, experts, lobbygroepen en andere relevante actoren bedenken voor het probleem in kwestie. De politieke stroom refereert ten slotte aan bepaalde politieke factoren die ervoor zorgen dat de omstandigheden geschikt zijn voor

¹⁴ Fleur Barbara Alink, *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (Amsterdam 2006) 14.

¹⁵ Alink, *Crisis als kans*, 14.

¹⁶ Michael Mintrom & Phillipa Norman, ‘Policy Entrepreneurship and Policy change’, *The Policy Studies Journal* 37 (2009) 649-667, 654-655.

¹⁷ Mintrom & Norman, ‘Policy Entrepreneurship’, 654-655.

¹⁸ Alink, *Crisis als kans*, 14.

¹⁹ Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*.

²⁰ Michael Howlett, Allan McConnell & Anthony Perl, ‘Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory’, *European Journal of Political Research* 54 (2015) 419-434, 420-421.

beleidsverandering, zoals verkiezingen, een schommelende publieke opinie en belangenbehartigingscampagnes van pressiegroepen.

Volgens Kingdon is het erkennen van een probleem niet slechts het gevolg van observatie, maar vooral van interpretatie.²¹ Dat betekent dat pas wanneer mensen een bepaalde toestand interpreteren als een probleem, er een mogelijkheid tot beleidsverandering ontstaat. Plotselinge dramatische gebeurtenissen, zoals een crisis of de publieke negatieve evaluatie van bestaand overheidsbeleid, kunnen eraan bijdragen dat een omstandigheid sneller als een probleem geïnterpreteerd wordt.²² De beleidskundige oplossingen moeten echter wel acceptabel zijn voor het grote publiek.²³ De normen en waarden van het grote publiek leggen dus een beperking op aan de beleidskeuzes die kunnen worden gemaakt.

Wanneer de drie stromen samenkomen, wordt er een ‘beleidsraam’ geopend. Het volgende citaat maakt duidelijk wat hiermee wordt bedoeld:

The timely confluence of “three streams” [...] is what creates the momentum necessary to place an issue on the public policy agenda, to move it from the “government agenda” (or “under discussion”) box to the “decision agenda” box, and to lead government finally to change public policy.²⁴

De mate van beleidshervorming wordt bepaald door de grootte van het zogenaamde beleidsraam.²⁵ Zo leidt een micro-beleidsraam tot incrementele veranderingen en een macro-beleidsraam tot fundamentele veranderingen. Ten slotte is er volgens Kingdon een belangrijke rol weggelegd voor beleidsondernemers.²⁶ Zij zijn voorstanders van drastische beleidsveranderingen en worden als het volgt omschreven:

Policy entrepreneurs could be in or out of government, in elected or appointed positions, in interest groups or research organizations. But their defining characteristic, much as in the case

²¹ John. W. Kingdon, ‘How do issues get on public policy agendas’, in: William Julius Wilson (red.), *Sociology and the public agenda* (Newbury Park 1993) 40-50, 42.

²² Béland & Howlett, ‘The Role and Impact’, 222.

²³ Kingdon, ‘How do issues’, 43.

²⁴ Paul J. Larkin Jr., ‘John Kingdom's Three Streams Theory and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996’, *Journal of Law and Politics* 28 (2012) 25-50, 26.

²⁵ Alink, *Crisis als kans*, 31-22.

²⁶ Mintrom & Norman, ‘Policy Entrepreneurship’, 654-655.

of a business entrepreneur, is their willingness to invest their resources – time, energy, reputation, and sometimes money – in the hope a future return.²⁷

Beleidsondernemers hebben doorgaans drie functies.²⁸ De eerste functie is het oppikken van de on vervulde behoefte aan nieuw of hervormd beleid met betrekking tot een bepaald probleem. Om beleidsveranderingen te realiseren zijn beleidsondernemers alert op kansen om het probleem onder de aandacht te brengen. Vaak hebben zij al nagedacht over mogelijke beleidsoplossingen. Beleidsondernemers zijn dus van belang voor zowel de probleemstroom als de beleidsstroom en zijn in feite zeer attent op de opening van een beleidsraam. De tweede functie is het aanvaarden van de risico's die gepaard gaan met het organiseren van activiteiten die aanzetten tot beleidsveranderingen.²⁹ Het is immers niet gegarandeerd dat de beleidsveranderingen er daadwerkelijk komen. Ondertussen kunnen de acties van beleidsondernemers schadelijk zijn voor hun reputatie. Daarnaast brengen bepaalde acties soms ook financiële en emotionele risico's met zich mee. De derde functie is het mobiliseren van een sociaal netwerk dat over de expertise en de middelen beschikt om het doorvoeren van beleidsveranderingen gemakkelijker te maken.

Kritiek op het stromenmodel is dat de theorie uitsluitend gericht zou zijn op de Amerikaanse vorm van bestuur en wetgeven, waardoor er moeilijkheden kunnen ontstaan bij het analyseren van andersoortige bestuurlijke systemen en wetgevende instituties.³⁰ Ik meen echter dat hier gemakkelijk op geanticipeerd kan worden en het model ook toepasbaar is op de Nederlandse context. De theorie is relevant voor mijn onderzoek omdat ik aan de hand van het stromenmodel demonstree hoe er begin jaren tachtig een beleidsraam werd geopend waardoor de Wobka tot stand kwam.

²⁷ Ibidem, 651.

²⁸ Michael Mintrom & Sandra Vergari, 'Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs and Policy Change', *Policy Studies Journal* 4 (1996) 420-434, 422-423.

²⁹ Mintrom & Vergari, 'Advocacy Coalitions', 422.

³⁰ Daniel Béland & Michael Howlett, 'The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis', *Journal of Comparative Policy Analysis* 18 (2016) 221-227, 224.

1.3. Het beleid-media-interactiemodel

Er bestaat discussie over in hoeverre de media het beleidsproces kan beïnvloeden.³¹ Het beleid-media-interactiemodel van Robinson veronderstelt dat wanneer er aan drie specifieke voorwaarden wordt voldaan, de media een aanzienlijke invloed kan uitoefenen op het beleidsproces.³² De eerste voorwaarde is dat er dissensus bestaat over een bepaald onderwerp of probleem onder de politieke-, sociale- en beleidselite (1). Die verdeeldheid zal er volgens Robinson toe leiden dat het onderwerp op verschillende manieren geframed wordt. De verschillende frames worden vervolgens gereflecteerd in de media en beïnvloeden de publieke opinie. De tweede voorwaarde is dus dat het onderwerp veelvuldig kritisch besproken wordt in de media (2). De derde voorwaarde is ten slotte dat er onduidelijkheid bestaat over het reeds bestaande overheidsbeleid aangaande het onderwerp in kwestie (3). Dit is belangrijk voor het beleidsproces omdat onduidelijkheid over het overheidsbeleid in combinatie met kritische berichtgeving over het (beleids-)probleem het imago en de geloofwaardigheid van de overheid kan schaden. Beleidsmakers kunnen gaan twijfelen over het nut van het bestaande beleid. Indien er helemaal geen beleid bestaat met betrekking tot het probleem, zullen beleidsmakers zich onder druk gezet voelen om te reageren op de kritische berichtgeving in de media. Het nieuwe beleid dat wordt geschetst zal dan in eerste instantie een manier zijn om te reageren op de negatieve publiciteit. Deze theorie is relevant omdat ik stel dat er in de Nederlandse context aan alle drie de voorwaarden werd voldaan, en de media het beleidsproces dus sterk heeft beïnvloed.

1.4. Historiografie

Over het algemeen bestaan er drie grote wetenschappelijke clusters waarbinnen onderzoek is gedaan naar interlandelijke adoptie. Veruit het grootste cluster is het pedagogisch-ontwikkelingspsychologische cluster. Historicus Chiara Candaele schreef dat ‘het onderzoek naar interlandelijke adoptie lange tijd het exclusieve domein van psychologen en pediaters was, wiens werk dikwijls beperkt bleef tot een bespreking van gedrags- en aanpassingsproblemen bij adoptiekinderen’.³³ In de Nederlandse context hebben voornamelijk emeritus hoogleraar Adoptiestudies Femmie Juffer en René Hoksbergen, een autoriteit op het gebied van

³¹ Marlou Schrover & Tycho Walaardt ‘The Influence of the Media on Policies in Practice: Hungarian Refugee Resettlement in the Netherlands in 1956’, *Journal of Migration History* 3 (2017) 22-53, 24-25.

³² Robinson, ‘Theorizing the Influence’, 531-538.

³³ Chiara Candaele, ‘Grenzeloos ouderschap? Historisch denken over interlandelijke adoptie en transnationale verplaatsingen van kinderen’, *Contemporanea* XL (2018) 1-5.

wetenschappelijk onderzoek naar interlandelijke adoptie, veel bijgedragen aan de ontwikkeling van dit cluster.³⁴

Het tweede cluster is het criminologisch-juridische cluster. Dit cluster onderzoekt voornamelijk hoe effectief de internationale adoptieverdragen zijn tegen kinderhandel.³⁵ Ook naar nationale adoptiewetten wordt onderzoek gedaan. Recentelijk schreef criminoloog Elvira Loibl bijvoorbeeld een interessant boek over het Nederlandse en Duitse adoptierecht.³⁶ Rechtsgeleerden Paul Vlaardingbroek en A.P. van der Linden zijn tevens belangrijke auteurs binnen dit cluster.³⁷

Het derde cluster bestudeert interlandelijke adoptie hoofdzakelijk vanuit het perspectief van de internationale betrekkingen. Academics binnen dit cluster menen dat interlandelijke adoptie een handel is geworden die zich kenmerkt door ‘geografieën van ongelijke macht’, omdat de kinderen zich overwegend verplaatsen van arme naar rijke landen.³⁸ Candaele beaamde dit en schreef dat de aandacht van onderzoekers recentelijk is verschoven van ‘de sociale constructie van ouderschap en verwantschap’ naar ‘de analyse van interlandelijke adoptie vanuit een politiek en postkoloniaal perspectief’.³⁹

³⁴ Marinus H. van IJzendoorn & Femmie Juffer, ‘Adoptie als interventie, 1. Historische, ethologische en ethische achtergronden’, *Kind en Adolescent* 29 (2008) 17-30; Femmie Juffer & Marinus H. van IJzendoorn, ‘Adoptie als interventie, 2. De opmerkelijke inhaalslag van adoptiekinderen en de plasticiteit van hun ontwikkeling’, *Kind en Adolescent* 29 (2008) 31-49; René A.C. Hoksbergen, ‘Adoptie: een positieve interventie?’, *Kind en Adolescent* 30 (2009) 4-15.

³⁵ R. Post, ‘De perverse effecten van het Haags Adoptieverdrag’, *Justitiële Verkenningen* 6 (2008) 25-37; Karen Smith Rotabi & Judith L. Gibbons, ‘Does the Hague Convention on Intercountry Adoption adequately protect orphaned and vulnerable children and their families?’, *Journal of Child and Family Studies* 21 (2012) 106-119.

³⁶ Elvira Carolin Loibl, *The transnational illegal adoption market: A criminological study of the German and Dutch intercountry adoption systems* (Den Haag 2019).

³⁷ P. Vlaardingbroek & A. P. van der Linden, ‘De kansen en risico's van adoptie’, *Tijdschrift voor Familie-en Jeugdrecht* 4 (2003) 104-112; A.P. van der Linden, ‘Adoptie in het kennelijk belang van het kind?’, *Justitiële Verkenningen* 6 (2008) 68-83; Paul Vlaardingbroek, ‘Alternatieven voor (interlandelijke) adoptie’, *Justitiële verkenningen* 34 (2008) 54-67.

³⁸ Kristen Cheney, ‘‘Giving Children a Better Life?’ Reconsidering Social Reproduction, Humanitarianism and Development in Intercountry Adoption’, *European Journal of Development Research* (2014) 26, 247-263; Slot, ‘Adoptie en welvaart’; David M. Smolin, ‘Intercountry Adoption as Child Trafficking’, *Valparaiso University Law Review* 39 (2004) 281-325; Diana Marre & Laura Briggs, *International adoption: Global inequalities and the circulation of children* (New York 2009) 1-2.

³⁹ Candaele, ‘Grenzeloos ouderschap’, 3.

Het historisch onderzoek staat volgens Candaele echter ‘nog in de kinderschoenen’.⁴⁰ Interlandelijke adoptie is vooral onder migratiehistorici nog een relatief onderbelicht onderwerp.⁴¹ Academicus Richard Weil noemde het fenomeen daarom ‘de stille migratie’.⁴² Daarnaast zou interlandelijke adoptie volgens Weil illustreren hoe bepaalde culturele en politieke factoren de internationale beweging van mensen kunnen vertragen of versnellen. Het onderzoek van migratiehistoricus Marlou Schrover bevestigde deze claim.⁴³ Schrover toonde aan dat interlandelijke adoptie in de Nederlandse kranten niet werd geframed als een vorm van migratie, maar als gezinsvorming. Daarom bestond er minder verzet tegen de komst van buitenlandse adoptiekinderen dan tegen andere immigranten. Schrovers artikel behoort tot het historisch onderzoek dat tracht te duiden hoe adoptie zich verhoudt tot traditionele opvattingen over ‘het gezin’. Daarbij spelen dominante concepties van gender, identiteit, toebehoren, burgerschap en de natiestaat een belangrijke rol.⁴⁴

De overige historische literatuur focust zich hoofdzakelijk op specifieke ontvangende en zendende landen, de Verenigde Staten en Korea in het bijzonder.⁴⁵ Over de Nederlandse adoptiecontext heeft vooral Hoksbergen veel geschreven. In zijn werk geeft hij een chronologisch overzicht van verschillende generaties (aspirant-)adoptieouders in Nederland.⁴⁶ Ten slotte schreef Roeland Smeenk in 2014 een interessante masterscriptie over het Nederlandse adoptiebeleid in de periode van 1956 tot en met 1980, waarin hij demonstreert hoe en waarom dit beleid door de jaren heen is veranderd.⁴⁷

⁴⁰ Ibidem, 1.

⁴¹ Marlou Schrover, ‘Parenting, citizenship and belonging in Dutch adoption debates 1900-1995’, *Identities* (2020) 1-18, 3.

⁴² Richard H. Weil, ‘International Adoptions: The Quiet Migration’, *The International Migration Review* 18 (1984) 276-293.

⁴³ Schrover, ‘Parenting, citizenship and belonging’.

⁴⁴ Karen Balcom, ‘Constructing families, creating mothers: gender, family, state and nation in the history of child adoption’, *Journal of Women's History* 18 (2006) 219-232.

⁴⁵ Schrover, ‘Parenting, citizenship and belonging’, 3; Kathleen Ja Sook Bergquist, *International Korean adoption: A fifty-year history of policy and practice* (London 2007); Peter Selman, ‘Intercountry adoption of children from Asia in the twenty-first century’, *Children's Geographies* 13 (2015) 312-327.

⁴⁶ René Hoksbergen, *Vijftig jaar adoptie in Nederland: Een historisch-statische beschouwing* (Universiteit Utrecht 2000); Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*.

⁴⁷ Smeenk, ‘Migratie en beleid’.

Mijn onderzoek is innovatief omdat ik de wisselwerking tussen een verscheidenheid aan actoren reconstrueer en vervolgens aan de hand van een specifiek theoretisch kader demonstreer hoe die wisselwerking heeft geleid tot de totstandkoming van de Wobka in 1989.

1.5. Materiaal en methode

Ik heb gebruik gemaakt van een verscheidenheid aan primaire bronnen. Dit waren krantenberichten uit de gedigitaliseerde krantenbank Delpher, een fragment van een reportage gemaakt door het televisieprogramma *Tros Aktua*⁴⁸, twee uitzendingen van het radioprogramma *Het Spoor* van de VPRO⁴⁹, parlementaire debatten en andere politieke documenten via de website van de Rijksoverheid⁵⁰, een adviesrapport uitgebracht door de Raad voor het Jeugdbeleid (hierna: RvhJ) bewaard in het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (hierna: IISG)⁵¹, een door Jaap Vegter ontworpen striptekening bestemd voor publicatie in het tijdschrift de *Sekstant* via het online archief van het IISG⁵², een brief van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) te Zutphen aan de Vaste Kamercommissie van Justitie uit het online archief van de Rechtbank Den Haag⁵³ en ten slotte correspondentie tussen verschillende ministeries, gevonden in het Nationaal Archief.⁵⁴

⁴⁸ Reportage adoptie Sri Lanka, *Tros Aktua*. 1983
<https://www.youtube.com/watch?v=KZO75e2TDlo&feature=youtu.be> (Laatst bezocht op 11-10-2020).

⁴⁹ *Het Spoor: Adoptie van kinderen uit de derde wereld, 1, VPRO*. 26-08-1985
https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133478~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-1-het-spoor~.html
(Laatst bezocht op 11-10-2020); *Het Spoor: Adoptie van kinderen uit de derde wereld, 2, VPRO*. 02-09-1985,
https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133480~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-2-het-spoor~.html
(Laatst bezocht op 11-10-2020).

⁵⁰ Aanhangsel van de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal (hierna: HTK), 1978-1979, 1621-1622; Aanhangsel HTK, 1979-1980, 633-634; Kamerstuk 16 194, nrs. 1-2, 1979-1980, 3-72; HTK, 1978-1979, 4637-4647, voortzetting op 4652-4669; HTK, 1980-1981, 1178-1207; Kamerstuk 20 046, nr. 6, 1987-1988, 1-44; HTK, 1980-1981, 1-32; HTK, 1987-1988, 5461-5481; HTK, 1987-1988, 5529-5548.

⁵¹ Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis Amsterdam (hierna: IISGA), publicatie van de Raad voor het Jeugdbeleid (hierna: RvhJ), *Kinderen door de achterdeur!: problematische aspecten bij interlandelijke adoptie*, 1982.

⁵² IISGA, *Children 1974-1984 Visueel materiaal en tekeningen (Hierna Children 74-84 VMT)*, Adoptie, ca. 1977.

⁵³ Rechtbank Den Haag (hierna: RDH), zaaknummer C-09-568132-HA ZA 19-149, Brief van de Raad voor de Kinderbescherming te Zutphen aan de Vaste Kamercommissie van Justitie, 31-03-1987.

⁵⁴ Nationaal Archief Den Haag (hierna: NADH), Ministerie van Justitie: Beleidsarchief Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: MvJ IND), inv. nr. 1810, Brief van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam aan het Ministerie van Justitie, Directie Kinderbescherming, 03-02-1978; NADH, MvJ IND, inv. nr. 1810, Brief

Mijn onderzoeksmethode kenmerkt zich als een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve contextuele frame analyse. Frame analyse is een gebruikelijke manier om discours in media en politiek te analyseren en kan worden gedefinieerd als ‘a series of claims strung together so as to tell a story about problems, causes, implications, and remedies’.⁵⁵ Frames worden ook wel begrepen als ‘mental orientations that organize perception and interpretation’.⁵⁶ Beide definities hebben raakvlakken met de opvattingen van Kingdon, die het belang van interpretatie bij het doorvoeren van beleidsveranderingen benadrukte.⁵⁷

De krantenartikelen heb ik ten eerste gesorteerd door te zoeken op de termen ‘illegale adoptie’, ‘kinderhandel adoptie’ en ‘problemen adoptiekinderen’ in de periode tussen 1975 en 1990. Deze zoektermen leverden in totaal 588 resultaten op. Dat er sprake was van een piek is te zien in de figuren 1, 2 en 3. Van de 588 artikelen heb ik er 252 inhoudelijk geanalyseerd, zoals nader te bestuderen in de tabel hieronder. Kranten waarvan ik minder dan 5 artikelen heb gelezen zijn niet meegenomen in het totaal.

Krant	Aantal artikelen	Type krant
<i>Algemeen Dagblad</i>	27	Populair dagblad
<i>De Telegraaf</i>	30	Populair dagblad
<i>Leeuwarder courant</i>	22	Populair dagblad
<i>Het vrije volk</i>	19	Middenpositie
<i>Nieuwsblad van het Noorden</i>	15	Middenpositie
<i>Nederlands dagblad</i>	28	Middenpositie
<i>De Volkskrant</i>	43	Kwaliteitskrant
<i>NRC Handelsblad</i>	25	Kwaliteitskrant
<i>Trouw</i>	29	Kwaliteitskrant
<i>Het Parool</i>	14	Kwaliteitskrant
Totaal	252	n.v.t.

van het Hoofd van de Directie Vreemdelingenzaken aan het Hoofd van de Directie Kinderbescherming over Stichting Bemiddeling Adopties, 07-06-1979; NADH, MvJ IND, inv. nr. 1810, Brief van het Hoofd van de Directie Kinderbescherming aan het Hoofd van de Directie Vreemdelingenzaken over Stichting Bemiddeling Adopties te Soesterberg, 18-06-1979; NADH, Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief [periode 1975-1984] (hierna: MvBZ), inv. nr. 23446, Brief van het Ministerie van Justitie, Directie Kinderbescherming aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de 37^e zitting Algemene Vergadering Verenigde Naties, 27-07-1982.

⁵⁵Schrover & Walaardt, ‘The Influence’, 27-28.

⁵⁶ Erving Goffman, *Frame analysis: An essay on the organization of experience* (Cambridge 1974). Zoals geciteerd in: Hank Johnston, ‘A methodology for frame analysis: From discourse to cognitive schemata’, *Social movements and culture* 4 (1995) 217-246, 217;.

⁵⁷ Kingdon, ‘How do issues’, 42.

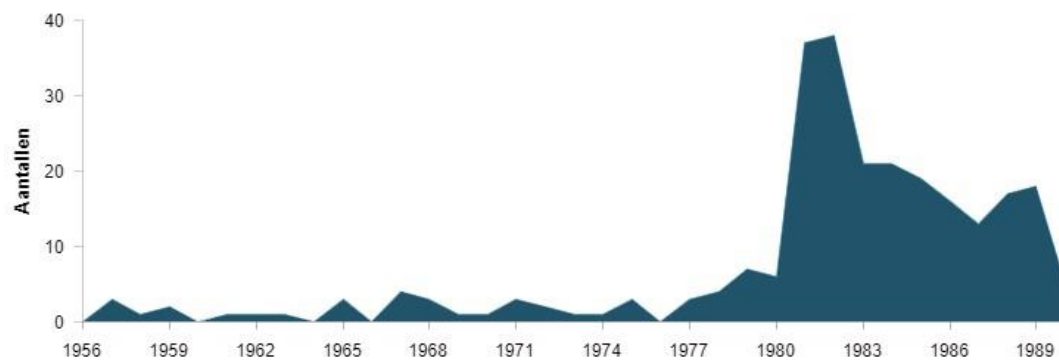
Vervolgens heb ik de krantenartikelen aan bronnenkritiek onderworpen. Zo heb ik een onderscheid gemaakt tussen kwaliteitskranten en populaire dagbladen. Hoewel beiden proberen zo veel mogelijk kranten te verkopen, geven zij hier allebei een andere invulling aan. Populaire dagbladen zijn meer gericht op amusement en hebben bijvoorbeeld een entertainmentrubriek, terwijl kwaliteitskranten een meer feitelijke, zakelijkere stijl hanteren.⁵⁸ Kwaliteitskranten rapporteren over economie, politiek, wetenschap, kunst en literatuur en streven daarbij naar diepgang. In kwaliteitskranten verschijnen daarom hoofdzakelijk artikelen van grote omvang. Hoewel populaire dagbladen ook schrijven over nieuws uit binnen- en buitenland, doen zij dit op sensationelere wijze. Zo schrijven zij vaak uitgebreid over misdaden en rampen. De artikelen zijn vaak korter en bevatten meer foto's.⁵⁹ Daarom trekken beide soorten kranten een verschillend lezerspubliek wat betreft leeftijd, opleiding, welstand en interesses.⁶⁰ Uit de tabel wordt duidelijk dat ik sommige kranten tussen een kwaliteitskrant en populair dagblad in heb geplaatst. Dat betekent dat zij zowel diepgaande als sensationele artikelen publiceerden.

Voorts heb ik geanalyseerd welke bronnen er werden geciteerd in de artikelen. Werd er gerefereerd aan het werk van wetenschappers? Werd het Ministerie van Justitie (hierna: MvJ) of de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) geciteerd? Kwamen er adoptieorganisaties aan het woord, en welke? Werden er ook adoptieouders of geadopteerden geïnterviewd? En ten slotte: werden zij kritisch ondervraagd, of juist niet? Alvorens ik mijn onderzoeksresultaten presenteer, geef ik in het volgende hoofdstuk een beknopte samenvatting van de geschiedenis van adoptie in Nederland.

