



# Rapportage over de stagnatie in de overbrenging van de adoptiedossiers van de Raad voor de Kinderbescherming naar het Nationaal Archief



---

### **Over de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed**

Een overheid die verantwoording kan afleggen. Erfgoed beschikbaar voor iedereen. Nu en in de toekomst. Dat is onze missie.

Wij zien toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed. Wij kijken hoe de regels in de praktijk werken.

---

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Achtergrond Adoptie	8
1.3 Onderwerp en vragen	9
1.4 Inspectiemethode	9
1.5 De Adviescommissie Justitie en Veiligheid	10
1.6 Opzet Rapport	10
<b>2 Kaders</b>	<b>12</b>
2.1 Actoren adoptiedossiers	12
2.2 Bewaren en vernietigen van adoptiedossiers	13
2.3 Overbrenging van adoptiedossiers	15
2.4 Openbaarheid, openbaarheidsbeperkingen en inzage van archief na overbrenging	15
2.5 Jurisprudentie rond inzage in adoptiedossiers	17
2.6 Conclusies	18
<b>3 De casus</b>	<b>20</b>
3.1 De afstand- en adoptiedossiers van de RvdK	20
3.2 Documenten en dossiers over adoptie bij andere organisaties	23
3.3 Inzage in adoptiedossiers	24
3.4 Conclusies	29
3.5 Verkende oplossingsrichtingen	30
3.6 Conclusies	35
<b>Bijlage</b>	<b>36</b>
Lijst van geraadpleegde documenten	36



# Samenvatting

De aanleiding voor dit rapport is de stagnatie in de overbrenging van adoptiedossiers van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) naar het Nationaal Archief (NA). Deze dossiers zijn conform de Archiefwet 1995 als blijvend te bewaren aangemerkt. Gezien het feit dat ze sinds de jaren vijftig zijn gevormd had een groot deel van deze dossiers overeenkomstig de overbrengingstermijn van twintig jaar na afsluiting van dossiers overgebracht moeten zijn naar een rijksarchiefbewaarplaats.

Dat dit niet is gebeurd heeft te maken met de inhoud van de adoptiedossiers van Nederlandse kinderen. Deze zijn over het algemeen het gevolg van afstand van moeders van hun kind. De dossiers zijn als gezinsdossiers gevormd, zo dat het dossier altijd persoonlijke informatie van meerdere personen bevat. In ieder geval informatie over het kind, de biologische moeder en de adoptieouders en mogelijk ook over broers en zussen en andere familie. De dossiers bevatten soms ook medische gegevens, psychologische rapporten en heel gevoelige informatie over de biologische moeder en het kind. De RvdK verleent nu inzage in deze adoptiedossiers. De RvdK neemt voordat inzage wordt verleend contact op met de biologische moeder en geeft na toestemming de verzoeker inzage in (delen van) het dossier al naar gelang de toestemming van de moeder. Bij weigering krijgt de verzoeker geen inzage maar wel afstammingsinformatie zoals de naam en de geboortedatum van de biologische moeder.

Na overbrenging zal het NA de inzage in deze adoptiedossiers verlenen. Dossiers zijn dan beperkt openbaar. Het NA geeft, om een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van levende (en identificeerbare) personen te voorkomen, uitvoering aan de bepaling in de Archiefwet ter 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' na overbrenging (art. 15 lid 1 onder a). Archiefbewaarplaatsen hebben hiervoor beleid ontwikkeld waarbij er waarborgen zijn ingebouwd om alleen betrokkenen inzage te geven in dergelijke persoonlijke dossiers. Het NA geeft aan betrokkenen geen delen van het dossier ter inzage maar altijd het hele dossier. Deze werkwijze houdt de RvdK tegen om gehoor te geven aan de verplichting tot overbrenging.

Het NA en de RvdK hebben zich in de afgelopen jaren op allerlei manieren ingespannen om tot overbrenging te komen, recht doend aan de belangen van eenieder en de naleving van de Archiefwet. Archiefwettelijk gezien bleken er geen goede opties te zijn om te komen tot een alternatief voor de verplichting tot overbrenging. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft inmiddels een onafhankelijke adviescommissie ten aanzien van de informatiehuishouding ingesteld. De RvdK heeft bij de commissie de vraag neergelegd of de bewaartermijn zou kunnen worden veranderd van blijvend bewaren naar vernietigen na 100 jaar.

De Inspectie stelde tijdens het onderzoek vast dat bij dit archief sprake is van specifieke omstandigheden, die consequenties hebben voor de inzageverlening. Het gaat niet alleen om eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in een situatie waarin één dossier betrekking heeft op meerdere personen, maar ook om de invulling van het recht op afstammingsinformatie. Uit Nederlandse en Europese jurisprudentie blijkt dat een kind geen absoluut recht heeft op inzage in zijn volledige adoptiedossier.

De manier waarop door het NA invulling wordt gegeven aan artikel 15 Archiefwet over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer na overbrenging en de bezwaren die de RvdK daarover heeft, hebben de stagnatie in de overbrenging van de adoptiedossiers veroorzaakt. De adoptiedossiers hebben volgens het geldende selectiebeleid historische en maatschappelijke waarde. Ze vormen als het ware een aanvulling op de archieven van de burgerlijke stand. Individuen moeten ook in de toekomst de mogelijkheid hebben om kennis te nemen van hun afstamming. De Inspectie constateert dat vanwege dit belang het wijzigen van de bewaartermijn van de dossiers naar vernietigen niet de juiste oplossing is. De dossiers moeten dan ook blijvend bewaard en overgebracht worden. Wel acht de Inspectie het van belang dat bij het geven van inzage rekening wordt gehouden met het karakter van de dossiers, die immers betrekking hebben op meerdere personen, én met de privacy van betrokkenen conform de uitspraken van zowel de Nederlandse rechter als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De Archiefwet biedt hiervoor de ruimte.

*Aanbeveling aan de Raad voor de Kinderbescherming*

*Breng de adoptiedossiers over naar het Nationaal Archief.*

*Aanbeveling aan het Nationaal Archief*

*Breng het inzagebeleid voor deze specifieke casus, de adoptiedossiers, in overeenstemming met de geldende jurisprudentie over het recht op afstammingsinformatie en het recht op privacy.*

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De aanleiding voor deze inspectie is de stagnatie in de overbrenging van adoptiedossiers van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) naar het Nationaal Archief (NA). Deze dossiers zijn conform de Archiefwet 1995 als blijvend te bewaren aangemerkt. Gezien het feit dat deze sinds de jaren vijftig zijn gevormd had een groot deel van deze dossiers overeenkomstig de overbrengingstermijn van uiterlijk twintig jaar na afsluiting van dossiers overgebracht moeten zijn naar een rijksarchiefbewaarplaats.

De kwestie van de stagnatie van overbrenging van adoptiedossiers van de RvdK naar het Nationaal archief speelt al jaren. Vanaf 2007 is het traject van overbrenging van adoptiedossiers naar de archiefbewaarplaats door het Nationaal Archief en de RvdK in werking gezet. Dit traject is begeleid door Doc-Direkt. De archieven zijn in 2007-2009 bewerkt. Eind 2009 was een gedeelte van het archiefblok adoptiedossiers (dossiers tot en met jaar 1969) gereed voor overbrenging. Het archiefbewerkingsplan was vastgesteld, de inventaris en verklaring van overbrenging waren in concept opgesteld. Het uitgangspunt bij bewerking en overbrenging, zo is te lezen in de stukken ter voorbereiding, was dat de RvdK de inzage zou blijven verzorgen voor de binnenlandse adoptiedossiers bij inzageverzoeken om persoonlijke redenen (in tegenstelling tot inzage door wetenschappers e.a.). De Raad voor de Kinderbescherming heeft uitgebreide ervaring met inzageverlening in deze dossiers. Het betreft gevoelige informatie omdat er bij deze dossiers bijna altijd sprake is van afstand door een moeder van haar kind. Voorafgaand aan inzage wordt toestemming van de moeder gevraagd en bij weigering worden slechts heel beperkt gegevens gedeeld. In 2010 reageert een rijksarchief op het concept dat de RvdK inzage zal blijven verzorgen voor overgebracht archief met de notie dat dit geen rechtsgeldig model is. Bij overbrenging wordt de minister van OCW zorgdrager en dus verantwoordelijk voor het verlenen van inzage. De RvdK ging hiermee niet akkoord, omdat inzage bij de rijksarchieven en het Nationaal Archief op een andere manier plaatsvindt, waarbij geen contact met de moeder wordt gelegd en meer persoonsgegevens worden gedeeld.

Het Nationaal Archief (NA) heeft vanaf 2007 met de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) verschillende oplossingsrichtingen ondergezocht. Sinds enige jaren worden de gesprekken, die een intensief karakter hebben, op directieniveau gevoerd. Dit heeft niet geleid tot de uitkomst dat de dossiers zijn overgebracht.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft in oktober 2019 een commissie ingesteld die tot taak heeft om, gevraagd en ongevraagd, JenV te adviseren ten behoeve van de betrouwbaarheid, toegankelijkheid en toekomstbestendigheid van haar informatiehuishouding. De eerste te behandelen adviesvraag is een vraag van de Raad voor de Kinderbescherming. Deze is voornemens de bewaartermijn van

adoptiedossiers te veranderen in een bewaartermijn van 100 jaar. De vraag luidt: *Hoe adviseert u ten aanzien van de voorgenomen wijziging van het bewaar- en vernietigingsbeleid van de Raad voor de Kinderbescherming, gelet ook op de wijze waarop het Nationaal Archief invulling geeft aan het inzagebeleid?*

De algemene rijksarchivaris kan zich, gezien het grote maatschappelijke belang van deze dossiers, niet vinden in deze wijziging. Hij heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media geïnformeerd en hij heeft bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed melding gemaakt van deze kwestie.

De Inspectie heeft naar aanleiding van deze melding besloten een onderzoek in te stellen. De grondslag voor deze inspectie is de Archiefwet 1995. Het doel van de inspectie is na te gaan hoe, gegeven alle betrokken belangen, de Archiefwet 1995 wordt en kan worden nageleefd.

## 1.2 Achtergrond Adoptie

Door adoptie komt een nieuwe, wettelijke familieband tot stand tussen het kind en de adoptiefouder(s). De familieband met de oorspronkelijke ouder(s) houdt op te bestaan. Een adoptie wordt uitgesproken door de rechter. Een gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming is altijd onderdeel van de procedure voor adoptie.

In 1901 werden de Kinderwetten in Nederland van kracht. Om kinderen te beschermen werden ze in tehuizen geplaatst of in een pleeggezin. Op 1 november 1956 kwam de eerste Adoptiewet van Nederland tot stand. De Adoptiewet was aanvankelijk bedoeld voor adoptie van in Nederland geboren kinderen, maar spoedig kwam ook adoptie van buitenlandse kinderen op gang.

Bij adopties is er dus sprake van binnenlandse en interlandelijke adopties.<sup>1</sup> Voor wat betreft de binnenlandse adopties is er vaak een verband met afstand door de biologische moeder.

Sinds de inwerkingtreding van de Adoptiewet in Nederland zijn er tot en met 2012 in totaal 16863 kinderen in eigen land geadopteerd (Bron: Statline Centraal Bureau voor de Statistiek). Aanvankelijk was de wetgeving bedoeld voor de adoptie van in Nederland geboren kinderen. Vanaf de jaren zestig nam het aantal uit het buitenland geadopteerde kinderen snel toe. Vanaf 1975 overschreed het aantal adopties uit het buitenland in toenemende mate die van in Nederland geboren kinderen. Het is volgens onderzoekers van het WODC zeer lastig, zo niet onmogelijk, om cijfermatig een betrouwbaar beeld te geven van het aantal vrouwen dat hun kind heeft afgestaan ter adoptie. FIOM schat op haar website dat vijftienduizend à twintigduizend vrouwen hun kind hebben afgestaan sinds de invoering van de adoptiewetgeving. Dit kunnen zowel ongehuwde als gehuwde dan wel gescheiden vrouwen zijn. Het aantal individuele afstandsmoeders is kleiner dan het aantal afgestane kinderen, omdat sommige vrouwen meerdere kinderen af hebben gestaan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Raad voor de Kinderbescherming, Memo Geschiedenis van de archiefvormer, 2011.

<sup>2</sup> WODC/Radboud Universiteit, Beklemd in de scharnieren van de tijd – Beleid, praktijk en ervaringen van afstand ter adoptie door niet-gehuwde moeders in Nederland tussen 1956 en 1984 (2017).



Deze jaren staat adoptie volop in de maatschappelijke belangstelling. Op dit moment doen twee commissies onderzoek:

#### **Onderzoek Afstand en adoptie in Nederland tussen 1956-1984**

De overheid wil meer duidelijkheid over de situaties van de moeders die afstand deden van hun kind tussen 1956 en 1984.<sup>3</sup> En over de situaties van de vaders, kinderen, adoptieouders en de rol van de overheid. De overheid wil hiervan leren en als dat nodig is regels en afspraken aanpassen over bijvoorbeeld adoptie. Het Verwey Jonker Instituut doet daarom een onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC). Het onderzoek loopt tot eind 2020. De resultaten worden in februari 2021 bekend gemaakt.

#### **Onderzoek Interlandelijke Adoptie in het verleden**

De *commissie onderzoek interlandelijke adoptie in het verleden* heeft tot taak onderzoek te doen naar de feitelijke gang van zaken rondom oude adopties vanuit het buitenland en de rol van de Nederlandse overheid daarbij. In eerste instantie zal de commissie zich richten op Brazilië, Colombia, Indonesië, Sri Lanka en Bangladesh.

### **1.3 Onderwerp en vragen**

Dit rapport gaat over de stagnatie in de overbrenging van de adoptiedossiers van de RvdK naar het NA. De inspectie heeft zich vooral gericht op de binnenlandse en minder op de interlandelijke adoptiedossiers. Het rapport geeft antwoord op de volgende vraag:

*Hoe kan, gegeven alle betrokken belangen, de Archiefwet 1995 worden nageleefd?*

Deelvragen zijn:

- Wat zijn de relevante kaders in wet- en regelgeving?
- Wat is de staat van het beheer en de inhoud van de adoptiedossiers?
- Wat zijn de precieze bezwaren van de RvdK tegen overbrenging van de binnenlandse adoptiedossiers naar het Nationaal Archief?
- Wat is het standpunt van het Nationaal Archief in deze?
- Welke oplossingsrichtingen zijn verkend om tot overbrenging te komen?

### **1.4 Inspectiemethode**

De inspectie bestond uit het voeren van gesprekken met medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, het Nationaal Archief en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast bestonden de werkzaamheden uit de bestudering en de verwerking van schriftelijke informatie (interne stukken, openbare publicaties en websites) en het bestuderen van veertig (meest binnenlandse) adoptiedossiers. Ook is jurisprudentie rond het recht op afstammingsinformatie bestudeerd. Het resultaat hiervan is afgestemd met juristen van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Dit rapport beschrijft ook de kaders, dossiervorming en inzage van dossiers bij rechtbanken en particuliere instellingen met betrekking tot adopties. Deze organisaties hebben we

---

<sup>3</sup> Ibidem.

niet bezocht. De focus van het onderzoek ligt in verband met het overschrijden van de overbrengingstermijn op dossiers van voor het jaar 2000.

### **1.5 De Adviescommissie Justitie en Veiligheid**

Sinds oktober 2019 bestaat de commissie advies informatiehuishouding van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De commissie heeft tot taak om, gevraagd en ongevraagd, de minister te adviseren ten behoeve van de betrouwbaarheid, toegankelijkheid en toekomstbestendigheid van de informatiehuishouding van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De eerste te behandelen adviesvraag is een vraag van de Raad voor de Kinderbescherming over de bewaartermijn van adoptiedossiers (zie paragraaf 1.1). De Inspectie heeft gezien de overlap in onderwerp haar conclusies met de adviescommissie gedeeld. De commissie zal naar verwachting na de Inspectie rapporteren.

### **1.6 Opzet Rapport**

Dit rapport geeft in hoofdstuk 2 de kaders voor het beheer, bewaren, overbrenging en inzage van adoptiedossiers. Hoofdstuk 3 gaat in op de inhoud van de dossiers en het inzagebeleid door alle betrokken organisaties. Tenslotte geeft het hoofdstuk inzicht in de oplossingsrichtingen die zijn verkend.



## 2 Kaders

Dit hoofdstuk gaat over de kaders die van toepassing zijn bij dit onderzoek naar adoptiedossiers. We beschrijven welke taken en verantwoordelijkheden de RvdK en het Nationaal Archief ten opzichte van de adoptiedossiers hebben. Ook gaan we in op andere organisaties die ook archief hebben gevormd over adoptie (dat deels overlapt met het archief van de RvdK). We beschrijven ook hoe er met bewaren en vernietigen van adoptiedossiers moet worden omgegaan. Daarna beschrijven we welke eisen er zijn gesteld aan overbrenging van archieven en hoe de eisen ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, bij inzage, zich tot de adoptiedossiers verhouden. Dit hoofdstuk eindigt met een beschrijving van relevante jurisprudentie over het recht op afstammingsinformatie.

### 2.1 Actoren adoptiedossiers

De eindverantwoordelijkheid voor archivering, het zorgdragerschap, is bepaald in de Archiefwet 1995. De volgende actoren hebben verantwoordelijkheden ten aanzien van de Archiefwet 1995.

<b>Zorgdragerschap en de Archiefwet</b>		
	<b>Archiefwet van toepassing</b>	<b>Zorgdrager</b>
RvdK	Ja	Ministerie van JenV
Nationaal Archief Rijksarchiefbewaarplaatsen	Ja	Ministerie van OCW
Rechtspraak	Ja	Besturen gerechten
Particuliere Instellingen	Nee	Niet van toepassing

Tabel 1 Beschrijving van eindverantwoordelijkheid bij organisaties waarop de Archiefwet van toepassing is

#### **De Raad voor de Kinderbescherming**

De Raad voor de Kinderbescherming is een dienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De Raad voor de Kinderbescherming had als rechtsvoorgangers de Voogdijraden en de Raden voor de Kinderbescherming. De Voogdijraden werden ingesteld bij de Burgerlijke Kinderwet uit 1901. Ze waren gevestigd in ieder arrondissement. In 1956 werden de Voogdijraden omgedoopt tot Raden voor de Kinderbescherming (Stb. 602/1954). In 1996 (Stb. 328 en 329) werd de organisatie ingrijpend gewijzigd. In plaats van de 19 Raden voor de kinderbescherming kwam er 1 Raad voor kinderbescherming. Deze Raad was gevestigd te Utrecht. Onder die ene Raad ressorteerden 5 ressortbureaus (in ieder hofressort een) en ongeveer 40 werkeenheden. De RvdK werd ondersteund door een hoofdkantoor. Sinds 2015 staat de RvdK onder leiding van een landelijke directie, heeft hij een landelijke staforganisatie (gevestigd in Den Haag) en is werkzaam in tien regio's. Inmiddels is er sprake van een algemeen directeur die wordt bijgestaan door vijf directeuren en zijn de regio's vervangen door gebieden. Binnen deze gebieden zijn er verschillende locaties die de wettelijke taken van de RvdK uitvoeren. De taken en bevoegdheden van de RvdK worden geregeld via het Burgerlijk Wetboek en lagere wet- en regelgeving. De voornaamste taak van de Raad voor de Kinderbescherming is het

optreden als adviseur van de rechter en andere overheden inzake de maatregelen van kindbescherming en het jeugdstrafrecht. Op de zorg en het beheer van de dossiers is de Archiefwet 1995 volledig van toepassing.

### **Ministerie van Justitie en Veiligheid**

De RvdK valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van JenV, en wel de Minister voor Rechtsbescherming. Deze minister is voor de Archiefwet eindverantwoordelijk.

### **Het Nationaal Archief en rijksarchiefbewaarplaatsen**

De archieven van overheidsorganisaties van de centrale overheid die blijvend te bewaren zijn komen twintig jaar na afsluiting van de dossiers bij het Nationaal Archief of een regionale rijksarchiefbewaarplaats terecht (zie voor dit aspect paragraaf 2.3). Het Nationaal Archief (NA) is een agentschap van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het Nationaal Archief is de centrale bewaarplaats van de archieven van de centrale overheid. Het bewaart ook archieven van personen en particuliere instellingen met een belangrijke rol in de geschiedenis van Nederland. Het Nationaal Archief voert naast het beheer van archieven wettelijke taken uit zoals het begeleiden van overbrenging van archieven.

### **Rechtspraak**

De rechtbanken en gerechtshoven hebben een belangrijke rol bij de adoptie van een kind. De rechter beslist over het doorgaan of terugdraaien van een adoptie. De besturen van de gerechten zijn belast met de zorg voor de eigen overheidsinformatie.

### **Particuliere instellingen**

In het verleden zijn afstandsmoeders bij de afstand van hun kind vaak begeleid door particuliere organisaties. Deze organisaties waren bijvoorbeeld tehuizen voor ongehuwde moeders, waar de moeders voor de geboorte verbleven. FIOM is een van die organisaties, deze instelling speelt een belangrijke rol bij het zoeken naar informatie over afstand. FIOM bezit inmiddels niet alleen de eigen dossiers, maar beheert ook afstandsdossiers van moederhuis Valkenhorst (voorheen Moederheil) en moederhuis de Vroedvrouwenschool. Dit zijn particuliere archieven waarop de Archiefwet 1995 niet van toepassing is. FIOM beheert niet alle afstandsdossiers. Deze zijn op verschillende plekken in Nederland aanwezig.

## **2.2 Bewaren en vernietigen van adoptiedossiers**

Selectie en vernietiging van archiefbescheiden van de overheid mag uitsluitend plaatsvinden op grond van de bewaartermijnen opgenomen in een vastgestelde en geldende selectielijst. De Archiefwet verbiedt voortijdige vernietiging van archiefbescheiden of vernietiging zonder selectielijst maar verplicht ook tot vernietiging nadat de bewaartermijn is verstreken (Aw artikel 5, Ab artikelen 2, 3, 4 en 5). Het bepalen van een bewaartermijn of het wijzigen daarvan vindt plaats op basis van het vigerende selectiebeleid en in overleg tussen de zorgdrager, de algemene rijksarchivaris en een externe deskundige. In dit overleg wordt bepaald, desgewenst met aanvullende inbreng van geschiedkundigen, welke archieven van waarde worden geacht voor de toekomst. De algemene rijksarchivaris waarborgt daarbij het historisch-maatschappelijk belang van archieven. De formele vaststelling van een selectielijst van een ministerie gebeurt bij vaststellingsbesluit ondertekend

door het desbetreffende ministerie en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

<b>Bewaartermijnen adoptiedossiers</b>		
	<b>Selectielijst</b>	<b>Bewaartermijn adoptiedossiers</b>
RvdK	<i>selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein Justitiële Jeugdzorg over de periode 1945–2000</i>	Permanent te bewaren
Rechtspraak	<i>selectielijst voor de neerslag van de handelingen beleidsterrein Rechterlijke macht vanaf 1950</i>	Permanent te bewaren
FIOM	Niet van toepassing	100 jaar
Andere particuliere instellingen	Niet van toepassing	onbekend

Tabel 2 Beschrijving van bewaartermijn adoptiedossiers bij verschillende organisaties

### **Raad voor de Kinderbescherming**

Voor 1987 hanteerde de RvdK een bewaartermijn van 30 jaar voor adoptiestukken. Hierdoor zijn er dossiers van voor 1957 (met name over afstand) vernietigd. In 1987 is de bewaartermijn omgezet naar blijvend bewaren. Sinds 2005 beschikt de RvdK over een vastgestelde selectielijst waarin deze bewaartermijn formeel is bekrachtigd. Op 12 december 2005 is de selectielijst *voor de neerslag van de handelingen van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein Justitiële Jeugdzorg over de periode 1945–2000* vastgesteld door de minister van OCW en de minister van VWS (Stcrt. 2006, 41). In deze selectielijst is voor de handelingen die betrekking hebben op adoptiezaken de waardering blijvend bewaren toegekend. Deze stukken worden bewaard in verband met de (mogelijke) vraag naar afstammingsgegevens. En het feit dat een geadopteerd kind de adoptie na zijn meerderjarigheid kan laten herroepen. Met name handeling 204: *Het uitvoeren van een raadsonderzoek en het adviseren van de rechter i.v.m. een adoptie of de herroeping daarvan* is van toepassing op deze casus. De RvdK is inmiddels van mening dat de bewaartermijn voor adoptiedossiers niet permanent, maar 100 jaar moet zijn (zie paragraaf 3.5.9).

### **Rechtspraak**

De rechterlijke macht beschikt over de selectielijst *neerslag handelingen beleidsterrein Rechterlijke macht vanaf 1950*. In deze lijst zijn enkele handelingen met betrekking tot adoptie opgenomen. De selectielijst Rechterlijke Macht sluit afstammingsgegevens die niet in andere administraties te vinden zijn, zoals adoptiedossiers, nadrukkelijk uit van vernietiging.

### **Particuliere instellingen**

FIOM bewaart originele dossiers afhankelijk van de aard van het dossier 10 of 100 jaar. Dossiers aangemaakt ten behoeve van zoekacties worden na sluiting 10 jaar bewaard. Afstandsdossiers van FIOM en afstandsdossiers die FIOM beheert worden

100 jaar bewaard. Er is niet onderzocht welke bewaartermijnen de andere particuliere instellingen hanteren.

### 2.3 Overbrenging van adoptiedossiers

De Archiefwet stelt eisen aan de overbrenging van archieven (Aw Artikelen 12-17 en 45 en Ab artikelen 9-10). Een overheidsorganisatie moet archiefbescheiden die niet vernietigd mogen worden na 20 jaar overbrengen naar een archiefbewaarplaats. Alleen in bijzondere gevallen mogen archiefbescheiden eerder of later worden overgebracht. Organisaties van de centrale overheid moeten hun archiefbescheiden overbrengen naar een Rijksarchief. Als de functies van een organisatie zich over het hele land uitstrekken, moet het archief worden overgebracht naar het Nationaal Archief in Den Haag. In andere gevallen moet het archief naar een van de 12 Rijksarchieven in de provinciehoofdsteden. De zorgdrager moet over de overbrenging tijdig overleggen met het betreffende Rijksarchief. Bij overbrenging kan de zorgdrager beperkingen aan de openbaarheid stellen (zie paragraaf 2.4). Bij overbrenging van archieven van de centrale overheid verschuift de verantwoordelijkheid voor de archiefbescheiden. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) neemt de verantwoordelijkheid voor die archieven over.

In principe worden de adoptiedossiers van de RvdK en de rechtspraak overgebracht naar de regionaal historische centra (RHC's), omdat deze organisaties over het hele land verspreid waren. Voor wat betreft de RvdK archieven is dit echter onderwerp van gesprek tussen de directeurs van het NA en de RvdK. Misschien wil men alle dossiers naar het NA overbrengen. Argument hiervoor is dat anders dossiers over een persoon verspreid over het land kunnen liggen. Een persoon kon immers door meerdere locaties worden behandeld, bijvoorbeeld vanwege een verhuizing, elke locatie legde een eigen dossier aan.

### 2.4 Openbaarheid, openbaarheidsbeperkingen en inzage van archief na overbrenging

Voorafgaand aan overbrenging zijn archieven bij een archiefvormer raadpleegbaar onder het regime van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) en, bij een verzoek om inzage in persoonsgegevens, de (U)AVG als opvolger van de Wet bescherming persoonsgegevens. Voor de werkwijze van de RvdK en het raadplegen van afstammingsinformatie zie de toelichting onder 3.3. Na overbrenging naar een archiefbewaarplaats geldt het regime van de Archiefwet. Archieven zijn in de regel openbaar, te raadplegen door eenieder. Dit geldt tenzij er beperkingen op de openbaarheid van een archief zijn gesteld. De verschillende gronden voor beperking zijn in de Archiefwet vermeld. Voor de dossiers van de Raad voor de Kinderbescherming is vooral de grond 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' relevant (Aw art. 15 lid 1 onder a). Deze grond beoogt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van levende (en identificeerbare) personen te voorkomen. Na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats stelt de zorgdrager die archief overbrengt de openbaarheidsbeperkingen vast. De maximale termijn van een beperking is in principe 75 jaar na afsluiting van een dossier (Aw art. 15 lid 4). Vaak wordt bij persoonsdossiers ook een termijn van 100 jaar na de geboorte van een persoon gehanteerd. De termijn van 75 jaar kan onder de huidige wet slechts worden verlengd door een besluit van de minister van OCW.

De beperkingen aan de openbaarheid van een archief houden in dat het beperkt raadpleegbaar is. Het kan onder voorwaarden worden ingezien. Daarbij wordt rekening gehouden met de gestelde openbaarheidsbeperkingen. Voor een persoonsdossier geldt dat het kan worden ingezien in met name deze situaties:

- Inzage door een betrokkene: de persoon wiens dossier het betreft (met bewijs dat men de persoon in kwestie is);
- Inzage met een bewijs van overlijden van de persoon wiens dossier het betreft;
- Inzage met toestemming van de persoon wiens dossier het betreft;
- Inzage ten behoeve van wetenschappelijk, historisch of statistisch onderzoek. Hieraan worden voorwaarden verbonden zoals voorwaarden aan de verwerking van persoonsgegevens in publicaties.

Bovenstaande bepalingen gelden volgens de website van het Nationaal Archief voor dossiers die bijzondere, strafrechtelijke of andere gevoelige persoonsgegevens bevatten. Wanneer er slechts sprake is van gewone persoonsgegevens, kan men een dossier inzien na daartoe een verzoek bij de archiefbewaarpplaats te hebben gedaan.<sup>4</sup>

Archiefbewaarpplaatsen verlenen, na goedkeuring van het verzoek tot inzage, inzage in het hele archiefstuk (in de praktijk tot heden doorgaans: een papieren dossier) of in een aantal documenten uit het archiefstuk.<sup>5</sup> Verzoeker kan dan het archiefstuk of de documenten inzien op de studiezaal van de archiefbewaarpplaats. Deze werkwijze is conform een zogeheten 'documentstelsel', waarin documenten in hun totaliteit ter inzage worden gegeven (in tegenstelling tot het 'informatiestelsel' van de Wob). Deze werkwijze is bevestigd door een uitspraak van de Raad van State in 2017 (8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620). Daarnaast geven archiefbewaarpplaatsen ook soms inzage in kopieën uit een beperkt openbaar archiefstuk of documenten daaruit, waarin zij gevoelige passages weglakken. Vaak heeft dit te maken met de privacy van derden. Bij het Nationaal Archief is het gebruikelijk om het volledige en authentieke archiefdossier ter inzage te geven, zonder dit verder onder te verdelen of informatie gedeeltelijk onleesbaar te maken. Hiervoor zijn twee redenen bekend, die van meer praktische aard zijn. Enerzijds vergt de alternatieve werkwijze (informatiestelsel) meer werk dan de behandeling van een inzageverzoek conform het documentenstelsel. Anderzijds wordt aangegeven dat de afweging om delen al dan niet af te schermen zo complex is dat hier makkelijk fouten kunnen worden gemaakt: je schermt dan te veel of juist te weinig informatie af.

Er is in de uitvoering enige aandacht besteed aan het verschijnsel 'combidossiers', dat wil zeggen dossiers die in de kern betrekking hebben op meer dan één persoon. Het NA heeft aangegeven dat het voor gezinsdossiers in rechtbankarchieven gedurende een bepaalde periode een bepaald beleid had: het NA gaf geen toestemming voor inzage tenzij alle betrokkenen instemden. De aanvrager moest die toestemming regelen. Het bleek in praktijk bijna altijd onmogelijk om die toestemming te verkrijgen. Dan gaf het NA geen inzage in het dossier maar een samenvatting van de feiten. In 2012 is dat beleid ingetrokken onder verwijzing naar

<sup>4</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/inzage-in-beperkt-openbaar-archief#collapse-1124>

<sup>5</sup> Deze informatie over de werkwijze van archiefbewaarpplaatsen komt m.n. uit het rapport *Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief* door Ape onderzoek & advies (<https://st2.ning.com/topology/rest/1.0/file/get/3578901675?profile=original>).



de praktijk bij de rechtbank: daar kunnen alle direct betrokkenen inzage krijgen in zo'n gezinsdossierdossier.

Blijkens een artikel uit 2015<sup>6</sup> geldt of gold een dergelijke werkwijze ook voor combidossiers uit het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging bij het NA. Inzage was alleen mogelijk ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wanneer de aanvrager het overlijden kon aantonen van alle veroordeelden waar het dossier betrekking op had. Een dergelijke werkwijze wordt moeilijker wanneer een dossier in de kern betrekking heeft op een grotere groep mensen of een groep die minder duidelijk is beschreven.

Degene die archieven inziet wordt zelf ook verantwoordelijk geacht voor een goed gebruik van de daarin voorkomende persoonsgegevens, zonder schade voor de levenssfeer van personen.

Bovenstaande werkwijze beoogt rekening te houden met de AVG: aan de eisen van de AVG wordt invulling gegeven bij uitvoering van de Archiefwet. Overigens zijn de persoonsgegevens die zich in papieren archieven bevinden niet altijd persoonsgegevens in de zin van de AVG. Papieren archieven vormen weliswaar gestructureerde bestanden (cf. AVG art. 4), maar ze zijn slechts gestructureerd op het niveau van categorieën documenten (dossiers) en zijn niet altijd op naam of ander persoonsgegeven toegankelijk. Dit houdt in dat binnen dossiers zich grotendeels niet-geïdentificeerde persoonsgegevens bevinden.

## 2.5 Jurisprudentie rond inzage in adoptiedossiers

In paragraaf 2.4 is duidelijk geworden dat in de uitvoeringspraktijk nader invulling is gegeven aan het kader van de Archiefwet, daarbij rekening houdend met andere wetgeving en jurisprudentie. Voor wat betreft inzage in adoptiedossiers is de volgende jurisprudentie relevant. Deze preciseert het recht op afstammingsinformatie. Afstammingsinformatie geeft informatie over het bloedverwantschap in de neerdalende lijn.

Op basis van het *Verdrag inzake rechten van het kind* en het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM) (art. 8) heeft iemand recht op kennis van zijn familie. In jurisprudentie is invulling gegeven aan het recht van een persoon op inzage in zijn afstands- en adoptiegegevens.<sup>7</sup>

Kennis van gegevens die iemand inzicht kunnen geven in zijn achtergrond wordt beschouwd als van vitaal belang voor een persoon. Er is niet bepaald in wet of jurisprudentie op welke gegevens iemand concreet recht geeft. De jurisprudentie geeft wel een globale richtlijn. Zo is bijvoorbeeld duidelijk dat het recht meer behelst dan kennis van de namen van je genetische ouders.<sup>8</sup>

Het recht op afstammingsinformatie is niet absoluut. Het wordt begrensd door het recht op privacy (eveneens gebaseerd op EVRM art. 8). Het recht op afstammingsinformatie moet wijken voor de rechten en vrijheden van anderen wanneer deze in het gegeven geval zwaarder wegen: er vindt een belangenafweging

<sup>6</sup> 'Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', door M. van de Kamp, *Archiefbeheer* 2015.

<sup>7</sup> M.n. deze uitspraken: Valkenhorst arresten: zie NJ 1994, 608, Gaskin arrest: EHRM, 07-07-1989, zie NJ 1991, 659. Zie ook de scriptie 'Afstammingsinformatie: een recht?' door J. van de Plas, <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=116156>.

<sup>8</sup> Zaak Jeroentje, HR 22 december 1995, NJ 1996, 419.

plaats. Bij deze belangenafweging moet rekening worden gehouden met alle relevante, concrete omstandigheden van het specifieke geval. De rechten van derden kunnen worden gerespecteerd door ze te vragen om toestemming voor inzage, blijkt uit het Gaskin arrest (EHRM 7-7-1989). Weigert een derde toestemming, dan moet bepaald worden op welke gegevens iemand desondanks recht heeft in het kader van het recht op afstammingsinformatie.

Het recht op privacy beschermt niet alleen 'willekeurige' derden die in dossiers voorkomen, zoals hulpverleners, maar ook de biologische vader en moeder zelf. Doorgaans heeft een kind wel recht op afstammingsinformatie in de zin van persoonsidentificerende gegevens van zijn ouders. Kennis van de identiteit van een ouder kan echter in bepaalde omstandigheden geweigerd worden. Dit gebeurde voor wat betreft kennis van de biologische vader in een zaak bij het hof Arnhem (Hof Arnhem, 8 maart 1996 en 10 mei 1994, *NJ* 1996, 467). Verwekking en geboorte waren een traumatische ervaring voor de moeder geweest; haar recht op privacy prevaleerde.

Wanneer iemand inzage krijgt in zijn afstammingsinformatie, is dit (behoudens toestemming om meer te zien) afgebakende informatie. Het recht op afstammingsinformatie geeft geen recht op absolute en onbegrensde inzage in volledige dossiers. In ieder geval niet gedurende het leven van derden. Dit blijkt expliciet uit het bepaalde rechterlijke uitspraken.<sup>9</sup>

Het EVRM, en de uitleg die daaraan wordt gegeven door het EHRM, werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en dus ook de uitvoering van de Archiefwet.

## 2.6 Conclusies

De archiefwettelijke kaders voor wat betreft het zorgdragerschap, het bewaren en vernietigen en de overbrenging van adoptiedossiers zijn op hoofdlijnen helder. De adoptiedossiers moeten conform een vastgestelde selectielijst blijvend bewaard worden. Na twintig jaar moeten deze dossiers worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Daar wordt inzage gegeven in de dossiers binnen de kaders van de Archiefwet. Deze kaders zijn nader ingevuld door middel van eigen beleid van archiefbewaarplaatsen en jurisprudentie. Een betrokkene kan op grond van de huidige werkwijze doorgaans zijn volledige dossier inzien. Voor wat betreft de inzage in de adoptiedossiers is er echter relevante Nederlandse en Europese jurisprudentie waaruit blijkt dat een betrokken kind geen absoluut recht heeft op onbegrensde inzage in zijn afstand- en/of adoptiedossier. Recht op informatie versus recht op privacy moeten bij een verzoek om inzage worden afgewogen, mede in het licht van de omstandigheden van het geval. Bij toepassing van de Archiefwet moet rekening worden gehouden met deze uitspraken van zowel de Nederlandse rechter als het EHRM.

Naast de RvdK zijn er andere organisaties, zoals rechtbanken en particuliere instellingen, die dossiers in relatie tot afstand en adoptie hebben gevormd. In het volgende hoofdstuk is de manier waarop zij omgaan met de dossiers beschreven.

---

<sup>9</sup> Zie m.n. het Gaskin arrest en de uitspraak in het Valkenhorst arrest (HR 15-04-1994), dat betrekking heeft op afstammingsgegevens: zie ook de explicitering in ECLI:NL:RBSHE:1994:AH4739 (KG 1994, 397).



## 3 De casus

In de bovenstaande paragrafen is duidelijk geworden welke kaders er gelden voor de adoptiedossiers. De kaders zijn over het algemeen helder. Waarom is er dan toch stagnatie bij overbrenging? Dat heeft te maken met de specifieke inhoud van de binnenlandse adoptiedossiers en het inzagebeleid na overbrenging. De Raad voor de Kinderbescherming vindt dat er na overbrenging onvoldoende rekening wordt gehouden met de bescherming van de privacy van met name afstandsmoeders. Dit hoofdstuk gaat daarom in op de inhoud van de dossiers. Welke informatie bevatten deze dossiers, van welke personen? Waar bevinden de dossiers zich en hoe zijn ze toegankelijk? De bevindingen zijn deels afkomstig uit de waarneming ter plaatse van de Inspectie. Deze waarneming betrof dossiers van de verschillende locaties van de RvdK, uit de periode jaren '50 - jaren '90.<sup>10</sup> Ook behandelen we kort de dossiervorming bij de andere organisaties die afstand- en/of adoptiedossiers hebben gevormd. Daarna gaan we uitgebreid in op de manier waarop alle partijen inzage verlenen in de dossiers. Hierbij besteden we aandacht aan het specifieke aspect van inzage van adoptiedossiers, namelijk het recht op afstammingsinformatie. Tenslotte behandelen we de discussiepunten en oplossingsrichtingen die de afgelopen jaren door de RvdK en het NA zijn verkend om te zien of deze volgens de Inspectie binnen de kaders van de Archiefwet kunnen worden verwezenlijkt.

### 3.1 De afstand- en adoptiedossiers van de RvdK

Sinds 1956 worden door de RvdK adoptiedossiers gevormd.<sup>11</sup> De RvdK heeft ook enkele oudere adoptiedossiers (van rechtsvoorgangers) in beheer.

Om te verwijzen naar deze dossiers hanteert de RvdK ook het acroniem ASAA. ASAA staat voor de volgende onderdelen:

- Afstand
- Screening pleeggezin
- Screening buitenlandskind ter adoptie
- Adoptie
- Afstamming

Niet alle ASAA onderdelen komen bij elke adoptie voor. Hieronder gaan we nader in op de manier waarop de onderdelen in de dossiers terugkeren.

#### Beheer en aantallen

In 2007 is een groot deel van de afgesloten adoptiedossiers van de RvdK samengebracht naar de archiefbewerkingsorganisatie voor de rijksoverheid, Doc-

---

<sup>10</sup> De Inspectie heeft 40 adoptiedossiers bekeken met geografische spreiding (dossiers van alle locaties van de RvdK) en datumspreiding (geboortejaren uit de periode ca. 1945-1995 en behandelperiode jaren '50-jaren '90). De focus lag daarbij op dossiers van binnenlandse adopties. Gezien het geraadpleegde aantal dossiers is er geen sprake van een representatieve steekproef. De inzage leidde wel tot waarnemingen, die in dit hoofdstuk zijn weergegeven.

<sup>11</sup> Omdat is gebleken dat binnenlandse adoptiedossiers niet goed zijn te onderscheiden in afzonderlijke subcategorieën 'afstandsdossiers' en 'adoptiedossiers' spreken we in dit rapport van 'adoptiedossiers'.

Direkt (locatie Winschoten). Ze zijn door Doc-Direkt bewerkt en zijn ook nu nog in beheer bij Doc-Direkt. Het gaat om totaal 800 meter archief.

**Aantallen Adoptiedossiers:**

voor 1970: 15.730

1970-2000: 47.871

2000-2016: 46.871.

### **Dossiervorming**

De dossiervorming vindt tot nu toe op papier plaats, in de onderzochte periode geheel en later in ieder geval gedeeltelijk.<sup>12</sup> Voor 2006 was de dossiervorming door de RvdK niet uniform vanwege lokale aansturing. Deze werd per locatie en per medewerker verschillend ingericht. Wel is het steeds zo dat, als er sprake was van meerdere kinderen in een gezin, deze door de RvdK in een dossier bijeen werden gebracht: er was sprake van zogenoemde gezinsdossiers. Zulke gezinsdossiers komen vaak voor in het archiefblok. De informatie in gezinsdossiers is niet per persoon gescheiden. Scheiding van de informatie over de afzonderlijke kinderen via tabbladen binnen de dossiers kwam alleen bij één locatie voor. Documenten zijn over het algemeen chronologisch geordend binnen een dossier.

### **Inhoud van de dossiers**

Er zijn grofweg twee typen adoptiedossiers te onderscheiden:

1. Binnenlandse adoptiedossiers (inclusief afstand door de biologische moeder)
2. Interlandelijke adoptiedossiers

Voor allebei de varianten geldt dat de inhoud van deze dossiers niet uniform is. Dat heeft te maken met:

- de tijd waar een archief is gevormd;
- de archiefvorming per locatie en regio;
- het feit dat adoptie per kind een ander proces kan zijn, waar verschillende actoren bij zijn betrokken.

In alle binnenlandse en interlandelijke adoptiedossiers is in ieder geval informatie opgenomen over het kind en de adoptieouders. In alle binnenlandse adoptiedossiers is tevens informatie opgenomen over de biologische moeder. In interlandelijke adoptiedossiers kan de naam van de biologische moeder voorkomen alsmede enige aanvullende informatie over haar. Het komt regelmatig voor dat dossiers ook (bijzondere) persoonsgegevens bevatten van bijvoorbeeld (half)broers of (half)zusjes, pleegouders en aanverwante familie.

De dossiers bevatten in ieder geval dit type stukken:

- Aanwijzing voogdij of opname buitenlands kind;
- Screening adoptieouders met gegevens over uiterlijk, karakter, hobby's, werk achtergrond, godsdienst, familie, vrienden en informatie van informanten;

---

<sup>12</sup> Vanaf 2007 zijn de dossiers naast papier ook digitaal. Zij zijn opgenomen in het systeem KBPS. De dossiervorming is sinds 2007 meer uniform. Vanaf 2007 is er sprake van individuele kinddossiers waarin informatie met betrekking tot één kind is opgenomen. Via KBPS is het mogelijk relaties tussen kinddossiers te leggen.

- Vonnis van adoptie;
- Administratieve stukken;
- Facturen ziektekosten (soms).

Sommige dossiers bevatten ook een verzoek om afstammingsinformatie door het afgestane en geadopteerde kind of bijvoorbeeld zijn (half/pleeg)zus of broer. Zo'n verzoek is toegevoegd aan een bestaand adoptiedossier of bepaalde stukken zijn uit een bestaand dossier gelicht om een nieuw dossier te vormen aan de hand van het afstammingsverzoek.

### **Binnenlandse adoptiedossiers: Afstand en adoptie**

De binnenlandse adoptiedossiers zijn niet goed te onderscheiden in afzonderlijke subcategorieën 'afstandsdossiers' en 'adoptiedossiers'. Soms zijn de afstandsdossiers integraal onderdeel van het adoptiedossier. De meeste dossiers bevatten een combinatie van afstand- en adoptiegegevens. Dit verandert niet in de loop van de waargenomen periode (jaren '50 - jaren '90).

Dit betekent dat informatie over de afstand door de moeder onderdeel is van elk dossier, ook wanneer het dossier voornamelijk op de adoptie betrekking heeft. In de dossiers komen voor: verslagen over de achtergrond van de afstand, bijvoorbeeld van instellingen die de moeder hebben begeleid, naam en gegevens van de familie en hun achtergrond. Alle dossiers bevatten in ieder geval een samenvatting van het verhaal van de moeder met een situatie- en karakterschets.

In een aantal gevallen bevatten de dossiers de naam en achtergrond van de biologische vader.

Daarnaast bevatten de dossiers ook informatie over de adoptie en het adoptiegezin. De dossiers waarin de adoptie voorkomt bevatten altijd in ieder geval een situatie- en karakterschets van het adoptiegezin. Deze omvat tot een bepaalde periode ook de mening van vrienden en familie over het adoptiegezin en de voorgenomen adoptie.

Het verschijnsel 'gezinsdossiers' betekent voor dossiers van binnenlandse afstand en adoptie het volgende: er zijn gezinsdossiers waarin twee (of meer) kinderen van verschillende afstandsmoeders zijn geadopteerd door één adoptiefamilie. De gegevens van beide afstandsmoeders zitten dan in hetzelfde dossier. Ook zijn er dossiers waarin de kinderen van één afstandsmoeder (en soms –vader) worden geadopteerd door een of meerdere adoptieparen. Gegevens over de verschillende adoptieouders komen dan voor.

In de dossiers komen ook bijzondere persoonsgegevens voor. Tijdens de waarneming ter plaatse viel het volgende op:

- de religie van de biologische ouders en de adoptieouders wordt in alle dossiers genoemd;
- in een aantal gevallen komen gegevens voor over het seksuele verleden van met name de biologische moeder;
- in een aantal gevallen komen medische/psychologische gegevens voor. Bijvoorbeeld de reden dat het adoptiegezin geen kinderen kan krijgen of een duiding van de toestand van biologische moeder of kind. Uitgebreide rapportage komt echter beperkt voor;

- soms komen strafrechtelijke gegevens voor (bv. van de adoptievader of het kind).

