

Vergaderjaar 2020–2021

31 265

Adoptie

Nr. 93

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2021

Met deze brief bied ik uw Kamer de verkenning aan die in de afgelopen maanden is uitgevoerd naar een publiekrechtelijk systeem voor interlandelijke adoptie¹. Tevens geef ik mijn reflectie op deze verkenning en op de toekomst van interlandelijke adoptie.

Verkenning

In mijn beleidsreactie op het rapport van de Commissie onderzoek interlandelijke adoptie in het verleden (verder: de commissie) heb ik aangekondigd de mogelijkheden van een publiekrechtelijk alternatief voor het huidige adoptie systeem te verkennen.² De commissie constateerde immers kwetsbaarheden in het huidige systeem, die tot op heden ruimte bieden voor misstanden.³ In de verkenning is nagegaan in hoeverre de kans op misstanden kan worden weggenomen met een alternatief publiekrechtelijk systeem. Ook zijn de mogelijkheden verkend om in internationaal verband het onafhankelijk toezicht op de naleving van het Haags Adoptieverdrag te versterken.⁴

Ten behoeve van de verkenning hebben in de afgelopen periode, naast literatuuronderzoek, gesprekken plaatsgevonden met een brede vertegenwoordiging van deskundigen in het veld van interlandelijke adoptie: vanuit de onderzoekswereld, met partners uit de adoptiepraktijk en het toezicht, met vertegenwoordigende partijen van geadopteerden en met partners uit het internationale veld. Andersson Elffers Felix is gevraagd om de verkenning extern te valideren en heeft het ministerie gedurende de uitvoering methodisch, praktisch en inhoudelijk ondersteund⁵.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 31 265, nr. 79

³ Bijlage bij Kamerstuk 31 265, nr. 79

⁴ Met dit laatste geef ik invulling aan de motie van het lid Van der Staaij. Kamerstuk 31 265, nr. 85.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De algemene conclusie van de verkenning is dat het risico op misstanden niet kan worden weggenomen met een publiekrechtelijk systeem en sterkere internationale samenwerking c.q. toezicht. Zoals de commissie constateert houdt de kans op misstanden verband met de financiële prikkels die inherent zijn aan de wijze waarop interlandelijke adoptie momenteel is georganiseerd. In Nederland kunnen die systemische financiële prikkels worden weggenomen door te kiezen voor publiek georganiseerde bemiddeling bij interlandelijke adoptie. Dat geldt echter niet voor de procedures in de landen van herkomst. In de verkenning is daarom bezien of in die landen het risico op misstanden kan worden weggenomen door versterking van het toezicht. Het antwoord op die vraag is dat een aantal verbeterlagen mogelijk is, waarmee meer zekerheid wordt geboden dat gehandeld wordt conform de uitgangspunten uit het Haags Adoptieverdrag. Dat kan door te kiezen voor een beperkte en strikte selectie van landen, waarmee intensiever dan nu wordt samengewerkt. Ook in internationaal verband zijn mogelijkheden om op basis van de bestaande overlegstructuren en organen intensiever samen te werken en het toezicht op de naleving van het verdrag te versterken. Uiteraard kan Nederland dit niet solitair doorvoeren en vergt dit medewerking van andere bij het Haags Adoptieverdrag aangesloten landen. Deze verbeterlagen vergroten het zicht op het verloop van adoptieprocedures, maar bieden geen zekerheid dat het systeem waterdicht is en misstanden zich niet meer kunnen voordoen.

Reflectie op de toekomst van interlandelijke adoptie

Het verschijnen van het rapport van de commissie in februari heeft veel reacties opgeroepen. Dit maakt eens te meer duidelijk dat het bij interlandelijke adoptie gaat om een maatschappelijk gevoelige en emotionele kwestie met uitgesproken voor- en tegenstanders.