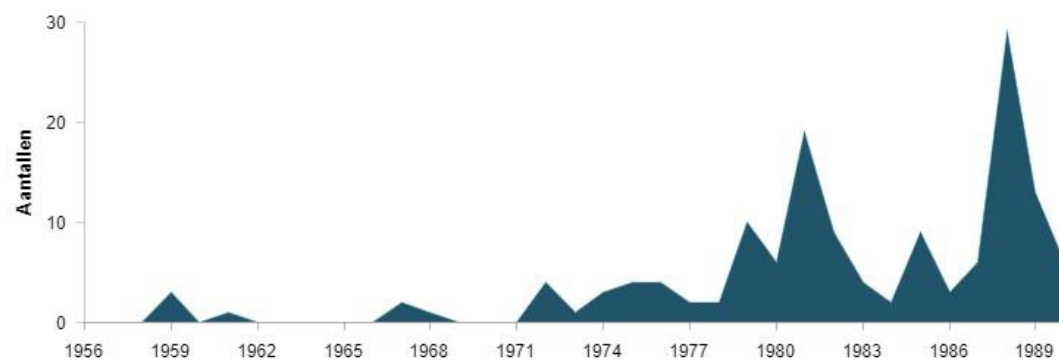
⁵⁸ Gabi Schaap & Alexander Pleijter, 'Het sensatiegehalte van voorpaginafoto's: een inhoudsanalyse van populaire en kwaliteitskranten in Nederland', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* 40 (2012) 71-86, 75-76.

⁵⁹ Ellen Hoogendam, Kwaliteitskrant versus populaire krant: De berichtgeving rondom de zaak Joran van der Sloot in *De Telegraaf* en *NRC Handelsblad* (Masterscriptie Media en Journalistiek Erasmus Universiteit Rotterdam 2009) 16-18.

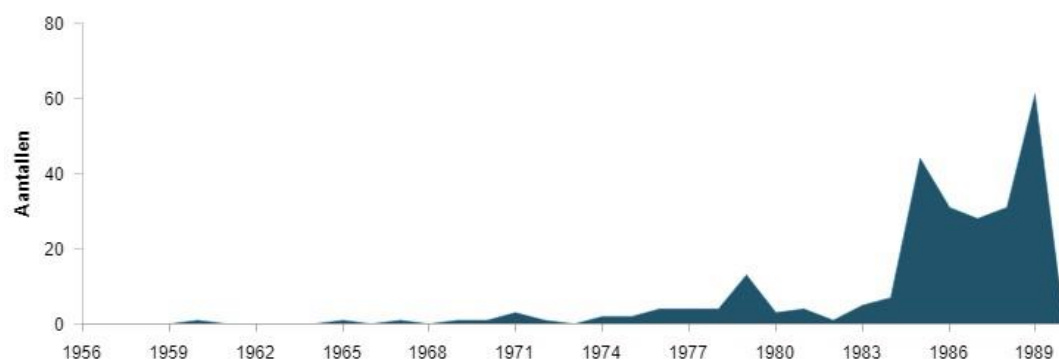
⁶⁰ Schaap & Pleijter, 'Het sensatiegehalte', 76.



Figuur 1. Zoekterm: illegale adoptie, 1956-1990.



Figuur 2. Zoekterm: kinderhandel adoptie, 1956-1990.



Figuur 3. Zoekterm: problemen adoptiekinderen, 1956-1990.

Bron: gebaseerd op data via www.delpher.nl.

2. De geschiedenis van interlandelijke adoptie in Nederland

2.1. De eerste adoptiewet

De oorsprong van interlandelijke adoptie wordt doorgaans teruggevoerd naar de periode na de Tweede Wereldoorlog, toen verschillende Europese staten kampten met een oorlogszwezenvraagstuk.⁶¹ Pleegouders die de voornamelijk Joodse kinderen in hun gezin opnamen, drongen er in de jaren na de oorlog bij het MvJ op aan dat het adopteren van een kind ook in juridische zin mogelijk werd.⁶² Hoewel men van oudsher geloofde in het idee dat familieverband berust op bloedverband en dit de komst van een adoptiewet lange tijd had afgeremd, was het belang van deze opvatting door de jaren heen in kracht afgenomen.⁶³ De komst van de eerste Nederlandse Adoptiewet in 1956 moet dan ook in deze context begrepen worden.

In de adoptiewet stonden allerlei voorwaarden waaraan voldaan moest worden alvorens kon worden overgegaan tot adoptie. Zo mochten alleen echtparen adopteren, moesten zij een huwelijksduur van minimaal vijf jaar hebben, was er een verplichte verzorgingstermijn van drie jaar en was adoptie alleen mogelijk door middel van uitspraak van de Rechtbank. Daarnaast moest het echtpaar beschikken over een verklaring van in den beginsel geen bezwaar van het MvJ. Die kregen zij alleen als de RvdK hen geschikt had verklaard voor adoptie middels een gezinsonderzoek.⁶⁴ Hoewel de adoptiewet volgens Hoksbergen de sfeer ademde van ‘adoptie liever niet, maar als het dan niet anders kan’, kwam er nauwelijks verzet tegen.⁶⁵ Men was destijds namelijk nog zeer gezagsgetrouw.⁶⁶ Om deze reden noemde Hoksbergen de generatie (aspirant-)adoptieouders in de periode tussen 1956 en 1970 de ‘traditioneel-gesloten’ generatie.

Met de komst van de adoptiewet groeide het aantal adopties aanzienlijk.⁶⁷ De vrijere seksuele moraal van de jaren zestig en het taboe dat rustte op ongehuwd moederschap droegen

⁶¹ Weil, ‘International Adoptions: The Quiet Migration’; Peter Selman, ‘Intercountry adoption in the new millennium; the “quiet migration” revisited’, *Population and Policy Review* 21 (2002) 205-225; Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 21-24; Astrid Werdmuller, ‘De geschiedenis van afstand ter adoptie in Nederland’, *Jeugdbeleid* 11 (2017) 65-70.

⁶² Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 21-24.

⁶³ Ibidem, 22; Smeenk, ‘Migratie en beleid’, 19-20.

⁶⁴ J.A. Nota, *Kinderen adopteren in Nederland* (Leiden 1979) 29.

⁶⁵ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 51.

⁶⁶ Hoksbergen, *Vijftig jaar adoptie*, 6.

⁶⁷ Slot, ‘Een analyse’, 18.

hieraan bij. Hoewel adoptie steeds gebruikelijker werd, probeerde men dit wel zo veel mogelijk verborgen te houden.⁶⁸ Dit kwam door de sterke greep die de orthodox-christelijke- en de katholieke kerk hadden op de samenleving. Zij geloofden dat het adopteren van een kind het keren tegen de wil van God was.

2.2. De opkomst van interlandelijke adoptie

Eind zestiger jaren begon het aantal Nederlandse kinderen dat werd afgestaan ter adoptie behoorlijk te dalen.⁶⁹ Dit had een aantal redenen. Ten eerste werd in 1965 de Algemene Bijstandswet ingevoerd, waardoor het voor alleenstaande moeders in financieel opzicht gemakkelijker werd om hun kind te verzorgen. Ten slotte kwamen ook de anticonceptiepil en de abortus op de markt, waardoor het aantal ongewenste zwangerschappen sterk afnam.⁷⁰ Ongewenst kinderloze echtparen keken daarom steeds vaker naar het buitenland om een kind te adopteren. Aanvankelijk ging het voornamelijk om kinderen uit Europa.⁷¹ In 1967 kwam het MvJ daarom met de eerste ‘Richtlijnen opnemings buitenlandse pleegkinderen’. Volgens Smeenk verwees de term ‘buitenlandse kinderen’ echter alleen naar Europese kinderen. Justitie zou de komst van kinderen buiten Europa verhinderen door hiervoor geen beginseltoestemming te verlenen.⁷²

Desondanks wilden steeds meer aspirant-adoptieouders toch een kind van buiten Europa adopteren. De televisie stimuleerde dit door het lijden van kinderen uit verschillende delen van de derde wereld onder de aandacht te brengen.⁷³ ‘Al red je er maar één’, drukte schrijver Jan de Hartog het Nederlandse publiek op het hart in een uitzending van het televisieprogramma *Mies en scène* in 1967.⁷⁴ Daarmee verwees hij naar de kansarme nakomelingen van Amerikaanse soldaten en hun Koreaanse moeders, die werden verstoten door hun familie.⁷⁵ Duizenden mensen gaven gehoor aan zijn oproep om kinderen in nood te helpen middels adoptie.⁷⁶ Hoksbergen noemde de generatie adoptieouders in de periode tussen 1970 en 1980 daarom de

⁶⁸ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 57-58.

⁶⁹ Ibidem, 71.

⁷⁰ Werdmuller, ‘De geschiedenis van afstand ter adoptie’, 66-67.

⁷¹ Adopties uit India tussen 1970 en 2000 (Project Historie & Roots, Wereldkinderen & Universiteit Leiden) 4.

⁷² Smeenk, ‘Adoptie en beleid’, 49 en 60.

⁷³ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 71-72.

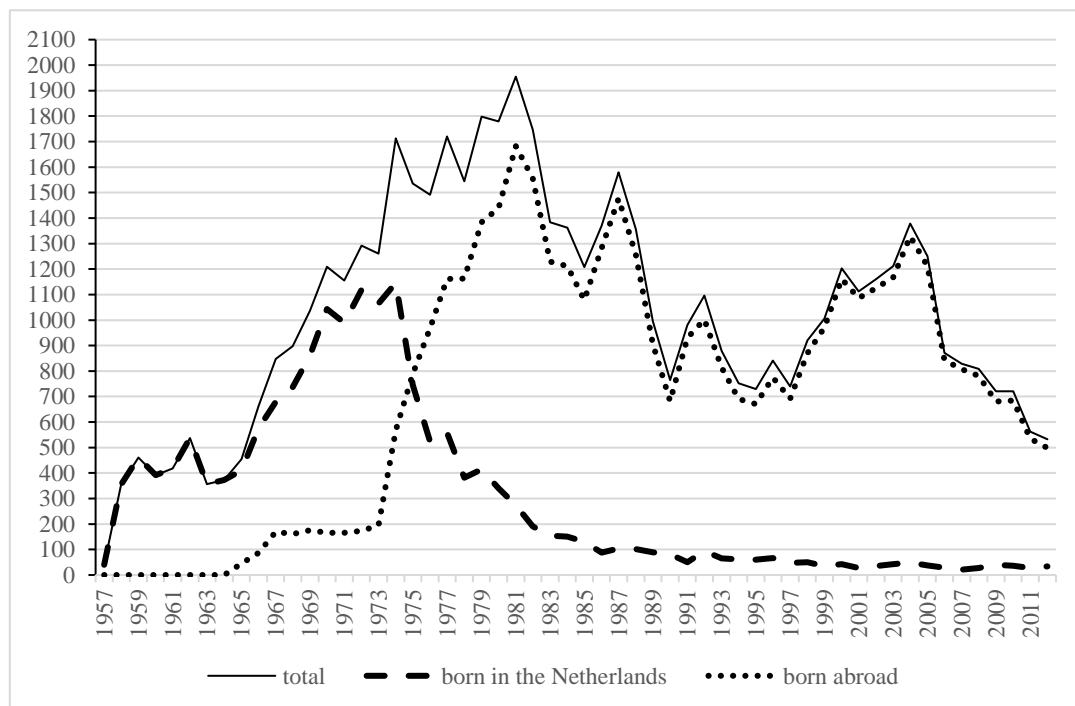
⁷⁴ ‘Doe mij maar zo’n Koreaantje’, *Andere Tijden*, 20-09-2006.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Adopties uit India, 4.

‘open-idealistische’ generatie. Onder hen bevonden zich voor het eerst niet louter ongewenst kinderloze echtparen, maar ook echtparen die al eigen kinderen hadden.⁷⁷

In 1969 werd de Nederlandse Stichting voor Interlandelijke Adoptie (hierna: SIA) opgericht. De stichting bemiddelde voor Koreaanse adoptiekinderen. Al snel wilden veel aspirant-adoptieouders ook kansarme kinderen uit andere ontwikkelingslanden adopteren.⁷⁸ In tegenstelling tot de traditioneel-gesloten generatie was de open-idealistische generatie zeer actiebereid. De nieuwe generatie aspirant-adoptieouders drong aan op beleidsverandering. Zij bleek daarin succesvol, want in 1974 voerde het MvJ in dat de adoptierichtlijnen voortaan voor alle herkomstlanden gelijk waren. Het gevolg was dat zich een ware adoptiehausa ontwikkelde. In figuur 4 is te zien dat deze in 1980 tot een hoogtepunt kwam.⁷⁹ Tussen 1970 en 1980 waren Korea, Indonesië, Colombia, India en Bangladesh de belangrijkste landen van herkomst.⁸⁰



Figuur 4. Het aantal adopties in Nederland, 1956-2012.

Bron: gebaseerd op data van het Centraal Bureau Statistiek.

⁷⁷ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 175.

⁷⁸ Ibidem, 73.

⁷⁹ Overgenomen uit Schrover, ‘Parenting, citizenship and belonging’, 6.

⁸⁰ Hoksbergen, *Vijftig jaar adoptie*, 8-9.

Een nadeel van de grote belangstelling voor interlandelijke adoptie was dat aspirant-adoptieouders jarenlang op een centrale wachtlijst kwamen te staan.⁸¹ Dit had twee gevolgen. Het eerste gevolg was dat sommige echtparen de adoptie zelf gingen regelen. Deze mensen, die ‘zelfdoeners’ genoemd werden, wilden volledig onafhankelijk zijn van de gevestigde Nederlandse adoptieorganisaties. Het tweede gevolg was dat er vanaf de late jaren zeventig ontzettend veel kleine, particuliere bemiddelingsorganisaties werden opgericht.

2.3. De aanloop naar de Wobka

Volledig tegen de verwachtingen in was de belangstelling voor interlandelijke adoptie eind jaren tachtig drastisch gedaald. Waar er in 1979 nog 3388 adoptieverzoeken bij het MvJ werden ingediend, waren dit er in 1989 nog maar 1395.⁸² Dit was enerzijds te wijten aan de economische crisis van de jaren tachtig, waardoor ‘de financiële mogelijkheden om een gezin te vormen verminderden’.⁸³ Anderzijds had ook de negatieve publiciteit, zoals besproken in de introductie, hieraan bijgedragen. De kranten rapporteerden veelvuldig over illegale adopties en kinderhandel.⁸⁴ Daarnaast spraken adoptieouders zich steeds vaker uit over de complexe opvoedkundige problemen waar zij tegen aanliepen. Wetenschappelijk onderzoek bevestigde dat hun zorgen niet ongegrond waren.⁸⁵

Daarom noemde Hoksbergen de generatie aspirant-adoptieouders in de periode tussen 1980 en 1991 de ‘economisch-realistische’ generatie. Deze generatie bestond weer hoofzakelijk uit echtparen die ongewenst kinderloos waren.⁸⁶ Zij claimden ‘recht’ te hebben op een gezin en irriteerden zich daarom aan de langzame bureaucratische procedures die voorafgingen aan het adopteren via de officiële weg.⁸⁷ Vooral over het verplichte gezinsonderzoek was deze generatie niet te spreken. Een veelgehoord argument was: ‘Iemand die gewoon een kind neemt, daar onderzoek je toch ook niet bij ouders en schoonouders hoe het gezin eruit ziet?’⁸⁸ Onder

⁸¹ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 100.

⁸² *Ibidem*, 175.

⁸³ Slot, ‘Adoptie en welvaart’, 21.

⁸⁴ ‘Handel in baby’s ontdekt’, *Trouw*, 25-01-1982, 3; ‘Adoptie blijkt illegaal: Politie onderzoekt smokkel van baby’s’, *De Volkskrant*, 3; 25-01-1982; ‘Nederlanders verdienen aan verkoop van baby’s’, *De Telegraaf*, 27-01-1982, 3; ‘Illegale adoptie uit Zuid-Amerika: Justitie ontdekt baby-smokkel’, *Het Parool*, 25-01-1982, 5.

⁸⁵ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 179-202.

⁸⁶ *Ibidem*, 173-175.

⁸⁷ Schrover, ‘Parenting, citizenship and belonging’, 14.

⁸⁸ ‘Adoptie van kinderen, je helpt er drie mensen mee’, *Leeuwarder courant*, 01-12-1979, 19.

deze generatie aspirant-adoptieouders bevonden zich daarom veel zelfdoeners. *Elsevier Weekblad* omschreef deze generatie naar mijns inziens treffend:

Een steeds grotere groep legt zich niet neer bij kinderloosheid als straf van God, zoals het voorheen door velen werd gezien. Of als biologische pech, zoals het door anderen werd beschouwd. Het motto wordt voor steeds meer mensen: gezinsgeluk is afdwingbaar, en zo niet, dan toch zeker te koop.⁸⁹

Ten slotte vonden er ook beleidskundige veranderingen plaats. In 1980 presenteerde staatssecretaris Haars de eerste uitgebreide Adoptienota. De nota kan beschouwd worden als een voorloper van de Wobka. De belangrijkste verandering die de Wobka teweegbracht was dat er een vergunningstelsel werd ingevoerd. Dat betekende dat alleen adoptiebureaus die door het MvJ waren erkend nog mochten bemiddelen voor adoptie. Daarnaast werd er een ‘concurrentiebeding’ ingevoerd. Dat hield in dat vergunninghouders geen contact mochten zoeken met instanties die al met andere vergunninghouders samenwerkten. Bij overtreding kon de vergunning worden ontnomen. Als bemiddelaars hun werkzaamheden dan toch voortzetten, kon er een geldboete van 10,000 gulden volgen.⁹⁰ Verder werd het gezinsrapport van de RvdK nog maar aan maximaal één vergunninghouder ter beschikking gesteld. Op deze manier kon een echtpaar maar bij één bemiddelingsbureau tegelijk ingeschreven staan. Vergunninghouders bleven echter verplicht het rapport ter beschikking te stellen aan ‘vasthoudende, definitieve zelfdoeners’.⁹¹ Ten slotte werden aspirant-adoptieouders verplicht deel te nemen aan vijf voorlichtingsbijeenkomsten, die zij zelf moesten betalen.

⁸⁹ ‘Adoptie uit buitenland: roze wolk met donkere randjes’, *Elsevier Weekblad*, 09-08-2014.

⁹⁰ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 237-239.

⁹¹ *Ibidem*, 238.

3. De probleemstroom en de invloed van de media

In dit hoofdstuk pas ik het stromenmodel toe door te demonsteren hoe de probleemstroom zich ontwikkelde. De media speelden daarbij een heel belangrijke rol en daarom wordt ook het media-beleid-interactiemodel getoetst. Dat houdt in dat ik aan de hand van bronnenanalyse onderzoek in hoeverre er aan de drie voorwaarden van dit model werd voldaan. De uitkomst is dat er verdeeldheid bestond met betrekking tot de adoptieproblematiek. Ik onderscheid in totaal drie clusters. Alle drie de clusters hadden een andere kijk op de essentie van het probleem. Zodoende werd interlandelijke adoptie op drie verschillende manieren geframed en waren er ook uiteenlopende voorkeuren voor beleidsverandering te ontdekken. De drie clusters noem ik het afschaffingscluster, het adoptieoudercluster en het reguleringscluster.

3.1. Het afschaffingscluster

Het afschaffingscluster was een zeer kritisch cluster dat de gehele essentie van interlandelijke adoptie in twijfel trok. De actoren binnen dit cluster pleitten voor de afschaffing van het fenomeen en stimuleerden de alternatieven, zoals financiële sponsoring. Het cluster bekritiseerde de Nederlandse overheid en haar adoptiebeleid, adoptiebureaus en (aspirant-)adoptieouders. Binnen dit cluster werd interlandelijke adoptie geframed als een neokoloniale praktijk. Veelgehoorde argumenten waren dat met interlandelijke adoptie de ongelijke machtsverhoudingen tussen eerste- en derdewereldlanden worden versterkt, geadopteerde kinderen worden weggerukt uit hun cultuur, en de kansarme kinderen die niet geadopteerd worden er niet mee geholpen zijn. Het cluster vond interlandelijke adoptie dan ook geen structurele oplossing voor de problematiek in de derde wereld.

In 1975 publiceerde *De Volkskrant* een artikel waarin het frame van het afschaffingscluster duidelijk naar voren kwam.⁹² In het artikel werd kinderpsychiater prof. Dr. D.J. de Levita geciteerd, die zeer kritisch was op interlandelijke adoptie en het aspirant-adoptieouders afraadde om een buitenlands kind te adopteren wegens de grote verschillen in cultuur. De Levita sprak zich uit tegen de ‘massale transporten’ van kinderen, die hij kenschetste als ‘een vorm van kolonialisme, ‘een modern soort slavenmarkt’’. Tevens hekelde hij het feit dat een ouderpaar zo snel mogelijk aan een kind geholpen wordt, terwijl dit juist andersom het geval zou moeten zijn. In het artikel werd tevens iemand geciteerd die een ledenvergadering van het

⁹² ‘Adoptie’, *De Volkskrant*, 12-04-1975, 17.

bemiddelingsbureau Wereldkinderen (hierna: WK) bijwoonde en daar het volgende over opmerkte:

Verder drong het tot me door, dat het standpunt ‘kind in nood willen helpen’ eigenlijk niet te handhaven is als je ziet hoeveel mensen je plaats graag innemen. Je zou haast kunnen zeggen: door je plaats op de wachtlijst af te staan, help je ouders in nood.⁹³

Dit citaat is een goed voorbeeld van de kritiek die het afschaffingscluster had op de werkwijze van adoptiebureaus en de houding van aspirant-adoptieouders. De auteur beaamde dit door te stellen dat ‘het door de Levita gesignaleerde kolonialisme’ onverhuld naar boven kwam bij adoptieouders, omdat ‘de macht van het geld’ hen in staat stelde te verwerven wat zij begeerden. Ten slotte pleitte de auteur ervoor dat met dat geld een kind ook in zijn eigen omgeving zou kunnen worden grootgebracht.

In 1977 publiceerde *Trouw* een opiniestuk waarin interlandelijke adoptie wederom als een neokoloniale praktijk werd geframed.⁹⁴ De auteur betoogde dat ‘de nood van kinderloosheid’ niet rechtvaardigde dat er aan enkele principiële vragen voorbij werd gegaan. De eerste vraag was: leidt interlandelijke adoptie niet af van de ware problematiek in de derde wereld? Een problematiek die volgens de auteur ‘grotendeels gevolg [is] van structurele onrechtvaardigheid, economische wanorde [...] en een bezittersmentaliteit’. De tweede vraag was: is het geen ‘ongeoorloofde machtsuitoefening’ om een kind te ‘vervreemden van zijn eigen aard’ ten behoeve van interlandelijke adoptie? Als aan deze vragen voorbij gegaan werd, zou het verwijt dat de derde wereld met adoptie ‘wordt misbruikt in een vorm van neokolonialisme’ volgens de auteur terecht zijn.

Vooraf in relatie tot Indonesië lag het verwijt van neokolonialisme gevoelig. De spanningen tussen Nederland en haar voormalige kolonie kwamen in 1980 tot een hoogtepunt met de ‘Kurniawati-zaak’.⁹⁵ Een Fries gezin dat een Indonesisch kind had geadopteerd werd geconfronteerd met de biologische vader van het kind, die claimde dat zijn dochter was ontvoerd. Daarom schreef het *Nederlands dagblad* dat de zaak ‘de Indonesische autoriteiten intussen nog eens extra aan het denken heeft gezet over de (interlandelijke) adoptieproblematiek’.⁹⁶ Volgens een Indonesische woordvoerder zorgde de problematiek

⁹³ ‘Adoptie’, 17.

⁹⁴ ‘Vragen rond adoptie’, *Trouw*, 12-04-1977, 13.

⁹⁵ Adopties uit Indonesië tussen 1973 en 1984 (Project Historie & Roots, Wereldkinderen & Universiteit Leiden).

⁹⁶ ‘Adoptie uit Indonesië nog steeds gevoelige zaak’, *Nederlands dagblad*, 21-11-1981, 7.

ervoor dat ‘het gevoel van eigenwaarde van het Indonesische volk [wordt] aangetast’. De Indonesische overheid besloot de adoptie van Indonesische kinderen door Nederlandse echtparen tijdelijk stop te zetten.⁹⁷ In 1984 kwam er een officieel verbod.

Circa 1977 maakte striptekenaar Jaap Vegter een striptekening (figuur 5) voor het tijdschrift de *Sekstant*.⁹⁸ De tekening geeft een kind weer met een prijskaartje eraan. Daarachter is een douaneambtenaar, of in ieder geval een vorm van grenscontrole, zichtbaar. Onder de tekening staat ‘adoptie’. Dit is kenmerkend voor het afschaffingscluster, omdat het impliceert dat adoptiekinderen ‘goederen’ zijn die worden geïmporteerd uit het buitenland. De te betalen importsubstitutie staat symbool voor de hoge bedragen die werden betaald voor een buitenlands adoptiekind.



Figuur 5.

Bron: IISGA.

⁹⁷ Adopties uit Indonesië, 15.

⁹⁸ IISGA, Children 74-84 VMT, Adoptie, ca. 1977.

In 1979 publiceerde het *Nederlands dagblad* een uniek artikel.⁹⁹ Hoewel de auteur niet expliciet pleitte voor de afschaffing van adoptie, bekritiseerde hij de radicale verbreking van de banden tussen geadopteerde kinderen en hun biologische ouders:

[...] In een commissierapport van de Generale synode Groningen wordt geschreven, dat geen verzoek van de natuurlijke ouders tot herstel van de ouderlijke macht de voogdijrelatie kan *bedreigen*. [...] Het is echter de vraag of het woord „bedreigen" hier gebruikt kan worden, als de natuurlijke ouders hun kind terugvragen, omdat hun onmacht opgeheven is. Ook dan zal het nog de vraag zijn, in hoeverre wij hen kunnen binden aan de adoptiewetgeving van het land van herkomst. In het algemeen zijn deze wetten aldaar met onvoldoende zorg omgeven. Reden waarom ook de Nederlandse regering een volledige adoptieprocedure in Nederland vereist.¹⁰⁰

De auteur bekritiseerde in feite de ongelijke machtsverhoudingen tussen biologische ouders en adoptieouders. Hij opperde dat de Nederlandse overheid deze verhoudingen in acht zou moeten nemen door de adoptieprocedure in Nederland te laten plaatsvinden. Daarnaast gaf de auteur de voorkeur aan tijdelijk pleegouderschap, in ieder geval totdat de biologische ouders waren ‘bevrijd’ uit hun onmacht en de zorg voor hun kind weer konden overnemen, of financiële adoptie.

In de vroege jaren tachtig vond ik weinig artikelen die kenmerkend waren voor het afschaffingscluster. Pas in 1989 stond in de *Leeuwarder courant* een uitermate kritisch opiniestuk.¹⁰¹ De auteur noemde interlandelijke adoptie een ‘fundamenteel onmogelijke paradox’. Hij meende dat de verhouding tussen ‘koopouders’ en adoptiekinderen inherent onderhevig was aan ongelijke machtsverhoudingen. Daarnaast paste interlandelijke adoptie volgens hem niet meer bij de tijdsgeest:

Het zou mij niets verbazen als de mensen een paar generaties later hun wenkbrauwen fronsen en zeggen: dat was toch wel erg in de twintigste eeuw met die buitenlandse adoptie. Het is per slot van rekening een gevoel van gemis in het rijke Westen, dat met het verwerven van een kind wordt getracht uit te bannen.¹⁰²

⁹⁹ ‘Adoptie van buitenlandse kinderen: terechte hulpverlening?’, *Nederlands dagblad*, 10-02-1979, 4-5 & 10.

¹⁰⁰ ‘Adoptie van buitenlandse kinderen’, 10.

¹⁰¹ ‘Adoptie is een paradox’, *Leeuwarder courant*, 22-04-1989, 7.

¹⁰² ‘Adoptie is een paradox’, 7.

Ten slotte kom ik terug op het artikel dat al even werd besproken in de introductie.¹⁰³ In *Trouw* claimde prof. De Langen dat zij al twintig jaar ‘aan het opboksen was’ tegen de vorm die interlandelijke adoptie had aangenomen, waarbij er volgens haar sprake was van ‘kinderjacht’. Dit schreef zij toe aan een aantal factoren, namelijk een gebrek aan sturing vanuit Justitie, de druk die adoptieouders uitoefenden op het adoptieapparaat en ‘het opportunisme’ van sommige bemiddelingsbureaus. Zij omschreef de situatie als het volgt:

De selectie van de kinderen werd op den duur zeer onzorgvuldig, vooral omdat men hier in Nederland nauwelijks eisen stelde aan de counterpart, de organisatie in het land van herkomst. Als die organisatie maar kinderen leverde, was het goed. Wat ze eraan verdienden was ondergeschikt, waar het kind vandaan kwam evenzeer. Want het kind was toch wel gewenst en het was voor het kind – en dat is het verschrikkelijkste – het beste.¹⁰⁴

De Langen impliceerde hiermee dat de negatieve aspecten van interlandelijke adoptie werden weggewuifd door gebruik te maken van een moreel waardeoordeel. Zij benadrukte dit nog eens: ‘Het aureool rond de adoptie bestaat nog altijd. Het is toch zo mooi om een kindje van een ander op te voeden, want bij die ander was het toch zo slecht.’¹⁰⁵ De uitspraken van De Langen zijn zeer interessant, omdat zij een dominant perspectief bekritiseerde waaraan het volgende cluster juist een deel van haar macht ontleende.

3.2. Het adoptieoudercluster

Het adoptieoudercluster centreerde het perspectief van (aspirant-)adoptieouders. Adoptieouders kunnen worden beschouwd als de sociale elite. Loibl omschreef hun invloedrijke positie als het volgt:

Adopters [...] are particularly crucial stakeholders in the adoption system due to their privileged, and thus powerful, position therein. International adopters are usually well-educated and belong to the higher or middle social class. In many receiving countries, they are organized into interest groups which seek to influence laws and policies on intercountry adoption [...]. There is, thus,

¹⁰³ ‘De adoptie van buitenlandse kinderen is vreselijk uit de hand gelopen’, 17.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Ibidem.

much to suggest that not only their interests and wishes, but also their values and beliefs, strongly influence and shape the adoption systems.¹⁰⁶

Binnen het adoptieoudercluster werden aspirant-adoptieouders geframed als slachtoffers van ongewenste kinderloosheid. Interlandelijke adoptie bood een oplossing. Om deze reden bestond er onvrede over de centrale wachtlijst van het BIA (hierover meer in paragraaf 4.1.) en de bureaucratische procedures van het MvJ. Het adoptieoudercluster claimde dat de overheid interlandelijke adoptie bewust belemmerde. Daarom pleitte zij voor minder overheidsbemoeienis en werd zelfdoenerij gestimuleerd. Illegale adoptie werd niet expliciet afgekeurd, maar eerder gebagatelliseerd op basis van de veronderstelling dat de geadopteerde kinderen beter af waren in Nederland. Het cluster had dus veel raakvlakken met de economisch-realistische generatie.

In 1977 publiceerde het *Nederlands dagblad* een artikel over de oprichting van de Gereformeerde Adoptievereniging.¹⁰⁷ Daarin werd besproken of adoptie vanuit religieus oogpunt wel was geoorloofd. Een bestuurslid zei hierover:

Sommigen twijfelen eraan of je iets aan je kinderloosheid mag doen. Dezelfde mensen hebben dan vaak geen bezwaar tegen allerlei medische ingrepen om iets aan de kinderloosheid te doen. Ik zie geen principiële verschil daartussen. Bovendien: wanneer je kreupel bent, mag je daarvoor toch ook wel laten opereren?¹⁰⁸

Dit citaat illustreert hoe ongewenste kinderloosheid werd geframed als een soort handicap. In dit geval werd een vergelijking gemaakt met kreupelheid. Adoptie fungeerde als ‘de ingreep’ die het probleem kon verhelpen. In de eerste plaats werd de nadruk dus gelegd op het slachtofferschap van de aspirant-adoptieouders, in plaats van op het belang van het kind. Dit frame kwam ook naar voren in een artikel van *De Telegraaf*.¹⁰⁹ Daarin stond: ‘Een aantal van de hierheen gehaalde kinderen hebben dermate lichamelijke of psychische gebreken, dat het de vraag is of ze ooit aan de verwachtingen van de adoptie-ouders zullen voldoen’. Dit impliceert dat het welzijn van het kind klaarblijkelijk ondergeschikt was aan de ‘verwachtingen’ van de

¹⁰⁶ Loibl, *The transnational illegal adoption market*, 13.

¹⁰⁷ ‘Kersverse „Gereformeerde Adoptie Vereniging” wil alles behalve het propaganderen van adoptie’, *Nederlands dagblad*, 12-11-1977, 2.

¹⁰⁸ ‘Kersverse „Gereformeerde Adoptie Vereniging”’, 2.

¹⁰⁹ ‘Waarschuwingen voor adoptie-ouders’, *De Telegraaf*, 17-02-1979, 9.

adoptieouders. Dat de wensen van adoptieouders gecentreerd werden, bleek ook uit een artikel in het *Nieuwsblad van het Noorden*.¹¹⁰ Hoewel er volgens de titel van het artikel drie mensen worden geholpen met adoptie, bleek na een kritische ondervraging dat ‘het zelf kinderen willen hebben’ toch de voornaamste drijfveer was voor veel (aspirant-)adoptieouders. Een ouderpaar zei hierover:

„[...] Kijk, wij wilden kinderen en dan ga je de mogelijkheden bekijken. Het was niet: ik ga in die Derde Wereld helpen. Maar terwijl je met die adoptieprocedure bezig bent, word je wel geconfronteerd met de ellende van die landen. [...] In het tehuis sterven ze net niet de hongerdood. Er is voor die kinderen daar geen toekomst [...].”¹¹¹

Dit citaat geeft uitstekend weer dat het humanitaire karakter van interlandelijke adoptie, die in de titel op de voorgrond geplaatst werden, in feite eigenlijk maar een bijkomstigheid was. In het *Algemeen Dagblad* werd dit zelfs benadrukt:

Wie zich verdiept in de adoptie zal tot de conclusie komen dat het bewust willen hebben van een kind het meest waardevolle motief is. Het helpen van een kind in nood is beslist nobel maar het mag nimmer de enige drijfveer zijn. Of zoals een adoptieve moeder constateerde: „Je wilt een kind. Daar gaat het om en als je het dan ook nog helpt, is dat mooi meegenomen”.¹¹²

Toen bleek dat sommige adoptiekinderen illegaal of via kinderhandel naar Nederland waren gekomen, werd desondanks toch gebruik gemaakt van het humanitaire sentiment om de ernst van de situatie te bagatelliseren. Zo schreef het *Algemeen Dagblad* dat adoptieouders die illegaal hadden geadopteerd ‘hun kinderen een leven van pure armoede bespaarden – of zelfs een zekere dood.’¹¹³ Een illegaal geadopteerd kind zou volgens het *Algemeen Dagblad* dus eigenlijk beter af zijn in Nederland:

Je kunt je afvragen of het nu wel zo verschrikkelijk is dat een ongewenste baby stiekem onder een andere naam wordt ingeschreven en, al dan niet voor geld, van ouder verandert. De

¹¹⁰ ‘Adoptie van kinderen: ‘Je helpt drie mensen...’’, *Nieuwsblad van het noorden*, 28-11-1979, 19.

¹¹¹ ‘Adoptie van kinderen’, 19.

¹¹² ‘In de rij voor een adoptiekind’, *Algemeen Dagblad*, 24-11-1979, 1.

¹¹³ ‘Illegale adoptie-ouders vechten voor hun kind: ‘Gekocht...? We redden onze dochter het leven’’, *Algemeen Dagblad*, 30-01-1982, 43.

natuurlijke moeder is er gelukkig mee, de pleegouders zijn blij en voor het kind is het ook beter om in een gezin te komen waar het gewenst is.¹¹⁴

Dit citaat was een goed voorbeeld van het idee dat er ‘uiteindelijk drie mensen worden geholpen met adoptie’ en adoptie dus eigenlijk een humanitaire daad is. Voorts werd uit medelijden begrip getoond voor de illegale handelswijze van de adoptieouders: ‘De teleurstelling van echtparen die geen kinderen kunnen krijgen, maakt hun handelswijze wel begrijpelijk.’¹¹⁵ Vanwege deze redenen zou het volgens het adoptieoudercluster onterecht zijn om adoptieouders te vervolgen. Een adoptieouderpaar dat de illegale weg bewandeld had zei hierover:

De andere ouderparen met wie wij hebben gepraat, zijn vervolgd over het woord ‘kinderhandel’. Zij zeggen: „Wij worden afgeschilderd als criminelen. En dat terwijl wij in ons verlangen naar een kind alleen maar goed dachten te doen.”¹¹⁶

In het radioprogramma *Het Spoor* werd een echtpaar geïnterviewd dat er dezelfde denkwijze op nahield.¹¹⁷ Zij hadden op illegale wijze een kind uit Brazilië geadopteerd. Toen hen gevraagd werd of zij ooit het gevoel hadden iets te doen dat verboden is, antwoordden zij: ‘Beslist niet. We hebben steeds [alles] met de goede bedoelingen, de goede intenties, gedaan en dat blijft zo.’ Tevens werd hen gevraagd of zij vermoedden dat andere echtparen hun adoptiekind hadden gekocht. Zij zeiden hierover:

Nee, beslist niet. [...] Ik denk dat niemand wil – of je moet dan zo in nood zitten, dat je zegt van kijk, op zo’n manier wil ik een kind hebben, als ik het kind maar heb. Maar aan de andere kant kun je zeggen, het kind is gered en wat ze met dat geld doen, dat is hun verantwoording.¹¹⁸

In dit citaat centreerde het ouderpaar de ‘nood’, het ‘slachtofferschap’, van ongewenst kinderloze echtparen. Daarnaast werd wederom benadrukt dat een kind ‘gered’ wordt met

¹¹⁴ ‘Sluikhandel op baby markt’, *Algemeen Dagblad*, 11-03-1978, 17.

¹¹⁵ ‘Sluikhandel op baby markt’, 17.

¹¹⁶ ‘Illegale adoptie-ouders’, 43.

¹¹⁷ *Het Spoor*, 1, https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133478~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-1-het-spoor~.html (Laatst bezocht op 11-10-2020).

¹¹⁸ *Ibidem*.

adoptie. De combinatie van deze frames leidde ertoe dat zelfs kinderhandel gelegitimeerd werd. Er werden ook andere frames gebruikt om de ernst van het illegaal handelen van adoptieouders af te zwakken. Bijvoorbeeld door hen af te schilderen als onwetende mensen die slachtoffer waren geworden van de malafide intenties van contactpersonen in het land van herkomst. Zo schreef *De Telegraaf*: ‘Zij kiezen, vaak met de beste bedoelingen, de kortste en gemakkelijkste wegen, maar belanden daardoor vaak juist bij malafide instellingen, die zich met de gewetenloze kinderhandel bezighouden’.¹¹⁹ Op die manier werden jaarlijks vele tientallen baby’s ‘door meestal niets vermoedende ouders in Nederland’ geadopteerd. Naast de contactpersonen in het land van herkomst, werden ook de biologische ouders soms verwijten gemaakt. Een adoptieouderpaar betoogde:

„Wij vinden die misstanden natuurlijk verschrikkelijk. Maar we hoeven onszelf niets kwalijk te nemen. We zijn ervan overtuigd dat op ons niets valt aan te merken. Hooguit op de oorspronkelijke moeder die het kind misschien voor een luttel bedrag aan een malafide organisatie heeft verkocht’.¹²⁰

Het bestaan van kinderhandel werd dus volledig toegeschreven aan de landen van herkomst. In een artikel van *De Telegraaf* stond bijvoorbeeld: ‘Niet alleen de kinderen, maar ook a.s. ouders moeten worden beschermd tegen handel met babies uit verre landen.’¹²¹ De adoptieouders zelf werden geen verwijten gemaakt.

Desalniettemin werd in 1982 een politieonderzoek gestart naar alle adopties van de afgelopen twee jaar. Dit veroorzaakte volgens *De Telegraaf* een ‘shokeffect onder adoptieve ouders’.¹²² Adoptieouders gaven aan ‘bij het minste geringste onraad met hun kindje bij vrienden of kennissen onder te duiken’. Zij hoopten dat het MvJ zich ‘aan haar belofte zal houden en alle opgespoorde kinderen, die min of meer illegaal naar ons land zijn gehaald, bij de pleegouders zal laten’. In het artikel werd het MvJ als het ware geframed als een soort meedogenloze boosdoener, die adoptieouders wellicht van ‘hun kindje’ zou beroven. Dit terwijl het de adoptieouders waren die strafbare feiten hadden gepleegd door illegaal te adopteren. Die

¹¹⁹ ‘Gewetenloze kinderhandel baart zorgen: Aantal niet te controleren bemiddelaars sterk gestegen’, *De Telegraaf*, 12-11-1979, 1, vervolg op 3.

¹²⁰ ‘„We hebben een gekocht kind”’, 5.

¹²¹ ‘„We hebben een gekocht kind”’: Onthullingen over kinderhandel komen hard aan’, *De Telegraaf*, 13-11-1979, 5.

¹²² ‘Angst onder pleegouders illegale baby’s’, *De Telegraaf*, 26-02-1982, 5.

strafbare feiten werden daarnaast gebagatelliseerd door gebruik te maken van vage termen als ‘min of meer’.

Het frame van slachtofferschap van (aspirant-)adoptieouders werd daarnaast ingezet om de mate van onvrede over het MvJ, de RvdK en het BIA te versterken. Zo omschreef het *Algemeen Dagblad* aspirant-adoptieouders als ‘mensen die wanhopig naar een eigen kind verlangen, maar voor wie de wachttijd van drie, vier jaar — de legale weg via het ministerie van justitie en de Raad voor de kindbescherming — te lang duurt’.¹²³ In *De Telegraaf* deden de adoptieouders hun beklag over het gezinsonderzoek van de RvdK: ‘Dat onderzoek werd voor ons gevoel uiteindelijk gesol en deed geestelijk pijn. De behandeling was ook zo koel zakelijk, zo weinig discreet, vonden we.’¹²⁴ Veel aspirant-adoptieouders begrepen niet waarom het MvJ claimde dat er ‘onvoldoende kinderen’ waren en er ‘enorme wachtlijsten’ bestonden bij het BIA.¹²⁵ Volgens hen had de derde wereld ‘kinderen in overvloed’.¹²⁶ Een adoptieouderpaar dat werd geïnterviewd door het *Algemeen Dagblad* zei bijvoorbeeld: ‘In Zuid-Amerika zijn er duizenden zo voor het weggeven.’¹²⁷ In *Het Parool* voegde een adoptievader hieraan toe: ‘Die mensen moesten eens in Brazilië of een ander Derde-Wereldland rondkijken.’¹²⁸ Ten slotte bevestigde een adoptieouderpaar dat werd geïnterviewd in *Het Spoor* dit beeld:

Het aanbod is ontzaglijk groot. De verhalen die je in Nederland weleens hoort, en die ook weleens als reden worden gegeven dat adoptie niet zo makkelijk gaat in Nederland, namelijk dat het aanbod van de Derde Wereld te gering zou zijn, die zijn volstrekte flauwekul. Want, je kunt hier al zien, alleen al bij die ene advocaat, dat er een heel achterhuis vol met kinderen zit waar uit naar believen – een soort reservoir waaruit naar believen geput kan worden. Aanbod meer dan te over.¹²⁹

Naar aanleiding hiervan dachten sommige adoptieouders dat de Nederlandse overheid de komst van buitenlandse kinderen bewust wilde afremmen: ‘Waarom anders wordt er zo moeilijk

¹²³ ‘Illegale adoptie-ouders’, 43.

¹²⁴ ‘„We hebben een gekocht kind”’, 5.

¹²⁵ ‘Angst onder pleegouders’, 5.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ ‘Illegale adoptie-ouders’, 43.

¹²⁸ ‘We schamen ons er helemaal niet voor’: Illegaal adopteren vaak ’n noodsprong’, *Het Parool*, 16-05-1983, 9.

¹²⁹ *Het Spoor*, 1, https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133478~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-1-het-spoor~.html (Laatst bezocht op 11-10-2020).

gedaan over het bij elkaar brengen van die honderden arme kinderen en die honderden kinderloze echtparen?’¹³⁰ Interessant aan deze uitspraak is dat hieruit blijkt dat het adoptieoudercluster interlandelijke adoptie duidelijk niet begreep als een vorm van immigratie. In plaats daarvan verweten zij de overheid ervan niet bereid te zijn om kinderen in nood te helpen. Op haast populistische wijze werd er een tweedeling gemaakt tussen ‘de gewone mensen’, die in dit geval graag (adoptie)ouders wilden worden, en ‘de politieke elite’, die dat leken tegen te werken. Zo beweerde een adoptieouderpaar in het *Algemeen Dagblad*:

„Op het moment dat je dat kind in een ziekenhuisje ergens in Brazilië voor het eerst uit zijn bedje haalt, wordt het voor jou geboren. Dat beleef je”, zegt een van de ouders die van illegale adoptie wordt verdacht. „Daar denkt een staatssecretaris die regels wil vastleggen in een noodwetje, geen seconde aan.”¹³¹

Opvallend aan dit citaat en de titel van het artikel (‘Gekocht? We redden onze dochter het leven’) was dat het adopteren van een kind werd geframed als de geboorte van een eigen kind. Dat verklaart waarom het adoptieoudercluster interlandelijke adoptie niet zag als een vorm van immigratie. Ten tweede werd staatssecretaris Scheltema, die de adoptiewetgeving wilde aanscherpen, net als in de situatie met het politieonderzoek afgeschilderd als een meedogenloze ambtenaar. De adoptieouders positioneerden zich lijnrecht tegenover de staatssecretaris, namelijk als mensen die wel kinderen in nood wilden helpen. Hoewel het volgende cluster ook kritisch was op het MvJ, was haar kritiek van een geheel andere aard.

3.3. Het reguleringscluster

Het reguleringscluster keurde de essentie van interlandelijke adoptie niet af, maar stond wel kritisch tegenover het gebrek aan regelgeving vanuit de Nederlandse overheid. Het cluster pleitte daarom voor strengere regulatie. Zij was voor het centraliseren van de procedures, het invoeren van een vergunningstelsel, het onmogelijk maken van zelfdoenerij en het verplichten van betere voorlichting en nazorg voor adoptieouders. Het reguleringscluster kenmerkte zich tevens door nuance. Zo werden zowel de Nederlandse- als buitenlandse autoriteiten bekritiseerd. Daarnaast werd het handelen van zelfdoeners die overgingen tot illegale adoptie expliciet afgekeurd, maar bestond er tegelijkertijd wel begrip voor hun situatie.

¹³⁰ ‘We schamen ons er helemaal niet voor’, 9.

¹³¹ ‘Illegale adoptie-ouders’, 43.

In 1978 publiceerde het *NRC Handelsblad* een artikel dat uitstekend aansloot bij het reguleringscluster.¹³² De auteur gaf aan de essentie van adoptie niet te veroordelen, maar had wel enkele punten van kritiek op het adoptiebeleid. Hij wees bijvoorbeeld op de discrepantie tussen welvarende zelfdoeners, die in staat waren om ‘even een kindje te kopen’, en minder welvarende aspirant-adoptieouders, die genoodzaakt waren om de officiële procedures van het MvJ te volgen. Dat betekende dat zij moesten ‘wachten, wachten en nog eens wachten’. In aanvulling daarop werd de onduidelijkheid over het reeds bestaande adoptiebeleid aan de kaak gesteld. Een echtpaar dat via de officiële weg had geadopteerd gaf aan: ‘We wisten helemaal niet waar we moesten beginnen of hoe lang het zou duren. We hadden weinig informatie en moesten eigenlijk afgaan op vage verhalen, die we wel eens hoorden.’¹³³

In 1979 publiceerde ook *De Volkskrant* een artikel waarin enkele kanttekeningen werden geplaatst bij het adoptiebeleid.¹³⁴ De auteur hekelde de ‘procedurele rompslomp’ van het BIA en pleitte voor een versnelling van de adoptieprocedure. Tevens was hij voorstander van het invoeren van een vergunningstelsel, zodat de ‘duistere praktijken van particuliere bemiddelaars’ konden worden tegengegaan. De auteur betwijfelde echter of het MvJ hiertoe bereid was, gezien de ‘afwachtende houding’ die zij de afgelopen jaren steeds hadden aangenomen tegenover interlandelijke adoptie.

Desalniettemin presenteerde staatssecretaris Haars in 1980 een Adoptienota waarin een vergunningstelsel werd voorgesteld. Het invoeren van een dergelijk stelsel impliceerde dat alleen instellingen die door het MvJ werden erkend nog zouden mogen bemiddelen voor adoptie. Het kaf zou dus van het koren worden gescheiden. Desondanks zou ‘de invoering van een vergunningstelsel op zich niet [...] leiden tot het geheel verdwijnen van de zelfdoener’.¹³⁵ Het reguleringscluster reageerde verontwaardigd:

Een verbod was op zijn plaats geweest. Zeker nu er voldoende bonafide particuliere bureaus vergunning zullen krijgen, zal niemand meer reden hebben om zelf te gaan pionieren, met alle mogelijke schadelijke gevolgen van dien.¹³⁶

¹³² ‘Adoptie van buitenlandse kinderen: Jarenlang in dure verwachting’, *NRC Handelsblad*, 01-07-1978, 6-7.

¹³³ ‘Adoptie van buitenlandse kinderen’, 6-7.

¹³⁴ ‘Wachttijden tot vijf jaar: Adoptie van buitenlandse kinderen vergt lange adem’, *De Volkskrant*, 01-09-1979, 21.

¹³⁵ Kamerstuk 16 194, nrs. 1-2, 1979-1980, 3-72, 27.

¹³⁶ ‘Adoptie buitenlandse kinderen wordt wettelijk geregeld’, *Nederland dagblad*, 03-06-1980, 6.

Dat zelfdoen schadelijke gevolgen had, bleek wel uit de krantenberichten die de jaren daarop volgden. Er werd herhaaldelijk gerapporteerd over illegale adoptie en kinderhandel, vooral in Indonesië.¹³⁷ De verontwaardiging van het reguleringscluster kwam tot een hoogtepunt toen in 1981 ontdekt werd dat Gerard Veldkamp, oud-minister van Sociale Zaken en Gezondheid, een bevriend echtpaar had geholpen met de illegale adoptie van een Colombiaans kind.¹³⁸ Toen *Het vrije volk* vermeldde dat ‘besloten is Veldkamp [...] niet juridisch te vervolgen omdat het aan een waterdichte wettelijke regeling ontbrak’, werd het belang van de voornaamste doelstelling van het reguleringscluster namelijk nogmaals bevestigd.¹³⁹

Zoals besproken was interlandelijke adoptie in Indonesië vanaf 1984 verboden. Er was daarna een duidelijke verschuiving merkbaar richting Colombia, Brazilië en Sri Lanka. Uit politieonderzoek bleek dat ‘Nederlandse ouders [...] tussen 1976 en 1981 42 Braziliaanse kinderen van anderhalf jaar en jonger op illegale wijze hier naartoe [hebben] gehaald’.¹⁴⁰ De kinderen mochten bij hun nieuwe Nederlandse ouders blijven, omdat ‘baby’s naar Nederland halen buiten de officiële adoptieprocedure om nog niet strafbaar is.’¹⁴¹ Dit bevestigde wederom dat er sprake was van een juridisch vacuüm. In tegenstelling tot het voorgaande cluster, benadrukte het reguleringscluster daarom dat de adoptieouders in kwestie strafbare feiten hadden gepleegd, zoals ‘verduistering van staat’ en ‘valsheid in geschrifte’.¹⁴² In het *NRC Handelsblad* stond bijvoorbeeld:

Niets rechtvaardigt het handelen van aspirant adoptief ouders die op onwettige wijze in het buitenland een kind 'kopen' of op andere wijze aan een kind komen dat niet langs normale weg is afgestaan voor adoptie door de moeder.¹⁴³

¹³⁷ ‘Handel’ in Indonesische baby’s ontdekt’, *Het Parool*, 27-12-1980, 1; ‘Onrust in Indonesië over ‘kinderhandel’ neemt toe: Weer ontvoering adoptiekind gemeld’, *Trouw*, 28-07-1981, 3; ‘In Indonesië bestaat onrust over kinderhandel’, *Nederlands dagblad*, 28-07-1981, 1.

¹³⁸ ‘Justitie bemoeit zich niet met illegale adoptie Colombiaantje’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 23-06-1981, 5; ‘Illegale adoptie wordt niet bestraft’, *Algemeen Dagblad*, 23-06-1981, 3; ‘Naam Veldkamp bij illegale adoptie genoemd’, *Leeuwarder courant*, 19-06-1981, 3; ‘Justitie blijft buiten zaak illegale adoptie’, *De Volkskrant*, 23-06-1981, 3. Oud-minister zou hebben bemiddeld bij illegale adoptie’, *Het Parool*, 20-06-1981, 5.

¹³⁹ ‘Illegale adoptie strafbaar’, *Het vrije volk*, 19-12-1981, 5.

¹⁴⁰ ‘Uitkomst politie-onderzoek: Braziliaanse kinderen illegaal geadopteerd’, *De Volkskrant*, 06-02-1984, 1.

¹⁴¹ ‘Illegale adoptie uit Zuid-Amerika: Justitie ontdekt baby-smokkel’, *Het Parool*, 25-01-1982, 5.

¹⁴² ‘Adoptie blijkt illegaal: Politie onderzoekt smokkel van baby’s’, *De Volkskrant*, 25-01-1982, 3.

¹⁴³ ‘Jarenlange frustraties zijn de oorzaak van ontduiking adoptiewet’, *NRC Handelsblad*, 02-02-1982, 7.

Hoewel illegale adoptie daarmee expliciet afgekeurd werd, gaf de auteur van het artikel ook aan te begrijpen waarom aspirant-adoptieouders ‘in hun frustratie de administratieve regels aan hun laars lappen’. Dit had alles te maken met de tekortkomingen van het adoptiebeleid. Omdat de RvdK te weinig subsidie ontving om de enorme hoeveelheid aspirant-adoptieouders tegemoet te komen die zij aan een gezinsonderzoek moesten onderwerpen, werden er te weinig beginselverklaringen verstrekt door het MvJ. Daardoor stond men vaak jaren op de centrale wachtlijst alvorens de daadwerkelijke adoptieprocedure in gang gezet werd.

Ook de adopties uit Sri Lanka kwamen in opspraak. Bijvoorbeeld omdat er ‘babyboerderijen’ werden ontdekt.¹⁴⁴ Daarom stuurde het actualiteitenprogramma Tros Aktua in 1983 een tv-ploeg naar Sri Lanka.¹⁴⁵ De tv-ploeg maakte een reportage over twee Nederlandse bemiddelingsbureaus die daar werkzaam waren. Daarin werd de Vereniging Buitenlandse Adoptie Noord-Nederland (hierna: BANND) geframed als een bonafide organisatie, en de Stichting Foundation in Life, Adoption Service and Happiness (hierna: FLASH) als een malafide organisatie. BANND bemiddelde bijvoorbeeld maar voor een kleine hoeveelheid kinderen per jaar en werkte samen met het ‘Good Shepherd Convent’, een klooster annex kindertehuis waar kansarme wezen werden opgevangen.¹⁴⁶ De tv-ploeg kreeg toestemming om te filmen in het kindertehuis. Zij interviewden Zuster Dympna, de non die het klooster runde, en enkele adoptieouders. Zij motiveerden hun keuze voor BANND: ‘Wij vinden dat wanneer je een kindje wilt adopteren, er geen enkele sprake mag zijn van financiële middelen.’¹⁴⁷

FLASH bemiddelde daarentegen bij een aanzienlijk groter aantal adoptiezaken en werkte uitsluitend samen met een privécontact, namelijk hun advocaat mevrouw Thavanesan. Zij zorgde voor de toevoer van kinderen en handelde tevens de juridische procedures af. Thavanesan wilde niet gefilmd worden. Daarnaast bestond er geen enkele transparantie over de achtergrond van de kinderen. Ook waren de bemiddelingskosten bij FLASH een stuk hoger dan bij BANND. De bestuursleden van FLASH gaven toe dat zij geen boeken hadden waarin stond wat er met het geld gebeurde. Het werd echter al snel duidelijk dat de adoptieprocedure hiermee behoorlijk werd versneld. Toen een adoptieouder gevraagd werd naar zijn keuze voor FLASH,

¹⁴⁴ ‘Baby-boerderijen op Sri Lanka’, *Leeuwarder courant*, 01-12-1981, 3.

¹⁴⁵ Reportage adoptie Sri Lanka, <https://www.youtube.com/watch?v=KZO75e2TDlo&feature=youtu.be> (Laatst bezocht op 11-10-2020).

¹⁴⁶ ‘Een moeizame „bevalling” van drie weken in Sri Lanka’, *Leidse Courant*, 14-02-1981, 18.

¹⁴⁷ Reportage adoptie Sri Lanka, <https://www.youtube.com/watch?v=KZO75e2TDlo&feature=youtu.be> (Laatst bezocht op 11-10-2020).

antwoordde hij bijvoorbeeld dat ‘het omzeilen van de hele bureaucratie van bepaalde verenigingen’ een belangrijke reden was. Ten slotte interviewde de tv-ploeg een oud-medewerker van FLASH, die de dichotomie tussen BANND en FLASH nogmaals bevestigde:

Bij FLASH is het zo, zo gauw je ingeschreven bent dan is het nog maar een kwestie van enkele weken; terwijl je ingeschreven bent bij BANND kan het enkele jaren duren. Kijk, om die molen heel wat sneller te kunnen laten lopen, heb je smeergeld nodig.

Hoewel de reportage de dubieuze werkwijze van FLASH bekritiseerde, werd tegelijkertijd benadrukt dat adoptie ook op bonafide wijze kon geschieden. Bijvoorbeeld via BANND. Ik interpreteer de reportage daarom als een impliciet pleidooi voor het invoeren van een vergunningstelsel. Een bemiddelingsbureau als FLASH kan daarmee een halt toegeroepen worden, terwijl BANND haar werkzaamheden kan voortzetten.

3.4. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk heb ik aangetoond dat de probleemstroom zich op opmerkelijke wijze ontwikkelde. Zoals besproken ontstaat er pas een mogelijkheid tot beleidsverandering als het grote publiek een bepaalde omstandigheid als een probleem interpreteert.¹⁴⁸ Hoewel uit krantenberichten en andere media bleek dat er vooral in de vroege jaren tachtig veel maatschappelijke aandacht was voor adoptieproblematiek, bestond er ook dissensus over de essentie van de problematiek.

Samenvattend interpreteerde het afschaffingscluster het neokoloniale karakter van interlandelijke adoptie als een probleem. Het afschaffingscluster was echter geen dominant cluster. De artikelen die ik reken tot het afschaffingscluster bedroegen ongeveer een vijfde van het geheel. Het afschaffingscluster werd bekritiseerd omdat zij zich kritisch durfde uit te laten over de machtige groep adoptieouders. In de krantenartikelen kwamen zowel wetenschappers, kritische journalisten als burgers met een mening aan het woord. De kranten die dit cluster een podium gaven waren overwegend kwaliteitskranten en een enkele keer een populair dagblad of een krant met een middenpositie.

Het adoptieoudercluster interpreteerde de discrepantie tussen de grote hoeveelheid kansarme kinderen in de derde wereld en de moeizame officiële adoptieprocedure als een probleem. De artikelen die ik tot dit cluster reken waren goed voor ongeveer twee vijfde van

¹⁴⁸ Kingdon, ‘How do issues’, 42.

het geheel. Het adoptieoudercluster had veel grip op het MvJ omdat zij haar macht verleende aan de hoge sociaaleconomische klasse van de meeste adoptieouders. Daarnaast maakte dit cluster gebruik van een moreel waardeoordeel. Als het MvJ interlandelijke adoptie belemmerde, lieten zij kinderen in nood aan hun lot over. Uitsluitend populaire dagbladen boden dit cluster een podium, waaronder hoofdzakelijk *De Telegraaf* en het *Algemeen Dagblad*.

Ten slotte interpreteerde het reguleringscluster het gebrek aan adoptiewetgeving als een probleem. Het was overduidelijk dat dit het dominante frame was in de media. De artikelen die ik tot dit cluster reken bedroegen ongeveer drie vijfde van het geheel. Het reguleringscluster weerspiegelde het perspectief van onder andere wetenschappers, onderzoeksjournalisten en bestuursleden van de gevestigde adoptieorganisaties. Het reguleringscluster kreeg een podium in kritische kwaliteitskranten, zoals *De Volkskrant*, *Trouw* en het *NRC Handelsblad*, maar ook in kranten met een middenpositie en een enkele keer in een populair dagblad.

Doordat de media de verdeeldheid tussen de drie cluster reflecteerde, werd aan de eerste twee voorwaarden van het beleid-media-interactiemodel voldaan. Voorts onderstreepten alle drie de clusters dat er grote onduidelijkheid bestond over het reeds bestaande adoptiebeleid, of eerder het gebrek daaraan. Daarmee werd ook de derde voorwaarde van het model bevestigd. Als gevolg daarvan was het beleidsproces zeer gevoelig voor de invloed van de media. Welk effect dit had op de beleidsstroom komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

4. De beleidsstroom en de invloed van beleidsondernemers

In dit hoofdstuk pas ik het stromenmodel toe door te demonsteren hoe de beleidsstroom zich ontwikkelde. Daarbij speelden beleidsondernemers een belangrijke rol. Ik heb geanalyseerd welke beleidsondernemers er waren en welke functies zij vervulden. Ik heb hen onderverdeeld in drie categorieën, namelijk adoptieorganisaties, wetenschappers en overige relevante organisaties. Voorts stel ik dat er continuïteit bestond tussen het gedachtegoed van de drie besproken clusters en de frames die de verschillende beleidsondernemers gebruikten.

4.1. Adoptieorganisaties

In deze paragraaf worden het BIA en WK, de twee grootste adoptiebemiddelingsbureaus van Nederland, besproken. Ik reken hen beiden tot het reguleringscluster, omdat zij pleitten voor een strenger adoptiebeleid. Daarnaast behandel ik Stichting Kind en Toekomst (hierna: SKT), een bemiddelingsbureau dat ik reken tot het adoptieoudercluster. Hoewel andere adoptiebureaus wellicht ook goed aansloten bij een bepaald cluster, biedt deze scriptie daarvoor onvoldoende ruimte.

Het Bureau Interlandelijke Adoptie

In 1975 werd het BIA opgericht. Het bureau was ontstaan uit een fusie van de voormalige SIA, de bemiddelingsafdeling van WK, de afdeling Buitenland van de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP) en de bemiddelingsafdeling van International Service Netherlands (ISS). Het MvJ had aanvankelijk voor ogen dat het BIA de centrale Nederlandse bemiddelingsorganisatie zou worden.¹⁴⁹ Het doel daarvan was dat particuliere bemiddelingsbureaus uiteindelijk overbodig zouden worden. Daarnaast wilde het MvJ dat het BIA zelfdoenerij zo veel mogelijk zou inperken. Hoewel het BIA geen overheidsinstantie was, kreeg zij wel overheidssubsidie. Daarnaast moest het BIA de centrale adoptiewachtlijst beheren. Het BIA-bestuur was voor het MvJ dan ook de belangrijkste gesprekspartner op het gebied van interlandelijke adoptie.¹⁵⁰

Dit gaf het BIA de mogelijkheid zich te ontwikkelen tot een invloedrijke beleidsondernemer. Toen bleek dat de activiteiten van andere bemiddelingsbureaus en zelfdoeners moeilijk ingeperkt konden worden, begon het BIA te pleiten voor een strenger

¹⁴⁹ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 87-105.

¹⁵⁰ Ibidem, 104.

adoptiebeleid. De bestuursleden gaven interviews aan kranten of publiceerden persberichten om hun ideeën, die volledig overeenkwamen met het reguleringscluster, te verspreiden. De statements die zij maakten kenmerkten zich door felle kritiek op het MvJ, de particuliere bemiddelingsbureaus en zelfdoeners. Een veelbesproken uitspraak van een BIA-bestuurslid was bijvoorbeeld: ‘De invoer van een simpele pinda is gebonden aan allerlei wettelijke bepalingen, maar met kinderen kun je aanrotsooien.’¹⁵¹ De bemiddelingsbureaus en de zelfdoeners waren hier niet van gediend, waardoor zij zich geregeld negatief uitlieten over het BIA in de media. Ook de overheidssubsidie en de goede verstandsverhouding met het MvJ werden hiermee op het spel gezet. In 1982 was het BIA haar subsidie verloren. Het nemen van dergelijke risico’s is echter kenmerkend voor beleidsondernemers.

Aanvankelijk uitte het BIA slechts milde kritiek op andere bemiddelingsbureaus en zelfdoeners. In 1979 verkondigde Jan van Deth, directeur van het BIA, in *Trouw* dat het BIA niet pretendeerde dat alle adopties die buiten het BIA om geregeld werden niet goed zouden zijn.¹⁵² Desalniettemin liet hij wel doorschemeren dat het zelfdoen malafide praktijken in de hand kon werken. In *Het Parool* weidde Van Deth hierover uit: ‘Door de druk die uitgaat van mensen die met alle geweld een kind willen adopteren, zijn er in de derde wereld altijd wel lieden die daarin een mogelijke bron van inkomsten zien.’¹⁵³ Daarop vervolgde hij: ‘Let wel, ik zeg niet dat de mensen die zich daarmee bezighouden verkeerde dingen doen, maar ik heb wel de indruk dat zij minder zekerheden en garanties inbouwen.’ De directeur van het BIA leek dus overtuigd te zijn van de goede intenties van zelfdoeners, maar twijfelde aan hun bekwaamheid. In *De Telegraaf* werd dit bevestigd.¹⁵⁴ Over de explosieve groei van particuliere instellingen en privébemiddelaars zei Van Deth:

„Stuk voor stuk zal het best om goed bedoelde hulp gaan. Maar dan wel door mensen zonder enige kennis van zaken in de adoptielanden. En die worden daar nu eenmaal heel wat eerder om de tuin geleid dan instellingen met deskundige adviseurs en medewerkers ter plaatse.”¹⁵⁵

¹⁵¹ ‘Bureau laakt overheidsbeleid inzake handel in baby’s. Strengere regels voor adoptie nodig’, *Trouw*, 30-12-1980, 3.

¹⁵² Adoptie: te weinig kinderen voor te veel ouders. Grote vraag leidt tot babyhandel’, *Trouw*, 17-08-1979, 5.

¹⁵³ ‘Directeur van Bureau voor Interlandelijke Adoptie: Belang van het kind staat voor ons voorop’, *Het Parool*, 23-08-1979, 7.

¹⁵⁴ ‘Gewetenloze kinderhandel’, 3.

¹⁵⁵ Ibidem.

Het BIA zag het als de taak van de Nederlandse overheid om zelfdoeners en andere bemiddelingsbureaus te beschermen tegen hun eigen gebrek aan expertise. Omdat de huidige adoptiepraktijk volgens het BIA ‘veel te onoverzichtelijk’ was, zou zij ‘het toejuichen als de adoptiebemiddeling [...] wat meer gecentraliseerd zou worden’.¹⁵⁶ Volgens het *Nederlands dagblad* drong het bureau er dan ook regelmatig bij de overheid op aan om ‘de adoptie van buitenlandse kinderen aan strakkere voorschriften te binden en particuliere bureautjes het werk zo goed als onmogelijk te maken’.¹⁵⁷ De Adoptienota leek daarom een stap in de goede richting te zijn. Het BIA was echter teleurgesteld over de nota. In *Trouw* gaf bestuurslid K. Smit aan: ‘Het [BIA] heeft adviezen gegeven voor een regeling, maar ik vind wat er nu is uitgekomen erg vaag’.¹⁵⁸ Smit kon maar moeilijk begrepen dat er niet strenger werd opgetreden. Bijvoorbeeld door Nederlandse ambassades in het buitenland te instrueren om ‘bij het verstrekken van visa aan baby’s sterker te controleren waar zij vandaan komen’. Ook de kritiek op zelfdoeners werd feller:

„Ik dacht dat de handel in baby’s uit de tijd was. Het is misschien wel te begrijpen dat Nederlandse pleegouders niet lang op adoptie willen wachten. Maar wat moet je je kind zeggen als het vraagt waar het vandaan komt? Dat je het gekocht hebt?’¹⁵⁹

Dat het BIA ontevreden was over de samenwerking met het MvJ, bleek wel uit de uitspraken die J.H.M. Temmink – voorzitter van het BIA – deed in het *NRC Handelsblad*.¹⁶⁰ Hij claimde dat Justitie er nooit voor gezorgd had dat het BIA ‘de kans kreeg om alles wat met de buitenlandse adoptie te maken heeft aan een soort normen te binden’. Temmink verklaarde dit door te suggereren dat het MvJ bang was voor ‘boze gezichten van mensen die voor hun beurt (en voor meer geld) een kind willen hebben’. Hij bevestigde daarmee de grip die het adoptieoudercluster had op het MvJ. Over de Adoptienota oordeelde Temmink ten slotte:

¹⁵⁶ ‘Directeur van Bureau voor Interlandelijke Adoptie’, 7.

¹⁵⁷ ‘Kinderbescherming onderzoekt praktijken van adoptiebureau’, *Nederlands dagblad*, 25-08-1979, 2.

¹⁵⁸ ‘Bureau laakt overheidsbeleid’, 3.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ ‘Justitie bevordert wanpraktijk adoptie’, *NRC Handelsblad*, 16-05-1980, 3.

Het zijn papieren maatregelen die een overheidscontrole beloven waar justitie de afgelopen jaren ook niet toe in staat is geweest. Het enige wat wordt bereikt, is het aanwakkeren van een soort vrije-marktprincipe in de adoptiewerving.¹⁶¹

Dit waren uitspraken die de verstandsverhouding met het MvJ wellicht beschadigd konden hebben. Desondanks bleef het BIA in de jaren daaropvolgend kritisch. Zij bleef herhalen dat de overheid particuliere bemiddelaars en zelfdoeners beter moest controleren en gaf concrete beleidsvoorstellen om dit te realiseren.¹⁶² In *De Telegraaf* stelde het BIA bijvoorbeeld dat Justitie het illegale zelfdoeners moeilijker kon maken door ‘de verklaringen van geen bezwaar, die door de raad voor de kindbescherming in opdracht van het ministerie worden gemaakt, minder gemakkelijk af te geven.’¹⁶³ In *De Waarheid* drong het BIA erop aan dat het MvJ alle bemiddelingsbureaus zou moeten verplichten om hun boeken jaarlijks door een accountant te laten controleren.¹⁶⁴

Toen er in 1983 nog geen nieuwe adoptiewet in zicht was, klaagde A.F.C. Hendriks – de nieuwe directeur van het BIA – dat ‘alle bezwaren bij justitie in dovemansoren terecht komen’.¹⁶⁵ Toen de politie in 1986 weer kinderhandel ontdekte, herhaalde het BIA in *De Telegraaf*: ‘We wachten met smart op de nieuwe Adoptiewet. Dan kunnen die illegale praktijken eindelijk worden bestreden.’¹⁶⁶ In het *Algemeen Dagblad* stond: ‘Op die wet wachten we al vijf jaar.’¹⁶⁷ Het was duidelijk dat het vertrouwen in Justitie was beschadigd. Toen minister Korthals Altes in 1987 een wetsvoorstel indiende bij de Tweede Kamer, schreef het *Algemeen Dagblad*:

Directeur A. Hendriks juicht het nieuwe wetsvoorstel, waarop hij overigens jaren heeft moeten wachten, toe zonder dat hij er overdreven verwachtingen van heeft. Tenslotte kan het nog jaren

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² ‘BIA schrijft Justitie: „Controleer beter bemiddelaars bij adoptie”’, *Leeuwarder courant*, 31-07-1981, 14; ‘Bureau Interlandelijke Adoptie: Bemiddelaars adoptie strenger controleren’, *Nederlands dagblad*, 31-07-1981, 5; ‘„Justitie moet adoptie strenger controleren”’, *De Waarheid*, 01-08-1981, 8.

¹⁶³ ‘Babyhandel: geen verbazing’, *Algemeen dagblad*, 29-12-1980, 3.

¹⁶⁴ ‘Pak adoptiebureaus aan’, *De Waarheid*, 31-07-1981, 5.

¹⁶⁵ ‘Als nieuwe wet wordt goedgekeurd: Overheid gaat wantoestanden rond de adoptie legaliseren’, *De Telegraaf*, 15-04-1983, 7.

¹⁶⁶ ‘Ziekelijke liefde voor kleine kinderen’: Echtbaar (60 en 69) vast na import van Braziliaanse baby’s’, *De Telegraaf*, 18-02-1986, 1, vervolg op 6.

¹⁶⁷ ‘Toch geen baby-smokkel’, *Algemeen Dagblad*, 20-02-1986, 8.

duren, voordat de voornemens ook tot wet zijn verheven en ze in de praktijk effect zullen sorteren.¹⁶⁸

Naast de subtiele kritiek op de langzame werkwijze van het MvJ, was het BIA ook nog niet geheel tevreden met het wetsvoorstel. In *Trouw* werd het belang van de controle op de geldstromen herhaald, waardoor malafide bemiddelingsbureaus ‘gegarandeerd door de mand’ zouden vallen.¹⁶⁹ Ten tweede benadrukte het BIA dat buitenlandse adoptie slechts een laatste redmiddel is en dit ook juridisch vastgelegd zou moeten worden. Ten slotte vond het BIA dat de bemiddelende instanties verantwoordelijk gehouden moeten worden voor de werkwijze van hun contactpersonen in de derde wereld. Door uitsluitend nog met vrijwilligers te werken kon voorkomen worden dat deze contactpersonen gemotiveerd werden door geld.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het BIA een belangrijke beleidsondernemer was. Hoewel zij onder het reguleringscluster valt, werd het BIA ook in populaire dagbladen als *De Telegraaf* en het *Algemeen Dagblad* geciteerd. Een verklaring hiervoor is wellicht dat de bijzonder kritische uitspraken van het BIA de dagbladen sensationele krantenberichten opleverden.

Vereniging Wereldkinderen

Naast het BIA was ook WK een prominente Nederlandse adoptieorganisatie. WK werd in 1971 opgericht en bestond grotendeels uit (aspirant-)adoptieouders die ontevreden waren over het adoptiebeleid van de overheid. WK stond dan ook bekend om haar activistische houding ten opzichte van het MvJ.¹⁷⁰ Uit de ontstaansgeschiedenis van WK kon al opgemaakt worden dat de vereniging potentie had om een significante beleidsondernemer te worden. Omdat de meeste leden van hoge sociaaleconomische klasse waren, beschikten de vereniging over het kapitaal en de expertise die benodigd was om invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Voorbeelden van prominente leden waren de juriste Guusta Blauw, die een grote bijdrage had geleverd aan de versoepeling van de adoptierichtlijnen in de jaren zeventig, bestuurslid Hans Walenkamp, die columns en boeken over adoptie schreef, bestuurssecretaris Ad van Dommelen, die een goed lopende drukkerij had in Amsterdam en ten slotte prof. Hoksbergen,

¹⁶⁸ ‘Adoptie blijft een uitkomst’, *Algemeen Dagblad*, 11-08-1987, 3.

¹⁶⁹ ‘Adoptieregeling scheidt kaf van koren’, *Trouw*, 11-08-1987, 4.

¹⁷⁰ Smeenk, ‘Migratie en beleid’, 46.

bestuurslid en adviseur bij WK.¹⁷¹ Omdat het een zaak betrof die de leden van WK aan het hart ging, staken zij veel tijd in het initiëren van beleidsveranderingen. Hun inzet kan daarom geïnterpreteerd worden als een emotioneel risico, want de beleidsveranderingen waren niet gegarandeerd.

In 1980 publiceerde het *NRC Handelsblad* een artikel waarin WK het adoptiebeleid bekritiseerde.¹⁷² Justitie zou de buitenlandse adoptie belemmeren door de RvdK onvoldoende gezinsonderzoeken te laten uitvoeren. Volgens het artikel drong WK daarom ‘al langer dan een jaar bij Justitie aan op snellere afronding van het gezinsonderzoek’. Daarnaast startten zij een handtekeningenactie. In het *Nederlands dagblad* werd uitgebreid over de kern van het probleem: ‘Het gevolg van dit beleid is dat [...] het ontbreekt aan Nederlandse ouders die alle procedures doorlopen hebben en een kind mogen adopteren’.¹⁷³

Ook over de samenwerking tussen Justitie en het BIA was de vereniging niet te spreken. Het *NRC Handelsblad* publiceerde een artikel van WK-bestuursleden prof. Hoksbergen en Walenkamp, waarin zij beargumenteerden dat met de komst van het BIA interlandelijke adoptie ‘in één keer onder een strakker regime’ gebracht had moeten worden.¹⁷⁴ Zij vervolgden: ‘Als Justitie haar verantwoordelijkheden had gekend, had zij er toen voor gezorgd dat geleidelijk aan alle bemiddelingsactiviteiten bij het BIA waren ondergebracht.’ Omdat dat niet gebeurde, klopte WK volgens het artikel in de jaren zeventig aan bij de Tweede Kamer met het verzoek om een wetsontwerp.

In 1980 volgde de Adoptienota. Ook WK was niet tevreden met de nota. In 1981 schreven WK-bestuursleden Walenkamp en Woldendorp hier een opiniestuk over in *De Volkskrant*.¹⁷⁵ Zij hekelden de manier waarop het vergunningstelsel was vormgegeven, omdat ‘iedere instantie die aan een paar vage eisen voldoet’ een vergunning zou kunnen krijgen. Zij vreesden daarom dat er in Nederland een ‘moordende concurrentieslag’ zou ontstaan, die vervolgens weer zou leiden tot een ‘ware kinderjacht’ in de landen van herkomst. Daarom pleitte bestuurslid D. Warbout er in *Trouw* voor dat er ‘strengere regels moeten komen voor het afstand

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² ‘Kritiek op adoptiebeleid’, *NRC Handelsblad*, 04-11-1980, 2.

¹⁷³ ‘Actie tegen maatregelen die adoptie beperken’, *Nederlands dagblad*, 05-11-1980, 7.

¹⁷⁴ ‘Adoptiebemiddeling nog steeds een volstrekt vrije zaak: Houding van justitie kan tot kinderjacht leiden’, *NRC Handelsblad*, 23-02-1983, 7.

¹⁷⁵ ‘Staatssecretaris voert anti-adoptiebeleid’, *De Volkskrant*, 21-01-1981, 13.

doen door de natuurlijke ouders'.¹⁷⁶ Daarnaast benadrukte hij, net als het BIA, het belang van de 'financiële openheid van de instellingen'.

Via de drukkerij van bestuurssecretaris Van Dommelen kon WK het driemaandelijks tijdschrift *Wereldkinderen* uitbrengen. Dit bood hen de mogelijkheid om buiten de reguliere media om adoptieproblematiek aan de kaak te stellen en mogelijke beleidsvoorstellen kenbaar te maken. Begin 1983 verscheen in *Wereldkinderen* bijvoorbeeld de 'open brief van zeven ouderparen'.¹⁷⁷ Daarin pleitten adoptieouderparen voor andersoortige adoptiebemiddeling en een betere voorlichting van adoptieouders. De bemiddelende instanties zouden hen namelijk 'naar huis [gestuurd hebben] met een maximum aan goede wensen en een minimum aan voorlichting'.¹⁷⁸ De ouderparen vroegen het invloedrijke WK-bestuurslid Walenkamp om de brief onder de aandacht te brengen. Hij stuurde de brief door naar 180 instellingen, waaronder huisartsen, kinderpsychiaters, bemiddelende instellingen, de RvdK en het MvJ.¹⁷⁹

Ten slotte begon *Wereldkinderen* vanaf 1983 advies te publiceren over de mate van betrouwbaarheid van andere adoptieorganisaties. Vijf organisaties kregen van hen een negatief advies, waaronder ook FLASH. De lijst had impact, want ook de kranten maakten er melding van. Zo werd de lijst gedeeld in het *Nederlands dagblad* en *De Telegraaf*.¹⁸⁰ Met de lijst werd het kaf van het koren gescheiden. Dat was natuurlijk eigenlijk een taak die aan het MvJ toebehoorde. Omdat het er echter niet naar uitzag dat er op de korte termijn een streng vergunningenstelsel werd ingevoerd, is het aannemelijk dat WK daarom besloot het heft in eigen handen te nemen.

Stichting Kind en Toekomst

In 1980 werd SKT opgericht door Bertie Heeg, die al sinds 1977 bemiddelde voor de Stichting Overzeese Contacten in Indonesië.¹⁸¹ In 1980 besloot zij zelfstandig verder te gaan. Volgens Hoksbergen ontwikkelde SKT zich 'in de loop van de jaren negentig naast BIA/WK tot tweede grote bemiddelingsorganisatie'.¹⁸² SKT bemiddelde hoofdzakelijk voor Indonesische en Sri

¹⁷⁶ 'Verblijf Indonesisch kind in Nederland onzeker: Pleegouders totaal ontredderd', *Trouw*, 24-07-1981, 3.

¹⁷⁷ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 180-182.

¹⁷⁸ 'Animo voor adoptie begint wat af te nemen', *NRC handelsblad*, 30-09-1983, 2.

¹⁷⁹ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 180-182.

¹⁸⁰ 'Interlandelijke adoptie eist kritische instelling', *Nederlands dagblad*, 06-01-1984, 7; 'Overheid gaat wantoestanden rond de adoptie legaliseren', *De Telegraaf*, 15-04-1983, 7.

¹⁸¹ Adopties uit Indonesië, 10.

¹⁸² Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 111-112.

Lankaanse adoptiekinderen. Vooral mevrouw Heeg was een bijzonder efficiënte beleidsondernemer, omdat zij over het adoptiebeleid onder een relatief groot deel van de (aspirant-)adoptieouders signaleerde en hier weerklank aan gaf. Zoals kenmerkend is voor het adoptieoudercluster was Heeg tegen meer overheidsbemoeienis bij interlandelijke adoptie. Daarom sprak zij zich regelmatig uit tegen de komst van een strenge adoptiewet. Zo was zij een fervent tegenstander van het vergunningenstelsel. Daarbij maakte zij gebruik van het frame dat de kinderen in de derde wereld zouden sterven als zij niet of in ieder geval moeizaam geadopteerd konden worden. Ten slotte ontkende Heeg zelfs het bestaan van illegale adoptie en kinderhandel in de landen waar zij zelf bemiddelde.

In 1981 publiceerde *De Telegraaf* een spraakmakend artikel, waarin Heeg flink uithaalde naar het BIA.¹⁸³ Het BIA zou volgens Heeg verhalen over kinderhandel in Indonesië verzinnen om andere bemiddelingsbureaus ‘verdacht te maken’ en zo hun eigen ‘bestaansrecht te rechtvaardigen’. De verhalen over kinderhandel deed zij af als ‘onzin’. Volgens Heeg hoefde er niet aan ‘de betrouwbaarheid van de Indonesische rechters te worden getwijfeld’ en was ‘het toelatingsbeleid waterdicht’. De auteur noemde dit een ‘onthullende geruststelling’ voor adoptieouders en stelde dus verder geen kritische vragen. Daarnaast uitte Heeg haar onvrede over het vergunningenstelsel. Zij claimde dat de invoering daarvan zou leiden tot ‘een strijd om vergunningen’. Die strijd was het BIA volgens haar alvast aangegaan.

In 1981 schreef Heeg een brief aan mevrouw Cornelissen, een Tweede Kamerlid voor het CDA.¹⁸⁴ Daarin uitte zij haar onvrede over de adoptieprocedure van Justitie. Cornelissen las de brief voor in de vaste commissie voor Justitie tijdens de behandeling van de Adoptienota, waardoor Heeg het beleidsproces dus zeer direct kon beïnvloeden. In de brief stond dat Heeg haar ‘uiterste best’ deed om kansarme kinderen, ‘die alleen maar geholpen zijn met [...] adoptie’ te helpen door ‘zoveel mogelijk adoptiefouders te sturen’. Echter kon zij ‘die ook niet onbeperkt sturen’, omdat ‘wij in Nederland afhankelijk zijn van de nodige instanties’. Impliciet liet Heeg dus doorschemeren dat de SKT beperkt werd in haar bemiddelingsactiviteiten door het aantal beginselverklaringen dat het MvJ verstrekke. Heeg schreef dat de kinderen waarvoor zij als gevolg van die beperking niet kon bemiddelen op de stoep werden achtergelaten door hun moeders. Zij vervolgde: ‘Het was dan zaak zeer snel te besluiten het kind toch te accepteren voordat de moeder voorgoed in de mensenmassa verdween, want anders was er geen officiële

¹⁸³ ‘„Illegale Indonesische baby’s hier? Onzin!” zegt stichting Kind en Toekomst: „Verhalen over kinderhandel slechts verdachtmaking’’, *De Telegraaf*, 03-01-1981, 5.

¹⁸⁴ HTK, 1980-1981, 1-32, 3-4.

afstandsverklaring.’ Wederom werden de vereisten voor interlandelijke adoptie, zoals een officiële afstandsverklaring, op zeer impliciete wijze dus geframed als onnodig bureaucratisch. De noodsituatie waarin moeder en kind verkeerden werd aangehaald om het argument te bekrachtigen.

Toen de Sri Lankaanse overheid interlandelijke adoptie in 1987 tijdelijk verbood, centreerde Heeg het perspectief van de adoptieouders. Zij noemde de maatregel ‘een onvoorstelbare klap voor de ouders, vergelijkbaar met een verloren gegane zwangerschap’.¹⁸⁵ In paragraaf 3.2. werd al besproken dat het adoptieoudercluster vaker zwangerschapsmetaforen gebruikte om interlandelijke adoptie te duiden. Daarmee werd de illusie gewekt dat er sprake was van een biologisch eigen kind en verdwenen de oorspronkelijke ouders naar de achtergrond. In hetzelfde artikel ontkende Heeg overigens het bestaan van babyhandel in Sri Lanka. In aanvulling daarop benadrukte zij dat ook Indonesië een verkeerd besluit had gemaakt door interlandelijke adoptie te verbieden: ‘Ik hoor nog steeds verhalen dat er elke maand weer tientallen dode kinderen in de kali, de rivier, drijven, omdat er geen toekomst voor ze is.’ Heeg benadrukte in feite dat zij het onethisch vond van overheden om interlandelijke adoptie aan strakkere voorwaarden te binden of zelfs te verbieden, omdat zij daarmee indirect kinderen lieten doodgaan.

4.2. Wetenschappers

Een belangrijk kenmerk van de periode die ik bestudeer was dat er voor het eerst op grote schaal wetenschappelijk onderzoek werd gedaan naar interlandelijke adopties.¹⁸⁶ Wetenschappers lieten echter niet uitsluitend van zich horen in academische kringen, maar ook in de media en maatschappij. Zij pleitten voor strengere voorwaarden voor adoptiebemiddeling, betere voorlichting van aspirant-adoptieouders en het verplicht stellen van nazorg. Wetenschappers waren belangrijke beleidsondernemers omdat zij doorgaans in hoog aanzien stonden en het maatschappelijke debat dus gemakkelijk konden beïnvloeden. Zij valoriseerden hun kennis door op basis van onderzoeksresultaat te betogen dat er beleidsveranderingen doorgevoerd moesten worden. Daarnaast waren zij ingebed in een sociale kring van wetenschappers en andere experts op het gebied van interlandelijke adoptie. Noemenswaardige wetenschappers waren de jurist Jos Nota, klinisch pedagoog Lucile Bunjes, kinder- en jeugdpsychiater K.

¹⁸⁵ ‘Sri Lanka belemmert adoptie in Nederland’, *De Volkskrant*, 06-06-1987, 7.

¹⁸⁶ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 192-202.

Stibane en kinderpsychiater Frank Verhulst.¹⁸⁷ Bij gebrek aan ruimte behandel ik slechts drie wetenschappers, namelijk hoogleraar in het jeugdrecht Miek de Langen, kinder- en jeugdpsycholoog Wim Wolters en hoogleraar adoptie René Hoksbergen.

In 1976 hield Miek de Langen haar inaugurele rede als buitengewoon hoogleraar in het jeugdrecht getiteld ‘Kinderen op de schopstoel’.¹⁸⁸ Zij beargumenteerde dat interlandelijke adoptie een ‘uiterst ingrijpende vorm van kindbescherming’ is die alleen toelaatbaar is wanneer er ‘naar de normen en mogelijkheden van het land [van herkomst] [...] geen aanvaardbare andere oplossing voor een bepaald kind is’.¹⁸⁹ Terwijl de belangstelling voor interlandelijke adoptie bleef groeien, bekritiseerde De Langen het Nederlandse adoptiebeleid. Haar kritiek had de meeste overeenkomsten met het afschaffingscluster, omdat De Langen de interlandelijke adoptie het liefst zo beperkt mogelijk zag. In 1979 verscheen er een artikel in het *Algemeen Dagblad* waarin De Langen werd geciteerd.¹⁹⁰ Zij sprak uit het onjuist te vinden dat ‘kinderen die wat betreft intelligentie, gezondheid en aanpassingsvermogen boven de middelmaat uitsteken’ als eerst geadopteerd werden, terwijl de ‘gebrekkige buitenlandse kinderen’ daarvoor juist als eerst in aanmerking zouden moeten komen. Dit standpunt vond ook weerklank in het parlement. Het CDA en de VVD lieten zich hier instemmend over uit.¹⁹¹

In 1982 publiceerde het *NRC Handelsblad* een krantenbericht waarin De Langen betoogde dat de Nederlandse overheid de handel in kinderen bevorderde door zich laks op te stellen tegenover interlandelijke adoptie.¹⁹² Zij benadrukte dat er een gebrek aan controle bestond op ‘de betrouwbaarheid van de buitenlandse bemiddelingsinstanties, ondanks herhaaldelijke waarschuwingen uit de praktijk’. Daarbij merkte zij op: ‘Desnoods schakelt de overheid Interpol maar in om te controleren of er in de landen van herkomst niet geknoeid wordt.’ Zij adviseerde de overheid daarnaast om de particuliere bemiddeling aan banden te leggen. Ten slotte verwijs ik naar het artikel in *Trouw*, zoals besproken in de introductie en in paragraaf 3.1.¹⁹³

¹⁸⁷ Ibidem; ‘Problemen adoptiekinderen onderzocht’, *Het vrije volk*, 05-01-1987, 5.

¹⁸⁸ ‘Interlandelijke adoptie soms minst schadelijke oplossing’, *Reformatorisch Dagblad*, 09-11-1976, 2; M. de Langen, *Kinderen op de schopstoel* (Alphen aan den Rijn 1976).

¹⁸⁹ ‘Interlandelijke adoptie soms minst schadelijke oplossing’, 2.

¹⁹⁰ ‘Kritiek van hoogleraar op adoptie’, *Algemeen Dagblad*, 07-06-1979, 7.

¹⁹¹ HTK, 1980-1981, 1-32, 2 en 5.

¹⁹² ‘Hoogleraar jeugdrecht: Nederland bevordert de handel in kinderen’, *NRC Handelsblad*, 13-03-1982, 3.

¹⁹³ ‘De adoptie van buitenlandse kinderen is vreselijk uit de hand gelopen’, 17.

Een andere belangrijke wetenschapper was kinder- en jeugdpsycholoog W.H.G. Wolters. In 1978 publiceerde Wolters een boek waarin hij de psychosociale problemen van jonge buitenlandse adoptiekinderen besprak.¹⁹⁴ Nadat hij promoveerde tot hoogleraar klinische psychologie aan de Universiteit Utrecht bleef hij zich veelvuldig bezighouden met onderzoek naar adoptiekinderen. Daarnaast werkte Wolters verscheidene keren mee aan symposia, werd zijn werk geciteerd in kranten en hij gaf *acte de présence* op de televisie en radio.¹⁹⁵

Zo weidde *De Volkskrant* in 1978 een groot artikel aan gedragsproblemen van adoptiekinderen, waarin Wolters verkondigde dat het ‘van groot belang is dat zoveel mogelijk problemen worden voorkomen door de adoptie aan duidelijke richtlijnen te binden’.¹⁹⁶ Hij vervolgde: ‘De zogenaamde „wilde” adoptie, waarbij ouders er zelf op uittrekken om een kind ergens ver weg „uit te zoeken”, moet uiterst kritisch bekeken worden of misschien wel uitgesloten.’ Daarnaast pleitte Wolters ervoor om aspirant-adoptieouders beter te informeren ‘over de mogelijke ontwikkelingsbeschadigingen en stoornissen van de kinderen, ook op langere termijn gezien’. Andere concrete beleidsvoorstellen die Wolters deed waren het verplicht stellen van een medisch en psychosociaal onderzoek in de inpassingsfase en het één keer per jaar gedurende twee à drie jaar herhalen daarvan. In 1979 betoogde Wolters in *De Telegraaf* dat ‘huisartsen, onderwijzers en professionele hulpverleners beter moeten worden voorgelicht over voorkomend probleemgedrag van deze kinderen.’¹⁹⁷

In 1985 verscheen Wolters samen met Hoksbergen in *Het Spoor*. Daarin bepleitte hij dat adoptie ‘onder hele duidelijke voorwaarden en uit een zuiver kader wel heel goed kan zijn’.¹⁹⁸ Een van die voorwaarden was dat aspirant-adoptieouders beter gescreend dienden te worden gedurende het gezinsonderzoek. In de radio-uitzending zei Wolters tevens: ‘Beter in een goed gezin ergens in Europa, dan creperen in het vuil op de straten van India’. Hoewel deze uitspraak typerend was voor het adoptieoudercluster, reken ik Wolters toch tot het reguleringscluster, omdat hij zich steevast bleef uitspreken voor strengere regulering.

¹⁹⁴ W.H.G. Wolters, *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Nijkerk 1978).

¹⁹⁵ ‘Adoptie’, *De Volkskrant*, 16-12-1978, 11; ‘Boek over adoptie van buitenlandse kinderen’, *Nederlands dagblad*, 10-02-1979, 10; ‘Buitenlandse adoptie in de „Ver van m’n bed show”’, *Leeuwarder courant*, 27-10-1979, 2; ‘Een lief negerpopje wordt ook een lastige puber’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 09-05-1981, 37;

¹⁹⁶ ‘Adoptie is en blijft tere aangelegenheid’, *De Volkskrant*, 06-05-1978, 37.

¹⁹⁷ ‘Waarschuwingen voor adoptie-ouders’, 9.

¹⁹⁸ *Het Spoor*, 1, https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133478~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-1-het-spoor~.html (Laatst bezocht op 11-10-2020).

Een derde belangrijke wetenschapper was René Hoksbergen, die ik tevens tot het reguleringscluster reken. Hoksbergen werd veruit het vaakst werd geciteerd in de kranten. Via Delpher kwamen er bijvoorbeeld 178 krantenberichten naar voren uit de zoekterm ‘Hoksbergen adoptie’ in de periode tussen 1975 en 1990. Ter vergelijking, voor De Langen waren dat er 51 en voor Wolters 29. Hoksbergen deed ontzettend veel onderzoek en was daarnaast ook werkzaam als bestuurslid bij het BIA en WK.¹⁹⁹ Wat immer centraal stond in zijn publicaties was het benadrukken van de behoefte aan betere een voorbereiding van aspirant-adoptieouders. Zo werd hij in het *Nieuwsblad van het Noorden* geciteerd:

De voorlichting aan kandidaat adoptie-ouders, die een buitenlands kind in hun gezin willen opnemen, kan en moet veel beter. [...] De overheid zou de adoptieorganisaties in ons land dan ook moeten opdragen samen een plan op te stellen voor de voor- en nazorg.²⁰⁰

Daarnaast gaf Hoksbergen aan een voorstander te zijn van een strenger bemiddelingsbeleid. Hij beklagde zich in *De Volkskrant* over het feit dat er bij de adoptiebemiddeling ‘geen enkele controle’ was vanuit de overheid.²⁰¹ Hij hamerde erop dat er een dringende behoefte was aan meer structuur, ook in de landen van herkomst. In 1982 schreef Hoksbergen een opiniestuk in het *NRC Handelsblad* waarin hij enkele doelgerichte maatregelen voorstelde.²⁰² Hij pleitte voor het invoeren van een vergunningenstelsel met heel duidelijke criteria, zoals professionaliteit, openheid, controleerbaarheid en bereidheid om met andere organisaties samen te werken. Daarnaast stelde hij voor de vergunninghouders sterk te beperken in aantal en te verplichten ‘tot overleg en samenwerking in één Centraal Overlegorgaan’. Ten slotte zag Hoksbergen de nieuwe maatregelen het liefst nog datzelfde jaar geïmplementeerd worden, zoals kenmerkend is voor een beleidsondernemer. Achteraf verklaarde Hoksbergen dat Justitie er in de vroege jaren tachtig ‘nog niet aan toe [was] om dit echt stevig aan te pakken’, omdat ‘men de

¹⁹⁹ R.A.C. Hoksbergen, B. Baarda, L.A.C. Bunjes & J.A. Nota, *Adoptie van kinderen uit verre landen* (Deventer 1979); R.A.C. Hoksbergen & H. Walenkamp, *Opgroeivende adoptiekinderen* (Deventer 1980); R.A.C. Hoksbergen, J.J.T.M. Spaan & B.C. Waardenburg, *Bittere Ervaringen, uithuisplaatsing van buitenlandse adoptiekinderen* (Utrecht 1988); R.A.C. Hoksbergen & W.H.G. Wolters, *Verstoorde relaties, adoptie en hulpverlening* (Baarn 1989).

²⁰⁰ ‘Pedagoog over opnemen buitenlands kind: ‘Adoptie-ouders in-spé erg slecht voorbereid’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 14-03-1985, 10.

²⁰¹ ‘Voor buitenlandse kinderen bemiddelen bij adoptie soms duistere zaak’, *De Volkskrant*, 15-06-1979, 7.

²⁰² ‘Bemiddeling bij adoptie nu strenger organiseren’, *NRC Handelsblad*, 20-01-1982, 7.

adoptievoorbereiding als onderdeel ziet van een te vernieuwen adoptiewet, en een nieuwe wet maken kost nu eenmaal veel tijd en de consequenties kunnen veel geld gaan kosten'.²⁰³ Een dergelijke neiging tot incrementalisme was nu juist het tegenovergestelde van wat Hoksbergen als beleidsondernemer probeerde te bereiken.

4.3. Overige relevante organisaties

Naast de adoptieorganisaties en de wetenschappers waren er ook overige relevante organisaties die tot de beleidsondernemers gerekend kunnen worden. Onder hen versta ik de RvhJ, de RvdK, de Landelijke Oudervereniging Gezinsproblematiek Adoptie (hierna: LOGA) en Belangengroep Adoptieproblemen.

De Raad voor het Jeugdbeleid

De RvhJ was een overheidsinstelling die het tot haar functies en activiteiten rekende om 'de regering gevraagd en ongevraagd te adviseren over specifiek beleid van de overheid met betrekking tot de maatschappelijke positie van de jeugd'.²⁰⁴ Dit maakte de RvhJ een uitermate geschikte beleidsondernemer. In 1982 bracht de raad een beleidsadvies uit over de Adoptienota.²⁰⁵ Het advies werd ingeleid met de constatering dat 'de berichten in de pers van de laatste tijd over illegale praktijken rondom interlandelijke adoptie [...] de raad aanleiding gaf om 'zich met advies tot de minister van Justitie te richten'. Deze opmerking illustreerde dat de probleemstroom en de beleidsstroom inmiddels waren samengekomen. De RvhJ was uitermate kritisch op de Adoptienota. Tevens bekritiseerde zij de essentie van interlandelijke adoptie. Desondanks pleitte de raad voor strengere regulering in plaats van een verbod. Daarom plaats ik de RvhJ tussen het afschaffings- en reguleringscluster in. Het beleidsadvies bevatte maar liefst dertig aanbevelingen, onder andere met betrekking tot de bemiddeling, het vreemdelingenbeleid, het gezinsonderzoek, het wetenschappelijk onderzoek en de voorlichting. Ik licht slechts de aanbevelingen voor adoptiebemiddeling toe.

Volgens de RvhJ moest er ten eerste strenger op worden toegezien dat de biologische ouders werkelijk afstand wilden doen van hun kind. Indien dat het geval was, adviseerde de

²⁰³ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 190.

²⁰⁴ 'Raad voor het Jeugdbeleid (CRM, WVC, VWS): 1979-1997', *Rijksoverheid* <https://actorenregister.nationaalarchief.nl/actor-organisatie/raad-voor-het-jeugdbeleid-crm-wvc-vws> (Laatst bezocht op 20-11-2020).

²⁰⁵ IISGA, RvhJ, *Kinderen door de achterdeur!*, 1982.

raad dat eerst onderzocht moest worden of het kind niet verzorgd kon worden door familie of vreemden in het land van herkomst. Voorts benadrukte de raad dat de financiële situatie waarin de biologische ouders verkeerden geen reden mocht zijn voor adoptie. Daar moest een andere oplossing voor bedacht worden, zoals financiële adoptie. Volgens de raad werd deze afweging maakten aspirant-adoptieouders en de particuliere bemiddelaars deze afweging nauwelijks. De raad hield de Nederlandse overheid hiervoor verantwoordelijk:

Door de bemiddeling in Nederland niet aan banden te leggen, laat staan de betrouwbaarheid van buitenlandse bemiddelende instanties of personen te laten onderzoeken heeft de overheid deze praktijken in de hand gewerkt en ook in andere Europese landen reeds een ongunstig beeld opgeroepen van ons adoptiebeleid.²⁰⁶

De raad meende dat er drastische beleidsverandering geïmplementeerd moesten worden om de situatie te verbeteren. Er werd voorgesteld om de bemiddelingsactiviteiten slechts toe te vertrouwen aan een paar organisaties, die verantwoording moeten afleggen over hun financiën en de contacten in het buitenland. Een vergunningstelsel dus. Alvorens een bemiddelingsbureau een vergunning krijgt moet het bureau, alsmede de buitenlandse organisaties en/of individuen waarmee wordt samengewerkt, doorgelicht worden door de Centrale Recherche Informatiedienst. Dit onderzoek moet regelmatig herhaald worden. Daarnaast opperde de raad dat de financiële belangen van bemiddelingsorganisaties op de volgende wijze konden worden ingedamd:

Om concurrentie te vermijden en het streven naar zoveel en zo goedkoop mogelijke kinderen enigszins tegen te gaan dienen deze organisatie gesubsidieerd te worden, waarna de subsidie gedeeltelijk weer terug kan vloeien door de organisaties een bepaald bedrag per bemiddeld kind terug te laten betalen.²⁰⁷

De RvhJ pleitte er tevens voor dat de vergunning kon worden ingetrokken als bleek dat een bemiddelingsbureau zich niet aan de voorwaarden hield of geen openheid van zaken toonde. Ten slotte wilde de raad dat bemiddelen zonder vergunning strafbaar werd.

²⁰⁶ Ibidem, 12.

²⁰⁷ Ibidem, 13-14.

De Raad voor de Kinderbescherming

De regionale afdelingen van de RvdK hadden de taak de gezinsonderzoeken uit te voeren die benodigd waren alvorens er beginseltoestemmingen verstrekt kon worden. Dit maakte van hen belangrijke gesprekspartners van het MvJ. De raden ondernamen verschillende pogingen om de urgentie van beleidsverandering onder de aandacht te brengen. Daarom reken ik hen tot het reguleringscluster. In 1978 schreef de Amsterdamse RvdK een brief aan Justitie:

Gaarne wil ik uw aandacht vragen voor het volgende. Mijn Raad wordt de laatste tijd in toenemende mate geconfronteerd met opname van buitenlandse pleegkinderen, waarbij – meestal pas in een later stadium – blijkt, dat er het nodige ontbreekt aan officiële stukken betreffende de gang van zaken in het land van herkomst. Het komt geregeld voor, dat er geen behoorlijke afstandsverklaring van de ouder(s) is, terwijl er ook geen sprake is van een officiële toestemming van de autoriteiten ter plaatse (adoptievonnissen, voogdij-overdracht of een verklaring van de plaatselijke overheid).²⁰⁸

Uit de brief werd duidelijk dat de Amsterdamse raad de toename van het aantal illegale adopties als een probleem interpreteerde. Vooral de zelfdoeners, ‘die op eigen initiatief en veelal via onofficiële kanalen proberen een kind in het buitenland te verkrijgen’, zouden bijdragen aan dit probleem. De auteur van de brief liet door doorschemeren voorstander te zijn van een meer gecentraliseerde adoptiebemiddeling: ‘Wanneer er sprake is van een officiële bemiddeling (b.v. via het B.I.A.) is er een instantie, die aanspreekbaar is en die zich verantwoordelijk voelt voor de goede gang van zaken.’ Met dit citaat impliceerde de auteur dat het moeilijk was om zelfdoeners verantwoordelijk te houden voor eventuele misstanden. De auteur meende er daarom ‘goed aan te doen deze ontwikkeling onder uw aandacht te brengen’ en sloot af met de zin: ‘Een nader beraad over deze problematiek lijkt mij dringend gewenst.’²⁰⁹ Daaruit kon opgemaakt worden dat de Amsterdamse raad Justitie dringend adviseerde om maatregelen te nemen tegen illegale adoptie en zelfdoeners. In 1979 werd nogmaals duidelijk dat de RvdK de adoptiebemiddeling wilde centraliseren. Toen de afdeling Vreemdelingenzaken de afdeling Kinderbescherming informeerde over de oprichting van een nieuw bemiddelingsbureau,

²⁰⁸ NADH, MvJ IND, inv. nr. 1810, Brief RvdK aan MvJ, 03-02-1978.

²⁰⁹ Ibidem.

namelijk de Stichting Bemiddeling Adopties te Soesterberg²¹⁰, reageerde de Directie Kinderbescherming als het volgt:

Onder dankzegging voor de inzage van de stukken betreffende bovengenoemde stichting moge ik opmerken, dat ik geen voorstander ben van dergelijke ‘wildgroei’ in de adoptie-bemiddelingsinstellingen. Wellicht ware te trachten, dat deze stichting zich aansluit bij een van de bestaande in India opererende instellingen bijv. Wereldkinderen, die voor de adopties de wachtlijst van het B.I.A. hanteert. Naar ik meen te weten is de heer J.H.J. Eijpe een goede kennis van de heer Pijpers van uw directie [...], die mogelijk bereid is te helpen deze actie wat in het gareel te brengen.²¹¹

Uit dit citaat kwam naar voren dat de RvdK de ‘wildgroei’ aan bemiddelingsbureaus afkeurde en graag ‘in het gareel’ wilde houden. In de loop der jaren bleven de raden de particuliere bemiddelingsbureaus en de zelfdoeners openlijk bekritisieren. Zo stond in 1981 in *De Volkskrant* dat ‘adoptie-instellingen en de Raden voor de Kinderbescherming willen dat er zo snel mogelijk een wet komt die het mogelijk maakt op te treden tegen mensen die illegaal een kind uit het buitenland halen’.²¹² In het artikel verklaarde een woordvoerder van de Utrechtse RvdK dat er een wettelijke regeling moest komen die voorkwam dat echtparen ‘op het vliegtuig [konden] stappen om ergens een kind te halen (desnoods voor veel geld)’. Volgens de woordvoerder had ‘zo’n maatregel [...] echter alleen zin als er afspraken zijn tussen politie, grensbewaking en de gemeenten’.

Ten slotte verzocht de RvdK van Zutphen de vaste commissie voor Justitie in 1987 een onderzoek te starten naar misstanden met betrekking tot interlandelijke adoptie in Sri Lanka. De raad schreef per brief:

In de loop der jaren zijn medewerkers van de Raad Zutphen [...] met enige regelmaat geconfronteerd met berichten, die ernstige vragen opriepen naar de betrouwbaarheid van de situatie waarin de moeder afstand deed van haar kind, van de bemiddeling en de matching. Bemiddeling en matching zijn naar het oordeel van de Raad Zutphen niet alleen en vooral een verantwoordelijkheid van het land van herkomst en de bemiddelende organisaties, maar

²¹⁰ NADH, MvJ IND, inv. Nr. 1810, Brief Directie Vreemdelingenzaken aan Directie Kinderbescherming, 07-06-1979.

²¹¹ NADH, MvJ IND, inv. Nr. 1810, Brief Directie Kinderbescherming aan Directie Vreemdelingenzaken, 18-06-1979.

²¹² ‘Organisaties manen tot spoed: ,Wet moet eind maken aan illegale adoptie’’, *De Volkskrant*, 15-07-1981, 7.

evenzeer een verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid. Door het doen van pleegouderonderzoeken voelen veel medewerkers zich toenemend betrokken bij en medeverantwoordelijk voor het in stand houden van bedenkelijke situaties. [...] Verdachte afstandssituaties, twijfelachtige bemiddeling en ondoordachte matching zijn zaken, waar het belang van het buitenlandse pleegkind allerminst mee gediend is. Naar aanleiding van recente berichten over zorgwekkende situaties rond afstand en bemiddeling op Sri Lanka [...] heeft de Raad Zutphen het departement om een onderzoek naar de juistheid van die berichten gevraagd.²¹³

Uit deze brief kwam naar voren dat de RvdK in Zutphen niet langer indirect wilde meewerken aan de dubieuze gang van zaken in Sri Lanka. Dit was immers in strijd met hun voornaamste taak, namelijk het waarborgen van het belang van het kind. De raad beschuldigde de Nederlandse overheid ervan onvoldoende op te treden tegen misstanden binnen het adoptiecircuit. Dit contrasteerde met eerdere pogingen die de RvdK had ondernomen, waarbij het MvJ vooral werd gewezen op het bestaan van die misstanden. Latere pogingen waren kritischer, uitgesprokener en concreter van aard. De RvdK eiste als het ware dat het MvJ nu echt haar verantwoordelijkheid nam. Het MvJ bepaalde echter hoeveel gezinsonderzoeken de RvdK mocht uitvoeren en hoeveel subsidie zij ontving. Daarom was het leveren van felle kritiek risicovol en kwalificeer de RvdK als beleidsondernemer.

Belangengroep Adoptieproblemen

In 1982 richtten Noord-Hollandse ouders, die illegaal een kind uit Zuid-Amerika hadden geadopteerd, de belangengroep 'Adoptieproblemen' op.²¹⁴ Zij waren het er niet mee eens dat het MvJ een strengere adoptiewet had aangekondigd, terwijl er 'honderdduizenden kinderen in Derde Wereldlanden wachten op adoptie' en 'duizenden ouders in Nederland een kind willen adopteren'. Zij kwamen in opstand tegen de nieuwe adoptiewet en bonden naar eigen zeggen 'de strijd aan tegen de bureaucratie van de adoptie'. Ten slotte wilden zij 'ouders die nu bang zijn dat hun – illegaal geadopteerde – kind zal worden weggehaald' helpen.²¹⁵

De belangengroep Adoptieproblemen was een beleidsondernemer omdat zij actie ondernam tegen de problemen waar het adoptieoudercluster aan liep. Helaas kon ik niet meer

²¹³ RDH, zaaknummer C-09-568132-HA ZA 19-149, Brief RvdK Zutphen aan Justitie, 31-03-1987.

²¹⁴ 'Actie tegen noodwet', *Algemeen Dagblad*, 30-01-1982, 43.

²¹⁵ 'Actie tegen noodwet', 43.

informatie vinden over deze belangengroep. Desondanks vond ik het belangrijk om de groep kort te bespreken, omdat zij een uitstekend voorbeeld is van een beleidsondernemende poging vanuit het adoptieoudercluster.

Landelijke Oudervereniging Gezinsproblematiek Adoptie

In 1985 werd er een werkgroep opgericht die zich richtte op ouders van adoptiekinderen met grote problemen.²¹⁶ Deze werkgroep werd de Nerva genoemd. Vanuit de Nerva werd in 1987 de LOGA opgericht. Dit was tevens een belangenvereniging voor adoptiegezinnen die kampten met complexe opvoedkundige en ontwikkelingspsychologische problemen met hun geadopteerde kinderen.²¹⁷ Sommige van deze kinderen moesten overgeplaatst worden naar kinderbeschermings-internaten en instellingen voor kinder- en jeugdpsychiatrie.²¹⁸ Het voornaamste doel van deze organisatie, die werd opgericht door adoptieouders, was het helpen van gezinnen met adoptieproblemen, onder andere middels gespreksgroepen.²¹⁹ Daarnaast zagen zij het als hun taak de adoptieproblematiek onder de aandacht te brengen. Daarom verkondigden zij zowel in kranten als op de televisie en de radio hun boodschap. Ik plaats de LOGA tussen het regulerings- en adoptieoudercluster, omdat de vereniging zich hard maakte voor beleidsveranderingen, maar tegelijkertijd de ervaringen en problemen van adoptieouders centreerde. Een voorbeeld daarvan was in de televisie-uitzending van Karel van de Graaf in 1985. In de *Leeuwarder Courant* werd hierover geschreven:

Het is voor ouders onverdraaglijk als ze merken dat hun kind alle gezag afwijst, geen schuldgevoelens heeft, onverzadigbaar en hebberig is, liegt en steelt, afval opeet, onbenaderbaar en agressief is. [...] Over dit soort kinderen was gisteravond sprake in de AVRO-praatshow van Karel van de Graaf. Het ging evenwel niet over eigen kinderen, maar over adoptie-ouders, die zeer teleurstellende ervaringen hadden met de door hen in huis gehaalde kinderen.²²⁰

Interessant aan dit citaat is dat de adoptiekinderen werden omschreven als ‘in huis gehaalde kinderen’ en ‘niet de eigen kinderen’. Er bestond dus een groot verschil met de manier waarop

²¹⁶ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 183.

²¹⁷ Ibidem, 183-184.

²¹⁸ ‘Hulpverlening onvoldoende voorbereid: Veel adoptie-ouders verkeren in problemen’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 09-11-1987, 13.

²¹⁹ ‘Nazorg adoptie’, *Leeuwarder courant*, 25-04-1989, 9.

²²⁰ ‘Zo mag ik ’t zien’, *Leeuwarder courant*, 12-03-1985, 2.

er in eerdere hoofdstukken aan adoptiekinderen werd gerefereerd door het adoptieoudercluster. Toen werden adoptiekinderen juist wel omschreven als de eigen kinderen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van zwangerschaps- en geboortemetaforen. Wellicht kwam dit omdat het kind toch niet aan de verwachtingen van de adoptieouders voldeed. Daarover kwam Geertje van Egmond, een vooraanstaand lid van de LOGA, in het radioprogramma Het Spoor aan het woord.²²¹ Zij schreef een boek over problemen met adoptiekinderen.²²² Daarin stond dat hoofdzakelijk kinderen die op latere leeftijd worden geadopteerd lijden aan het ‘geenbodemsyndroom’. In 1985 beschreef Van Egmond deze theorie al in *De Volkskrant*:

Ze hebben geen „bodem’’ in hun bestaan en geen lijn in hun leven, omdat hun levensgeschiedenis verbrokken is. In de eerste levensfase hebben deze kinderen geen emotionele banden gehad en daardoor hebben ze een handicap.²²³

De problemen die adoptieouders ondervonden als gevolg van het vermeende geenbodemsyndroom leidde ertoe dat de LOGA-leden pleitten voor drastische beleidsveranderingen. Voorbeelden daarvan waren het beperken van de bemiddeling voor oudere adoptiekinderen, het verbeteren van de voorlichting en voorbereiding van aspirant-adoptieouders, het verplicht stellen van adequate nazorg voor adoptiegezinnen en van specifieke cursussen voor hulpverleners.²²⁴ Een artikel waaruit bleek dat de ervaring van adoptieouders werd gecentreerd was: ‘Adoptie-ouders zijn en blijven volkomen vogelvrij’ in de *Leeuwarder courant*.²²⁵ Het artikel leverde kritiek op het feit dat het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer lag ertoe zou leiden dat bemiddelingsorganisaties ‘op geen enkele wijze [...] aansprakelijk zijn’ voor de problemen die adoptieouders ondervonden met hun adoptiekinderen. De LOGA wendde zich daarom tot minister Korthals Altes en verzocht hem dringend om ‘een betere aansprakelijkheidsregeling’ in de nieuwe wet op te nemen. De vereniging gaf de voorkeur aan een regeling die ‘de adoptie-bemiddelingsbureaus zal dwingen tot een zorgvuldiger beleid ten aanzien van het onderzoek naar de lichamelijke en psychische gezondheid van de voorgestelde kinderen’.

²²¹ Het Spoor, 2, https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133480~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-2-het-spoor~.html (Laatst bezocht op 11-10-2020).

²²² Geertje van Egmond, *Bodemloos bestaan: Problemen met adoptiekinderen* (Amsterdam 1987).

²²³ ‘Buitenlandse adoptiekinderen brengen problemen mee’, *De Volkskrant*, 17-04-1985, 15.

²²⁴ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 183.

²²⁵ ‘Adoptie-ouders zijn en blijven volkomen vogelvrij’, *Leeuwarder courant*, 31-10-1987, 13.

De LOGA-ouderparen waren belangrijke beleidsondernemers. Zij signaleerden een specifiek probleem waarvoor nog geen overheidsbeleid bestond. Zij trachtten daar verandering in te brengen door het probleem onder de aandacht te brengen via de media. Daarnaast stelden zij specifieke beleidsveranderingen voor. Ten slotte was de LOGA ingebed in een relevant sociaal netwerk. De LOGA rekende ‘het onderhouden van contacten met het ministerie van justitie, bemiddelingsorganisaties en hulpverlenende instanties’ dan ook tot haar taken.²²⁶ Zij werd bijgestaan door een grote groep mensen ‘die allen zeer nauw betrokken zijn bij de problematiek rond adoptie’.²²⁷ Voorbeeld waren de kinder- en jeugdpsychiater K. Stibane – de vaste adviseur van de vereniging –, prof. Hoksbergen en mevrouw F.J. Laning-Boersema, Tweede Kamerlid voor het CDA.²²⁸ Ten slotte namen de LOGA-echtparen die hun persoonlijke verhaal deelden in de media een groot emotioneel risico. Zij kregen bijvoorbeeld flink wat kritiek te verduren. Dat de echtparen hiertoe bereid waren is echter kenmerkend voor beleidsondernemers.

4.4. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk viel op dat de probleem- en beleidsstroom sterk met elkaar waren verbonden. Sommige beleidsondernemers, zoals de adoptieorganisaties en de wetenschappers, speelden bijvoorbeeld een belangrijke rol bij de totstandkoming van de probleemstroom én de beleidsstroom. Zij legden bepaalde adoptieproblematiek bloot en bedachten daar vervolgens beleidskundige oplossingen voor. Ten slotte trachtten zij die oplossingen onder de aandacht te brengen. De overige relevante organisaties die ik heb besproken droegen niet per se bij aan de ontwikkeling van de probleemstroom, maar reageerden er juist op. Er kan in ieder geval geconcludeerd worden dat de twee stromen samen waren gekomen.

Interessant was daarnaast dat er continuïteit bestond tussen het afschaffingscluster, het reguleringscluster en het adoptieoudercluster en de verschillende beleidsondernemers. Het BIA, WK, de meeste wetenschappers en de RvdK behoorden tot het reguleringscluster. De SKT en de belangengroep Adoptieproblemen behoorden tot het adoptieoudercluster. De rest van de beleidsondernemers heb ik tussen twee clusters in geplaatst. Jeugdrechtgeleerde Miek de Langen en de RvhJ waren dusdanig kritisch op de theorie en praktijk van interlandelijke adoptie, dat ik hen tussen het afschaffingscluster en het reguleringscluster in heb geplaatst. De

²²⁶ Ibidem.

²²⁷ ‘Nazorg adoptie’, 9.

²²⁸ ‘Adoptie-ouders zijn en blijven volkomen vogelvrij’, 13; ‘Nazorg adoptie’, 9.

LOGA was dusdanig gericht op het perspectief van de adoptieouders, dat ik haar tussen het adoptieoudercluster en het reguleringscluster in heb geplaatst.

Ten slotte heb ik aan de hand van het theoretisch kader aangetoond wat de verschillende actoren tot beleidsondernemers maakte. Ten eerste signaleerden zij allen de onvervulde behoefte aan duidelijker overheidsbeleid met betrekking tot interlandelijke adoptie. De invulling die zij daaraan gaven verschilde echter per cluster en is reeds besproken in hoofdstuk 3. Ten tweede waren zij alert op mogelijkheden om hun beleidskundige ideeën te verspreiden. Een uitgelezen kans om dit te doen was bijvoorbeeld nadat interlandelijke adoptie negatief in het nieuws was gekomen. Ten slotte namen zij allen risico's. Sommigen zetten de overheidssubsidie of de verstandsverhouding met het Justitie op het spel, zoals het BIA en de RvdK. Anderen namen voornamelijk emotionele risico's, zoals WK en de LOGA. In het volgende hoofdstuk wordt besproken hoe de politieke stroom samenkwam met de probleem- en beleidsstroom.

5. De politieke stroom

In dit hoofdstuk pas ik het stromenmodel toe door te demonsteren hoe de politieke stroom zich ontwikkelde. Uiteraard speelden politici daarbij een belangrijke rol. Daarnaast heb ik ook andere politieke factoren, zowel nationale als internationale, geanalyseerd. Gezamenlijk zorgden zij ervoor dat de politieke omstandigheden zich leenden voor beleidsverandering. De uiteindelijke conclusie is dan ook dat de drie stromen in de vroege jaren tachtig samenkwamen.

5.1. Nationale politieke factoren

De inspanningen die de probleem- en beleidsstroom hadden geleverd om de adoptieproblematiek op de beleidspolitieke agenda te zetten hadden effect op de politieke stroom. Eind jaren zeventig stelden het CDA en de VVD namelijk Kamervragen naar aanleiding van de onduidelijkheid die bestond over het adoptiebeleid.²²⁹ Zo vroeg mevrouw Cornelissen in februari 1979:

Is de Staatssecretaris bereid nadere stappen te ondernemen teneinde de ondoorzichtige en onduidelijke situatie die is ontstaan rond het verkrijgen van een adoptief kind te beëindigen? Welke voornemens bestaan er op dit gebied?²³⁰

De staatssecretaris antwoordde het advies van het College van Advies voor de Kinderbescherming af te wachten alvorens zij hier antwoord op kon geven. Ontevreden met dit antwoord diende Ed Nijpels, Tweede Kamerlid voor de VVD, in april 1979 een motie in waarin de regering nogmaals dringend verzocht werd ‘de Kamer een nota over de praktische gang van zaken rond adoptie en adoptie-voorbereiding en haar bestaand en voorgenomen beleid ter zake te doen toekomen’.²³¹ Staatssecretaris Haars stemde daarmee in en presenteerde in mei 1980 de eerste Adoptienota.²³²

Om de nota beter te kunnen duiden is het belangrijk om de economische context waarbinnen de nota tot stand kwam te begrijpen. In de periode tussen 1974 en 1984 was er

²²⁹ Aanhangsel HTK, 1978-1979, 1621-1622; Aanhangsel HTK, 1979-1980, 633-634.

²³⁰ Ibidem, 1621.

²³¹ HTK, 1978-1979, 4637-4647, voortzetting op 4652-4669, 4659.

²³² Kamerstuk 16 194, nrs. 1-2, 1979-1980, 3-72.

namelijk sprake van ‘economische neergang en toenemende werkloosheid’.²³³ Van hieruit kan ook de door Hoksbergen besproken overgang van een open-idealistische generatie aspirant-adoptieouders naar een economisch-realistische generatie aspirant-adoptieouders begrepen worden. Waar de open-idealistische generatie werd gestimuleerd een kind uit de derde wereld te adopteren vanuit humanitaire overwegingen, dwong de economische situatie de economisch-realistische generatie ertoe om adoptie steeds meer vanuit een financieel oogpunt te bekijken.²³⁴ Als gevolg van de economische stagnatie werd er bezuinigd op het BIA en de RvdK.²³⁵ Ondertussen werden de bemiddelingskosten voor adoptie juist steeds hoger.²³⁶ De kranten pikten dit op en schreven dat de ‘spectaculaire daling’ van het aantal adopties kon worden toegeschreven aan de hoge bemiddelingskosten en de verslechterde economische situatie.²³⁷

De economische stagnatie had echter ook zijn uitwerking op het politieke klimaat. Er was namelijk sprake van een toenemend anti-immigratiesentiment.²³⁸ Daaraan werd gehoor gegeven toen het centrum-linkse kabinet Den Uyl in 1977 werd opgevolgd door het rechtse kabinet Van Agt. De voormalige staatssecretaris van Justitie werd opgevolgd door CDA-politica Bert Haars. Haars voerde een restrictief toelatingsbeleid in, waardoor immigratie zo veel mogelijk werd beperkt. Dit contrasteerde sterk met het vreemdelingenbeleid van het voorgaande kabinet, dat volgens het *Reformatorisch Dagblad* ‘wel niet iedereen [heeft] toegelaten, maar toch wel tamelijk royaal was in zijn toelatingsbeleid’.²³⁹ Het royale toelatingsbeleid gold ook voor buitenlandse adoptiekinderen. Smeenk beargumenteerde dat het kabinet Den Uyl een actieve bijdrage had geleverd aan de adoptiehausse door het BIA rijkelijk te subsidiëren.²⁴⁰

De politieke verschuiving leek er echter voor gezorgd te hebben dat interlandelijke adoptie op de politieke agenda kwam te staan als een vraagstuk in het kader van het

²³³ Tycho Walaardt, *Geruisloos inwilligen: Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994* (Hilversum 2012) 186.

²³⁴ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 173-175.

²³⁵ HTK, 1980-1981, 1178-1207; HTK, 1987-1988, 5461-5481.

²³⁶ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 174.

²³⁷ ‘Kind adopteren is schrikbarend duur’, *Het Parool*, 09-05-1983, 8; ‘Geld de voornaamste reden voor teruggang adoptie’, *Het vrije volk*, 08-06-1984, 5; ‘Spectaculaire daling van aantal adopties: Oorzaken hoge kosten en economische situatie’, *De Telegraaf*, 09-08-1985, 7.

²³⁸ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 186.

²³⁹ ‘Vreemdelingenbeleid’, *Reformatorisch Dagblad*, 07-07-1978, 1.

²⁴⁰ Smeenk, ‘Adoptie en beleid’, 56.

vreemdelingenbeleid. Omdat Justitie immigratie normaliter ziet als een gevaar voor de publieke orde, leek het een logische vervolgstap om de komst van buitenlandse adoptiekinderen te beperken.²⁴¹ De kwaliteitskranten die doorgaans de frames van het reguleringscluster reproduceerden opperden in de late jaren zeventig dat het MvJ voor een groot dilemma stond. Zo schreef *De Volkskrant* in 1979 dat het MvJ zich afwachtend opstelde tegenover interlandelijke adopties, omdat ‘het immers mede om een stukje vreemdelingenbeleid gaat’.²⁴² Het *NRC Handelsblad* bevestigde deze theorie: ‘Ook voor de overheid is adoptie een politiek gevoelige zaak, zoals steeds als het gaat om de binnenkomst van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving.’²⁴³

Ook toen de Adoptienota ten tonele verscheen bleef dit een dominant frame. Zo beweerde het BIA in *De Volkskrant* dat de nota ‘de indruk wekt te zijn geschreven uit hoek van het vreemdelingenbeleid’.²⁴⁴ Tevens publiceerde *De Volkskrant* een brief van een lezer, die de staatssecretaris ervan beschuldigde ‘een zéér asociaal beleid [te voeren] met betrekking tot het hele vreemdelingenbeleid, waaronder zij ook adoptie plaatst’.²⁴⁵ In het *NRC Handelsblad* werd de vraag gesteld: ‘Zijn er in Nederland ook verborgen redenen denkbaar waarom onze overheid [...] geen adoptiebevorderend beleid voert?’²⁴⁶ Hoksbergen mocht hierop antwoorden. Hoewel hij meende dat Justitie ‘gewoon ambtelijk’ was en niet negatief of positief tegenover interlandelijke adoptie stond, gaf hij desalniettemin aan in het verleden wel eens de indruk gekregen te hebben dat ‘Justitie nogal tegen de komst van al te veel donkere kindertjes was’.²⁴⁷

Het frame vond ook weerklank in de Tweede Kamer. *De Volkskrant* rapporteerde dat de meerderheid van de Kamer vreesde dat ‘Haars het aantal buitenlandse kinderen dat voor adoptie in aanmerking komt wil inperken’.²⁴⁸ Gedurende het parlementaire debat gaf CDA-politica Korte-van Hemel aan het jammer te vinden dat het MvJ weinig aandacht had besteed aan ‘de

²⁴¹ Saskia Bonjour, *Grens en gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005* (Amsterdam 2009) 60, zoals geciteerd in Smeenk, ‘Adoptie en beleid’, 56.

²⁴² ‘Wachttijden tot vijf jaar’, 21.

²⁴³ ‘Adoptie van buitenlandse kinderen geen mode meer’, *NRC Handelsblad*, 01-09-1979, 11.

²⁴⁴ ‘Adoptie buitenlandse kinderen duurder: Subsidie gaat vermoedelijk flink omlaag’, *De Volkskrant*, 03-01-1981, 1.

²⁴⁵ ‘Adoptie’, *De Volkskrant*, 15-01-1981, 15.

²⁴⁶ ‘Adoptie toekomst voor kanslozen’, 3.

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ ‘Kamer tegen plan Haars: Adoptie kinderen moet makkelijker’, *De Volkskrant*, 28-04-1981, 3.

ontwikkelingen vanuit het vreemdelingenbeleid naar een soort van kindewelzijnsbeleid'.²⁴⁹ Mevrouw Haas-Berger van de PvdA was wat explicieter in haar betoog:

De indruk wordt [...] gewekt dat de adoptie van buitenlandse kinderen eigenlijk wordt gehanteerd in het kader van een restrictief vreemdelingenbeleid, aangezien de Staatssecretaris telkens zo lang wacht met het vrijgeven van de aspirant-adoptiefouders voor het onderzoek door de raden voor de kindbescherming teneinde een beginseltoestemming te verkrijgen.²⁵⁰

De staatssecretaris antwoordde hierop dat het adoptiebeleid pas van het vreemdelingenbeleid gescheiden kon worden als er een nieuwe wettelijke adoptieregeling tot stand was gekomen.²⁵¹ Zoals bekend duurde dit echter nog tot 1989.

Ondertussen bewees het MvJ dat zij het naleven van het restrictieve toelatingsbeleid ook met betrekking tot interlandelijke adopties hoog in het vaandel had staan. In juli 1982 schreef een ambtenaar van het MvJ een brief aan de minister van Buitenlandse Zaken aangaande de geplande 37^e zitting van de Algemene Vergadering (hierna: AV) van de Verenigde Naties (hierna: VN).²⁵² Gedurende de AV zou interlandelijke adoptie ook ter sprake komen. Hoewel de auteur van de brief aangaf 'te willen bevorderen dat door de Nederlandse delegatie bij de Verenigde Naties bijzondere aandacht zou worden besteed aan het tegengaan van de illegale adoptie, in het kader van de interlandelijke adoptie', benadrukte hij wel dat 'de Nederlandse Regering een restrictief vreemdelingenbeleid voert'. Dat impliceerde dat 'in beginsel geen nieuwe verplichtingen kunnen worden aangegaan die leiden tot vergroting van het aantal vreemdelingen dat tot Nederland moet worden toegelaten'.²⁵³ Er werd dus met klem benadrukt dat het MvJ niet meer buitenlandse adoptiekinderen wilde ontvangen dan zij zelf gedoogde. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe bepaalde internationale politieke factoren, zoals de invloed die de VN uitoefende op het wereldtoneel, bijdroegen aan de ontwikkeling van de politieke stroom.

²⁴⁹ HTK, 1980-1981, 1-32, 8.

²⁵⁰ Ibidem, 9.

²⁵¹ Ibidem, 31.

²⁵² NADH, MvBZ, inv. nr. 23446, Brief MvJ aan MvBZ, 27-07-1982.

²⁵³ Ibidem.

5.2. Internationale politieke factoren

Eind jaren zeventig was er ook op internationale schaal een groeiende behoefte aan strengere adoptiewetgeving merkbaar. Dat bleek bijvoorbeeld uit de voorbereidingen die de VN trof voor het invoeren van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: VRK). In 1975 verscheen in *Trouw* een artikel getiteld ‘Grote behoefte aan een conventie voor adopties’.²⁵⁴ Daarin stond dat de VN al enige tijd geleden een voorstel had gedaan om ‘tot een betere internationale adoptieregeling te komen’ uit ‘bezorgdheid dat de rechten en belangen van de kinderen licht in gedrang kunnen raken, vooral bij internationale adopties’. In het verlengde hiervan wilde de VN in 1978 de rechten van kinderen in een bindend verdrag vast te leggen.²⁵⁵ Hierover werd eerst jarenlang gediscussieerd. In 1986 rapporteerde het *Nederlands dagblad* dat de VN een verklaring ‘over sociale en juridische beginselen bij de bescherming van kinderen door middel van plaatsing in pleeggezinnen en (interlandelijke) adoptie’ had aanvaard.²⁵⁶ Daarin werd onder andere vastgesteld dat de plaatsing van adoptiekinderen ‘er in geen geval toe mag leiden dat zij die bij de plaatsing betrokken zijn daaruit ongepast financieel voordeel krijgen’ en ‘personen verantwoordelijk voor plaatsing [...] adequaat professioneel geschoold dienen te zijn’.²⁵⁷ Interessant was echter dat het *Nederlands dagblad* claimde dat de verklaring ‘met name door Nederlandse inspanning nu haar beslag [heeft] gekregen’.²⁵⁸ Het nationale adoptiebeleid liet namelijk nog steeds op zich wachten. Desondanks versterkte de komst van het VN-verdrag het belang van een gelijksoortige nationale regeling. Toen het wetsvoorstel ‘Regelen inzake de opnemings in Nederland van buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie’ in 1988 ter discussie stond in de Tweede Kamer, werd bijvoorbeeld veelvuldig naar het VN-verdrag verwezen.²⁵⁹ Uiteindelijk gingen zowel de VRK als de Wobka in 1989 van kracht.

Daarnaast werden er meerdere Europese adoptiesymposia georganiseerd. In mei 1981 vond het eerste symposium, geïnitieerd door het BIA en WK, plaats in Wageningen.²⁶⁰ De vertegenwoordigers van de grootste adoptieorganisaties uit negen West-Europese landen waren

²⁵⁴ ‘‘Baby-luchtbrug’ wekt bezorgdheid: Grote behoefte aan een conventie voor adopties’, *Trouw*, 15-04-1975, 7.

²⁵⁵ Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, *Defence for Children*, 2017, https://www.defenceforchildren.nl/media/1506/20170508_dc_kr-boekje_web.pdf (Laatst bezocht op 25-11-2020) 7.

²⁵⁶ ‘VN-akkoord over interlandelijke adoptie’, *Nederlands dagblad*, 05-12-1986, 3.

²⁵⁷ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 235-236.

²⁵⁸ ‘VN-akkoord’, 3.

²⁵⁹ HTK, 1987-1988, 5461-5481; HTK, 1987-1988, 5529-5548.

²⁶⁰ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 216-219.

daarbij aanwezig.²⁶¹ De uitkomst van het symposium was dat de ‘concurrentie rondom adoptie’ een halt toegeroepen moest worden en ‘de macht van de babyverkopers’ gebroken moest worden.²⁶² Om dit te bereiken was men het erover eens dat er voortaan alleen door erkende adoptieorganisaties bemiddeld mocht worden, het aantal erkende organisaties per land beperkt moest worden en er ‘van overheidswege een effectieve controle moet komen op het doen en laten van deze erkende organisaties in zowel eigen land als in zendende landen’.²⁶³ Voorts werd er tijdens een vergelijkbaar congres, georganiseerd door Terre des Hommes, voorgesteld een overkoepelende Europese organisatie op te richten die toezicht moest houden op de adoptiebemiddeling en ook sancties kon opleggen.²⁶⁴ Hoewel dit uiteindelijk niet ten uitvoering werd gebracht zette het wel extra druk op de Europese overheden, waaronder ook de Nederlandse, om te voldoen aan de internationale verwachtingen met betrekking tot interlandelijke adoptie. Ten slotte drong ook De Raad van Europa er bij de regeringen van haar lidstaten op aan ‘doeltreffende maatregelen te nemen tegen de handel in kinderen’, waaronder ook illegale adoptie gerekend werd.²⁶⁵

5.2. Tussenconclusie

Uit dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat de verslechterde economische situatie in de periode tussen 1974 en 1984 leidde tot een publieke opinie die zich kenmerkte door een anti-immigratiesentiment. In combinatie met de overgang van een centrum-links naar een rechts kabinet zorgde dit ervoor dat Justitie de komst van buitenlandse adoptiekinderen steeds meer leek te benaderen vanuit het perspectief van het recentelijk geïmplementeerde restrictieve immigratiebeleid. De politieke omstandigheden waren daardoor rijp voor het invoeren van een strenger gereguleerd adoptiebeleid. De Adoptienota van 1980 gaf gehoor aan de probleem- en beleidsstroom en aan de internationale druk die werd gezet op het aanscherpen van de adoptiewetgeving. De Adoptienota symboliseerde daarom de opening van een zogenaamd beleidsraam. In het volgende hoofdstuk licht ik toe wat hier de uitkomst van was.

²⁶¹ ‘Dubbel werk voorkomen door samen te werken’, *Nederlands dagblad*, 19-05-1981, 6.

²⁶² ‘Europese organisaties willen afspraken: „Concurrentie rondom adoptie halt toeroepen’, *Trouw*, 15-05-1981, 9; ‘Breek macht babyverkopers’, *Het vrije volk*, 18-05-1981, 5; ‘Oppassen voor kinderhandelaars’, *De Telegraaf*, 20-05-1981, 15.

²⁶³ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 217.

²⁶⁴ *Ibidem*, 217-218.

²⁶⁵ ‘Raad van Europa vraagt lidstaten om maatregelen: Wereldwijde handel in jonge kinderen’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 06-10-1987, 6.

6. De opening van een micro-beleidsraam

In dit hoofdstuk stel ik dat het beleidsraam dat werd geopend slechts een micro-beleidsraam was. Dat houdt in dat het beleidsproces zich kenmerkte door incrementalisme. Nadat staatssecretaris Haars de Adoptienota presenteerde duurde het immers nog negen jaar totdat er daadwerkelijk een adoptiewet kwam. Gezien de ernst van de situatie, die vooral in de vroege jaren tachtig toch veel weg had van een crisis, en de vele pogingen die een verscheidenheid aan legitieme actoren had ondernomen om de problematiek op de beleidspolitieke agenda te krijgen, was dat opmerkelijk langzaam. Daarnaast waren de uiteindelijke beleidsveranderingen ook niet zeer drastisch van aard. Met de invoering van het vergunningenstelsel werd slechts één stapje in de goede richting gezet om kinderhandel te bestrijden. De Wobka kan daarom eerder begrepen worden als een compromis dat werd gesloten als gevolg van de grote verdeeldheid tussen het afschaffings- en reguleringscluster en het adoptieoudercluster. In deze context was het sluiten van een compromis de meest ‘veilige’ manier om met de complexe problematiek om te gaan.

In dit hoofdstuk geef ik twee redenen die deze wending verklaren. De eerste reden heeft te maken met de invloed die het adoptieoudercluster had op het MvJ. De tweede reden heeft te maken met twee noemenswaardige verschuivingen die ervoor zorgden dat de probleem- en beleidsstroom en de politieke stroom al relatief snel weer van elkaar verwijderd raakten.

6.1. De kapitaalkrachtige lobby van adoptieouders

In het *NRC Handelsblad* werd in 1978 de discrepantie tussen een restrictief vreemdelingenbeleid en het gebrek aan een duidelijk adoptiebeleid, vooral met betrekking tot zelfdoeners, bekritiseerd.²⁶⁶ De auteur schreef:

Terwijl het probleem van de buitenlanders in ons land [...] steeds ernstiger vormen aanneemt, is er een groep mensen, die blijft doorgaan met wat ze altijd heeft gedaan: weghalen uit arme landen wat hen van pas komt. Ook kinderen.²⁶⁷

Dit is een zeer interessant citaat. Het anti-immigratiesentiment dat kenmerkend was voor de tijdgeest werd bijvoorbeeld blootgelegd, doordat er aan ‘buitenlanders’ werd gerefereerd als een ‘probleem’. Tegelijkertijd hekelde de auteur de activiteiten van zelfdoeners, die volgens

²⁶⁶ ‘Adoptie van buitenlandse kinderen: Jarenlang in dure verwachting’, 6-7.

²⁶⁷ Ibidem.

hem naar het buitenland trokken om “even een kindje te kopen”. Daarnaast werd uit de rest van het artikel duidelijk dat de auteur het opmerkelijk vond dat zelfdoeners interlandelijke adoptie bewust niet leken te interpreteren als een vorm van immigratie. Uit eerdere hoofdstukken bleek al dat het adoptieoudercluster inderdaad die tendens had, bijvoorbeeld door herhaaldelijk gebruik te maken van zwangerschaps- en geboortemetaforen, waardoor de illusie werd gewekt dat het om een biologisch eigen kind ging. Ook de onderzoeksresultaten van Schrover bevestigden dit beeld. Zo verwezen de kranten die de internationale verplaatsing van adoptiekinderen legitimeerden nooit naar hen als ‘migranten’ of ‘buitenlanders’, maar als ‘buitenlandse kinderen’ die ‘thuiskwamen’ en dus eigenlijk al onderdeel waren van de Nederlandse samenleving.²⁶⁸

Desondanks betichtte het adoptieoudercluster Justitie er wel van de komst van buitenlandse adoptiekinderen te belemmeren, zoals uitgebreid besproken is in paragraaf 3.2. In tegenstelling tot het reguleringscluster erkende zij echter niet dat dit het gevolg was van een streng vreemdelingenbeleid. Zo bekritiseerde het adoptieoudercluster de Adoptienota omdat deze het adopteren zou bemoeilijken, maar werd er niet expliciet uitgesproken dat dit het gevolg was van een aangescherpt vreemdelingenbeleid.²⁶⁹ In plaats daarvan maakten de adoptieouders er een morele kwestie van, zoals tevens besproken in eerdere hoofdstukken. Er werd benadrukt dat de kinderen in de derde wereld zouden lijden als het nieuwe adoptiebeleid doorgevoerd zou worden. In *De Telegraaf* stond bijvoorbeeld: ‘Door het falend beleid van Justitie zijn zowel ouderparen, die dolgraag een kind willen adopteren alsook tientallen kinderen in nood, voor wie adoptie de laatste kans is, de dupe [...]’.²⁷⁰ Ter illustratie werden er foto’s toegevoegd aan de artikelen, waarop kansarme kinderen in erbarmelijke omstandigheden te zien waren.²⁷¹ Dit was tevens kenmerkend voor de populaire dagbladen – die de frames van het adoptieouderproces reproduceerden – wegens het grote gehalte aan sensatie.

Ik stel vast dat de kapitaalkrachtige lobby van de adoptieouders, in combinatie met de gevoeligheid van het onderwerp, ertoe leidde dat het MvJ geen expliciet restrictief adoptiebeleid kon invoeren. In de *Leeuwarder courant* werd in 1982 nogmaals bevestigd dat

²⁶⁸ Schrover, ‘Parenting, citizenship and belonging’, 4.

²⁶⁹ ‘Vereniging Wereldkinderen vreest: „Straks geen adoptiekind meer naar Nederland’’, *De Telegraaf*, 08-11-1980, 17; ‘Vereniging Wereldkinderen boos om adoptiebeleid: „Tientallen kinderen in nood de dupe’’, *De Telegraaf*, 05-11-1980, 13.

²⁷⁰ ‘Vereniging Wereldkinderen boos om adoptiebeleid’, 13.

²⁷¹ Schrover, ‘Parenting, citizenship and belonging’, 4.

het adoptieoudercluster een welbespraakt, invloedrijk cluster was.²⁷² Het artikel besprak een discussie tussen ‘de tamelijk nieuwe staatssecretaris van justitie, Scheltema’ en ‘een aantal welgebekte adoptie-ouders’ op televisie. Volgens de auteur lieten de adoptieouders ‘geen spaan heel van het adoptiebeleid’ en kon ‘de staatssecretaris beter dat noodwetje op stal [...] houden’.

Naar mijns inziens werd deze claim bevestigd door de beleidsveranderingen die uiteindelijk doorgevoerd werden. Toen het wetsvoorstel ‘Regelen inzake de opnemings in Nederland van buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie’ in 1988 parlementair besproken werd, gaf de staatssecretaris bijvoorbeeld aan blij te zijn dat ‘er consensus bestaat over de wenselijkheid dat zelfdoeners doorgaan met hun werkzaamheden’.²⁷³ Dat betekende dat de Wobka het zelfdoen dus niet verbood. Dit terwijl een verscheidenheid aan legitieme beleidsondernemers herhaaldelijk hadden aangetoond dat het zelfdoen illegale adoptie en kinderhandel in de hand werkte. Het mocht kennelijk niet baten. Daarnaast werd ook illegale adoptie niet als misdrijf gekwalificeerd. Er stond slechts een geldboete van maximaal 10,000 gulden op illegale adoptie. Dat was volgens Hoksbergen ‘een schijntje’ vergeleken met ‘de bedragen die in het illegale circuit omgaan’.²⁷⁴

Daarnaast schreef de officiële procedure voor dat een illegaal geadopteerd kind voorlopig overgedragen diende te worden aan de RvdK, tenzij dit ‘onverenigbaar’ was met het belang van het kind. Volgens Hoksbergen werd in de praktijk vaak voor dit laatste gekozen, en konden illegaal geadopteerde kinderen dus gewoon bij hun adoptieouders blijven. Er was in de afgelopen tien jaar dus weinig veranderd. In 1979 rapporteerde *De Telegraaf* namelijk al dat illegaal geadopteerde baby’s uit Indonesië bij hun adoptieouders mochten blijven omdat het MvJ er ‘het volste vertrouwen’ in had dat ‘de ouders niet opzettelijk illegaal te werk zijn gegaan’.²⁷⁵ Daarnaast meende Justitie dat ‘terugsturen onmenselijk zou zijn’. Hoksbergen betoogde dat het MvJ besloot ‘de kinderen maar hier te laten’, omdat dat politiek gezien het makkelijkst haalbaar was en zij er tevens van overtuigd was dat ‘de kinderen uiteindelijk in ons land beter af zijn’.²⁷⁶ In Het Spoor bevestigde de nieuwe staatssecretaris van Justitie, mevrouw Korte-van Hemel van het CDA, dit beeld. Toen haar gevraagd werd of Justitie van plan was de illegale adopties te gaan bestrijden, antwoordde zij:

²⁷² ‘Zo mag ik ‘t zien’, *Leeuwarder courant*, 15-01-1982, 2.

²⁷³ HTK, 1987-1988, 5529-5548, 5536.

²⁷⁴ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 239.

²⁷⁵ ‘Illegale baby’s uit Indonesië mogen blijven’, *De Telegraaf*, 09-08-1979, 5.

²⁷⁶ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 131.

Op dit moment ben ik niet van plan om daar wat aan te doen. Het is zo dat [...] als je constateert dat er zo'n illegale binnenkomst gekomen is, [...] op enig moment die ouders er dan toch mee tevoorschijn moeten komen [...] en dat het dan vaak – juist omdat het gaat om het belang van het kind, en je dat kind toch maar niet terug kunt laten gaan, dat ik het dan betreur dat het zo gaat, maar dat het dan uiteindelijk in het belang van het kind toch wel tot een legale adoptie hier zou kunnen geraken.²⁷⁷

Uit dit citaat werd duidelijk dat de staatssecretaris sterk beïnvloed werd door het perspectief van het adoptieoudercluster. Zij reproduceerde het narratief van 'het belang van het kind', dat beter af zou zijn in Nederland. Ondertussen waren het echter voornamelijk de belangen van de adoptieouders die beschermd werden.

De enige beleidskundige maatregel die ogenschijnlijk tegen de belangen van het adoptieoudercluster in leek te gaan, was de invoering van het vergunningenstelsel. Desalniettemin werd al gauw duidelijk dat dit geen heel effectieve maatregel was. Er werden bijvoorbeeld geen strikte kwaliteitseisen gesteld aan de bemiddelaars. Ook hoefden zij nog geen verantwoording af te leggen over de betrouwbaarheid van hun contacten in het buitenland.²⁷⁸

6.2. De uiteendrijving van de drie stromen

Eind 1982 werd het rechtse kabinet Van Agt opgevolgd door het centrumrechtse kabinet Lubbers. Zoals besproken werd CDA-politica Korte-van Hemel de nieuwe staatssecretaris van Justitie. Al snel werd duidelijk dat het nieuwe kabinet interlandelijke adoptie niet hoog op de beleidspolitieke agenda had staan. In 1985 werd de staatssecretaris in Het Spoor gevraagd naar een verklaring hiervoor. Zij gaf aan dat er eind jaren zeventig, begin jaren tachtig grote behoefte was aan een wetsontwerp.²⁷⁹ Daar werd gehoor aan gegeven met de Adoptienota van 1980. Inmiddels was er volgens Korte-van Hemel echter een zekere 'stabilisatie' opgetreden. Het aantal adoptieverzoeken was sterk gedaald, onder andere door de economische recessie, en de sterke roep om overheidsbemoeienis hoorde zij niet meer. De staatssecretaris meende daarom dat 'een groot aantal problemen van de afgelopen jaren' inmiddels 'achter de rug' was. Zij zag verder 'volstrekt geen reden' om zich zorgen te maken. De veronderstelling dat beleidsmakers

²⁷⁷ Het Spoor, 2, https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133480~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-2-het-spoor~.html (Laatst bezocht op 11-10-2020).

²⁷⁸ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 239.

²⁷⁹ Het Spoor, 2, https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133480~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-2-het-spoor~.html (Laatst bezocht op 11-10-2020).

voornamelijk reageren op negatieve publiciteit om reputatieschade te voorkomen, werd daarmee bevestigd.²⁸⁰ Hoewel Korte-van Hemel zich in 1981 nog afvroeg of er ‘geen aparte wetgeving [moest] worden ontworpen’ voor adoptie, was haar belangstelling voor een adoptiewet klaarblijkelijk afgenomen toen de stormvloed aan negatieve publiciteit een aantal jaar later ook weer was gaan liggen.²⁸¹

Uit de uitspraken van de staatssecretaris werd tevens duidelijk dat zij interlandelijke adoptie niet per se tot de verantwoordelijkheid van de overheid rekende. Zij reageerde verbaasd op de interviewsters van *Het Spoor*, die volgens haar een ‘pleidooi’ hielden voor ‘een centraliserend beleid op dit punt’. Toen haar gevraagd werd of het MvJ interlandelijke adoptie niet in banen had moeten leiden, antwoordde zij:

Nee, de vraag is natuurlijk of het ministerie dat moest doen. Ik denk het niet. Ik denk niet dat de betrokkenheid van de overheid bij die buitenlandse adopties zo moest zijn dat het weer naar het ministerie toe werd getrokken. Ik denk dat het heel goed is dat [...] de particulieren zelf zo veel mogelijk [...] lijnen naar het buitenland onderhouden en dat het ministerie alleen die taken vervuld en daar op toeziet die daarvoor noodzakelijk zijn. En dan denk ik dus aan zo’n beginseltoestemming en wat daarmee samenhangt.²⁸²

De uitspraken van Korte-van Hemel maakten duidelijk dat de politieke stroom zich had verwijderd van de probleem- en beleidsstroom. De politieke omstandigheden waren niet langer gunstig voor drastische beleidsveranderingen op het gebied van interlandelijke adoptie.

Ook de andere stromen waren aan verandering onderhevig. Wellicht was de negatieve publiciteit met betrekking tot illegale adoptie en kinderhandel wat afgenomen omdat de focus van de probleem- en beleidsstroom halverwege de jaren tachtig was verschoven naar de opvoedkundige problemen waar adoptieouders mee kampten. In de kranten barstte een hevige discussie los over de wenselijkheid van interlandelijke adoptie. Enerzijds bestond er een cluster dat zeer bezorgd was over de psychosociale ontwikkeling van de adoptiekinderen.²⁸³ De

²⁸⁰ Robinson, ‘Theorizing the Influence’, 531-538.

²⁸¹ HTK, 1980-1981, 1-32, 8.

²⁸² *Het Spoor*, 2, https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133480~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-2-het-spoor~.html (Laatst bezocht op 11-10-2020).

²⁸³ ‘Problemen adoptiekind vaak weggestopt’, *De Volkskrant*, 22-05-1984, 13; ‘Adoptie Derde Wereld-kind faalt vaak: ‘Met een wit-kwast maak je er geen Nederlandertje van’, *Het vrije volk*, 19-01-1984; ‘Adoptiekinderen Derde Wereld vaker bij hulpverlener’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 19-09-1986, 5; ‘Steeds meer ‘lastige’ jongens en meisjes uit Derde wereld op divan psychiater: Roep om meer aandacht voor adoptiekinderen’, *NRC*

LOGA-leden, zoals Geertje van Egmond, waren belangrijke actoren voor dit cluster.²⁸⁴ Tevens maakte men zich zorgen over discriminatie tegenover adoptiekinderen.²⁸⁵ Anderzijds bestond er een cluster dat de ontwikkeling van de adoptiekinderen als zeer positief beoordeelde.²⁸⁶ Zij legden er de nadruk op dat maar in anderhalf procent van de gevallen adoptiekinderen uit huis geplaatst werden en het in zeventig procent van de gezinnen goed ging.²⁸⁷ Ook met discriminatie viel het volgens dit cluster wel mee.²⁸⁸

Beide clusters waren het er echter wel over eens dat de adoptieouders beter voorbereid en begeleid moesten worden.²⁸⁹ Ik verwijs hiervoor naar hoofdstuk 4. In de Wobka werd gedeeltelijk aan deze eis tegemoetgekomen. Er kwamen verplichte voorlichtingsbijeenkomsten, maar de adoptieouders moesten daar wel zelf voor betalen. Daarnaast was er nog altijd geen verplichting tot nazorg.²⁹⁰ Ook dit was een gevolg van de uiteendrijving van de drie stromen. In 1988 schreef staatssecretaris Korte-van hemel in een Memorie van Antwoord: 'Ik merk op dat met de adoptie van buitenlandse pleegkinderen [...] uitsluitend private belangen gediend zijn.'²⁹¹ Daarmee bewees zij nogmaals dat Justitie interlandelijke adoptie als een particuliere aangelegenheid beschouwde. In deze context is het niet verwonderlijk dat de adoptiewet van 1989 zelfdoeners en particuliere bemiddelaars er nauwelijks van weerhield om interlandelijke

Handelsblad, 20-09-1986, 1; 'Buitenlandse adoptiekinderen belanden nog vaak in tehuis', *Algemeen Dagblad*, 01-04-1988, 10; 'Adoptiekind uit buitenland houdt last van verleden', *De Volkskrant*, 19-09-1989, 9.

²⁸⁴ 'Problemen met adoptiekinderen vereisen meer inzicht', *De Volkskrant*, 11-05-1985, 21; 'Adoptie van oudere kinderen blijft een riskante zaak', *De Volkskrant*, 19-07-1986, 17.

²⁸⁵ 'Conclusie onderzoek psycholoog: Voor adoptie minder aanvragen uit angst voor discriminatie', *Leeuwarder courant*, 07-06-1984, 3; 'Janmaat-effect' schrikt velen af: Minder adoptie uit angst voor discriminatie', *Het vrije volk*, 07-06-1984, 3; 'Angst voor discriminatie leidt tot minder adopties', *Het Parool*, 07-06-1984, 1.

²⁸⁶ 'Het gaat goed met de adoptiekinderen', *NRC Handelsblad*, 23-12-1985, 3; 'Het gaat verbazingwekkend goed': Adoptiekinderen geven nauwelijks problemen', *Het vrije volk*, 23-12-1985, 3; 'Adoptiekinderen uit Derde Wereld doen het „erg goed”', *De Waarheid*, 23-12-1985, 16.

²⁸⁷ 'Zeventig procent kent geen problemen: Adoptiekind aardt goed in Nederland', *Trouw*, 23-12-1985, 3.

²⁸⁸ 'Adoptiekinderen in Friesland: 'Het zijn heel gewone kinderen, alleen het kleurtje is anders', *Leeuwarder courant*, 01-10-1983; 'Adoptiefkinderen niet bijzonder', *Nederlands dagblad*, 14-02-1984, 6; 'Adoptie kan een zegen zijn', *Algemeen Dagblad*, 13-05-1988, 1.

²⁸⁹ 'Adoptie nu als studie: 'Ouders moeten beter worden voorbereid'', *Algemeen Dagblad*, 27-12-1984, 7; 'Goed voorbereiden vereiste bij adoptie', *Het Parool*, 20-05-1985, 8; 'Adoptie-ouders moeten beter worden voorbereid', *Nederlands dagblad*, 25-03-1985, 4; 'Verbeterde voorlichting en begeleiding ouders van vitaal belang: Problemen bij één op tien adopties', *De Telegraaf*, 04-05-1985, 15.

²⁹⁰ Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, 239.

²⁹¹ Kamerstuk 20 046 nr. 6, 1987-1988, 1-44, 30.

adoptie zo veel mogelijk zelf te regelen. Tevens verklaarde dit ook waarom aspirant-adoptieouders de voorlichtingsbijeenkomsten zelf moesten betalen. In 1985 gaf Korte-van Hemel al aan aspirant-adoptieouders zelf voor de gezinsonderzoeken te willen laten betalen. Ter verantwoording zei zij: ‘Over het algemeen is de overheid erop uit om diensten die door overheid worden verricht ten behoeve van verzoeken van mensen [...] te laten betalen.’²⁹² Dat bevestigde nogmaals dat zij het in goede banen leiden van interlandelijke adoptie niet per se tot de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid rekende.

²⁹² Het Spoor, 2, https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_133480~adoptie-van-kinderen-uit-de-derde-wereld-2-het-spoor~.html (Laatst bezocht op 11-10-2020).

7. Conclusie

De vraag die in deze scriptie centraal stond was: wanneer en waarom is het overheidsbeleid ten aanzien van interlandelijke adopties veranderd in de periode tussen 1975 en 1990? Ik heb hierop een antwoord geformuleerd aan de hand van een specifiek theoretisch kader, namelijk het stromenmodel en het beleid-media-interactiemodel. In de analytische hoofdstukken heb ik aangetoond dat de problematische aspecten van interlandelijke adoptie, zoals kinderhandel en illegale adoptie, vanaf de late zeventiger jaren, begin tachtiger jaren steeds meer in het nieuws kwamen. Zodoende ontwikkelde zich een probleemstroom waarbij vooral de media een belangrijke rol had gespeeld.

Al snel werd echter duidelijk dat er verdeeldheid bestond over de essentie van het probleem. Naar aanleiding daarvan heb ik drie clusters onderscheiden, namelijk het afschaffingscluster, het adoptieoudercluster en het reguleringscluster. Deze clusters gebruikten uiteenlopende frames om de adoptieproblematiek te duiden. Het afschaffingscluster zag interlandelijke adoptie als een neokoloniale praktijk, terwijl het adoptieoudercluster het fenomeen interpreteerde als een manier om ongewenste kinderloosheid op te lossen en tegelijkertijd kansarme kinderen te redden van hun ondergang. Het reguleringscluster was wat genuanceerder, en beschouwde interlandelijke adoptie als een noodoplossing voor kinderen die echt geen andere uitweg hadden, hoewel het fenomeen wel beter gereguleerd moest worden vanuit de overheid. De media reproduceerden deze verschillende frames constant.

Vervolgens heb ik de ontwikkeling van de beleidsstroom gereconstrueerd. Hierbij speelden beleidsondernemers een centrale rol. Onder de beleidsondernemers bevonden zich verschillende adoptieorganisaties, wetenschappers en overige relevante organisaties. Zij pleitten voor specifieke beleidsveranderingen om de adoptieproblematiek tegen te gaan. Er bestond continuïteit tussen de frames die daarbij gebruikt werden en de frames van de drie clusters die ik al had besproken. De beleidsondernemers gaven dus geen eenduidig beleidsadvies. Waar daarentegen wel unanimiteit over bestond, was dat er in ieder geval iets moest gebeuren. Men was het erover eens dat de Nederlandse overheid een te afwachtende houding aannam ten opzichte van interlandelijke adoptie.

Dit standpunt vond ook weerklank in het parlementaire debat. Daarom kwam de staatssecretaris in 1980 met een Adoptienota. Omdat de publieke opinie zich kenmerkte door een anti-immigratiesentiment en het kabinet destijds een restrictief vreemdelingenbeleid hanteerde, leek ook de politieke stroom geschikt voor beleidsverandering. De binnenkomst van

buitenlandse adoptiekinderen kon immers ook tot immigratie gerekend worden. De drie stromen waren dus samengekomen en er was een zogenaamd beleidsraam geopend.

Paradoxaal genoeg gebeurde er de komende negen jaar echter weinig tot niets. Het leek erop dat de Nederlandse overheid hoopte dat de adoptieproblematiek vanzelf zou overwaaien. Pas in 1989 ging de Wobka van kracht. De wet bracht overigens niet bepaald fundamentele beleidsveranderingen teweeg. Hoewel er een vergunningstelsel werd ingevoerd voor adoptiebemiddelaars, werden er geen strenge kwaliteitseisen gesteld. Er was nog steeds weinig overheidscontrole op de contacten in het buitenland. Zelfdoeners mochten hun werkzaamheden voortzetten en illegale adoptie werd niet opgenomen in het strafrecht. Omdat er zo weinig was veranderd, beargumenteer ik dat er sprake was van een micro-beleidsraam. Hoe kon dit gebeuren?

Deze vraag heb ik vervolgens beantwoord aan de hand van het beleid-media-interactiemodel. De media reproduceerde de verdeeldheid tussen de drie clusters constant. Daardoor werden er verschillende beleidslijnen gepromoot en groeide de onduidelijkheid over het reeds bestaande overheidsbeleid sterk. Dit beïnvloedde de publieke opinie en de politiek. Vooral het adoptieoudercluster bleek een sterke invloed te hebben op het beleidsproces. De uiteindelijke wet behartigde immers voornamelijk haar belangen. Dit had er alles mee te maken dat adoptieouders overwegend hoogopgeleide, welbespraakte en welgestelde mensen waren. Het grote publieke en een groot deel van de Tweede Kamer had sympathie voor het adoptieoudercluster, omdat zij benadrukten kinderen in nood te redden. Wie kon daar nou tegen zijn? Met dit argument hielden zij het MvJ in een soort ‘morele houtgreep’. Als de nieuwe adoptiewet interlandelijke adoptie zou bemoeilijken, betekende dit indirect dat Justitie kansarme kinderen aan hun lot overliet. Daardoor werden de beleidsmakers beperkt in hun beleidskeuzes.

Ten slotte heb ik gedemonstreerd dat de drie stromen ook al relatief snel weer van elkaar verwijderd raakten. De probleem- en beleidsstroom focussten zich minder op illegale adoptie en kinderhandel en meer op opvoedkundige problemen. De politieke stroom was ook aan verandering onderhevig. De nieuwe staatssecretaris van Justitie, mevrouw Korte-van Hemel, wuifde de adoptieproblematiek weg door erop te wijzen dat interlandelijke adoptie toch vooral een particuliere aangelegenheid was, en niet zo zeer de verantwoordelijkheid van de overheid. Doordat er wel een vergunningstelsel werd ingevoerd, konden het afschaffings- en reguleringscluster echter niet zeggen dat de overheid helemaal niks had gedaan.

Om de hoofdvraag te beantwoorden stel ik dat het er aanvankelijk op leek dat de overheid de adoptieproblematiek in de vroege jaren tachtig beleidskundig zou gaan aanpakken. In de praktijk bleek echter dat zij het liever lieten overwaaien.

Bibliografie

Adopties uit India tussen 1970 en 2000 (Project Historie & Roots, Wereldkinderen & Universiteit Leiden).

Adopties uit Indonesië tussen 1973 en 1984 (Project Historie & Roots, Wereldkinderen & Universiteit Leiden).

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

Balcom, Karen, 'Constructing families, creating mothers: gender, family, state and nation in the history of child adoption', *Journal of Women's History* 18 (2006) 219-232.

Béland, Daniel & Michael Howlett, 'The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis', *Journal of Comparative Policy Analysis* 18 (2016) 221-227.

Bergquist, Kathleen Ja Sook, *International Korean adoption: A fifty-year history of policy and practice* (London 2007).

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

Candaele, Chiara, 'Grenzeloos ouderschap? Historisch denken over interlandelijke adoptie en transnationale verplaatsingen van kinderen', *Contemporanea* XL (2018).

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

Egmond, Geertje van, *Bodemloos bestaan: Problemen met adoptiekinderen* (Amsterdam 1987).

Goffman, Erving, *Frame analysis: An essay on the organization of experience* (Cambridge 1974).

Hoksbergen, R.A.C., B. Baarda, L.A.C. Bunjes & J.A. Nota, *Adoptie van kinderen uit verre landen* (Deventer 1979).

Hoksbergen, R.A.C. & H. Walenkamp, *Opgroeïende adoptiekinderen* (Deventer 1980).

Hoksbergen, R.A.C., J.J.T.M. Spaan & B.C. Waardenburg, *Bittere Ervaringen, uithuisplaatsing van buitenlandse adoptiekinderen* (Utrecht 1988).

Hoksbergen, R.A.C. & W.H.G. Wolters, *Verstoorde relaties, adoptie en hulpverlening* (Baarn 1989).

Hoksbergen, René, *Vijftig jaar adoptie in Nederland: Een historisch-statistische beschouwing* (Universiteit Utrecht 2000).

Hoksbergen, René A.C., 'Adoptie: een positieve interventie?', *Kind en Adolescent* 30 (2009) 4-15.

Hoksbergen, René, *Kinderen die niet konden blijven: Zestig jaar adoptie in beeld* (Soesterberg 2012).

Hoogendam, Ellen, Kwaliteitskrant versus populaire krant: De berichtgeving rondom de zaak Joran van der Sloot in *De Telegraaf* en *NRC Handelsblad* (Masterscriptie Media en Journalistiek Erasmus Universiteit Rotterdam 2009).

Howlett, Michael, Allan McConnell & Anthony Perl, 'Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory', *European Journal of Political Research* 54 (2015) 419-434.

IJzendoorn, Marinus H. van & Femmie Juffer, 'Adoptie als interventie, 1. Historische, ethologische en ethische achtergronden', *Kind en Adolescent* 29 (2008) 17-30.

Johnston, Hank, 'A methodology for frame analysis: From discourse to cognitive schemata', *Social movements and culture* 4 (1995) 217-246.

Juffer, Femmie & Marinus H. van IJzendoorn, 'Adoptie als interventie, 2. De opmerkelijke inhaalslag van adoptiekinderen en de plasticiteit van hun ontwikkeling', *Kind en Adolescent* 29 (2008) 31-49.

Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (New York 1984).

Kingdon, John W., 'How do issues get on public policy agendas', in: William Julius Wilson (red.), *Sociology and the public agenda* (Newbury Park 1993) 40-50.

Langen, M. de, *Kinderen op de schopstoel* (Alphen aan den Rijn 1976).

Larkin, Paul J. Jr., 'John Kingdom's Three Streams Theory and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1966', *Journal of Law and Politics* 28 (2012) 25-50.

Linden, A.P. van der, 'Adoptie in het kennelijk belang van het kind?', *Justitiële Verkenningen* 6 (2008) 68-83.

Loibl, Elvira Carolin, *The transnational illegal adoption market: A criminological study of the German and Dutch intercountry adoption systems* (Den Haag 2019).

Marre, Diana & Laura Briggs, *International adoption: Global inequalities and the circulation of children* (New York 2009).

Mintrom, Michael & Sandra Vergari, 'Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs and Policy Change', *Policy Studies Journal* 4 (1996) 420-434.

Mintrom, Michael & Phillipa Norman, 'Policy Entrepreneurship and Policy change', *The Policy Studies Journal* 37 (2009) 649-667.

Nota, J.A., *Kinderen adopteren in Nederland* (Leiden 1979).

Post, R., 'De perverse effecten van het Haags Adoptieverdrag', *Justitiële Verkenningen* 6 (2008) 25-37.

Robinson, Piers, 'Theorizing the Influence of Media on World Politics: Models of Media Influence on Foreign Policy', *European Journal of Communication* 16 (2001) 523-544.

- Rossen, Sanne van & Maurice Ambaum, *Het verdriet van Sri Lanka* (Steyl 2020).
- Rotabi, Karen Smith & Judith L. Gibbons, 'Does the Hague Convention on Intercountry Adoption adequately protect orphaned and vulnerable children and their families?', *Journal of Child and Family Studies* 21 (2012) 106-119
- Schaap, Gabi & Alexander Pleijter, 'Het sensatiegehalte van voorpaginafoto's: een inhoudsanalyse van populaire en kwaliteitskranten in Nederland', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* 40 (2012) 71-86.
- Schrover, Marlou & Tycho Walaardt, 'The Influence of the Media on Policies in Practice: Hungarian Refugee Resettlement in the Netherlands in 1956', *Journal of Migration History* 3 (2017) 22-53.
- Schrover, Marlou, 'Parenting, citizenship and belonging in Dutch adoption debates 1900-1995', *Identities* (2020) 1-18.
- Peter Selman, 'Intercountry adoption in the new millennium; the "quiet migration" revisited', *Population and Policy Review* 21 (2002) 205-225.
- Selman, Peter, 'Intercountry adoption of children from Asia in the twenty-first century', *Children's Geographies* 13 (2015) 312-327.
- Slot, B.J.M., 'Adoptie en welvaart: een analyse van vraag en aanbod van adoptiekinderen', *Justitiële verkenningen* 6 (2008) 11-24.
- Smeenk, Roeland, *Migratie en beleid: een paradox. Het Nederlandse interlandelijke adoptiebeleid 1956-1980* (Masterscriptie Geschiedenis Universiteit Leiden 2014).
- Smolin, David M., 'Intercountry Adoption as Child Trafficking', *Valparaiso University Law Review* 39 (2004) 281-325.
- Vlaardingebroek, P. & A. P. van der Linden, 'De kansen en risico's van adoptie', *Tijdschrift voor Familie-en Jeugdrecht* 4 (2003) 104-112.
- Vlaardingebroek, Paul, 'Alternatieven voor (interlandelijke) adoptie', *Justitiële verkenningen* 34 (2008) 54-67.
- Walaardt, Tycho, *Geruisloos inwilligen: Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994* (Hilversum 2012).
- Weil, Richard H., 'International Adoptions: The Quiet Migration', *The International Migration Review* 18 (1984) 276-293.
- Wermuller, Astrid, 'De geschiedenis van afstand ter adoptie in Nederland', *Jeugdbeleid* 11 (2017) 65-70.
- Wolters, W.H.G., *Adoptie van buitenlandse kinderen* (Nijkerk 1978).

Bronnen voorblad

Foto's van links naar rechts

Nationaal Archief Den Haag, Fotocollectie Anefo, inv. nr. 931-4506, Verg. vaste kamercommissie voor Justitie over nota Adoptie en Adoptievoorbereiding, Staatssecretaris Haars tijdens de vergadering, 27-04-1981.

Nationaal Archief Den Haag, Fotocollectie Anefo, inv. nr. 934-3042, Tweede Kamer, wetsvoorstel adoptie buitenlandse pleegkinderen, 31-08-1988.

Nationaal Archief Den Haag, Fotocollectie Anefo, inv. nr. 924-7350, Tien weeskinderen uit Korea arriveren voor adoptie op Schiphol, 15-07-1971.

'We schamen ons er helemaal niet voor': Illegaal adopteren vaak 'n noodsprong', *Het Parool*, 16-05-1983, 9.

Krantenkoppen

www.delpher.nl