

Vergaderjaar 2021–2022

31 265

Adoptie

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2022

Op 16 juni aanstaande spreek ik tijdens een Commissiedebat met uw Kamer over adoptie. Dit is een beladen thema, want adoptie heeft impact op de levens van mensen. Voor mij staat het belang van het kind hierbij centraal. Daar wil ik me voor inzetten, samen met betrokkenen. Ter voorbereiding van het Commissiedebat stuur ik u deze brief, waarin ik inga op de nadere invulling van het nieuwe interlandelijke adoptie-systeem, het expertisecentrum interlandelijke adoptie en ontwikkelingen op binnenlandse afstand en adoptie.

1. Nieuw systeem interlandelijke adoptie

In mijn brief van 11 april jongstleden heb ik uw Kamer bericht ervoor te kiezen dat interlandelijke adoptie uitsluitend nog mogelijk blijft voor kinderen voor wie nog geen passende opvang voorhanden is in eigen land (Kamerstuk 31 265, nr. 103). Voor hen biedt het opgroeien in een Nederlands gezin een kans die ze anders niet zouden hebben gehad. Maar alleen onder extra waarborgen en striktere voorwaarden binnen een nieuw systeem, om het risico op misstanden te verkleinen. Er is de afgelopen periode gewerkt aan het concreter invullen van de stappen richting het nieuwe systeem.

De *voorlichting* aan en *screening* van aspirant-adoptiefouders wordt aangepast en opgestart. De aanpassing behelst kort gezegd dat nog explicieter aandacht wordt besteed aan uitdagingen die zijn verbonden aan interlandelijke adoptie, zoals bijzondere ontwikkelbehoeften van een kind en aan een adoptie gerelateerde identiteitsvragen. Er zal scherper getoetst worden op eventuele aanwezige risicofactoren bij aspirant-adoptiefouders. Ook zal vaker aanvullend onderzoek worden verricht zodra een matchingsvoorstel is voorgelegd. Fiom werkt op dit moment aan de voorbereiding van de informatiebijeenkomsten die vanaf medio september 2022 kunnen starten. De aspirant-adoptiefouders die in een vergevorderd stadium van de screenings- en voorlichtingsprocedure waren, worden hiervoor als eerst benaderd. De screening door de Raad

voor de Kinderbescherming (RvdK) zal vanaf begin oktober 2022 starten. De RvdK bereidt zich hier momenteel op voor. De, bij Fiom en de RvdK bekende, aspirant-adoptiefouders worden geïnformeerd.

De *bemiddeling* bij interlandelijke adoptie wordt samengebracht binnen één centrale bemiddelingsorganisatie. Om – financiële – prikkels in het systeem te verminderen is onderzoek gedaan naar een publiekrechtelijk stelsel. Mede op grond hiervan is gekozen voor het samenbrengen van de werkzaamheden van de vier vergunninghouders in één organisatie met daarop versterkt overheidsgezag. Dit sterker gezag komt tot uiting in de eisen die aan de centrale organisatie zullen worden gesteld en een scherpere controle van het ministerie hierop. Het adviesbureau AEF heeft de opdracht gekregen om de nadere vormgeving hiervan uit te werken. Er wordt daarbij gekeken naar twee vormen: het onderbrengen van de activiteiten bij een al bestaande rechtspersoon en het oprichten van een nieuwe rechtspersoon. Mijn doel is uiterlijk in september 2022 een keuze te maken, waarna de implementatie in gang wordt gezet. Het streven is dat aspirant-adoptiefouders per 1 januari 2023 bij de centrale bemiddelingsorganisatie terecht kunnen. Ik zie hoe vooruitlopend hierop al meer kan worden samengewerkt tussen de vier vergunninghouders, bijvoorbeeld via centrale beschikbaarheid van profielen. In de opdracht van AEF heb ik ook de afbouw van de werkzaamheden van de huidige vergunninghouders meegenomen.

Het *toezicht* op de interlandelijke adoptieprocedures en de betreffende instanties in Nederland organiseer ik eenvoudiger. Ook verruim ik het toezicht. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) wordt aangewezen als de toezichthouder. De IGJ gaat toezicht houden op het gehele Nederlandse adoptiesysteem, in plaats van alleen op de bemiddeling. Daarnaast wordt het toezicht versterkt met meer handhavingsmogelijkheden. De komende maanden wordt uitgezocht welke toezichtactiviteiten al kunnen worden verricht op basis van de huidige wettelijke grondslag en waarvoor een wettelijke grondslag moet worden gecreëerd. Dit wordt betrokken bij het nieuwe wetsontwerp op het terrein van interlandelijke adoptie.

Aan de *selectie van landen van herkomst* worden hogere eisen gesteld. Bij de beoordeling of samenwerkingsrelaties met landen van herkomst doorgang kunnen vinden, worden ook de kwaliteit en de mogelijkheden van jeugdbescherming in het herkomstland meegewogen. Dit is aanvullend ten opzichte van de bestaande beoordeling, waarbij primair naar de kwaliteit, transparantie en betrouwbaarheid van adoptieprocedures wordt gekeken. Op grond van een strikte beoordeling worden de landen van herkomst geselecteerd waarmee nog wordt samengewerkt. De Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden (Ca) heeft hiertoe een landenanalyse gemaakt die ik op 11 april jl. aan uw Kamer heb gezonden. Hieruit volgt dat er twee categorieën landen zijn waarvan de adoptierelatie moet worden heroverwogen: landen van herkomst waar kwetsbaarheden zijn op het terrein van betrouwbaarheid en transparantie en landen die zelf zouden moeten kunnen voorzien in adequate opvang van hun kinderen. De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is gevraagd om te adviseren over de methodiek die de Ca heeft gebuikt bij de landenanalyse. Daarvoor is een adviesaanvraag bij de RSJ ingediend. Bij deze advisering zal worden gekeken naar de geschiktheid en volledigheid van de gehanteerde criteria en gebruikte bronnen. Dit advies zal vóór 1 september 2022 worden opgeleverd waarna ik de criteria vaststel en de Ca een besluit neemt met welke landen van herkomst de adoptierelatie kan worden gecontinueerd. Bij beëindiging wordt voorzien in een verantwoorde afronding.

Vooruitlopend op de definitieve beoordeling heeft de Ca besloten (mede op advies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) om per direct de adoptierelatie met Haïti op te schorten. De reden hiervoor is dat de situatie in Haïti dusdanig onveilig is en de overheidsstructuur te kwetsbaar dat het daarom niet langer verantwoord is om uit Haïti te adopteren.

De *samenwerking* met herkomstlanden waaruit nog zal worden geadopteerd intensiveer ik. Hiervoor wil ik de frequentie en reikwijdte van de missies naar deze landen vergroten. Naast dat een missie zich richt op het verloop van de adoptieprocedures zal ook worden gekeken naar de kwaliteit van de jeugdbescherming in relatie tot het subsidiariteitsbeginsel.¹ Verder wil ik intensiever inzetten op gebruik van de internationale infrastructuur. Zo heb ik in internationaal verband een voorstel gedaan actiever informatie met elkaar uit te wisselen over adoptie en waar mogelijk samen op te trekken richting landen van herkomst. Deze informatie kan onder andere worden betrokken bij een herbeoordeling van de landselectie. Ook zal ik het VN-kinderrechtencomité vragen landen gericht te laten rapporteren over interlandelijke adoptie en hun inspanningen om zelf kinderen goed op te vangen.

Daarnaast zal ik via het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie *training en ondersteuning* aanbieden aan herkomstlanden op het handelen naar het Haags Adoptieverdrag, meer in het bijzonder het subsidiariteitsbeginsel. Momenteel wordt in overleg met het Permanent Bureau gezien hoe hieraan invulling kan worden gegeven. Dit voorstel zal de vorm krijgen van een Memorandum of Understanding (MoU). Er wordt naar gestreefd het MoU tijdens de internationale bijzondere commissie van de Haagse Conferentie in juli 2022 onder de aandacht te brengen. Nederland spant zich in ook andere landen hierbij te laten aansluiten. De verwachting is dat het Permanent Bureau vanaf september 2022 kan starten.

2. Expertisecentrum interlandelijke adoptie

Zoals toegezegd informeer ik uw Kamer over de voortgang van de inrichting van het expertisecentrum interlandelijke adoptie, met specifieke aandacht voor de bestuurlijke inbedding van het centrum. De inbedding volgt op het voorstel voor de inhoudelijke inrichting van het expertisecentrum, dat ik uw Kamer op 10 december 2021 heb toegezonden. Het centrum wordt het centrale loket voor alle interlandelijk geadopteerden met vragen rondom hun adoptie en/of afkomst. Het centrum zal hen van informatie voorzien en bovendien ook ondersteuning op maat bieden bij het krijgen van antwoorden op deze vragen. De diensten zien op begeleiding bij het krijgen van toegang tot en inzage in dossiers, hulp bij zoektochten naar afstammingsinformatie, psychosociale ondersteuning en het ontsluiten van juridische kennis. Het centrum doet dit niet alleen, maar werkt daarbij nauw samen met het al bestaande, veelal meer specialistische, aanbod.

Bestuurlijke inbedding

Op 22 maart 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen de haalbaarheid en randvoorwaarden te gaan verkennen voor plaatsing van het expertisecentrum interlandelijke adoptie bij Fiom.² Vanwege de

¹ In het kort: interlandelijke adoptie kan alleen plaatsvinden indien de mogelijkheden tot plaatsing van het kind in het land van herkomst naar behoren zijn onderzocht en is vastgesteld dat interlandelijke adoptie het hoogste belang van het kind dient.

² Kamerstuk 33 836, nr. 66

daar reeds aanwezige kennis en infrastructuur, waardoor het centrum op korte termijn de diensten op het gewenste niveau kan leveren, heb ik Fiom verzocht een plan van aanpak voor de bestuurlijke inbedding op te stellen. Daarbij heb ik meerdere voorwaarden meegegeven, die zijn voortgekomen uit de gesprekken met belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie en andere betrokken partijen. Het betreft onder meer het verzoek aan te geven op welke manier interlandelijk geadopteerden en ook samenwerkingspartners structureel worden betrokken bij het centrum. En op welke wijze het centrum een eigenstandige en herkenbare positie kan krijgen.³

Fiom heeft in korte tijd een plan van aanpak opgeleverd. Hiervoor verwijs ik uw Kamer naar de bijlage bij deze brief. Op 19 mei 2022 is een concept van het plan besproken met de belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie. Dat was een belangrijk toetsmoment omdat de keuze voor Fiom niet op voorhand bij alle belangenorganisaties op draagvlak kan rekenen, gezien de betrokkenheid van Fiom bij interlandelijke adoptieprocedures in het verleden en heden. Er is constructief en open met elkaar gesproken. Ook over de gevoeligheden die leven ten aanzien van Fiom. Daar ben ik alle betrokkenen zeer erkentelijk voor. Een belangrijk gesprekspunt was de invulling en bevoegdheden van de door Fiom voorgestelde adviesraad voor het expertisecentrum waaraan in elk geval geadopteerden en adoptiefouders kunnen gaan deelnemen. Deze adviesraad richt zich specifiek op het expertisecentrum en is bevoegd om gevraagd en ongevraagd advies te geven bij bijvoorbeeld jaarplannen of over de uitvoering van de dienstverlening. Ook zijn wensen ten aanzien van het profiel van een door Fiom aan te stellen kwartiermaker en manager van het expertisecentrum geïnventariseerd en is gesproken over de mogelijkheden van een (financieel) duurzame inrichting van het centrum. De bespreking heeft waardevolle informatie geleverd, op basis waarvan Fiom het plan van aanpak heeft aangescherpt.

Ik heb het plan van aanpak zorgvuldig gelezen en beoordeeld op de inhoud, op de gestelde voorwaarden en op de wensen en zorgen die in het overleg met belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie zijn ingebracht. Het plan biedt in mijn ogen voldoende basis dat Fiom het beoogde expertisecentrum kan gaan realiseren. Het sluit aan op de inhoudelijke inrichting van het centrum, dat ik uw Kamer op 10 december 2021 heb doen toekomen.⁴ Zowel de centrale lokettaak als systeemtaak van het expertisecentrum is op een goede manier in het plan tot uitdrukking gekomen. Daarnaast geeft Fiom in het plan op een adequate wijze invulling aan de gestelde randvoorwaarden, zoals blijvende betrokkenheid van de doelgroep bij het geven van richting aan de dienstverlening en de herkenbaarheid en eigenstandigheid van het expertisecentrum. De verbindende wijze waarop hierover het gesprek is gevoerd met de belangenorganisaties en de netwerkaanpak die Fiom voor ogen heeft voor de verdere inrichting van het centrum en de structurele uitvoering van de dienstverlening, maakt dat ik vertrouwen heb dat het plan een goede basis biedt om met elkaar op voort te bouwen. Daarbij realiseer ik me dat vertrouwen moet groeien en ook zal moeten blijken in de praktijk. Fiom zal een subsidieaanvraag indienen. Vervolgens zal Fiom om op basis van het ingediende plan aan de slag gaan met de inrichting van het expertisecentrum.

³ Zie bijlage voor een overzicht van de voorwaarden.

⁴ Kamerstuk 31 265, nr. 100

Samenwerking expertisecentrum en belangenorganisaties

Naast de bestuurlijke inbedding is in een aantal sessies met belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie en Fiom gesproken over de vormgeving van een geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband tussen deze partijen en het toekomstige expertisecentrum. Zoals ik in mijn brief van 10 december 2021 heb beschreven, is de gedachte hierachter dat een geadopteerde met hulpvragen rond zijn adoptie, afstamming en/of identiteit het beste geholpen is bij goede onderlinge samenwerking tussen partijen die hem hierbij kunnen ondersteunen.

Op basis van de sessies heb ik geconcludeerd dat deze samenwerking het beste vorm kan krijgen via een open samenwerkingsnetwerk. Er bestaan verschillende behoeften ten aanzien van samenwerking, zowel wat betreft de inhoud waarop, als wat betreft de partijen waarmee wordt samengewerkt. Uit de gesprekken bleek dat er met name belangstelling is om op thema's – als zoektochten of psychosociale ondersteuning – de samenwerking te zoeken met partners die hier ook behoefte aan hebben. Dit om ervaringen en kennis uit te wisselen en van elkaar te leren. Maar ook om samen te werken aan bewustwording van adoptie gerelateerde thema's. Een samenwerkingsnetwerk dat door het expertisecentrum wordt ondersteund, biedt de ruimte hier op initiatief van de partijen zelf verder invulling aan te geven. Dit sluit goed aan op de gehoorde behoefte in het veld. Daarbij blijft de samenwerking tussen het expertisecentrum én individuele organisaties cruciaal voor het zo goed mogelijk ondersteunen van geadopteerden.

Subsidieregeling voor belangenorganisaties

De afgelopen periode zijn de contouren voor de aangekondigde subsidieregeling voor belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie uitgewerkt.⁵ Het expertisecentrum zal nauw gaan samenwerken met de belangenorganisaties. Zij vertegenwoordigen de stem van interlandelijk geadopteerden en zijn waardevolle partners bij (onder meer) de begeleiding van zoektochten wegens hun expertise, netwerken en ervaring. Dit maakt dat ik naast de komst van het expertisecentrum ook heb besloten vanuit de beschikbare middelen de belangenorganisaties te gaan versterken. De subsidie is gericht op twee doelen:

- a. Versterking van de eigen organisatie en expertise. Dit ziet onder andere op activiteiten die de relevante expertise, kennis of kunde van de bestuursleden, medewerkers of vrijwilligers van de organisatie vergroten;
- b. Versterking van het ondersteuningsaanbod aan interlandelijk geadopteerden waaronder ondersteuning bij zoektochten. Belangenorganisaties kunnen hier projectvoorstellen voor indienen om hun diensten van grotere betekenis te laten zijn. Hier valt ook de mogelijkheid onder om vanuit een belangorganisatie generieke ondersteuning te bieden aan zoektochten of rootsreizen voor een groep geadopteerden.

In de subsidievoorwaarden zal in ieder geval samenwerking tussen belangenorganisaties en het expertisecentrum worden gestimuleerd. Ik streef ernaar de subsidieregeling uiterlijk op 1 oktober 2022 in werking te laten treden. Met een looptijd van in eerste instantie vijf jaar. Tussentijds zal ik de uitvoering evalueren en de regeling bijstellen waar nodig.

⁵ Kamerstuk 31 265, nr. 100

Bouwstenen voor het expertisecentrum

In navolging op het inhoudelijke ontwerp voor de functies van het expertisecentrum zijn vervolgstappen gezet in de concrete uitwerking.⁶ Per functie zijn na consultatie van betrokken partners – uit het zorgveld, archiefhoudende instanties als de vergunninghouders en het Nationaal Archief, experts uit de wetenschap, hogescholen, belangenorganisaties en geadopteerden zelf – bouwstenen voor de uitvoering opgeleverd. Deze bouwstenen gaan Fiom en betrokken partijen gebruiken bij de inrichting van het expertisecentrum. Het werk is nog niet af, maar met het gezamenlijk werken aan deze bouwstenen is wat mij betreft een belangrijk fundament gelegd voor zowel de inrichting van het centrum als de noodzakelijke toekomstige samenwerking tussen partijen.

In een brief van 10 december 2021 is daarnaast toegezegd zoveel mogelijk archiefstukken die in het onderzoek van de commissie Joustra zijn geraadpleegd openbaar te willen maken via het expertisecentrum. Hiertoe is die bronnenlijst geanalyseerd. Voor zover de commissie zijn bevindingen heeft gebaseerd op archiefstukken van het ministerie, zijn deze overgedragen aan het Nationaal Archief. Deze archiefstukken vallen zodoende onder de Archiefwet. Bij archiefstukken met betrekking tot individuele casuïstiek is dit gebeurd onder beperkende voorwaarden. Voor dit deel van de bronnen geldt dat ze conform de Archiefwet niet voor iedereen toegankelijk zijn. Wel is het mogelijk de stukken onder voorwaarden bij het Nationaal Archief in te zien, voor zover de beperkingen dit toelaten. Om geadopteerden in hun zoektocht naar informatie te ondersteunen, gaat het expertisecentrum een totaaloverzicht bieden, bronnen ontsluiten waar mogelijk, dan wel verwijzen naar het Nationaal Archief.

Start expertisecentrum

Het streven is om in oktober 2022 te starten met eerste diensten aan het loket. Het budget van 36,4 miljoen euro is in 2021 beschikbaar gesteld om een duurzaam expertisecentrum neer te zetten en de belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie te versterken. Het voornemen is de middelen te verdelen over in ieder geval tien jaar zoals ik eerder aan uw Kamer heb gecommuniceerd. Ik ben ervan overtuigd dat hiermee in navolging op de aanbeveling van de commissie Joustra de gewenste verbeteringslag kan worden doorgevoerd. In het huidige versnipperde veld van ondersteuning verwacht ik dat het expertisecentrum van meerwaarde zal zijn. Hiermee kunnen we geadopteerden, nu en in de toekomst, beter helpen bij vragen over hun adoptie of afstamming.

3. Binnenlandse adoptie en afstand

Herstelmaatregelen en onderzoekscommissie

In mijn brief van 22 maart 2022 heb ik uw Kamer al geïnformeerd over de afronding van de herstelmaatregelen in verband met fouten bij de inrichting van het Aanmeldpunt voor binnenlandse afstand en adoptie.⁷ Inmiddels kan ik uw Kamer berichten dat prof. dr. Micha de Winter bereid is gevonden de taak van voorzitter van de aangekondigde onafhankelijke onderzoekscommissie op zich te nemen. Prof. dr. De Winter is sociaal pedagoog en emeritus-hoogleraar Pedagogiek aan de Universiteit Utrecht en heeft van 2016–2020 ook de Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg voorgezeten. Prof. dr. De Winter zal de zomerperiode gebruiken

⁶ Kamerstuk 31 265, nr. 100

⁷ Kamerstuk 33 836, nr. 66

om invulling te geven aan de samenstelling van de nieuwe commissie, zodanig dat de commissie in september 2022 kan starten. Op dat moment zal het Instellingsbesluit in de Staatscourant worden gepubliceerd en zal ik uw Kamer nader informeren, zoals ik u eerder heb toegezegd. Met prof. dr. De Winter zijn goede afspraken gemaakt over de borging van de onafhankelijkheid van de commissie met betrekking tot onder andere de samenstelling van deze commissie, de nadere uitwerking van de opdracht en de door de commissie te kiezen methoden van onderzoek.

Erkenningstafels

De gesprekken over erkenning met een zo breed mogelijke groep belanghebbenden aan de «erkenningstafels» zijn op dit moment nog gaande. Over de resultaten en het vervolg dat ik hieraan geef, informeer ik u ook in september.

Motie verjaring binnenlandse adoptie

Ervaren misstanden bij adopties kunnen grote en blijvende impact hebben op de levens van betrokkenen. Wanneer bij hen de indruk bestaat dat de overheid daarin een belangrijke rol heeft gehad, is het begrijpelijk dat men zich tot de overheid wendt voor in de eerste plaats erkenning van hun leed, maar ook voor hulp of vergoeding van schade. Wanneer de Staat wordt gedagvaard, zal de Staat beoordelen of het voeren van een verjaringsverweer aan de orde is.⁸ Daarbij zal niet alleen naar het verstreken aantal jaren worden gekeken. Ik zal, met het oog op de belangen van betrokkenen, actief laten toetsen aan de criteria die in de jurisprudentie van de Hoge Raad zijn ontwikkeld ter beoordeling van de redelijkheid en billijkheid van het verjaringsverweer. Opmerking verdient daarbij dat een juridische beoordeling van het verdere verleden naar zijn aard een beperkte is: de feiten worden beoordeeld aan de hand van het (on)geschreven recht van toentertijd, in het licht van de normen en gebruiken van toen. De mate van bewijsbaarheid en toetsbaarheid van de verwijten zullen dan ook moeten worden betrokken. De uitkomst hiervan zal steeds uitgebreid aan de rechter en aan betrokkenen worden toegelicht. In die gevallen waarin ook zonder procedure al duidelijk sprake blijkt te zijn van onrechtmatig handelen aan de kant van de Staat komt het beroepen op verjaring wat mij betreft geheel niet aan de orde. In deze zaken zal gepoogd worden een procedure te voorkomen door te schikken.

Afsluitend

Zoals u kunt lezen, is er al veel werk verzet. Tegelijkertijd ligt er nog een flinke opgave in het verschiet, waarbij het belang van het kind voorop moet blijven staan. Dit kan ik natuurlijk niet alleen. Om die reden maak ik me er hard voor dit zo goed mogelijk samen met de betrokken (belangen-)organisaties te doen. En ik vind het belangrijk om ook de stem van de interlandelijk geadopteerden, van de volwassen afstandskinderen en van de afstandsmoeders te blijven meewegen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁸ Naar aanleiding van motie van de leden Van Nispen en Van der Staaij, Kamerstuk 35 925 VI, nr. 62.