De verkenning geeft antwoord op de vraag of met een publiekrechtelijk systeem de kans op misstanden kan worden weggenomen. Dat is niet het geval. Wel kan een systeem worden gecreëerd dat de kans op misstanden verkleint.

De vraag die zich vervolgens aandient is of een kleine(re) kans op misstanden acceptabel wordt geacht wanneer Nederland doorgaat met interlandelijke adopties. Dit mede gelet op de kennis die inmiddels beschikbaar is over het individuele leed dat door misstanden bij adoptiekinderen en familie(s) kan worden veroorzaakt. Alvorens aan de beantwoording van die vragen toe te komen dient ook een aantal fundamentele dilemma's die spelen bij het instrument interlandelijke adoptie in den brede in ogenschouw te worden genomen.

Interlandelijke adoptie is een instrument dat erop gericht is kinderen te beschermen en een kans te bieden op te groeien in gezinsverband, waar dat in eigen land niet kan. Het belang van het kind is hierbij het belangrijkste uitgangspunt. Het gaat niet om een kinderwens van wensouders in vervulling te laten gaan; het is het kind dat gebaat moet zijn bij adoptie. Het tweede uitgangspunt bij interlandelijke adoptie, het subsidiariteitsbeginsel, houdt in dat een kind pas voor interlandelijke adoptie in aanmerking kan komen wanneer is gebleken dat opnemning van het kind bij familie of in een pleeg- of adoptiegezin in het land van herkomst niet mogelijk is. Ook een publiekrechtelijk systeem dient aan deze uitgangspunten getoetst te worden. Ik zie daarbij de volgende dilemma's:

- a. het belang van het kind op micro- versus macroniveau;
- b. selectie van landen: extra waarborgen versus subsidiariteit;
- c. hervorming stelsel en intensivering toezicht versus teruglopende aantallen adopties.

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

Het belang van het kind kan vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken en biedt zowel argumenten vóór als tegen interlandelijke adoptie. Eerder heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) deze argumenten al op een rij gezet in haar advies «Bezinning op interlandelijke adoptie».⁶ De RSJ schetst dit dilemma over het belang van het kind bij interlandelijke adoptie aan de hand van een onderscheid tussen argumenten op micro- en macroniveau. Op microniveau gelden argumenten die 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. Maar ondanks de voordelen op het niveau van het individuele kind (microniveau) is het adoptiestelsel volgens de RSJ toch niet de beste oplossing om kinderen behorend tot de doelgroep in het algemeen (i.e. op macroniveau) te beschermen. Zo is in verschillende wetenschappelijke onderzoeken de aanzuigende werking van adoptie aangetoond. Anders gezegd: interlandelijke adoptie creëert een aanbod van kinderen in kindertehuizen. Daarmee ondermijnt interlandelijke adoptie de inspanningen voor opvang in een gezin in eigen land, wat volgens het IVRK uiteindelijk de beste oplossing is voor het kind. Dit effect wordt met een alternatief systeem niet weggenomen.

Ad b. Selectie van landen: extra waarborgen versus subsidiariteit

Een publiekrechtelijk systeem zoals geschetst in de verkenning gaat uit van een stelsel met extra waarborgen, waarbij het aantal landen waarmee wordt samengewerkt zal worden beperkt. Bij het opstellen van (criteria voor) een selectie van landen, zal de focus liggen op landen die betrouwbare en transparante, voor Nederland controleerbare, procedures hanteren. Het zal dan waarschijnlijk gaan om landen met een overheidsstructuur en rechtsstaat die sterke overeenkomsten met Nederlandse c.q. Europese standaarden en waarborgen kennen. Op die wijze kan de kans op misstanden zo klein mogelijk worden gemaakt. Tegelijkertijd moeten juist in deze landen de randvoorwaarden aanwezig worden geacht om voldoende opvang in eigen land te creëren. Een selectie van landen kan er dus enerzijds toe leiden dat juist de kinderen die bescherming het hardst nodig hebben, de kans lopen niet langer voor interlandelijke adoptie in aanmerking te komen. En kan anderzijds ertoe leiden dat er wordt geadopteerd uit landen waarbij de inzet zou moeten zijn dat kinderen in eigen land worden opgevangen. Selectie van landen vanuit het oogpunt van het tegengaan van misstanden staat daarmee op gespannen voet met een scherpere selectie op basis van het subsidiariteitsbeginsel.

Ad c. Hervorming stelsel en intensivering toezicht versus teruglopende aantallen adopties

Het omvormen van het huidige privaatrechtelijk stelsel tot een publiekrechtelijk systeem is geen sinecure. Het vraagt forse investeringen in tijd, menskracht en geld. Wet- en regelgeving zal moeten worden aangepast en voor de betrokken organisaties en hun medewerkers zal een transitietraject inclusief flankerend beleid moeten worden ingericht. Daar staat tegenover dat het aantal adopties al jaren fors terugloopt. Waar het in begin jaren tachtig nog ging om meer dan duizend kinderen per jaar, werden in 2019 in totaal 145 kinderen vanuit het buitenland geadopteerd. Dit aantal zal zeker verder afnemen indien in de toekomst kritischer wordt gekeken naar de landen waarmee we samenwerken en het aantal landen

⁶ Rapport «Bezinning op Interlandelijke adoptie» (oktober 2016), Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Den Haag.

wordt beperkt. De vraag rijst dan ook of een forse investering in een nieuw systeem voor interlandelijke adoptie in verhouding staat tot de uiteindelijk nog beperktere omvang van interlandelijke adoptie in de toekomst.

Vervolg

De verkenning laat zien dat een nieuw publiekrechtelijk systeem in theorie haalbaar is, maar dat misstanden ermee niet volledig kunnen worden uitgesloten. Of en zo ja welk risico op misstanden acceptabel wordt geacht is een politieke vraag, waarbij ook de fundamentele kwestie voorligt of interlandelijke adoptie nog een toekomst heeft.

De beslissing over stoppen met interlandelijke adopties of doorgaan met een nieuw publiekrechtelijk stelsel is ingrijpend en vraagt om nadere uitwerking op een aantal complexe vragen. Met welke landen kan eventueel nog worden samengewerkt en welke selectiecriteria moeten hiervoor worden gehanteerd? Welke middelen, inspanningen en tijd zijn gemoeid met een eventuele transitie? Wat betekent dat precies voor het aantal kinderen dat nog geadopteerd zal worden?

De antwoorden op dit soort specifieke vragen gingen de reikwijdte van de verkenning te buiten, maar zijn wel nodig om uiteindelijk tot een zorgvuldig en goed geïnformeerd besluit te komen over de toekomst van interlandelijke adoptie, waarbij ook de in deze brief beschreven dilemma's goed kunnen worden gewogen. Daarom laat ik het publiekrechtelijke scenario nader uitwerken. Daarbij zullen de antwoorden op bovenstaande vragen gegeven moeten worden.

Zoals ik in mijn reactie op het rapport van de commissie al heb aangegeven, wil ik kinderen die worden geadopteerd kunnen beschermen tegen misstanden. Dat geldt te meer bij een keuze voor een publiekrechtelijk systeem waarbij de overheid voor het proces van interlandelijke adoptie een fors grotere verantwoordelijkheid gaat dragen. Blijkt het niet mogelijk die bescherming te bieden dan zou in mijn ogen serieus moeten worden overwogen om te stoppen met interlandelijke adoptie. Uiteindelijk is het aan een nieuw kabinet is om daar een definitief besluit over te nemen.

In afwachting van een besluit over de toekomst van interlandelijke adopties laat ik de opschorting van interlandelijke adopties van kracht. Ik realiseer me dat dit besluit consequenties heeft voor de vergunninghouders en aspirant-adoptiefouders. Ik ben daarom met de vergunninghouders in gesprek over de praktische gevolgen van dit besluit.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker