

Vergaderjaar 2024–2025

31 265

Adoptie

Nr. 133

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2024

1. Inleiding

Op 16 april 2024 heeft uw Kamer een motie aangenomen die de regering verzocht om te komen met een nieuw plan waarmee interlandelijke adoptie op zorgvuldige wijze wordt afgebouwd.¹ Zoals aangekondigd door mijn ambtsvoorganger in de brief van 21 mei 2024,² is de afgelopen periode hard gewerkt aan de uitwerking van een afbouwplan. In deze brief doe ik mijn voorstel voor de uitvoering van deze motie.

2. Reflectie op de afbouw

Het perspectief op interlandelijke adoptie is al langere tijd en in het bijzonder sinds de verschijning van het rapport van de Commissie Joustra in februari 2021 in beweging. Het aannemen van de motie door uw Kamer op 16 april 2024 illustreert dit en luidde een omslag in van het verbouwen en aanscherpen van het systeem van interlandelijke adoptie naar het afbouwen daarvan.

De motie sluit aan bij het uitgangspunt sinds de publicatie van het rapport van de Commissie Joustra, dat interlandelijke adoptie in verband met de kwetsbaarheden in het systeem geen duurzame oplossing meer vormt om de belangen van kinderen te beschermen. De belangen van het kind worden het beste gediend wanneer het kan opgroeien in een veilige omgeving in het eigen land, de eigen regio of de eigen cultuur. Volgens een meerderheid van uw Kamer vormt het gegeven dat ook in een aangescherpt systeem de kans op misstanden niet volledig kan worden uitgesloten reden om nu actief de afbouw in gang te zetten. Dit betekent dat er niet meer voor wordt gekozen eerst de ontwikkelingen in de landen van herkomst af te wachten binnen een aangescherpt systeem, zoals

¹ *Kamerstukken II, 2023/24, 33 836, nr. 92.*

² *Kamerstukken II, 2023/24, 31 265, nr. 128.*

eerder de beleidslijn was. Uw Kamer heeft verzocht met een nieuw plan te komen waarmee interlandelijke adoptie op zorgvuldige wijze wordt afgebouwd, aan welk verzoek ik conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger in zijn brief aan uw Kamer van 21 mei 2024 gehoor geef.

Dit is een ingrijpend besluit dat volgens sommigen al eerder genomen had moeten worden, en dat volgens anderen nooit genomen had mogen worden. De afgelopen maanden is mij duidelijk geworden dat adoptie een breed pallet van emoties oproept, en dat dit vraagstuk verschillende invalshoeken kent. Alleen al binnen de groep geadopteerden die in het verleden is geadopteerd, wordt de wenselijkheid van adoptie heel verschillend ervaren. Zo zijn er de invalshoeken van geadopteerden die zijn opgegroeid in een andere cultuur en omgeving dan hun oorspronkelijke en die als gevolg van misstanden kampen met problemen bij het achterhalen van hun afkomst en hun identiteit. Misstanden en hun gevolgen willen we in de toekomst blijven voorkomen. Daarnaast pleiten deze misstanden en de gevolgen daarvan ervoor om, met het oog op de blijvende kwetsbaarheden in het systeem, niet door te gaan met interlandelijke adoptie. Daar tegenover staan geadopteerden die positief zijn over hun adoptie en tevreden zijn met hun leven in Nederland sindsdien en die pleiten voor een behoud van interlandelijke adoptie. Verder zie ik ook dat in sommige landen van herkomst nog steeds beperkte middelen bestaan om kinderen een veilig huis en een goed gezin te bieden, terwijl er binnen Nederland aspirant-adoptiefouders zijn die deze kinderen graag zouden willen opnemen in hun gezin. Door onder meer de vergunninghouders en de Centrale autoriteit is daarom met veel toewijding gewerkt aan de kwaliteitswaarborgen in de procedures, sinds de totstandkoming van het Haags Adoptieverdrag in 1993 en na het verschijnen van het rapport van de Commissie Joustra in 2021. De wens van deze partijen en van aspirant-adoptiefouders dat een vorm van interlandelijke adoptie met extra waarborgen kan worden voortgezet, is daarom goed invoelbaar.

Zoals uw Kamer constateert, kan ook met extra waarborgen in het systeem geen garantie worden gegeven dat zich in de toekomst geen misstanden meer zullen voordoen. Het internationale aspect bemoeilijkt het voorkomen van misstanden en maakt dat er nooit volledig zicht zal zijn op hoe in landen van herkomst wordt omgegaan met kwetsbare kinderen.

Ik respecteer daarom het verzoek van uw Kamer om interlandelijke adoptie op zorgvuldige wijze af te bouwen. Daarbij pleit ik voor duidelijkheid en koersvastheid op dit terrein. Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Joustra hebben betrokkenen zoals de geadopteerden zelf, de aspirant-adoptiefouders, de partners in de adoptieketen en ook de landen van herkomst te maken gehad met wisselingen in de uitvoering. Eerst was er de opschorting na de publicatie van het rapport van de Commissie Joustra, waarop een fundamentele herbezinning op de toekomst en het systeem volgde. Vervolgens is in april 2022 besloten interlandelijke adoptie te hervatten en zijn procedures na een zorgvuldige landenselectie uiteindelijk in 2023 weer opgestart. Ook werd gewerkt aan oprichting van een nieuwe centrale bemiddelingsorganisatie, versterkt toezicht en een nieuwe adoptiewet. Op 16 april 2024 heeft een meerderheid van uw Kamer alsnog de regering verzocht om interlandelijke adoptie af te gaan bouwen. Dat had tot gevolg dat lopende verbetermaatregelen in het systeem meteen moesten worden heroverwogen en dat enkele zijn stopgezet.³ Na al deze ontwikkelingen is het voor

³ Idem.

alle betrokkenen belangrijk om nu duidelijkheid te bieden, waardoor hopelijk ook rust zal ontstaan.

Mijn voorganger heeft in zijn brief van 21 mei 2024 aangekondigd dat er vanuit het perspectief van afbouw vanaf dat moment geen nieuwe inschrijvingen bij Fiom meer in behandeling worden genomen.⁴ Op 21 mei 2024 waren er in totaal 587 aspirant-adoptiefouders bij Fiom aangemeld voor de procedure ter adoptie van een kind uit het buitenland. Het afbouwplan moet, zoals toegezegd, duidelijkheid bieden over de afbouwtermijn en de groep aspirant-adoptiefouders die de procedure kunnen vervolgen. Uw Kamer heeft mij gevraagd dit zorgvuldig te doen en die wens deel ik.

De afgelopen periode heeft op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden met de partners in de adoptieketen (Fiom, de Raad voor de Kinderbescherming, de vergunninghouders, de Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden (hierna: Centrale autoriteit)), vertegenwoordigers van belangenorganisaties van geadopteerden en aspirant-adoptiefouders, Rijksinspecties en de betrokken organisaties in de landen van herkomst. Dat heeft geleid tot een drietal uitgangspunten en een afbouwplan, die ik in deze brief verder uiteenzet.

Ik neem uw Kamer eerst mee in deze uitgangspunten, waarna ik het voorstel voor de afbouw toelicht. Vervolgens zal ik nader ingaan op de gevolgen en de randvoorwaarden. Ten slotte licht ik het vervolgproces toe.

3. Uitgangspunten

De volgende drie uitgangspunten zijn leidend geweest bij de keuzes aangaande de afbouw van interlandelijke adoptie:

1. zorgvuldigheid
2. duidelijkheid op korte termijn
3. uitvoerbaarheid

Ad 1. Zorgvuldigheid

Onder zorgvuldig afbouwen versta ik dat er rekening wordt gehouden met de positie en de belangen van alle betrokkenen. Op de eerste plaats de nog te adopteren kinderen, maar ook geadopteerden, aspirant-adoptiefouders, adoptiefouders, partners in de adoptieketen en internationale relaties. Zij ervaren de gevolgen van de keuzes rondom de afbouw en moeten erop kunnen vertrouwen dat de Nederlandse overheid als betrouwbare partner hun positie en belangen heeft meegewogen bij de gemaakte keuzes.

Dit betekent dat er goed gekeken is naar het belang van kinderen, dat altijd de eerste overweging vormt, zoals neergelegd in de artikelen 3 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind en dat tevens uitgangspunt vormt in het Haags Adoptieverdrag uit 1993. Ik vind het belangrijk dat procedures waarin al kinderen voor adoptie in beeld zijn, zorgvuldig kunnen worden vervolgd in een periode van afbouw. Voor de kinderen die mogelijk nog geadopteerd zullen worden, geldt dat in hun belang de adoptieprocedure met zoveel mogelijk waarborgen omkleed moet worden.

Daarnaast is ook rekening gehouden met de positie van de aspirant-adoptiefouders, die veelal een langdurig en emotioneel proces doorlopen. Ik hecht eraan dat aspirant-adoptiefouders die de procedure gedurende de afbouw kunnen vervolgen daarvoor nog een *redelijke termijn* wordt

⁴ Idem.

geboden. Ook moet daarbij de reële kans dat een lopende procedure in de resterende tijd nog *succesvol* kan worden doorlopen worden meegewogen. Daarbij geldt uiteraard altijd dat een adoptieprocedure nooit de garantie op een adoptie biedt, aangezien moet worden voldaan aan allerlei voorwaarden en aangezien adoptie in een individueel geval afhankelijk is van allerlei omstandigheden in Nederland en in het land van herkomst.

Zorgvuldigheid betekent ook kwaliteit. De focus op afbouwen mag uiteraard niet ten koste gaan van de kwaliteit van de uitvoering van procedures. Het rapport van de Commissie Joustra wees op kwetsbaarheden in het systeem, waarvoor in de afgelopen jaren maatregelen in gang zijn gezet om het systeem strikter in te richten. Een deel van deze maatregelen, zoals de oprichting van een nieuwe centrale bemiddelingsorganisatie, is nu niet langer opportuun, zoals mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer heeft medegedeeld.⁵ Des te belangrijker is het daarom dat kwaliteitswaarborgen gedurende de periode van afbouw, waar nodig en mogelijk, worden versterkt.

Tot slot betekent zorgvuldig afbouwen ook dat de landen van herkomst tijd wordt gegund om zich voor te bereiden op de situatie dat Nederland geen land van opvang meer zal zijn. En dat er tijd is om de langer lopende verplichtingen als de periodieke rapportages over het welzijn van het kind, ook wel progress-rapportages genoemd, te borgen. Met de autoriteiten in de landen van herkomst is contact gelegd over de impact van stopzetting van interlandelijke adoptie in Nederland en de behoeften aldaar.

Ad 2. Duidelijkheid op korte termijn

Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Joustra in februari 2021 hebben de betrokkenen bij adoptieprocedures als gevolg van de verschillende politieke en beleidskeuzes te maken gehad met wisselingen bij de uitvoering van adoptieprocedures. Dit leidt tot onzekerheid bij de aspirant-adoptiefouders over hun toekomst, en vraagt veel van de wendbaarheid van de betrokken organisaties en van internationale samenwerkingsrelaties. Ook op degenen die in het verleden zijn geadopteerd hebben deze wisselingen een grote impact gehad. Het is voor alle betrokkenen daarom van belang dat zij op korte termijn duidelijkheid krijgen over de wijze waarop het systeem van interlandelijke adoptie wordt afgebouwd. Het is belangrijk dat er nu een periode van duidelijkheid en koersvastheid aanbreekt.

Ad 3. Uitvoerbaarheid

Bij de uitwerking van het afbouwplan heeft de uitvoerbaarheid ook een rol gespeeld. Daarbij gaat het om de impact op de betrokken organisaties (met name de vergunninghouders), het borgen van langer lopende verplichtingen, de tijd die nodig is voor het beheren en overdragen van adoptiedossiers en de financiële randvoorwaarden. Dit geldt ook voor de juridische voorwaarden die vereist zijn en een bepalende rol spelen bij de keuzes rondom de afbouw.

De huidige adoptieprocedure (aan Nederlandse zijde)

Fase 1. Aspirant-adoptiefouders melden zich aan bij Fiom. Fiom toetst of voldaan wordt aan de voorwaarden om toegelaten te worden tot de adoptieprocedure. Bij aanmelding krijgen de aspirant-adoptiefouders een BKA-nummer, wat staat voor Buitenslands Kind ter Adoptie. Fiom geeft aan de aspirant-adoptiefouders de verplichte informatiebijeenkomst en voorlichtingsbijeenkomsten.

⁵ Idem.

Fase 2. Na de informatie- en voorlichtingsbijeenkomsten melden aspirant-adoptiefouders zich aan bij de Raad voor de Kinderbescherming voor een gezinsonderzoek. Op basis van dit gezinsonderzoek geeft de Raad voor de Kinderbescherming advies over de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders om een adoptiekind op te voeden. Op basis van het gezinsrapport besluit de Centrale autoriteit over de afgifte van de beginseltoestemming. Als de beginseltoestemming wordt afgegeven, hebben aspirant-adoptiefouders toestemming om een kind uit het buitenland te adopteren. Dit geeft geen recht of garantie op adoptie.

Fase 3. Vervolgens schrijven aspirant-adoptiefouders zich in bij een vergunninghouder voor bemiddeling. Dat kan bij één van de drie vergunninghouders: A New Way, de Nederlandse Adoptiestichting en Wereldkinderen. De vergunninghouder Meiling neemt al enige tijd geen nieuwe bemiddelingsverzoeken meer aan. Bemiddeling houdt in: de werkzaamheden van de vergunninghouder die zijn gericht op het vinden van een goede match tussen de aspirant-adoptiefouders en een adoptiekind in de landen waar de betreffende vergunninghouder actief is.

Fase 4. Wanneer deze match is gevonden, wordt dit voorstel voorgelegd aan de Centrale autoriteit. De Centrale autoriteit kan, als zij bedenkingen heeft naar aanleiding van het matchingsvoorstel, de Raad voor de Kinderbescherming vragen om aanvullend onderzoek te doen. Indien de Centrale autoriteit geen bedenkingen heeft, geeft de Centrale autoriteit de zogeheten approval af. Hierna kunnen aspirant-adoptiefouders het voorstel al dan niet accepteren. Na acceptatie van het voorstel kan de procedure worden gestart om het kind te laten afreizen naar Nederland.

Fase 5. Na aankomst van het kind in Nederland worden op verzoek van sommige landen van herkomst progress-rapportages verstuurd aan het land van herkomst. Deze periodieke rapportages over het welzijn van het kind zijn bedoeld om het land van herkomst én in sommige landen ook de biologische familie op de hoogte te houden. De vergunninghouder verleent voor ten minste een jaar na aankomst van het kind in Nederland nazorg.

4. Voorstel voor de afbouw

Mijn voorstel is dat het systeem van interlandelijke adoptie in een periode van zes jaar wordt afgebouwd. Dit tijdspad heeft twee onderdelen: Ten eerste: vergunninghouders worden in de gelegenheid gesteld om nog eenmaal de huidige vergunning te verlengen met een reguliere periode van vijf jaar.⁶ Dat komt met het oog op de huidige vergunningen neer op een uiterlijke expiratedatum van 18 december 2030.

Ten tweede: om ervoor te kunnen zorgen dat waar mogelijk adopties voor die tijd zijn afgerond, kunnen voorstellen voor bemiddeling tussen kind en aspirant-adoptiefouders (het matchingsvoorstel) tot uiterlijk 1 mei 2030 door de vergunninghouder ter goedkeuring worden ingediend bij de Centrale autoriteit.

Op deze manier wordt tijd geboden om de laatste stappen van de adoptieprocedure zoveel als mogelijk zorgvuldig af te ronden, zoals het afreizen van het kind naar Nederland. Waar dat door omstandigheden niet mogelijk blijkt in de periode tussen 1 mei en 18 december 2030, zal de

⁶ Artikel 16a Wobka.

Centrale autoriteit na 18 december 2030 de resterende bemiddelende werkzaamheden overnemen en afronden.

Hieronder licht ik de overwegingen die ten grondslag liggen aan dit voorstel voor de afbouw nader toe.

Termijn

De afbouwtermijn van zes jaar vanaf heden, tot eind 2030, sluit goed aan bij de hiervoor in paragraaf 3 genoemde uitgangspunten.

Procedures waarin kinderen al in beeld zijn (fase 4) kunnen in deze periode zorgvuldig worden afgerond. Ook kan aspirant-adoptiefouders nog een redelijke periode worden geboden om de procedure te vervolgen. Tegelijkertijd zullen er onvermijdelijk aspirant-adoptiefouders zijn (vooral ouders die nu in fase 1 van de procedure zitten) voor wie de bemiddeling niet zal zijn afgerond binnen het voorgestelde tijdspad tot eind 2030.

Verder biedt het voorstel tijd voor een zorgvuldige en betrouwbare uitvoering van de afbouw. Zo moet de benodigde wetwijziging in gang worden gezet en zal uiterlijk aan het einde van de afbouwtermijn de nieuwe wet in werking moeten treden (zie verderop onder paragraaf 6). Daarnaast moet de nazorg voor geadopteerden, adoptiefouders en landen van herkomst worden geborgd en dienen adoptiedossiers te worden overgebracht van de vergunninghouders naar het Nationaal Archief. Ik zal hier later in deze brief op ingaan.

Ook de landen van herkomst krijgen hiermee voldoende tijd om lopende procedures zorgvuldig af te ronden en om hun systeem aan te passen op de situatie dat zij uiteindelijk geen Nederlandse ouderdossiers meer zullen ontvangen.

Het voorstel biedt tot slot ook ruimte aan de vergunninghouders. Naast de tijd die zij nodig hebben voor de bemiddelingswerkzaamheden (de gemiddelde doorlooptijd van bemiddeling vanuit de vergunninghouders is drie jaar), hebben zij op deze manier ook tijd om hun werkzaamheden zorgvuldig af te ronden en waar nodig deels over te dragen aan de Centrale autoriteit. Daarnaast is er tijd om de in de afgelopen jaren opgebouwde kennis en ervaring over te dragen, zodat de kennis over het werk van vergunninghouders beschikbaar blijft voor toekomstige vragen van onder andere degenen die in het verleden zijn geadopteerd.

Overwegingen ten aanzien van de aspirant-adoptiefouders met een lopende adoptieprocedure

Een belangrijke vraag die voorligt is of het verantwoord is dat de reeds lopende procedures gedurende de afbouw nog worden voortgezet, met name procedures die zich bevinden in fase 1. Op 21 mei 2024 betrof het nog 587 procedures.⁷ Daarvan bevonden zich 293 aspirant-adoptiefouders in fase 1 van de adoptieprocedure, namelijk de voorlichting van Fiom. 97 aspirant-adoptiefouders waren op dat moment aangemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming voor fase 2, het gezinsonderzoek. De overige 197 aspirant-adoptiefouders – dat zijn dus de aspirant-adoptiefouders aan wie reeds beginseltoestemming was verleend door de Centrale autoriteit – bevonden zich op 21 mei 2024 in één van de laatste fasen van de adoptieprocedure, de bemiddeling.

⁷ Voor alle cijfers die verder in deze Kamerbrief worden genoemd, is de peildatum 21 mei 2024.

Aan uw Kamer is toegezegd dat met deze brief duidelijkheid wordt verschaft over welke procedures nog worden voortgezet. Hier is zorgvuldig naar gekeken en ik ben tot de conclusie gekomen dat alle aspirant-adoptiefouders die zich op 21 mei 2024 in één van de fases van de adoptieprocedure bevonden, de mogelijkheid moet worden geboden de adoptieprocedure voort te zetten binnen de gestelde termijn tot eind 2030.

Ik heb hierbij ook de reële kans dat een lopende procedure in de resterende tijd nog succesvol kan worden doorlopen meegewogen. Die kans is niet voor alle aspirant-adoptiefouders dezelfde. Dat is het gevolg van de omstandigheid dat de afgelopen decennia sprake is van een dalend aantal kinderen dat in de landen van herkomst voor adoptie in aanmerking komt. Er worden thans ongeveer vijftig kinderen per jaar geadopteerd vanuit het buitenland. De verwachting is dat het aantal adopties in de komende tijd verder zal afnemen. Dat betekent dat de adoptieprocedure aan het einde van de afbouwtermijn voor een aanzienlijke groep aspirant-adoptiefouders niet tot een afgeronde adoptie zal leiden. Dat geldt met name voor de aspirant-adoptiefouders die nu nog aan het begin van de procedure staan.

Voor aspirant-adoptiefouders die nu nog de eerste fase van de adoptieprocedure doorlopen is de kans heel klein dat deze procedure uiteindelijk leidt tot een geslaagde adoptie. Dit terwijl een adoptieprocedure een buitengewoon emotioneel proces is voor aspirant-adoptiefouders. Gelet op de zeer beperkte kans op een feitelijke adoptie zou ik deze ouders willen laten adviseren om, hoe moeilijk die beslissing ook moet zijn, de adoptieprocedure niet te continueren. Ik begrijp dat dit een ingewikkelde keuze is die om uitgebreide afweging vraagt. Toch wil ik hen de mogelijkheid ook niet onthouden om de adoptieprocedure voort te zetten, nu niet met zekerheid is te stellen dat niemand van de aspirant-adoptiefouders die zich nu in fase 1 bevinden, binnen de gestelde termijn tot eind 2030 tot een geslaagde en afgeronde adoptie kan komen. Hoe onwaarschijnlijk ook, het komt mij voor dat het redelijk en zorgvuldig is hen deze (kleine) kans niet te ontnemen.

Ik heb Fiom gevraagd om gedurende de voorlichting aspirant-adoptiefouders uitdrukkelijk te wijzen op de (heel) beperkte kans dat de adoptieprocedure uiteindelijk tot een geslaagde bemiddeling en dus een daadwerkelijke adoptie zal leiden.

Fiom neemt voorts op verzoek van mijn ambtsvoorganger sinds 21 mei 2024 geen nieuwe aanvragen meer in behandeling. Het laten instromen van nieuwe aspirant-adoptiefouders in de wetenschap dat het systeem van interlandelijke adoptie gaat worden afgebouwd en definitief zal stoppen, is irreëel. Het aantal adopties per jaar is beperkt en tegelijkertijd bevindt zich al een aanzienlijk aantal aspirant-adoptiefouders in een adoptieprocedure, waarbij zeker niet in alle gevallen aan het eind van de afbouwtermijn een adoptie is gerealiseerd. Personen die zich ondanks bovenstaande willen inschrijven voor een nieuwe adoptieprocedure, wat ik hen ontraad, zullen door Fiom worden doorgeleid naar de Centrale autoriteit. De Centrale autoriteit zal hen wijzen op het zeer beperkte realiteitsgehalte van een nieuwe inschrijving voor interlandelijke adoptie in combinatie met de (emotionele) belasting van een adoptieprocedure. Met de wetwijziging die in het kader van de afbouw in voorbereiding is zal de mogelijkheid tot het indienen van een aanvraag, hetgeen nu nog het geval is, volledig komen te vervallen.

Ik ben mij ervan bewust dat een afbouwtermijn van zes jaar en de grootte van de groep aspirant-adoptiefouders die de procedure daarbinnen nog kan vervolgen, bij een deel van de geadopteerden zwaar zal vallen, met name degenen die hebben moeten constateren dat sprake is geweest van misstanden ten tijde van hun adoptie in het verleden. Onvermijdelijk is immers dat er kwetsbaarheden zitten in het systeem, waaraan kinderen die in deze afbouwperiode nog voor adoptie in aanmerking komen, gedurende de afbouw nog worden blootgesteld. Om die reden blijven de al getroffen verbetermaatregelen die zien op de kwetsbaarheden in het buitenland van kracht, zoals de landenselectie, een actiever internationaal beleid en een striktere toets door de Centrale autoriteit op de matchingsvoorstellen. Ook is extra toezicht en controle in het systeem vereist. Daar kom ik bij de randvoorwaarden op terug.

Lopende procedures in landen van herkomst waarmee de samenwerkingsrelatie al wordt afgebouwd

De afbouw heeft geen consequenties voor de procedures van aspirant-adoptiefouders die op 2 november 2022 een dossier hadden liggen in de landen van herkomst waarmee, naar aanleiding van de landenanalyse in november 2022 al is besloten de adoptierelatie af te bouwen.⁸ Deze afbouw loopt tot uiterlijk 18 december 2025.

Ik heb de wens van aspirant-adoptiefouders om ook voor deze landen aan te sluiten bij de afbouwtermijn tot eind 2030 gehoord. Dit vind ik, gelet op de uitkomsten van de landenanalyse, echter niet wenselijk. Op grond hiervan is namelijk besloten de relatie met deze landen te beëindigen en voor 18 december 2025 tot een afronding te komen. Dit was een belangrijke stap die destijds is gezet in de transitie naar een systeem met meer waarborgen. Hierover is toen ook uitgebreid gedebatteerd met uw Kamer.

De aspirant-adoptiefouders die op 2 november 2022 een dossier hadden liggen in de landen van herkomst waarmee de adoptierelatie wordt afgebouwd, zijn vorig jaar geïnformeerd over hun handelingsmogelijkheden. Eén van deze mogelijkheden betrof een gewijzigde keuze voor een land waarmee de adoptierelatie wel voortgezet zou worden. Deze keuzemogelijkheid blijft gedurende de afbouw bestaan. Dat betekent dat deze groep aspirant-adoptiefouders ook gedurende een periode van afbouw nog de mogelijkheid hebben om over te stappen naar één van de landen van herkomst waarmee de adoptierelatie na 18 december 2025 nog wordt voortgezet. Dat zijn Bulgarije, de Filipijnen, Hongarije, Lesotho, Portugal, Taiwan, Thailand en Zuid-Afrika. Ik zal de vergunninghouders verzoeken deze groep aspirant-adoptiefouders hierover nader te informeren.

5. Randvoorwaarden voor de afbouw

Kwaliteit: toezicht en controle

De afbouw vraagt veel van de betrokken ketenpartners en kent ook kwetsbaarheden. In het licht van het rapport van de Commissie Joustra en de geconstateerde misstanden, vind ik het belangrijk dat de kwaliteit van de werkzaamheden van deze partners geborgd blijft, terwijl het aantal en de omvang van de werkzaamheden door de afbouw steeds verder zullen afnemen. Dat betekent dat de al getroffen maatregelen die naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Joustra zijn genomen, intact blijven. Zoals eerder aangegeven, houdt dat ook in dat adoptie gedurende de afbouw alleen nog mogelijk is uit de geselecteerde landen van

⁸ De Verenigde Staten, China, Slowakije, Tsjechië, Peru, Colombia en Burkina Faso.

herkomst die voldoen aan de vereisten van zorgvuldigheid. De Centrale autoriteit zal deze samenwerkingsrelaties blijven monitoren en de landenanalyse ook periodiek herhalen. Door middel van werkbezoeken en door het delen van ervaringen in internationaal verband met ontvangende landen, blijft er zicht op de ontwikkelingen binnen de geselecteerde landen van herkomst.

Toen de focus nog lag op de transformatie van het adoptiesysteem, zou met de komst van de centrale bemiddelingsorganisatie met versterkt overheidsgezag meer grip en zicht op de bemiddeling ontstaan. Ook was met een wetswijziging voorzien dat de Inspectie Justitie en Veiligheid in de toekomst ketenbreed toezicht zou gaan houden. De afbouw maakte verdere uitvoering hiervan niet meer mogelijk en zinvol, zoals al aan uw Kamer is gemeld.⁹ Dat laat echter onverlet dat ook gedurende de afbouw het toezicht en de controle op de uitvoering moeten worden vergroot. Daarom blijf ik met verschillende Rijksinspecties in gesprek over de urgentie hiervan en de mogelijkheden daartoe vanuit de huidige wettelijke kaders. In dat verband heb ik de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd gevraagd en bereid gevonden om gedurende de afbouw een andere vorm van toezicht te houden op de bemiddeling door de vergunninghouders die past bij de afbouw en toeziet op de risico's. Dit toezicht houdt in dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd de afbouwplannen van de vergunninghouders zal toetsen en vervolgens in dit proces periodieke monitoring uitvoert. Vanuit deze monitoring wordt bekeken welke toezichtactiviteiten nodig zijn. Ook zal vanuit mijn ministerie gedurende de afbouw frequent overleg plaatsvinden over de uitvoering van de procedures gedurende de afbouw met de vergunninghouders alsook met de ketenpartners gezamenlijk.

Overdracht dossiers

Bij brief van 26 maart 2024 (Kamerstuk 33 836, nr. 90) is uw Kamer geïnformeerd over het voornemen en de verkenning om adoptiedossiers die zich nu onder meer bevinden bij de vergunningshouders, over te brengen naar het Nationaal Archief. Deugdelijk beheer van dossiers is van groot belang, ook in een periode van afbouw. Overdracht naar het Nationaal Archief zorgt hier voor en vergroot bovendien de vindbaarheid van dossiers en de eenduidigheid van het inzagebeleid. Dit voornemen richt zich naast de binnenlandse adoptiedossiers ook op de dossiers van interlandelijk geadopteerden. Het betreft onder meer circa 26.500 adoptiedossiers die thans grotendeels worden bewaard bij de vergunninghouders. Momenteel loopt een project dat ernaar streeft om deze adoptiedossiers onder te brengen bij het Nationaal Archief. Voor zorgvuldige overdracht wordt een plan opgesteld om deze dossiers de komende jaren gefaseerd over te brengen naar het Nationaal Archief. In wetgeving zal dit moeten worden verankerd. Het kader voor de toegang tot en inzage in deze dossiers vloeit voort uit de Archiefwet- en regelgeving.

Ondersteuning landen van herkomst

Via het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht worden landen van herkomst gedurende een periode van vijf jaar ondersteund bij de implementatie van de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag, zoals het subsidiariteitsbeginsel. Deze inzet past bij het uitgangspunt dat kinderen primair op een adequate en veilige wijze kunnen worden opgevangen in landen van herkomst zelf. Daarom zet ik deze ondersteuning voort. Zoals al aan uw Kamer gemeld is ten aanzien

⁹ Idem.

van de ondersteuning van landen van herkomst voor de komende vijf jaar ruim 750.000 euro gereserveerd.¹⁰

Financieel

Dit afbouwplan heeft ook financiële consequenties. Na het rapport van de Commissie Joustra zijn de adoptieprocedures opgeschort en geleidelijk bij minder landen gecontinueerd. Dat heeft ertoe geleid dat is besloten de vergunninghouders deels te subsidiëren teneinde de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen blijven garanderen. Dat zal ook in de komende jaren nodig blijven aangezien de inkomsten van de vergunninghouders met een afnemend aantal bijdragende aspirant-adoptiefouders zullen aflopen. Ook andere partners in de keten, zoals de Raad voor de Kinderbescherming en de Centrale autoriteit, zullen zich moeten voorbereiden op de afbouw. Tot slot brengen de overdracht en het beheer van dossiers ook kosten met zich. Deze kosten zullen worden gedekt vanuit de begroting van Justitie en Veiligheid.

6. Uitvoeringsconsequenties

De afbouw van interlandelijke adoptie heeft voor verschillende organisaties en de landen van herkomst uitvoeringsconsequenties. Dit licht ik hieronder nader toe.

Partners in de keten

- **Fiom.** Aspirant-adoptiefouders die in fase 1 de voorlichting zullen willen vervolgen, zullen door Fiom nadrukkelijk gewezen worden op de beperkte kans op een daadwerkelijke adoptie. In 2025 zullen de laatste groepsgewijze voorlichtingstrajecten zijn afgerond.
- **Raad voor de Kinderbescherming.** De Raad voor de Kinderbescherming zal naar verwachting in de eerste jaren van de afbouw nog nieuwe gezinsonderzoeken voor de eerste afgifte van een beginseltoestemming uitvoeren. De Raad voor de Kinderbescherming zal daarna nog onderzoeken verrichten, bijvoorbeeld bij de verlenging van een beginseltoestemming of als er nader onderzoek nodig is bij een specifieke matching.
- **Vergunninghouders.** Voor de vergunninghouders geldt dat de huidige vergunning afloopt op uiterlijk 18 december 2025. Omdat een zorgvuldige afbouw voor die datum niet realiseerbaar is, krijgen de vergunninghouders nog eenmalig de gelegenheid de vergunning te verlengen voor de wettelijke termijn van vijf jaar. Daartoe kunnen de vergunninghouders een aanvraag doen, mede op basis van een afbouwplan. De vergunninghouders worden financieel ondersteund via subsidieverzoeken, zodat zij ook gedurende de afbouw een financieel gezonde organisatie met voldoende gekwalificeerd personeel in stand kunnen houden. De voorwaarden voor de subsidie van 2025 tot 2030 worden momenteel uitgewerkt. De vergunninghouders kunnen tot 1 mei 2030 matchingsvoorstellen indienen bij de Centrale autoriteit. Daarna vindt een zorgvuldige overdracht van de taken plaats naar de Centrale autoriteit. Daarnaast worden afspraken gemaakt over zorgvuldige overdracht van dossiers naar het Nationaal Archief (zie randvoorwaarden).
- **Centrale autoriteit.**
 - a. Met de voorgestelde afbouwtermijn zullen de taken van de Centrale autoriteit onverminderd voort blijven duren. Dat betekent dat zij gedurende de afbouwperiode in ieder geval verantwoordelijk blijft voor het toe- of afwijzen van de beginseltoestemming en

¹⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 31 265, nr. 128.

de beoordeling van de matchingsvoorstellen. Daarbij blijft het intensievere internationale beleid dat door de Centrale autoriteit gevoerd wordt van kracht. Dat houdt in dat de Centrale autoriteit regelmatig werkbezoeken zal afleggen aan de landen van herkomst en zal monitoren dat het Haags Adoptieverdrag wordt nageleefd zoals bedoeld.

- b. Ook zal de Centrale autoriteit na de periode van afbouw een rol blijven spelen. In ieder geval zal de Centrale autoriteit vanaf 18 december 2030 de resttaken overnemen voor lopende bemiddelingen waarvoor een matchingsvoorstel is ingediend en uiteindelijk een approval kan worden afgegeven, zoals het begeleiden van de aspirant-adoptiefouders bij het afreizen naar het land van herkomst en de overkomst van het kind naar Nederland. Bovendien wordt de Centrale autoriteit verantwoordelijk voor het verzenden van de progress-rapportages naar de landen van herkomst. Ten slotte zal de Centrale autoriteit een vraagbaak blijven voor burgers, collega-Centrale autoriteiten en organisaties.

De landen van herkomst

Zoals mijn voorganger in zijn brief van 21 mei 2024 heeft aangegeven, blijft de selectie van de acht landen waar de adoptierelatie mee wordt voortgezet, van kracht.¹¹ De landenselectie is namelijk een belangrijke waarborg in het systeem die eraan bijdraagt dat procedures zorgvuldig verlopen.

De Centrale autoriteit heeft de afgelopen periode contacten gehad met de landen van herkomst waarmee een samenwerkingsrelatie bestaat. Hieruit blijkt dat landen van herkomst het besluit om af te bouwen respecteren. Deze landen hebben het belang benadrukt van de kinderen die reeds in beeld zijn voor een adoptie. Gelet op de voorbereiding en de bereidheid van de Nederlandse aspirant-adoptiefouder om kinderen met een speciale zorgbehoefte op te nemen, konden en kunnen deze kinderen een plek vinden in een gezin in Nederland. Met name is er door enkele landen van herkomst de zorg uitgesproken over het versturen van progress-rapportages na de afbouw termijn.

7. Na de afbouw

Haags Adoptieverdrag

Nederland is zoals bekend partij bij het Haags Adoptieverdrag uit 1993 (hierna: HAV).¹² Aan het HAV ligt het subsidiariteitsbeginsel ten grondslag: een kind moet zoveel als mogelijk worden groot gebracht in het eigen land, de eigen cultuur en binnen het eigen familieverband, zodat interlandelijke adoptie wordt beperkt tot uitzonderlijke gevallen waarin niet in het land van herkomst kan worden voorzien in een bevredigende oplossing. Het HAV voorziet ook in een systeem van samenwerking tussen centrale autoriteiten in alle verdragslanden.¹³ Voor de afbouw is het niet nodig om het HAV op te zeggen en ik zie daarvoor ook geen aanleiding. Het HAV verplicht de aangesloten staten niet tot het tot stand brengen van interlandelijke adopties, maar voorziet er slechts in dat als een interlandelijke adoptie plaatsvindt, dit gebeurt met inachtneming van de procedurele waarborgen van het HAV. Ik vind het belangrijk dat Nederland blijft samenwerken met de andere verdragsstaten in verband met de eventuele

¹¹ *Kamerstukken II*, 2023/24, 31 265, nr. 128.

¹² *Trb.* 1996, nr. 94.

¹³ <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption>

werkzaamheden van de (Nederlandse) Centrale autoriteit na de afbouw (bijvoorbeeld rond de progress-rapportages) en als gesprekspartner op de hoogte blijft van de internationale ontwikkelingen op dit terrein, bijvoorbeeld als het gaat om de ondersteuning van volwassen geadopteerden.

Wet- en regelgeving

Het besluit om interlandelijke adoptie te beëindigen maakt wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk. De Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)¹⁴ moet worden ingetrokken. Hiervoor moet nieuwe wetgeving in de plaats komen. Het wetgevingstraject start ik hiertoe op. De nieuwe wet voor de afbouw van interlandelijke adoptie zal een overgangsregeling bevatten. Daarnaast zal onder meer een regeling worden opgenomen voor de overbrenging van adoptiedossiers naar het Nationaal Archief. Toegang en inzage in de overgebrachte dossiers gaat in overeenstemming met de Archiefwet en de (Uitvoeringswet) Algemene Verordening Gegevensbescherming ((U)AVG). In het wetsvoorstel zal een aantal overige voorzieningen worden opgenomen ter ondersteuning van (volwassen) geadopteerden.

De Uitvoeringswet HAV zal worden aangepast aan de nieuwe positie van de Centrale autoriteit, die een aantal taken van de vergunninghouders zal overnemen zoals de werkzaamheden rond de progress-rapportages in het kader van het HAV.

De afbouw van interlandelijke adopties zal niet kunnen voorkomen dat sommige aspirant-adoptiefouders vanwege hun blijvende kinderwens op zoek gaan naar andere wegen om een kind uit een ander land in hun gezin op te nemen en als hun eigen kind te verzorgen en op te voeden. Alternatieve routes worden in kaart gebracht en bepalingen worden zo nodig opgenomen om onwenselijke routes tegen te gaan of te reguleren.

Beheer dossiers

Na het aflopen van de vergunningstermijn kunnen geadopteerden en hun adoptiefouders niet vanzelfsprekend meer terecht bij de vergunninghouders om een toelichting te krijgen op het adoptiedossier. Adoptiedossiers zijn vaak complex en uitleg over adoptieprocessen kan behulpzaam zijn om informatie goed te kunnen duiden. Het is dan ook belangrijk dat ook deze informatie voor toekomstige generaties beschikbaar blijft. Om ervoor te zorgen dat de kennis over de werkzaamheden van vergunninghouders na 2030 niet verloren gaat ben ik in overleg met INEA, het expertisecentrum interlandelijke adoptie, om na te gaan wat er nodig is om de komende periode in samenwerking met de huidige vergunninghouders en de belangenorganisaties van geadopteerden kennis over deze werkzaamheden van vergunninghouders op te bouwen, zodat deze kennis voor geadopteerden, adoptiefouders en latere generaties beschikbaar blijft.

Waarborgen nazorg en progress-rapportages

Op dit moment kan de vergunninghouder, nadat de adoptiefouders met hun geadopteerde kind in Nederland zijn aangekomen, nog een bepaalde periode nazorg bieden. Deze nazorg houdt onder andere in dat periodiek wordt gepolst hoe het gaat met het gezin na overkomst van het kind naar Nederland en dat vragen van adoptiefouders worden beantwoord, zowel praktisch als pedagogisch van aard. Met het aflopen van de vergunningen is dat voor de groep die na het verlopen van de vergunningstermijn (18 december 2030) nazorg behoeft niet meer vanzelfsprekend. Om ervoor

¹⁴ Stb. 1988, nr. 566.

te zorgen dat de laatste groep ouders die met het geadopteerde kind in Nederland aankomt niet tussen wal en schip valt, is Fiom verzocht een extra inspanningsverplichting op zich te nemen, zodat deze adoptiefouders direct ergens terecht kunnen met vragen en problemen.

Met de landen van herkomst zijn afspraken gemaakt over het opstellen van progress-rapportages. Deze taak ligt thans bij de vergunninghouders om hier met de adoptiefouders gevolg aan te geven. Het betreft rapportages op basis waarvan het land van herkomst en de biologische ouders (indien bekend) periodiek op de hoogte worden gehouden van de voortgang. Zoals reeds vermeld, zal na het aflopen van de vergunnings-termijn deze taak worden overgenomen door de Centrale autoriteit.

Ondersteuning geadopteerden

In deze brief ben ik ingegaan op de afbouw van interlandelijke adoptie en de gevolgen daarvan voor alle betrokkenen. De uitvoering ervan raakt ook degenen die in het verleden zijn geadopteerd, waaronder degenen die meer willen weten over hun afkomst en de omstandigheden van hun adoptie. Graag benoem ik in deze brief dat ik naast de afbouw ook werk aan een voorstel voor verbeteringen in het ondersteuningsaanbod aan geadopteerden. Uw Kamer heeft op 16 april 2024 ook een motie aangenomen die de regering verzoekt om aanvullende ondersteunende maatregelen voor interlandelijk geadopteerden.¹⁵ Ik streef ernaar om uw Kamer spoedig en uiterlijk in februari 2025 ook nader te informeren over de invulling van deze motie. Daarbij zal ik ook het recent ontwikkelde ondersteuningsaanbod betrekken, zoals het aanbod van het expertisecentrum INEA en de subsidieregeling voor belangenorganisaties voor interlandelijke geadopteerden.

8. Vervolgproces

Met dit afbouwplan zetten we een nieuwe koers in, waarmee de afbouw van het systeem voor interlandelijke adoptie in gang wordt gezet. Een beladen keuze, die velen raakt. Ik acht het van groot belang rekening te houden met de belangen en de gevoelens van de verschillende betrokkenen, die de gevolgen van dit besluit rechtstreeks ondervinden. De kinderen in lopende procedures, geadopteerden die zich al in Nederland bevinden, aspirant-adoptiefouders, partners in de uitvoeringsketen en ook de landen van herkomst. Graag bied ik met dit plan definitief duidelijkheid en kan er koersvast en onomkeerbaar op een zorgvuldige wijze aan de afbouw worden gewerkt.

Ik zal de komende periode verder over de afbouw in gesprek gaan met de partners in de keten, de Rijksinspecties en vertegenwoordigers van belangenorganisaties om samen uitvoering te geven aan het afbouwplan.

Ik zal uw Kamer volgend voorjaar informeren over de stappen die zijn gezet.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

¹⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 33 836, nr. 93.