

31 265 Adoptie

Nr. 103 Brief van de minister voor Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2022

Op 2 februari 2022 heeft de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid verzocht een brief te ontvangen, met een nader standpunt over interlandelijke adoptie. Dit is een gevoelig onderwerp, want de mogelijkheid van interlandelijke adoptie spreekt tot de verbeelding, biedt hoop en heeft een enorme impact op levens van mensen. Ik noem in het bijzonder de kinderen in de landen van herkomst die (kunnen) opgroeien in Nederland en de Nederlandse aspirant-adoptiefouders die een liefdevol gezin (willen) bieden.

Eerder is met uw Kamer gesproken over het kritische rapport van de commissie Joustra en met name over de vraag wat dit betekent voor de toekomst. De commissie Joustra onderzocht misstanden uit het verleden. Hoewel de aard en omvang varieerden tussen landen en in de tijd, concludeerde de commissie dat deze misstanden structureel en permanent van aard waren. Dit kwam hard aan bij interlandelijk geadopteerden, adoptiefouders, betrokken organisaties, en bij het vorige kabinet. Ook was er kritiek op het rapport. De bevindingen over het verleden zouden zonder meer worden geprojecteerd op het heden.

Eén ding is zeker: het verleden staat niet gelijk aan het heden. De afgelopen decennia is het systeem van interlandelijke adoptie verbeterd. Zo is het toezicht op interlandelijke adoptie geïntensiveerd. Dit heeft echter de kwetsbaarheden in het systeem niet volledig kunnen wegnemen. Vast staat dat het huidige systeem niet ongewijzigd in stand kan blijven. Om die reden heeft een fundamentele herbezinning op de toekomst plaatsgevonden. Het belang van het kind heeft daarbij centraal gestaan. Het kabinet heeft alle perspectieven en belangen gewogen en twee scenario's uitgewerkt: stoppen of doorgaan met een aangepast adoptiesysteem. De keuze tussen één van deze twee scenario's is niet eenvoudig.

Het kabinet kiest ervoor dat interlandelijke adoptie uitsluitend nog een mogelijkheid blijft voor kinderen voor wie nog geen passende opvang voorhanden is in landen van herkomst. Het kunnen opgroeien in een ander gezin biedt hun een kans die ze anders niet zouden hebben gehad. Om het risico op misstanden te verkleinen, wordt het systeem beter gereguleerd. Het uiteindelijke doel is dat landen van herkomst zelf in voldoende mate kunnen voorzien in passende opvang. Het is immers in het belang van het kind om veilig te kunnen opgroeien in de eigen cultuur en het eigen land, vlakbij de biologische familie. We moeten ons daarbij realiseren dat voor een aantal landen nog een lange weg te gaan is.

Met dit besluit wordt een onzekere periode beëindigd. De van kracht zijnde opschorting op nieuwe adoptieprocedures komt te vervallen voor de landen waarmee vooralsnog zal worden samengewerkt. Dit houdt in dat werkzaamheden in relatie tot nieuwe adoptieprocedures kunnen worden hervat. Over de inrichting van het nieuwe systeem dat wordt voorzien van extra waarborgen, ben ik in gesprek met de betrokken organisaties. Gezamenlijk wordt gekeken naar de impact op hun werkzaamheden, die in een aantal gevallen fors is. Ik besef dat dit besluit gevoelig ligt en niet voor iedereen hetgeen is waar op was gehoopt. In het vervolg van deze brief neem ik uw Kamer mee in de dilemma's en perspectieven die een rol hebben gespeeld bij het besluit. Verder schets ik de concrete stappen die ik de komende tijd ga zetten.

Dilemma's bij interlandelijke adoptie

Bij het besluit over de toekomst zijn nadrukkelijk drie dilemma's betrokken. Deze dilemma's heeft mijn ambtsvoorganger eerder aan uw Kamer geschetst en zijn in mijn ogen onverkort relevant.¹

a. het belang van het kind op micro- versus macroniveau.

Op microniveau gelden argumenten die sterk pleiten voor interlandelijke adoptie. Een individueel kind waarvoor in het land van herkomst geen gezin beschikbaar is, kan door interlandelijke adoptie wel in een gezinssituatie opgroeien. Tegenover deze voordelen op individueel niveau heeft het adoptiestelsel ook nadelen op macroniveau. Zo kan interlandelijke adoptie de volgens het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) beste oplossing, namelijk opvang in een gezin in de eigen cultuur en het eigen land, ondermijnen. Interlandelijke adoptie kan daarnaast de opbouw en uitbouw belemmeren van het jeugdbeschermingssysteem in het land van herkomst.

b. selectie van landen: extra waarborgen versus subsidiariteit.

Het risico op misstanden kan worden beperkt door scherpere eisen te stellen aan controleerbare procedures. Gevolg hiervan zal zijn dat bepaalde, veelal armere, herkomstlanden niet aan die scherpere eisen kunnen voldoen. Tegelijkertijd zijn het juist veelal de kinderen uit die armere landen voor wie adoptie op individueel niveau een oplossing kan bieden. De herkomstlanden met betrouwbare instituties en procedures zouden daarentegen beter in staat moeten zijn om opvang in eigen land te verzorgen. Adoptie uit deze landen staat op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel zoals verankerd in het IVRK en Haags Adoptieverdrag (HAV).

¹ Kamerstuk 31 265, nr. 93.

c. stelselhervorming versus teruglopende aantallen adopties.

Bij voortzetting van interlandelijke adopties rijst de vraag hoe de voor een stelselherziening benodigde investeringen zich verhouden tot de ontwikkeling van het aantal adopties. Het aantal adopties loopt al jaren terug; in 2019 zijn er 145 kinderen vanuit het buitenland geadopteerd naar Nederland. In 2021 slechts 75, al is dat lage aantal ook beïnvloed door de corona pandemie. Mocht het aantal herkomstlanden worden beperkt, zal dit aantal verder afnemen. Tegelijkertijd zijn de noodzakelijke investeringen voor een nieuw systeem in tijd, geld en wetgeving fors.

Perspectieven op interlandelijke adoptie

Onder betrokkenen loopt de opinie over interlandelijke adoptie sterk uiteen. Hiervan ben ik me enorm bewust geworden in de gesprekken die ik zelf heb gevoerd. Hoewel eenieder van mening is dat het belang van het kind centraal dient te staan, wordt dit belang vanuit verschillende perspectieven benaderd en gewogen. Dat bleek eens te meer uit de gesprekken met een brede vertegenwoordiging van deskundigen en betrokkenen uit het adoptieveld.² Ik ben iedereen dankbaar voor het delen van hun perspectieven. Tegelijkertijd is het onmogelijk om op grond van al deze perspectieven tot algehele consensus te komen over de toekomst van interlandelijke adoptie. Wel heb ik op basis van al deze perspectieven serieus gekeken naar zowel de impact van het stoppen met adoptie als de randvoorwaarden waaronder interlandelijke adoptie behouden zou kunnen blijven. Het gaat hierbij concreet om onderstaande perspectieven.

Een historische benadering leert dat er anno 2022 anders tegen het belang van het kind wordt aangekeken dan in het verleden. De wereld is een andere dan die van dertig of veertig jaar geleden. In landen van herkomst zijn meer opvangmogelijkheden en de opvatting dat kansarme kinderen moeten worden gered en dat we met adoptie altijd 'goed doen' is geen gemeengoed meer, zo blijkt ook uit het rapport van de commissie Joustra.

Ook een wetenschappelijk perspectief biedt geen sluitend antwoord op de vraag hoe te handelen in het belang van het kind. Cijfers laten zien dat er veel kinderen in landen van herkomst in tehuizen verblijven. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat (langdurig) verblijf in kindertehuizen schadelijk kan zijn voor kinderen.³ Daar staat tegenover dat onder andere de Raad voor de Strafrechtstoepassing en

² Ervaringsdeskundigen, wetenschappers, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, partners uit de adoptiepraktijk en toezicht.

Jeugdbescherming (hierna: RSJ) in haar onderzoek stelt dat interlandelijke adoptie niet het beste middel is om kinderen te beschermen. Volgens de RSJ zijn kinderen gebaat bij het opgroeien in de eigen cultuur vlakbij hun biologische ouders en familie en kan het adoptiesysteem de inspanningen voor opvang in het eigen land ondermijnen. De RSJ adviseert de focus te verleggen en deze kinderen te beschermen door het ondersteunen van de jeugdbeschermingsystemen in de landen van herkomst.⁴ De Kinderombudsman komt tot een vergelijkbaar oordeel.⁵

Verreweg de meeste geadopteerden zijn te spreken over de kansen die adoptie hun heeft geboden en vinden dat interlandelijke adoptie mogelijk moet blijven. Dit blijkt uit de CBS-enquête in het kader van de commissie Joustra. Tegelijkertijd weten we op grond van deze CBS-enquête en academisch onderzoek dat veel geadopteerden kampen met problemen en uitdagingen in relatie tot hun adoptie.⁶

Interlandelijke adoptie gezien vanuit een maatschappelijk perspectief gaat ten slotte over de vraag hoe we het belang van het kind het beste kunnen dienen en welke verantwoordelijkheid Nederland voelt om iets te betekenen voor kinderen uit andere landen. Door interlandelijke adoptie kan een aantal kinderen per jaar in een Nederlands gezin opgroeien. Voor die kinderen betekent dat een kans die ze in het land van herkomst niet zouden hebben gehad. Daarom heb ik ook serieus gekeken naar een nieuw adoptiesysteem, zoals de commissie Joustra heeft geadviseerd. Hiervoor heeft AEF onderzoek gedaan naar een publiekrechtelijk stelsel en de Centrale autoriteit een landenanalyse verricht. Beide documenten treft u aan bij deze brief⁷. Een nieuw systeem en het stellen van scherpere eisen aan controleerbare procedures kunnen inherente kwetsbaarheden in het systeem niet volledig wegnemen maar wel reduceren.

Conclusie

Alles afwegend, komt het kabinet tot de conclusie dat interlandelijke adoptie mogelijk moet zijn zolang minder ingrijpende alternatieven in landen van herkomst daadwerkelijk zijn uitgesloten en het ontwikkelperspectief van een kind daarmee is gediend. Het gaat hier om die kinderen voor wie op dit moment in het land van herkomst écht niet in toereikende opvang wordt voorzien. Een belangrijk argument hiervoor is dat deze kinderen een thuis kan worden geboden en dat zij in een gezin

³ Nelson, C., Zeanah, C., Fox, N. (May 2009). The Effects of Early Deprivation on Brain Behavioural Development: Bucharest Early Intervention Project. Oxford University Press.; Tobias, D. Moving from Residential Institutions to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union. The World Bank. 2000.

⁴ De Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, Bezinning op interlandelijke adoptie, 14 oktober 2016.

⁵ De Kinderombudsman, Visie op interlandelijke adoptie, 11 juni 2021

⁶ CBS-enquête en academisch onderzoek. Zie (ook) het rapport *Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, (februari 2021).

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kunnen opgroeien.⁸ Het kabinet stelt zich hierbij als uiteindelijk doel dat landen van herkomst zelf passende opvang (kunnen) gaan bieden, aangezien interlandelijke adoptie niet (meer) wordt gezien als het meest duurzame instrument om het belang van deze kinderen te beschermen. Een zwaarwegend argument hiervoor is dat kinderen bij voorkeur veilig kunnen opgroeien in de eigen cultuur en het eigen land, vlakbij de biologische familie. Alvorens dat ook werkelijkheid is, is voor een aantal herkomstlanden nog een lange weg te gaan.

Hoe verder

Ik realiseer me dat het besluit beladen is en impact heeft. Aan de interlandelijke adopties die nog zullen volgen, zal het kabinet striktere voorwaarden verbinden. Ook zal Nederland ondersteuning bieden aan de landen van herkomst om in de toekomst hun kinderen zelf passend op te kunnen vangen. Dit laat onverlet dat er primair een verantwoordelijkheid bij het land van herkomst ligt om hier zorg voor te dragen. Een en ander maakt dat ik een zorgvuldig traject voorsta, en de volgende concrete stappen zal zetten.

- *Nederland heroverweegt de samenwerkingsrelatie met een aantal herkomstlanden.* Het betreft landen waarbij mogelijk kwetsbaarheden zijn op het gebied van transparantie en betrouwbaarheid. Hetzelfde geldt voor landen van herkomst die nu al in staat mogen worden geacht goede opvang in eigen land te kunnen verzorgen. Indien wordt geconstateerd dat een land van herkomst onvoldoende invulling geeft aan het subsidiariteitsbeginsel wordt de adoptierelatie beëindigd. De Centrale autoriteit zal dan in overleg treden met deze landen zodat tot een zorgvuldige afronding kan worden gekomen.
- *Inrichten van één strikt ingebedde bemiddelingsorganisatie.* Indachtig de aanbeveling van de commissie Joustra zal worden ingezet op het laten samenbrengen van de werkzaamheden van de vier verschillende private vergunninghouders in één organisatie waarbij het overheidsgezag bij de minister blijft en wordt versterkt. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van het onderzoek van AEF naar een publiekrechtelijk stelsel waarin wordt gesteld dat het beste kan worden gekozen voor een publiekrechtelijk ingebedde stichting, die de feitelijke bemiddeling uitvoert.
- *Aanwijzen van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd als de toezichthouder op de naleving van adoptieprocedures in Nederland.* De handhavingsmogelijkheden van de inspectie worden uitgebreid en deze uitbreiding wordt wettelijk verankerd. Ik ga in overleg met de inspectie om te kijken of hierop vooruitlopend haar beleidskader kan worden aangescherpt en de intensiteit van het toezicht kan worden verhoogd. Op deze wijze wordt het toezicht in Nederland versterkt en eenvoudiger georganiseerd.

⁸ Artikel 3 lid 1, 20 en 21 IVRK, preambulen en artikel 4 HAV.

- *De internationale samenwerking wordt geïntensiveerd.* Hierdoor wordt het inzicht in de procedures in herkomstlanden en de (on)mogelijkheden van opvang in deze landen vergroot. Dit doe ik via het Intercountry Adoption Network en het VN-kinderrechtencomité.
- *De voorlichting en screening wordt hervat.* Ik heb organisaties gevraagd om de voorlichting en screening (denk aan het gezinsonderzoek) specifiekere toe te snijden op bijzondere ontwikkelbehoeften en complexe identiteitsvormen. Hier worden hun werkprocessen en gesprekstechnieken op aangepast. Het opstarten van de voorlichting en screening neemt enkele maanden in beslag.

Daarnaast wil ik interlandelijk geadopteerden en hun gezinssystemen beter ondersteunen dan tot nu toe. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, komt er een expertisecentrum voor interlandelijk geadopteerden. Dit centrum biedt geadopteerden ondersteuning bij het achterhalen van hun afkomst en bij toegang tot hun adoptiedossiers en afstammingsinformatie.^{9 10} Ook kunnen geadopteerden bij het expertisecentrum terecht voor psychosociale hulp en kan worden doorverwezen naar meer specialistische hulp waarbij er aandacht is voor problemen die geadopteerden kunnen ervaren bij hun identiteitsvorming.

Om bij te dragen aan het versterken van de jeugdbescherming in de landen van herkomst sluit ik een memorandum of understanding met het Permanent Bureau van de Haagse conferentie. Dit Permanent Bureau kan training en ondersteuning bieden aan landen van herkomst op het handelen naar het HAV, meer in het bijzonder het subsidiariteitsbeginsel. Een goede toepassing hiervan kan bijdragen aan het – op den duur – niet meer nodig zijn van interlandelijke adoptie. In overleg met het Permanent Bureau zal besloten worden hoe deze ondersteuning er concreet uit komt te zien en welke ondersteuning passend is voor welk land of welke regio. Periodiek wordt beoordeeld in hoeverre landen in staat zijn om passende opvang te verzorgen in eigen land. Als hieraan voldoende invulling wordt gegeven, wordt de samenwerkingsrelatie op een zorgvuldige wijze beëindigd. Beëindiging ligt ook in de rede wanneer vanuit het land te weinig inspanningen worden geleverd om aan het subsidiariteitsbeginsel te voldoen.

De komende periode zal ik de stappen richting een nieuw stelsel concreter invullen. Ik zal uw Kamer hierover informeren. Naast het regelen van wettelijke en meer praktische zaken zal er specifiek aandacht zijn voor vragen en emoties van betrokkenen.

⁹ Kamerstuk 31 265, nr. 100

¹⁰ Kamerstuk 33 836, nr. 66

Met deze ingezette koers denkt het kabinet een balans gevonden te hebben tussen de verschillende dilemma's en perspectieven. Het kabinet meent dat op deze manier evenwichtig recht wordt gedaan aan het belang van het kind.

De minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind