

Vergaderjaar 2020–2021

35 069

Initiatiefnota van het lid Van Haga: «Een goede bedoeling is niet altijd een goed idee: een voorstel tot bestrijding van weeshuistoerisme»

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2021

Op 7 november 2018 diende Tweede Kamerlid Van Haga de initiatiefnota in «Een goede bedoeling is niet altijd een goed idee: een voorstel tot bestrijding van weeshuistoerisme» (Kamerstuk 35 069, nr. 2).

Tijdens het notaoverleg over de initiatiefnota op 8 april 2019 (Kamerstuk 35 069, nr. 11), heb ik toegezegd in kaart te brengen wat de omvang is van het Nederlandse aandeel in de mondiale problematiek, om hoeveel vrijwilligers het gaat, naar welke landen zij reizen, welke spelers in die sector een belangrijke rol spelen en wat dus de rol en eventueel ketenverantwoordelijkheid van eenieder is. Dit onderzoek is in overleg met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen vormgegeven. Op 21 juni 2019 is uw Kamer een brief (Kamerstuk 35 069, nr. 12) toegestuurd met nadere informatie over dat onderzoek. Op 1 oktober 2019 is het onderzoek gestart, uitgevoerd door het onderzoeksbureau Ecorys in samenwerking met Bureau Beke en de Radboud Universiteit. In de zomer van 2020 ontving ik het eindrapport «Onderzoek omvang vrijwilligersreizen vanuit Nederland naar residentiële zorginstellingen voor kinderen: rollen, verantwoordelijkheden en handelingsperspectief¹»².

Samenvatting context en bevindingen van het onderzoek

Het rapport stelt dat er sprake is van enorme diversiteit aan zorginstellingen voor kinderen als ook van de werkzaamheden, die vrijwilligers daar verrichten. De inschatting is dat het aantal vrijwilligers, dat vanuit Nederland via reisorganisaties en gespecialiseerde aanbieders afreist,

¹ Het gebruik van de terminologie «weeshuistoerisme» en «weeshuizen» bleek beladen. Derhalve spreekt het rapport van «vrijwilligersreizen naar (semi-) residentiële zorginstellingen voor kinderen in lage- en middeninkomenslanden».

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

vermoedelijk enkele honderden per jaar betreft. Het onderzoek concludeert dat particuliere initiatieven in Nederland veruit de grootste groep aanbieders vormt van vrijwilligersreizen. Het onderzoek concludeert ook dat het aantal vrijwilligersreizen vanuit Nederland naar residentiële zorginstellingen voor kinderen ten opzichte van enkele jaren geleden afneemt.

In het rapport is een geverifieerd overzicht opgenomen van de landen waarheen dergelijke reizen (voor Nederlandse vrijwilligers) plaatsvinden³. Het rapport stelt dat chronische armoede en structurele achterstelling grondoorzaken zijn van het oprichten en in stand houden van deze zorginstellingen. Ook is in het onderzoek, zoals voorgesteld in de initiatiefnota en motie (Kamerstuk 35 069, nr. 5) van lid Bosman, het beleid dat andere landen voeren op dit gebied, waaronder de Australische Modern Slavery Act, meegenomen. Op basis van de bevindingen van het onderzoek, worden in de eindrapportage verschillende handelingsperspectieven geschetst. In het rapport wordt tenslotte opgemerkt dat de COVID-19 pandemie effect had op de wijze van uitvoering van het onderzoek en eveneens heeft geleid tot een nog sterker afgenomen reisgedrag van vrijwilligers naar het buitenland.

Kabinetsreactie en handelingsperspectief

Het kabinet onderschrijft de conclusie dat vrijwilligersreizen niet op zichzelf staan en dat evenzeer de structurele oorzaken van het oprichten en in standhouden van residentiële zorginstellingen voor kinderen in lage- en midden-inkomenslanden aandacht behoeft. In dit alles staan de rechten en het welzijn van het kind centraal. In uw Kamer is herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de precaire positie van kinderen in kwetsbare gebieden in de wereld, die nauw verbonden is met de grondoorzaken genoemd in de rapportage⁴.

Als handelingsperspectief voor de Nederlandse overheid geldt dat wordt ingezet op het voortzetten en versterken van het ontmoedigen van kortdurend vrijwilligerswerk in (semi) residentiële zorginstellingen voor kinderen door niet-gekwalificeerde vrijwilligers alsmede het structureel blijven aanpakken van grondoorzaken in brede zin. Het kabinet beschouwt een verbod op dergelijke reizen – dat door geen enkel land gehanteerd wordt – op basis van de bevindingen van het onderzoek als niet haalbaar en niet effectief.

Handelingsperspectief Nederlandse overheid

1) Aanpakken van grondoorzaken

Het bestrijden van de geconstateerde grondoorzaken zoals armoede en achterstelling door het bieden van toekomstperspectief zijn inherent onderdeel en doelstelling van het Nederlandse BHOS-beleid zoals beschreven in de beleidsnota *Investeren in Perspectief*. Vanuit dit mandaat werkt het kabinet aan duurzame, structurele oplossingen, die indirect bijdragen aan het voorkomen van de problematiek rondom vrijwilligersreizen naar (semi-) residentiële zorginstellingen voor kinderen.

³ Afrika (in ieder geval Ghana, Tanzania, Zimbabwe en Zuid-Afrika), Azië (Mongolië, Nepal, Sri Lanka) en Zuid-Amerika (Argentinië, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua en Peru). Hoewel er geen gegevens over beschikbaar zijn, stelt het rapport dat het aannemelijk dat er ook (particuliere) vrijwilligersreizen plaatsvinden naar andere landen, zoals Cambodja en Kenia, evenals landen in Oost-Europa.

⁴ Motie (Kamerstuk 35 069, nr. 4) van leden Bosman en Diks, verzoekt de regering de aanpak van zowel «weeshuistoerisme» als de grondoorzaken ervan onderdeel te laten maken van het BHOS-beleid, en de Kamer te informeren over de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven.

Specifieke elementen van het huidige BHOS-beleid die, vanuit een mensenrechtenbenadering, bijdragen aan toekomstperspectief voor ouders en hun kinderen en daarmee relevant zijn voor het bestrijden van de grondoorzaken liggen op het terrein van toegang tot inclusief en kwalitatief goed onderwijs; voedselzekerheid, productiviteit en markt-toegang; Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) en veiligheid en rechtsorde.

2) Politiek en diplomatiek niveau

Nederland draagt wereldwijd het belang van naleving van mensenrechten uit. In relatie tot de problematiek in deze brief, zijn specifiek kinderrechten relevant. Op 8 maart 1995 ratificeerde Nederland het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Kinderrechten moeten door de landen die zich hebben aangesloten worden nageleefd door middel van wetgeving, beleid en andere passende maatregelen. Nederland werkt samen met organisaties als UNICEF, die de rechten van het kind onder de aandacht brengen en bevorderen.

Nederland heeft zich in EU-verband actief ingespannen voor de VN-Resolutie voor de Rechten van het Kind 2019, gericht op kinderen zonder adequate zorg. Mede dankzij de inzet van de EU is een verwijzing naar de *Guidelines for Alternative Care of Children* veiliggesteld. Het Nederlandse postennetwerk draagt actief bij aan het bevorderen van de doelstellingen van de resolutie. Dit is in lijn met motie (Kamerstuk 35 069, nr. 7) van het lid Diks, die de regering verzoekt om in internationale diplomatie en bilaterale relaties met landen, in het bijzonder landen waar veel weeshuizen voorkomen, actief voortrekker te zijn van de *Guidelines for the Alternative Care of Children*.

3) Ontmoediging door regulering.

In lijn met de conclusies van het onderzoek vindt het kabinet dat voor werken met (kwetsbare) kinderen in het buitenland vergelijkbare uitgangspunten en minimumeisen zouden moeten gelden als in Nederland. Nederlandse regulering voor kinderopvang dient hierbij als referentie. Het kabinet deelt de conclusie van het onderzoek dat *due diligence* wetgeving niet is toegespitst op de problematiek rondom (vrijwilligersreizen naar) residentiële zorginstellingen voor kinderen in deze landen. Daarom wordt aanvullende wetgeving, geïnspireerd op de Australische Modern Slavery Act en zoals mede voorgesteld in de initiatiefnota evenals (Kamerstuk 35 069, nr. 5) van lid Bosman, niet overwogen. De Australische *Modern Slavery Act* is slechts van toepassing op grote bedrijven.

Het kabinet zet in op een brede *due diligence* verplichting voor bedrijven op Europees niveau. Bouwstenen hiervoor kunnen ook worden gebruikt voor de verdere uitwerking van de in 2019 aangenomen Wet Zorgplicht Kinderarbeid (zie Kamerstukken 26 485 en 35 495).

Via het reguliere ANBI (Algemeen Nut Beogende Instelling) wordt toezicht gehouden, ook op instellingen gericht op vrijwilligersreizen naar residentiële instellingen met (kwetsbare) kinderen. Zij moeten voldoen aan alle voorwaarden.

Regulering kan verder vorm krijgen door aanbieders verplicht te stellen om vrijwilligers, voorafgaand aan een reis, aan een aantal eisen te laten voldoen. Bijvoorbeeld door vrijwilligers te verplichten voorafgaand aan

hun reis een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)^{5 6} te laten overleggen. Daarnaast kan het inrichten van een database (vergelijkbaar met het Personenregister Kinderopvang⁷) worden overwogen, specifiek voor personen die (vrijwillig) willen gaan werken met (kwetsbare) kinderen in het buitenland. Ten slotte kan een verplichte voorbereiding worden vereist, zoals een cursus voorafgaand aan vertrek, evenals een relevante opleidingsachtergrond en/of werkervaring. Een soortgelijke lijn kan worden gehanteerd bij het oprichten van een organisatie of privaat initiatief, waarbij door een Nederlander vanuit Nederland en/of het buitenland wordt gewerkt met (kwetsbare) kinderen.

Bovenstaande genoemde vormen van regulering door aanpassingen van bestaande regelgeving behoeven nog verdere uitdieping en onderzoek met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Justitie & Veiligheid rondom haalbaarheid, wenselijkheid en effectiviteit.

4) Voorlichting

Het onderzoek wijst uit dat, in de afgelopen jaren, voorlichting een effectief instrument voor ontmoediging is gebleken. Campagnes voor bewustwording over mogelijke schadelijke gevolgen van vrijwilligersreizen naar residentiële zorginstellingen voor kinderen, onder meer de #stopweeshuistoerisme campagne van Better Care Network Nederland (BCNN) in 2017 en de campagne van UNICEF in 2014 alsmede media-aandacht hebben een bijdrage geleverd aan het maatschappelijke debat en hebben er naar waarschijnlijkheid aan bijgedragen dat het aantal vrijwilligersreizen afneemt. De sector wordt daarom aangemoedigd om deze campagnes voort te zetten.

De rol van de overheid ligt vooral op het terrein van informatievoorziening. Dit vindt plaats via sociale mediakanalen en via het posten-netwerk. Op de overheidswebsite Nederland Wereldwijd is in reisadviezen voor relevante landen, na aanneming van motie (Kamerstuk 35 069, nr. 6) van de leden Diks en Bosman en zoals toegelicht in de Kamerbrief dd. 29 oktober 2019 (Kamerstuk 35 069, nr. 14), een passage opgenomen over «vrijwilligersreizen en weeshuistoerisme», waarin dit soort vrijwilligerswerk wordt ontmoedigd. Deze passage zal op basis van de bevindingen van het onderzoek waar nodig worden herzien en aangepast. Dit geldt ook voor de specifieke pagina over vrijwilligersreizen naar (semi-) residentiële zorginstellingen voor kinderen op de site Nederland Wereldwijd: <https://www.nederlandwereldwijd.nl/reizen/vrijwilligerswerk-weeshuistoerisme-buitenland>. Teneinde de Ambassades waar genoemd probleem zich voor doet in staat te stellen de doelgroep van goede informatie te voorzien, zal hen het rapport en de kabinetsreactie zoals verwoord in deze brief worden toegestuurd.

⁵ Voor het oprichten van en werken in kinderopvang in Nederland is een VOG vereist. Wanneer Nederlandse regulering voor kinderopvang het uitgangspunt vormt voor regulering voor vrijwilligersreizen naar residentiële zorginstellingen voor (kwetsbare) kinderen, zal de rechtsplicht ook voor deze vrijwilligersreizen moeten gaan gelden.

⁶ In de eindrapportage van het onderzoek wordt de link met seksueel kindermisbruik slechts op geringe wijze beschreven. Een verdere verdieping is daarom nodig. Het verplichten van een VOG voorafgaand aan vrijwilligersreizen waarbij justitiële antecedenten uit de EU worden opgevraagd via het European Criminal Records Information System (ECRIS) dient verder onderzocht te worden.

⁷ Iedereen die woont of werkt op een plek in Nederland waar kinderen worden opgevangen, moet zich registreren in het Personenregister kinderopvang (PRK). Dit kan alleen met een geldige Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Na inschrijving start de continue screening. Hiermee wordt doorlopend gecontroleerd of iemand strafbare feiten heeft gepleegd die niet samengaan met werken in de kinderopvang in Nederland.

Handelingsperspectief sector

Het kabinet ziet een eigen verantwoordelijkheid en handelingsperspectieven, maar ook voor de sector en aanbieders van vrijwilligersreizen naar zorginstellingen voor kinderen in het bijzonder, in de vorm van *zelfregulering*. Met zelfregulering vindt normstelling plaats en worden minimum-eisen vastgelegd. Zo zijn er gedurende de afgelopen paar jaren door de sector (kwaliteits-) richtlijnen⁸ opgesteld ten behoeve van vrijwilligersreizen. Voortbouwend op zulke initiatieven, stelt het onderzoek dat de sector baat heeft bij verdere zelfregulering, bijvoorbeeld door een alomvattende kwaliteitsrichtlijn of het afgeven van een keurmerk door een coördinerende onafhankelijke partij. Het kabinet roept de sector op tot dialoog om de onderlinge samenwerking te versterken en gedeelde uitgangspunten te formuleren om de rechten van het kind en kindermwelzijn te beschermen. Het kabinet wijst hierbij op de mogelijkheid om Partin, de brancheorganisatie voor particuliere initiatieven, een rol te laten spelen.

Conclusie

Het kabinet zet het beleid gericht op het ontmoedigen van kortdurend vrijwilligerswerk in (semi-)residentiële zorginstellingen voor kinderen door niet-gekwalificeerde vrijwilligers onverminderd voort, onder meer via de aanpak van grondoorzaken zoals gesteld in de BHOS-nota⁹. Nederland zal via politieke en diplomatieke kanalen het belang van naleving van mensen- en kinderrechten blijven uitdragen. Regulering en voorlichting worden onverminderd voortgezet, waarbij verdergaande mogelijkheden nader zullen worden onderzocht. Het kabinet moedigt de sector aan tot zelfregulering, om dit zowel nationaal als internationaal verder vorm te geven.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag.

⁸ Onder andere door branchevereniging van aanbieders van vrijwilligersreizen Vereniging Volunteer Correct (VVC).

⁹ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijft namens het kabinet optreden als coördinerend ministerie voor de opvolging van dit dossier. Andere betrokken ministeries zijn Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Financiën; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Justitie & Veiligheid.