

Vergaderjaar 2016–2017

31 265

Adoptie

Nr. 62

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2017

1. Inleiding

Interlandelijke adoptie gaat over het afstand doen van een kind, het krijgen van «nieuwe» ouders en een nieuw thuis(land) en de wens om een gezin te stichten. Het gaat over afkomst, identiteit en gezinsleven en is daarmee een onderwerp dat velen persoonlijk raakt. Met deze brief kom ik tegemoet aan de toezegging uw Kamer mijn visie op een toekomstbestendige adoptieketen te sturen.¹ Ook kom ik tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer om de beleidsreactie spoedig toe te sturen. Het uitgangspunt dat ik hanteer is dat interlandelijke adoptie mogelijk moet blijven voor die kinderen voor wie geen alternatief beschikbaar is, waarbij ik maatregelen zal treffen om de zorgvuldigheid en kwaliteit van de procedures te verbeteren.

Hieronder zal ik eerst de onderzoeksbevindingen beschrijven van het rapport «De toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie» van adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF), alsmede het advies «Bezinning op interlandelijke adoptie» van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Vervolgens treft u mijn beleidsreactie daarop aan.

2. Onderzoeksbevindingen

a. AEF-rapport²

Adviesbureau AEF heeft op mijn verzoek een verkenning uitgevoerd naar mogelijke scenario's voor de inrichting van een toekomstbestendig stelsel aangaande interlandelijke adoptie. AEF heeft een viertal scenario's opgesteld voor een toekomstbestendige adoptieketen. De scenario's

¹ Kamerstuk 31 265, nr. 55.

² Kamerstuk 31 839, nr. 524.

variëren van een bottom-up-variant, waarin wordt uitgegaan van verbetering door gedragsverandering en zelfregulering (scenario 1: «optimaliseren huidige model») naar een variant die uitgaat van maximale verandering van rollen en verantwoordelijkheden door volledige uitvoering van de keten door de overheid (scenario 4: «een publieke dienst»). Tussen deze twee uitersten is een variant uitgewerkt die gaat over de systeemverantwoordelijkheid van de overheid (scenario 2: «overheid stuurt op systeem») en een variant die uitgaat van het vereenvoudigen van het stelsel (scenario 3: «minder spelers»).

AEF constateert onder andere dat – ondanks verbeteringen van de afgelopen jaren – de adoptieketen complex is voor het beperkt aantal adopties, dat een eenduidig normenkader ontbreekt en dat de communicatie en terugkoppeling tussen de ketenpartners verbetering behoeft. Daarnaast ziet AEF een risico in de financieringssystematiek van de vergunninghouders. De meeste vergunninghouders zijn voor hun inkomsten afhankelijk van het aantal bemiddelingen dat zij verrichten voor aspirant-adoptiefouders. Een dalende lijn in het aantal adopties betekent een verdere financiële druk op de vergunninghouders en daarmee op de kwaliteit van de match tussen aspirant-adoptiefouder en geadopteerde. De terugloop kan immers gevolgen hebben voor het inzetten van gekwalificeerd personeel, terwijl het matchen steeds ingewikkelder is geworden als gevolg van de toename van het aantal kinderen met *special needs*.

b. RSJ-advies

De RSJ heeft op 2 november jl. het advies «Bezinning op interlandelijke adoptie» uitgebracht, waarin op mijn verzoek geadviseerd wordt over de door AEF opgestelde toekomstscenario's.³ Om deze vraag te beantwoorden heeft de RSJ geoordeeld ook advies uit te moeten brengen over de fundamentele vraag hoe kinderen van de doelgroep voor interlandelijke adoptie het beste beschermd kunnen worden.

De strekking van dit advies is dat adoptie weliswaar in het belang van individuele kinderen kan zijn, maar dat het op macro-niveau niet de beste oplossing is om kinderen te beschermen. Als zwaarwegende argumenten daarvoor noemt de RSJ dat interlandelijke adoptie een aanbod van kinderen in kindertehuizen creëert, dat het zendende landen belemmert in het opbouwen van een eigen jeugd-beschermingssysteem en dat er een reëel risico is op illegale en ongewenste praktijken als gevolg van de sterke financiële belangen die betrokken partijen bij interlandelijke adoptie hebben. De RSJ hecht bovendien grote waarde aan het subsidiariteitsbeginsel en meent dat in de praktijk niet goed is vast te stellen of dit beginsel voldoende is nageleefd, waardoor dit eveneens een argument tegen interlandelijke adoptie is. De RSJ adviseert daarom om de focus te verleggen van meewerken aan interlandelijke adoptie naar het opbouwen van jeugdbeschermingssystemen in de zendende landen. Daarnaast roept de RSJ op om per direct de adoptie uit China (in verband met beperkte mogelijkheid tot toezicht), de Verenigde Staten en EU-landen (in verband met schending van het subsidiariteitsbeginsel) te beëindigen.

Geen van de scenario's van AEF komt naar het oordeel van de RSJ tegemoet aan de door de RSJ geconstateerde knelpunten, omdat ze uitgaan van het continueren van interlandelijke adoptie. Evenwel uitgaande van de vier scenario's adviseert de RSJ het vierde scenario van «een publieke dienst», omdat hiermee de zorgen rond het subsidiariteitsbeginsel (voor zover dat mogelijk is) het beste verminderd kunnen

³ Kamerstuk 31 265, nr. 61.

worden. Dit scenario (evenals scenario 3) komt naar het oordeel van de RSJ ook het beste tegemoet aan beter toezicht en betere controle en kwaliteitsverbetering. Een kleiner aantal spelers biedt een grotere garantie op gedeelde waarden en normen en op voldoende deskundigheid.

3. Beleidsreactie

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het werk van AEF en de personen binnen en buiten de adoptieketen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dat rapport. Ook wil ik mijn waardering uitspreken voor de RSJ, die met zijn rapport een waardevolle stap bijdrage levert in de duiding van de verschillende argumenten die voor dan wel tegen internationale adoptie pleiten. De conclusie om te stoppen met adoptie heeft velen persoonlijk geraakt en heeft veel emoties losgemaakt. Tegelijkertijd voelen anderen zich door het advies gesteund. Daarom vind ik het belangrijk dat we open het debat voeren over het belang van het kind in relatie tot interlandelijke adoptie.

Uitdagingen

De afgelopen jaren zijn er meermaals onderzoeken verricht naar interlandelijke adoptie.⁴ Er zijn echter diverse redenen waarom er juist nu aanleiding is het adoptiestelsel tegen het licht te houden. In mijn eerdere brief van 28 mei 2015⁵ noemde ik reeds het dalend aantal adoptiekinderen⁶ en aspirant-adoptiefouders, alsmede het veranderde profiel van de adoptiekinderen (meer oudere kinderen en meer kinderen met *special needs*). Dit zijn ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de deskundigheid, de kwaliteit van de match en de bestaansmogelijkheden van de verschillende partijen in de adoptieketen. Zowel de Inspectie Jeugdzorg⁷, AEF als de RSJ benoemen de kwaliteit van het interlandelijke adoptiesysteem expliciet als risico.

Daarnaast herken ik de zorgen van de RSJ inzake het subsidiariteitsbeginsel⁸, het toezicht en de financiële aspecten die een negatieve invloed kunnen hebben op het aantal kinderen dat adoptabel wordt verklaard. Een belangrijk deel van de adoptieprocedure (te weten de afstandsprocedure

⁴ Onder andere «Alles van waarde is weerloos» (Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, 2008) (Kamerstuk 31 265, nr. 6) en «Vereenvoudiging Adoptieprocedure (Capgemini, 2004).

⁵ Kamerstuk 31 265, nr. 55.

⁶ Aantal ter adoptie opgenomen kinderen:

2005: 1.185
2006: 816
2007: 782
2008: 767
2009: 682
2010: 705
2011: 528
2012: 488
2013: 401
2014: 354
2015: 304

De voorlopige cijfers wijzen uit dat in 2016 circa 200 kinderen ter adoptie zijn opgenomen.

⁷ Signalement d.d. juli 2015, bij brief van 18 september 2015 aan uw Kamer toegezonden (Kamerstuk 31 265, nr. 56).

⁸ Subsidiariteitsbeginsel: een adoptie kan slechts plaatsvinden nadat de autoriteiten van het land van herkomst de mogelijkheden tot plaatsing van het kind in die staat naar behoren hebben onderzocht, en zodoende hebben vastgesteld dat een interlandelijke adoptie het hoogste belang van het kind dient (artikel 4 onder b Haags Adoptieverdrag). Daarbij is het niet vereist dat alle mogelijkheden zijn uitgeput, aangezien dat een onnodige last zou leggen op de autoriteiten (guide to good practice, nr. 50.) In uitzonderlijke gevallen kan een interlandelijke adoptie meer het belang van het kind dienen dan een plaatsing in een gezin in de staat van herkomst (explanatory report, nr. 123).

en het beoordelen van het subsidiariteitsbeginsel) vindt plaats in de zendende landen. Het zendende land bepaalt of het subsidiariteitsbeginsel voldoende is toegepast. Hierbij geldt als uitgangspunt het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Nederland kan wel het gesprek aangaan en kan zo nodig haar instemming aan de adoptie onthouden.

Uitgangspunten en voorgestelde maatregelen

In een ideale wereld kunnen alle kinderen in goede omstandigheden opgroeien bij hun ouder(s) of in een gezin in het land van herkomst. Tegelijkertijd constateer ik dat er momenteel nog steeds individuele kinderen baat kunnen hebben bij interlandelijke adoptie. Dit plaatst ons daarom voor een dilemma aan welke belangen de meeste waarde moet worden gehecht: het belang van het individuele kind om op te groeien in gezinsverband of het belang van het stimuleren van betere zorg voor (wees)kinderen in de landen van herkomst.

Bij het afwegen van die belangen kom ik tot het oordeel dat de mogelijkheid van interlandelijke adoptie vooralsnog behouden moet blijven voor die kinderen die daarbij gebaat zijn. Mijn focus zal er daarom op gericht zijn om de knelpunten en zorgen die er zijn ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel, het toezicht en de kwaliteit aan te pakken. Het behouden van een gereguleerde adoptieprocedure acht ik bovendien van belang om een legale route te bieden voor mensen met een wens om te adopteren.

Overigens is de tendens dat interlandelijke adoptie steeds minder zal voorkomen. Al enige tijd slagen landen van herkomst er in toenemende mate in om kinderen in eigen land opvang in een gezinssituatie te bieden. Daarnaast zijn er in ons land steeds meer (medische) mogelijkheden om een kindwens te vervullen. Ook stellen landen van opvang zoals Nederland (terecht) hoge eisen aan de adoptieprocedure, waardoor sommige zendende landen niet (meer) als adoptiekanaal in aanmerking komen.

De rol van de overheid in interlandelijke adoptie betreft het bewaken van de kwaliteit en het zoveel mogelijk beperken van risico's. Daarnaast is het van belang dat de overheid normen stelt en kaderstellend is. Mijn voorkeur gaat daarom uit naar een goed gereguleerd stelsel, waarin sterker wordt ingezet op controle en toezicht en waarin dwingender dan voorheen wordt gestuurd. Het stelsel draait om maatwerk en is ingericht op een situatie die steeds minder voorkomt. Het huidige systeem van publiek-private samenwerking zie ik als een goed uitgangspunt. Het vierde scenario, dat de RSJ als beste van de vier scenario's benoemd en waarin de overheid alle taken verricht, heeft niet mijn voorkeur. Ik zie namelijk geen rol weggelegd voor de Nederlandse overheid om te bemiddelen of te matchen. De veranderde context en de geconstateerde knelpunten vragen om een aantal aanpassingen:

1. Internationaal beleid: De onder mijn verantwoordelijkheid vallende Centrale autoriteit (Ca) zal een grotere rol krijgen aan de voorkant van het traject door een actiever internationaal beleid te voeren. Hiermee krijgt de Ca beter zicht op de handelwijze van de zendende landen en kan zich actiever bemoeien met de contact(ontwikkeling)en van de vergunninghouders. Er zal worden toegewerkt naar samenwerking met landen waar Nederland vertrouwen in heeft. Uitzonderingen daargelaten zullen dat in principe landen zijn die aangesloten zijn bij het Haags Adoptieverdrag, omdat deze landen over het algemeen beschikken over een Ca en het subsidiariteitsbeginsel onderschrijven.
2. Normenkader: De Ca zal een normenkader opstellen, onder meer ten aanzien van de invulling van het subsidiariteitsbeginsel, dat met de

ketenpartners zal worden besproken. Dit zal bijdragen aan een eenduidiger beleid.

3. Toezicht: De Ca zal het toezicht op de vergunninghouders (op met name financieel gebied) optimaliseren en haar toezichthoudende rol nauwer afstemmen met de Inspectie Jeugdzorg. Hiermee zal de Ca adequater kunnen sturen op financiële of kwalitatieve risico's bij vergunninghouders. Ik zal wettelijk een aanwijzingsbevoegdheid introduceren, waardoor de Ca de mogelijkheid heeft meer sturend richting vergunninghouders op te treden.
4. Aantal vergunninghouders: Gezien de geringe omvang van interlandelijke adoptie in Nederland ligt het niet meer in de rede een groot aantal bemiddelende instanties te hebben⁹. De huidige vergunningen zijn afgegeven tot 2019–2020, maar een verlenging van de geldigheidsduur is niet per definitie aan de orde, mocht er via natuurlijk verloop al geen daling in het aantal vergunninghouders zijn bereikt.

Met deze maatregelen en de benodigde wetswijziging zal in de loop van 2017 worden aangevangen. Ik merk daarbij op dat ook met bovenstaande aanpassingen niet kan worden uitgesloten dat zich onregelmatigheden voordoen. Ik blijf dan ook zowel in bilaterale contacten met zendende landen als in overleggen in Europees verband en in het kader van de Haagse conferentie het gesprek hierover aan gaan.

Tot slot wil ik nog ingaan op de landen waarvan de RSJ adviseert om per direct te stoppen met adoptie daarvandaan:

- Ten aanzien van de Verenigde Staten kan ik u melden dat medewerkers van de Ca zeer recent, in november 2016, een reeds eerder gepland werkbezoek hebben gebracht. In hun gesprekken hebben zij bijzondere aandacht besteed aan de uitgangspunten van interlandelijke adoptie. Geconcludeerd kan worden dat er heldere samenwerkingsafspraken zijn tussen Nederland en de VS en voldaan wordt aan de principes en uitgangspunten zoals vermeld in de huidige wet- en regelgeving. Ik zie dan ook geen reden de adoptierelatie tussen Nederland en de VS te beëindigen.
- Ook ten aanzien van adoptie uit EU-landen heb ik geen twijfels over de zorgvuldigheid van de procedure en de invulling van het subsidiariteitsbeginsel.
- Adopties uit China hebben mijn kritische aandacht. De toezegging die mijn voorganger heeft gedaan om op regelmatige basis contact te onderhouden met de Chinese autoriteiten houdt nog steeds stand. In 2017 zal een ambtelijke delegatie wederom afreizen naar China en de onderwerpen bespreken die de RSJ aan de orde brengt.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

⁹ Daar waar het aantal adopties de afgelopen jaren sterk is gedaald (van 1185 in 2005 naar hooguit 200 in 2016) is het aantal vergunninghouders licht gedaald van rond de acht naar momenteel vijf.