

Vergaderjaar 2020–2021

31 265

Adoptie

Nr. 79

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2021

Op 6 december 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn besluit om onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar interlandelijke adopties in het verleden. De aanleiding daarvoor waren aanwijzingen van een mogelijke actieve betrokkenheid van één of meerdere aan de Nederlandse overheid verbonden personen bij illegale adopties uit Brazilië. Deze aanwijzingen kwamen naar voren bij een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)¹. Ik vind het belangrijk, vooral voor geadopteerden, dat er duidelijkheid komt over het bestaan van mogelijke misstanden bij interlandelijke adopties in het verleden, over de schaal waarop deze zich voordeden en over de rol van de Nederlandse overheid daarbij.

Onder voorzitterschap van dhr. Joustra is in mei 2019 een externe commissie gestart met het onderzoek. Het onderzoek heeft zich primair gericht op de periode vanaf 1967 tot en met 1998. Dat is de periode vanaf de invoering van de eerste wet- en regelgeving over interlandelijke adoptie tot en met de inwerkingtreding van het Haags adoptieverdrag. De landen Bangladesh, Brazilië, Colombia, Indonesië en Sri Lanka vormden het startpunt van het onderzoek, maar ook materiaal uit andere landen dat gedurende het onderzoek naar boven kwam is bestudeerd. Ik ben de commissie erkentelijk voor het gedegen rapport dat vandaag aan mij is aangeboden².

De commissie concludeert dat zich in alle onderzochte landen ernstige misstanden voordeden bij interlandelijke adoptie. Hoewel de aard en omvang varieerden tussen de landen en in de tijd, stelt de commissie vast dat deze misstanden een vrijwel permanent en structureel probleem vormden bij interlandelijke adoptie. Het gaat om illegale activiteiten als corruptie, vervalsing van documenten, kinderhandel, kinderdiefstal en fraude. Maar ook om onethische handelingen, zoals onder valse voorwendselen of onder morele druk afstand laten doen van kinderen. Of

¹ Kamerstuk 31 265, nr. 66

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

om misbruik van armoede en andere sociaaleconomische of culturele omstandigheden en gebrekkige archivering.

De Nederlandse overheid was op de hoogte van adoptiemisstanden. In een aantal gevallen waren vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid hierbij ook betrokken. Ook de bemiddelende instanties, en in sommige gevallen adoptieouders, waren bekend met misstanden.

Volgens de commissie is de maatschappelijke en politieke beeldvorming over het adopteren van kinderen uit het buitenland lange tijd cruciaal geweest voor het oogluikend toestaan van misstanden. Interlandelijke adoptie werd gezien als «goeddoen» en als een oplossing voor kinderen in armoede en nood. De roep vanuit de maatschappij en ook de politiek om te adopteren uit het buitenland was sterk. Hoewel dit een verklaring biedt voor ieders handelen destijds, inclusief dat van de overheid, is het geen legitimatie.

De Nederlandse overheid heeft nagelaten tijdig maatregelen te treffen om adoptiemisstanden te bestrijden: in wet- en regelgeving, in het doen van onderzoek naar misstanden, in het toezicht en in handhaving. Veel geadopteerden zijn door de wijze waarop hun adoptieprocedures zijn verlopen niet in staat te achterhalen waar ze vandaan komen. Dat leidt tot boosheid, pijn en verdriet. Doordat het optreden van de overheid tekortschoot, konden misstanden voortduren. Voor deze opstelling van de overheid zijn excuses op zijn plaats.

Het vertrouwen van geadopteerden in de Nederlandse overheid is geschonden. De commissie concludeert terecht dat we ons moeten inzetten om deze geschonden relatie te herstellen. Naast het bieden van erkenning en excuses tref ik daarom maatregelen om geadopteerden meer te ondersteunen in de zoektocht naar hun afkomst en verbeter ik hun rechtspositie. Daarnaast moeten we lessen trekken voor de toekomst. De commissie wijst op de inherente kwetsbaarheden van interlandelijke adoptie en stelt dat het huidige systeem niet in stand kan blijven. Er komt daarom een fundamentele herbezinning op de praktijk van interlandelijke adoptie. In de tussentijd schort ik de uitvoering van adoptieprocedures op. Ik licht deze stappen hieronder toe.

1. Betere ondersteuning van geadopteerden

Voor geadopteerden is het vinden van hun biologische ouders en/of familie een ingewikkelde zoektocht. Dit geldt des te meer wanneer zich misstanden hebben voorgedaan in de adoptieprocedure. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat 51 procent van de geadopteerden reeds op zoek is gegaan naar hun afkomst. Van degenen die nog niet op zoek zijn gegaan, overweegt ruim een derde dit nog. Een zoektocht is vaak een moeizaam proces, dat niet altijd met succes kan worden afgesloten.

Ik ben het met de commissie eens dat de overheid – gezien het verleden – een morele verantwoordelijkheid heeft om geadopteerden te ondersteunen in de zoektocht naar hun afkomst. De afgelopen periode zijn hiervoor de eerste stappen gezet³. Duidelijk is dat die ondersteuning steviger en professioneler moet. De aanbeveling van de commissie om hiervoor een onafhankelijk landelijk expertisecentrum in te richten neem ik over. Daarmee wil ik, zoals de commissie ook aangeeft, de infrastructuur in Nederland versterken voor zoektochten van geadopteerden. Individuele zoektochten zullen altijd een eigen invulling kennen, waarbij de geadopteerde zelf aan zet is. Maar de overheid kan wel faciliteiten

³ Kamerstuk 31 265, nr. 73

aanbieden waarmee elke geadopteerde is geholpen. Het expertisecentrum zal de kennis op het terrein van identiteitsvraagstukken, zoektochten en hulpverlening bundelen. Het expertisecentrum biedt daarmee een vorm van versterkte generieke ondersteuning. Zo kunnen geadopteerden bij het expertisecentrum terecht voor:

- Toegang tot adoptiedossiers en afstammingsinformatie. Het expertisecentrum biedt hulp bij het vinden van en het krijgen van toegang tot adoptiedossiers. Ook beschikt het over kennis ten aanzien van de mogelijkheden en risico's van DNA-onderzoek.
- Informatie over zoektochten. Het expertisecentrum fungeert als aanspreekpunt voor geadopteerden ten aanzien van zoektochten en zal een relevant netwerk in landen van herkomst opbouwen en ontsluiten. Mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken en ik hebben afgesproken dat de buitenlandse posten actief zullen helpen bij het opzetten en onderhouden van het netwerk van het expertisecentrum ter plaatse.
- Psychosociale hulp. Laagdrempelige vormen van psychosociale hulp zal het expertisecentrum zelf aanbieden, zoals het organiseren van lotgenotencontact en begeleiding bij gespreksgroepen. Ook kan het expertisecentrum doorgeleiden naar meer gespecialiseerde vormen van psychologische hulp.
- Juridische ondersteuning. Het expertisecentrum biedt juridische ondersteuning bij veel voorkomende vragen onder geadopteerden, bijvoorbeeld over naamswijziging, het herroepen van adoptie en privacy.

Bij de uitwerking van deze dienstverlening zal ik ook vragen rondom afstamming en identiteit van kinderen uit nieuwe gezinsvormen, zoals ten gevolge van draagmoederschap, betrekken. De commissie stelt terecht dat de overheid bij nieuwe gezinsvormen die gelijkenissen vertonen met interlandelijk adoptie lessen moet trekken uit het verleden.

Het is van belang dat reeds betrokken partijen bij zoektochten voor geadopteerden met elkaar samenwerken om bovenstaande doelen te realiseren. De komende periode ga ik daarom in overleg met belangenorganisaties, Fiom en andere betrokkenen de functies van het expertisecentrum verder uitwerken en de organisatorische inrichting bespreken. Zoals de commissie stelt, mag er geen kostbare tijd verloren gaan met het oog op de gevorderde leeftijd van de biologische ouders van veel geadopteerden. De uitwerking moet tegelijkertijd zorgvuldig gebeuren, met betrokkenheid van bovengenoemde partijen. Ik streef ernaar voor de zomer uw Kamer hierover nader te informeren⁴.

2. Afzien van beroep op verjaring bij procedures

Een situatie waar individuele geadopteerden die een procedure starten tegen de Staat zich vaak in bevinden, is dat vorderingen in adoptiezaken veelal zijn verjaard. Dit komt doordat de verjaringstermijn in dit soort zaken begon te lopen op het moment dat de adoptie plaatsvond. Betrokkenen waren toen echter nog heel jong. Wanneer het kind volwassen is en er meer loskomt van zijn adoptieouders zijn de vorderingen vaak veelal verjaard.

Deze absolute verjaringstermijn in het Burgerlijk Wetboek vormt de neerslag van een belangenafweging tussen « enerzijds het belang van de schuldeiser om een hem toekomende vordering geldend te kunnen maken, en anderzijds het belang van de schuldenaar om niet tot in lengte

⁴ In die brief zal ik ook aangeven hoe ik de tweede tranche van het eenmalig beschikbare bedrag van 1,2 miljoen euro voor duurzame ondersteuning van zoektochten zal besteden. Voor de eerste tranche is inmiddels een subsidieregeling in werking getreden.

van jaren met een rechtsvordering te worden geconfronteerd⁵. » Op basis van rechtspraak van de Hoge Raad kan de rechter in uitzonderingsgevallen oordelen dat een beroep op verjaring strijdig is met de redelijkheid en billijkheid. Een dergelijke uitzondering is in procedures over interlandelijke adopties niet aangenomen.

Een beroep op verjaring door de overheid is voor de betrokkenen evenwel vaak een grote teleurstelling. In dit licht zie ik ook de in uw Kamer aangenomen motie waarin de regering wordt verzocht om de verjaringstermijn met betrekking tot interlandelijke adoptie in de wet af te schaffen of in ieder geval fors te verlengen⁶. De in de motie gevraagde verlenging of afschaffing van de verjaringstermijn in de wet kan echter alleen soelaas bieden voor kinderen die geadopteerd worden vanaf het moment dat de wetwijziging in werking treedt. Vorderingen die al verjaard zijn kunnen niet met terugwerkende kracht weer tot leven worden geroepen. Een wetwijziging is dus geen oplossing voor de bestaande groep interlandelijk geadopteerden. In het licht van de uitkomsten van dit rapport en de wens van uw Kamer verdienen zij in mijn ogen toch de kans op een inhoudelijk oordeel van de rechter. De Staat zal zich daarom vanaf heden in door geadopteerden aangespannen procedures inzake interlandelijke adoptie niet langer beroepen op verjaring. Dit geldt zowel voor lopende als voor toekomstige procedures. Hiermee voldoe ik aan hetgeen de motie beoogt. Dat betekent dat de rechter de vorderingen inhoudelijk kan beoordelen.

De Staat zal aansprakelijkstellingen inzake internationale adoptiezaken van geval tot geval inhoudelijk blijven beoordelen. Daarin heeft het rapport geen verandering gebracht. De commissie heeft immers aangegeven geen uitspraak te doen over juridische schuld of aansprakelijkheid en heeft zich ook niet uitgelaten over individuele zaken.

3. Opschorting interlandelijke adoptieprocedures

De commissie stelt vast dat ook na 1998 nog misstanden hebben kunnen plaatsvinden. Dat is inherent aan de wijze waarop het interlandelijk adoptiesysteem is vormgegeven. De commissie wijst erop dat private elementen, zoals particuliere bemiddelaars, het systeem fraudegevoelig maken. Daarnaast stelt de commissie vragen bij de daadwerkelijke mogelijkheden voor toezicht vanuit Nederland, zowel binnen als buiten de landsgrenzen. Het huidige adoptiesysteem kan in haar ogen niet in stand blijven. Daarbij heeft ze ernstige twijfels of het mogelijk is een realistisch publiekrechtelijk systeem te ontwerpen waarin misstanden niet meer voorkomen. De commissie beveelt aan om hangende besluitvorming hierover de uitvoering van interlandelijke adopties op te schorten.

Het toezicht op de uitvoering van adoptieprocedures is de afgelopen jaren steeds verder aangescherpt. Het rapport wijst echter op kwetsbaarheden in het systeem die ook met nog verdergaande maatregelen niet kunnen worden weggenomen. Een belangrijk aspect daarbij is dat de landen die zijn aangesloten bij het Haags Adoptieverdrag samenwerken op basis van het vertrouwensbeginsel. Ik deel dan ook de twijfels van de commissie of een alternatief adoptiesysteem dat misstanden uitsluit echt mogelijk is.

Daar komt bij dat het aantal interlandelijke adopties in de afgelopen decennia sterk is teruggelopen. Waar in 2004 nog 1300 interlandelijke adopties plaatsvonden, waren dat er in 2019 nog slechts 145. Eén van de redenen voor deze sterke afname van adoptie is gelegen in het feit dat

⁵ Kamerstuk 26 824, nr. 3, p. 2.

⁶ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 53.

voor veel kinderen tegenwoordig in het geboorteland een adequate vorm van gezinsopvang wordt gevonden. Daarnaast zijn er steeds meer alternatieven om een kinderwens in vervulling te laten gaan.

Dit alles vraagt om een fundamentele herbezinning op interlandelijke adoptie. Dat sluit ook aan bij het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) uit 2016, waarin zij adviseert om een diepgaande discussie te voeren over de toekomst van interlandelijke adoptie⁷. De komende maanden verken ik of er een publiekrechtelijk alternatief denkbaar is voor het huidige adoptie-systeem, dat aan de door de commissie gestelde waarborgen voldoet. Mocht blijken dat ook met een dergelijk scenario het risico op misstanden niet kan worden weggenomen, dan zal stoppen met interlandelijke adoptie serieus moeten worden overwogen. Het is uiteindelijk aan een nieuw kabinet om de vereiste wetwijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) aan uw Kamer voor te leggen.

In de tussentijd schort ik de adoptieprocedure op. Vanaf heden zal ik geen nieuwe aanvragen tot het starten van een interlandelijke adoptieprocedure in behandeling nemen. Ook zal ik niet langer beginseltoestemmingen voor adoptie afgeven. Degenen die reeds over een beginseltoestemming beschikken stel ik in de gelegenheid om hun procedure af te ronden. Dit betreft aspirant-adoptieouders die bij vergunninghouders in bemiddeling zijn. Het gaat daarbij om grofweg 400 dossiers. In al deze dossiers zal ik een extra toets uitvoeren op de aanwezigheid van mogelijke kwetsbaarheden in de procedure. Voor aspirant-adoptieouders die nog niet over een beginseltoestemming beschikken betekent dit besluit dat hun adoptieprocedure vooralsnog niet wordt voortgezet. Ik realiseer me dat dit voor hen pijnlijk is. Ik zal voor hen in een gepaste vorm van nazorg voorzien en zij komen in aanmerking voor een vergoeding van de reeds gemaakte kosten. Met de vergunninghouders ga ik in gesprek om te bezien wat voor hen de consequenties zijn van het besluit tot opschorting. Ik meen op deze manier een evenwichtige invulling te geven aan het door de commissie geadviseerde overgangsrecht.

Tot slot

In de komende weken zullen deze maatregelen verder worden uitgewerkt. Uw Kamer zal bij voorjaarsnota worden geïnformeerd over de budgettaire gevolgen en dekking.

De commissie geeft antwoorden op vragen waar geadopteerden al lange tijd mee rondlopen – over het bestaan van misstanden bij interlandelijke adoptie in het verleden en de rol van de Nederlandse overheid daarbij. De misstanden zelf kunnen niet worden teruggedraaid. De overheid heeft wel een verantwoordelijkheid om te werken aan herstel van het vertrouwen met geadopteerden en om ondersteuning te bieden bij zoektochten van geadopteerden naar hun afkomst. Daarnaast vraagt het rapport van de commissie om een kritische blik op het huidige adoptiesysteem. Op die manier kunnen kinderen in de toekomst tegen misstanden worden beschermd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁷ Rapport «Bezinning op Interlandelijke adoptie» (oktober 2016), Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Den Haag.(Bijlage bij Kamerstuk 31 265, nr. 61)