



De Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Team Familie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota - Kamerbrief standpunt interlandelijke adoptie

Datum
31 maart 2022

Projectnaam
-

Ons kenmerk
3942304

1. Aanleiding

In februari 2022 heeft de Tweede Kamer (TK) gevraagd om een brief met een standpunt over interlandelijke adoptie. Hieraan wordt gevolg gegeven met bijgevoegde brief. Tijdens het Commissiedebat personen- en familierecht van 24 maart jl. heeft u toegezegd om deze brief medio april 2022 aan de TK te sturen.

Aanleiding hiervoor is het rapport over interlandelijke adoptie dat de commissie Joustra in februari 2021 heeft uitgebracht. De commissie Joustra onderzocht misstanden uit het verleden. Het betrof illegale activiteiten zoals kinderhandel en onethische handelingen. Hoewel de aard en omvang varieerden tussen landen en in de tijd, concludeerde de commissie Joustra dat deze misstanden een vrijwel permanent en structureel probleem vormden. De commissie stelt dat er nog steeds een kans is op misstanden. De commissie concludeert dat het huidige systeem geen stand kan houden en heeft twijfels of het mogelijk is een realistisch publiekrechtelijk systeem te ontwerpen waarin misstanden niet meer voorkomen.

In reactie op het rapport van de commissie Joustra heeft uw ambtsvoorganger excuses gemaakt en zijn de volgende maatregelen getroffen.

1. Afzien van beroep op verjaring bij procedures, die worden aangespannen, door interlandelijk geadopteerden;
2. Opzetten van ondersteuning, door de inrichting van een expertisecentrum interlandelijke adoptie;
3. Opschorting interlandelijke adopties per 8 februari 2021;
4. Herbezinning op de toekomst van interlandelijke adoptie.

Om tot een standpunt over de toekomst op interlandelijke adoptie te komen, zijn in het kader van de herbezinning drie sporen gevolgd: a) er is een landenanalyse uitgevoerd door de Centrale autoriteit, b) er heeft een verkenning naar een publiekrechtelijk systeem plaatsgevonden door AEF en c) er is gesproken met een brede vertegenwoordiging van, deskundigen en betrokkenen, uit het adoptieveld.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met het aanbieden van bijgaande brief over interlandelijke adoptie aan de Ministerraad met het doel deze brief te verzenden aan de TK. Het in deze brief opgenomen standpunt is in het kort dat interlandelijke adoptie vooralsnog mogelijk moet zijn voor kinderen voor wie nog

niet in passende opvang kan worden voorzien in het land van herkomst. Om de risico's op misstanden te verkleinen, wordt het systeem beter gereguleerd.

3. Kernpunten

Met het rapport van de commissie Joustra in de hand zijn twee scenario's uitgewerkt: stoppen of doorgaan met een nieuw systeem. Een keuze tussen één van de twee scenario's is complex. Na weging van de verschillende belangen en perspectieven wordt voorgesteld ervoor te kiezen om interlandelijke adoptie onder extra waarborgen te behouden voor kinderen die nog niet passend in de eigen cultuur en het eigen land kunnen worden opgevangen. Een zwaarwegend argument hiervoor is dat hen zo een thuis wordt geboden en zij de mogelijkheid hebben om in een gezin te kunnen opgroeien. Het uiteindelijke doel is dat kinderen in de toekomst passend kunnen worden opgevangen in het land van herkomst. Kinderen zijn er immers mee gebaat dat zij in hun eigen cultuur en het eigen land kunnen opgroeien dichtbij hun biologische familie. Ten behoeve hiervan wordt een memorandum of understanding gesloten met het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie. Dit Bureau kan landen van herkomst adviseren en ondersteunen op het handelen naar het Haags Adoptieverdrag, in het bijzonder het subsidiariteitsbeginsel. Periodiek zal worden beoordeeld in hoeverre landen in staat zijn om passende opvang te verzorgen in eigen land. Als daaraan 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 de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag te voldoen, waaronder het subsidiariteitsbeginsel.

De investeringen voor een nieuw systeem met extra waarborgen zijn fors in tijd, geld en wetgeving. Zo zal het inrichten van één strikt ingebedde bemiddelingsorganisatie een enige tijd in beslag nemen. Het opstarten van de voorlichting en screening van aspirant-adoptiefouders vraagt enige maanden. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van het te verzetten werk om uitvoering te voorgestelde keuze. De aan deze keuze verbonden kosten zullen moeten worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid. Verder verdient het nog notie dat een nieuw systeem inherente kwetsbaarheden niet volledig wegneemt, maar wel kan reduceren. Er zal daarmee tot op zekere hoogte een risico van een systeem dat niet waterdicht is, worden aanvaard. Tegelijkertijd kunnen onregelmatigheden nooit voor honderd procent worden uitgesloten.

4. Toelichting*

Bij alle betrokkenen is behoefte aan duidelijkheid over de toekomst van interlandelijke adoptie. Een onzekere periode die sinds 8 februari 2021 voortduurt, moet op de kortst mogelijke termijn worden beëindigd. Vaststaat dat het huidige systeem van interlandelijke adoptie niet in stand kan blijven. De vraag hoe dan wel verder laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Bij het besluit over de toekomst moet het belang van het kind voorop staan. Hoewel eenieder zich hierin kan vinden, wordt dit belang vanuit verschillende perspectieven benaderd en gewogen. Het is onmogelijk om op grond van al deze perspectieven tot algehele consensus te komen. Bij het nemen van een besluit over de toekomst zijn nadrukkelijk de drie dilemma's betrokken die in 2021 met de TK zijn gedeeld en besproken. Deze dilemma's zijn opgenomen in de bijlage bij deze nota. Daarnaast zijn de uitkomsten van de uitgevoerde landenanalyse, het onderzoek

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Team Familie

Datum
31 maart 2022

Ons kenmerk
3942304

naar een publiekrechtelijk stelsel en de gesprekken met deskundigen en betrokkenen uit het adoptieveld betrokken. Hieronder wordt daar nader op ingegaan. Meerdere deskundigen en betrokken hebben in aanvulling op de gesprekken ook informatiemateriaal ingezonden, bijvoorbeeld in de vorm van artikelen. Al deze inbreng is meegewogen bij het bepalen van het standpunt.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Team Familie

1. Landenanalyse – de Centrale autoriteit heeft de landen van herkomst, strikt geanalyseerd op het handelen naar het subsidiariteitsbeginsel, jeugdbeschermingsstelsel, procedures en risico op corruptie. Daarbij is ook expliciet gekeken naar transparantie en betrouwbaarheid van de procedures in deze landen. Deze analyse kan als basis dienen voor verdere beoordeling.
2. Onderzoek publiekrechtelijk stelsel – AEF heeft een ontwerp voor een publiekrechtelijk stelsel onderzocht. Kern van het voorstel van AEF is dat wordt overgegaan naar een bemiddelde organisatie met meer toezicht en sturing vanuit de Rijksoverheid. Het inrichten van een nieuw, (meer) publiekrechtelijk stelsel vergt investeringen in tijd, geld en wetgeving.
3. Gesprekken met stakeholders – op basis van de gesprekken met deskundigen en betrokkenen uit het adoptieveld, waaronder de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), Kinderombudsman, Raad voor de Kinderbescherming, Fiom, vergunninghouders, ervaringsdeskundigen en wetenschappers is een beeld gevormd ten aanzien van de argumenten vóór en tegen. Die argumenten zijn op hoofdlijnen weergegeven in de bijlage.

Datum
31 maart 2022

Ons kenmerk
3942304

Zowel de landenanalyse als het onderzoek naar een publiekrechtelijk stelsel zal als bijlage bij de brief over interlandelijke adoptie worden aangeboden aan de TK. In de brief zelf zijn de dilemma's en perspectieven die een belangrijke rol hebben gespeeld bij het besluit opgenomen. Ook worden de concrete stappen geschetst die ik de komende tijd zullen worden gezet:

- Nederland heroverweegt de samenwerkingsrelatie met een aantal herkomstlanden. De samenwerkingsrelatie met landen die niet voldoen aan de hogere vereisten wordt op een zorgvuldige wijze beëindigd.
- Er wordt één strikt ingebodde bemiddelingsorganisatie ingericht, waarbij het overheidsgezag bij de minister blijft en wordt versterkt. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar het onderzoek van AEF.
- De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd wordt aangewezen als de toezichthouder op de naleving van zorgvuldige adoptieprocedures in Nederland. Op deze manier wordt het toezicht eenvoudiger georganiseerd en kan dit ook worden versterkt.
- De internationale samenwerking wordt geïntensiveerd, opdat meer inzicht kan worden verkregen in de procedures van de landen van herkomst.
- De voorlichting en screening worden hervat. Aan betrokken organisaties zal worden gevraagd om deze voorlichting en screening specifiekere toe te snijden op bijzondere ontwikkelbehoeften en complexe identiteitsvormen.
- Om bij te dragen aan het versterken van de jeugdbescherming in de landen van herkomst wordt een memorandum of understanding met het Permanent Bureau van de Haagse conferentie afgesloten. Dit Bureau kan training en ondersteuning bieden aan landen van herkomst op het handelen naar het HAV, meer in het bijzonder het subsidiariteitsbeginsel.

De komende periode worden de stappen richting een nieuw stelsel concreter ingevuld, samen met de organisaties. Hierover zal de TK worden geïnformeerd.

4.1 Politieke context

De toekomst van interlandelijke adoptie heeft de aandacht van media en politiek. Medio 2021 is aan de TK toegezegd de dilemma's bij interlandelijke adoptie te verdiepen, een landenanalyse te maken en onderzoek te doen naar een publiekrechtelijk systeem. Aanvullend heeft u, zoals eerder beschreven, tijdens het afgelopen Commissiedebat personen- en familierecht toegezegd om halverwege april een brief aan de TK te sturen met daarin een standpunt over interlandelijke adoptie. Tegen het hierin opgenomen voorgestelde besluit om voorlopig met interlandelijke adoptie door te gaan zal verschillend worden aangekeken, door zowel betrokkenen als de TK-fracties. In een eerder Commissiedebat dat medio 2021 plaatsvond gaf BIJ1 bijvoorbeeld mee dat met interlandelijke adoptie zou moeten worden gestopt. Daartegenover staat dat bijvoorbeeld de VVD en D66 zoekende leken naar de voorwaarden waaronder interlandelijke adoptie zou kunnen doorgaan. Gelet op het verloop van de interdepartementale afstemming over het besluit is de verwachting dat in ieder geval de fracties die deel uitmaken van de coalitie zich kunnen vinden in het besluit. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat hierover geen passage is opgenomen in het coalitieakkoord, maar wel in het verkiezingsprogramma van D66. Hierin staat: "Interlandelijke adoptie is toegestaan, mits onder goede én strikte voorwaarden. Adoptie moet een veilige mogelijkheid zijn en dient op zeer zorgvuldige en integere wijze plaats te vinden. De veiligheid en bescherming van het kind staat voorop."

4.2 Financiële overwegingen

Eerdergenoemd rapport van AEF toont dat de kosten voor het huidige adoptiesysteem € 7.050.000 bedragen. Hiervan wordt ruim 3 miljoen euro bekostigd door het Rijk en ongeveer 4 miljoen euro door de aspirant-adoptiefouders. AEF schat in dat – naast de transitiekosten – de kosten van een nieuw systeem vergelijkbaar zullen zijn. Een verder teruglopend aantal adopties maakt dat de bijdrage per adoptieprocedure mogelijk toeneemt. Daarnaast brengt de ondersteuning van landen van herkomst via het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie kosten met zich. Naar inschatting zal deze kostenpost een paar ton per jaar behelzen. Alle aan het voorgestelde besluit verbonden kosten moeten, zoals eerder opgemerkt, worden opgevangen binnen de JenV-begroting.

4.3 Juridische overwegingen

Voor de wettelijke verankering van een aantal extra waarborgen die aan een nieuw stelsel zijn verbonden moet de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie worden aangepast. DWJZ en DGSenB zullen hiervoor een wetsontwerp opstellen. Daar is dus onvermijdelijk geruime tijd mee gemoeid. Daarnaast is relevant dat de vier private vergunninghouders contracten zijn aangegaan met aspirant-adoptiefouders en zij tijdens de periode van opschorting inkomsten hebben misgelopen, omdat geen nieuwe procedures in behandeling zijn genomen. Deze vergunninghouders zullen niet in hun huidige vorm blijven bestaan. Er wordt immers ingezet op één strikt ingebodde bemiddelingsorganisatie. Dit betekent dat de vergunninghouders moeten gaan afbouwen, waarbij juridische en financiële aspecten om de hoek komen kijken. Niet uit te sluiten valt dat in verband

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Team Familie

Datum
31 maart 2022

Ons kenmerk
3942304

daarmee juridische procedures worden gevoerd. Verder zal er in afwachting van de aanpassing van de wet mogelijk met een tijdelijke constructie moeten worden gewerkt. Uiteraard is alles er op gericht er gezamenlijk goed uit te komen.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Team Familie

4.4 Krachtenveld

De betrokkenheid bij de toekomst van interlandelijke adoptie is groot bij onder andere de betrokken stakeholders. Wel loopt de opinie over interlandelijke adoptie sterk uiteen onder betrokkenen. Men is verdeeld over hoe het beste in het belang van het kind kan worden gehandeld. Voorstanders van interlandelijke adoptie zien het als valide middel om kinderen te beschermen voor wie in eigen land nog geen opvang beschikbaar is. Tot deze groep mogen onder andere gerekend worden: de vergunninghouders, LAVA, SIG en het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie. Men is van mening dat er genoeg waarborgen (kunnen) zijn om dit zorgvuldig te kunnen doen. Tegenstanders halen aan dat interlandelijke adoptie niet het beste middel is om kinderen te beschermen. Het zou een systeem van kindertehuizen in stand houden en een kind is beter af in de eigen cultuur en het eigen land. Organisaties als de Kinderombudsman en de Raad voor de Kinderbescherming volgen deze lijn. Als vanzelfsprekend zijn al deze perspectieven betrokken bij het innemen van een standpunt over de toekomst van interlandelijke adoptie (zie ook de bijlage met een weergave van verschillende argumenten). Gelet hierop ligt een besluit over de toekomst van interlandelijke adoptie hoe dan ook gevoelig en zal het nooit voor iedereen hetgeen zijn waar op was gehoopt. Daarom zal er de komende tijd, naast het regelen van wettelijke en meer praktische zaken, specifiek aandacht zijn voor vragen en emoties van betrokkenen bij adoptie.

Datum
31 maart 2022

Ons kenmerk
3942304

4.5 Strategie

De interdepartementale afstemming heeft plaatsgevonden via de CBJ, RBJ en een BPO. Gedurende die periode is er ook gesondeerd. In de CBJ lag een versie van de brief voor waarin de focus lag op het uiteindelijke doel, dat was geformuleerd langs de volgende lijn: het kind is het meest gebaat bij opgroeien in de eigen cultuur en het eigen land en om die reden willen we op termijn stoppen met interlandelijke adoptie. Hieraan was een afbouwperiode gekoppeld van maximaal vijf jaar. Voornoemde sondering in combinatie met bespreking in de RBJ hebben geleid tot enkele wijzigingen. Er is meer aandacht gekomen voor het nog toestaan van interlandelijke adoptie voor kinderen voor wie nog geen passende opvang in het land van herkomst beschikbaar is en maximale termijn is losgelaten. Deze is vervangen door het periodiek monitoren of landen van herkomst al zelf kunnen voorzien in de passende opvang. Daarbij zullen zij via het Permanent Bureau worden ondersteund en zal de adoptie uit het land worden beëindigd als hieraan wordt voldaan of te weinig inspanningen worden verricht. Vervolgens hebben het BPO en de RBJ ertoe geleid dat de kernboodschap is aangescherpt: we gaan onder extra waarborgen door, met daarbij als uiteindelijk doel dat landen van herkomst zelf voorzien in passende opvang voor hun kinderen. Voor enkele herkomstlanden is hier nog een lange weg te gaan.

4.6 Uitvoering

Met dit besluit komt de van kracht zijnde opschorting op nieuwe adoptieprocedures te vervallen voor de landen van herkomst waarmee vooralsnog zal worden samengewerkt (dat is een beperkter aantal dan tot nog toe). Dit houdt

in dat werkzaamheden in relatie tot nieuwe adoptieprocedures kunnen worden hervat. Het opstarten hiervan zal een aantal maanden in beslag nemen. Over de precieze inrichting van het nieuwe systeem wordt gesproken met de instanties. Gezamenlijk wordt gekeken naar de impact op hun werkzaamheden, die in een aantal gevallen fors is. In elk geval wordt erop ingezet dat aspirant-adoptiefouders zich na het volgen van de voorlichting en screening niet meer inschrijven bij één van de vier private vergunninghouders, maar dat zij terecht kunnen bij één bemiddelingsorganisatie die zal worden ingericht. Mogelijk gaat deze organisatie in de toekomst (ook) een rol krijgen bij het voorlichten van aspirant-adoptiefouders. Samen met organisaties wordt een draaiboek gemaakt. Over de voorgestelde keuzes ten aanzien van de inrichting van het nieuwe systeem kan (op uw verzoek) advies worden gevraagd aan een onafhankelijke instantie, denk bijvoorbeeld aan de RSJ. Het is aan te bevelen om daarbij speciale aandacht te hebben voor de landenselectie.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Team Familie

Datum
31 maart 2022

Ons kenmerk
3942304

4.7 Communicatie

Door DCOM wordt een communicatieplan opgesteld, inclusief een woordvoeringslijn. Dit communicatieplan zal DCOM separaat aan u voorleggen. In ieder geval zal worden voorzien in een bijeenkomst voor deskundigen en betrokkenen uit het adoptieveld voor verzending van de brief (met de bijlagen) aan de TK. Deze verzending is voorzien op 11 april 2022. Ook wordt gezorgd voor een goede telefonische bereikbaarheid bij de Centrale autoriteit en zullen QA's op de Rijksoverheid website worden geplaatst.¹

4.8 Ontwikkelingen hiervoor

Na uw aantreden als Minister voor Rechtsbescherming bent u meegenomen in de ontwikkelingen op het terrein van interlandelijke adoptie, in het bijzonder de toezeggingen die hierover aan de TK zijn gedaan en de gesprekken die waren gevoerd, mede in dit verband. Vervolgens heeft u zelf een aantal gesprekken gevoerd met organisaties, deskundigen en betrokkenen. Ook is met u gesproken over de toekomst aan de hand van de dilemma's, perspectieven en scenario's, met daarbij als uitgangspunt dat het belang van het kind centraal moet worden gesteld. Voor die momenten bent u schriftelijk dan wel mondeling voorbereid.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

5.1 Toelichting

Deze nota wordt in zijn geheel openbaar.

¹ Aspirant-adoptiefouders die in een procedure zitten voor voorlichting of screening ontvangen ook een brief van de Centrale autoriteit met een toelichting op het vervolg.