Een aantal dossiers bevat gevoelige gegevens over de biologische moeder of kinderen (en soms over andere familieleden), zoals aanranding, prostitutie, misbruik of ander strafbaar gedrag.

### **De volgende voorbeelden geven een beeld van de inhoud van binnenlandse adoptiedossiers**

Een dossier bevat een adoptie zonder bijzonderheden van een kind na de scheiding van de biologische ouders.

Een dossier begint met een aanvraag voor de adoptie van een afgestaan kind (het dossier gaat in principe over dit kind, maar daar is verder niet veel over opgenomen in het dossier). Het gaat verder over het leven van de afstandsmoeder. Zij heeft na de afstand nog een gezin gevormd. Er is daarna sprake van een ernstig delict in dit gezin. Er waren uit dit huwelijk meerdere kinderen geboren die daarna in een pleeggezin zijn opgenomen. Al deze stukken zitten in 1 dossier.

Een dossier bevat de gegevens van vijf geadopteerde kinderen door een echtpaar. Deze kinderen hebben verschillende biologische ouders. Van één kind zitten er strafrechtelijke stukken in dit dossier.

Een dossier gaat over biologische ouders die na grote strijd afstand hebben gedaan. Het dossier bevat enkele stukken over de adoptieouders. De biologische ouders en het kind zijn uitgebreid onderzocht en beschreven, ook in psychologische rapporten.

Een dossier kunnen we karakteriseren als een afstandsdossier. De pleegouders die uiteindelijk gaan adopteren komen er echter ook in voor. Het bevat uitgebreide rapporten over de achtergrond van de afstand. Het gaat over de intenties van de biologische moeder en hoe de grootouders zich daar toe verhouden. Op een gegeven moment wil de biologische moeder haar kind weer terug. Daar is ook veel correspondentie over. De moeder is zwakbegaafd.

Een dossier bevat bijzondere persoonsgegevens die een rol hebben gespeeld bij de afstand. Een verzoek om afstammingsinformatie zit ook in het dossier. De RvdK heeft gewogen dat de moeder beschermd moet worden bij het geven van afstammingsinformatie. Bepaalde persoonsgegevens worden dus niet vrijgegeven bij het verzoek om inzage.

### **3.2 Documenten en dossiers over adoptie bij andere organisaties**

Er zijn naast de RvdK ook andere partijen die dossiers over adopties hebben gevormd en beheren. Het gaat om de rechtspraak, de RHC's en particuliere instellingen zoals FIOM.

#### **Rechtspraak**

Rechtbankarchieven kunnen ook informatie over adoptie en biologische ouders bevatten. Het gaat om stukken over adoptie en voogdij. De voogdijdossiers worden

gevormd door de kantongerechten. Voogdijregisterkaarten worden, op jaar van meerderjarigheid, bij het kantongerecht bewaard. Het gaat dan om het kantongerecht waaronder de geboorteplaats valt.

De rechtbanken vormen ook adoptiedossiers, bijvoorbeeld wanneer de rechtbank uitspraak doet over de toewijzing van de adoptie.<sup>13</sup> De uitspraak wordt aan de RvdK toegestuurd. In deze dossiers kan de naam van de biologische moeder en misschien die van de biologische vader voorkomen. Ook kan er meer informatie over de afstand in voorkomen. Er is een gedeeltelijke overlap met de dossiers van de RvdK.

### **Regionaal historische instellingen (RHC's)**

Er zijn al dossiers met gegevens over adoptie overgebracht naar het Nationaal Archief en naar de RHC's. Maar de adoptiedossiers van de rechtbank uit Zuid-Holland zijn bijvoorbeeld vernietigd, omdat deze dubbelden met de dossiers bij de Raad voor de Kinderbescherming. In het overgebrachte archief van de rechtbank bevindt zich wel een serie rekesten (verzoeken). Adoptieouders dienden deze rekesten in. Ze bevatten het verzoek aan de rechtbank om de adoptie te legaliseren en de uitspraak van de rechtbank. In deze dossiers is geen informatie aanwezig over biologische ouders.<sup>14</sup>

### **Afstandsdossiers bij particuliere instellingen, zoals FIOM**

Afstandsdossiers kunnen zich bij particuliere instellingen zoals FIOM bevinden, maar ook bij tehuizen voor ongehuwde moeders. De instellingen begeleidden de moeder bij het besluit om afstand te nemen en de uitvoering daarvan.

De daadwerkelijke inhoud van de dossiers verschilt nogal per periode en per instelling. In het rapport *Beklemd in scharnieren van de tijd* staat een beschrijving van de gemiddelde inhoud van FIOM dossiers (gebaseerd op een steekproef): voor de rapporten maakten de bureaus gebruik van voorgedrukte bladen, die bij de intake en verdere gesprekken ingevuld dienden te worden. Op de voorbladen kon de maatschappelijk werker naam, nationaliteit, adres, geboortedatum, geboorteplaats, denominatie, opleiding en beroep van de moeder noteren. Tevens konden deze gegevens van de ouders van de moeder en haar broers en zussen worden genoteerd. Ook was er ruimte voor gegevens over de verwijzende instantie, vordering van de zwangerschap en de verwachte bevalling en of het kind zou worden afgestaan of niet. De dossiers in de steekproef bevatten ook een rapportage van de maatschappelijk werker over de gehele afstandsprocedure; van het aanmeldingsgesprek tot aan het toevertrouwen van de voogdij over een kind aan de Raad voor de Kinderbescherming. Bovendien zijn doorgaans notities toegevoegd van onder meer vergaderingen, telefoongesprekken en bevindingen van andere hulpverleners zoals de huisarts. Tevens werd de correspondentie tussen de verschillende actoren – FIOM, de Raad voor de Kinderbescherming, andere hulpverleningsinstanties als tehuizen voor ongehuwde moeders, de cliënte, de vader, de familie van de cliënte en derden zoals de huisarts of dominee enzovoorts – normaliter toegevoegd. Ook de juridische documenten en correspondentie ten aanzien van de afstand zitten doorgaans in het dossier.

## **3.3 Inzage in adoptiedossiers**

In hoofdstuk 2 is uitgelegd wat de kaders zijn voor openbaarheid en inzage van informatie van de overheid. In de volgende paragraaf leggen we uit hoe inzage

<sup>13</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/adoptie-in-zuid-holland-1956-1989>

<sup>14</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/adoptie-in-zuid-holland-1956-1989>



gebeurt dan wel is voorzien voor de adoptiedossiers door de verschillende actoren. Daarbij besteden we aandacht aan de manier waarop de betrokken organisaties invulling geven aan het recht op afstammingsinformatie. Dit doen we uitgebreid omdat het belangrijkste meningsverschil tussen de RvdK en het Nationaal Archief betrekking heeft op de wijze waarop het NA inzage zal verlenen in de dossiers. Ook gaan we in op een onderzoek van de Nationale Ombudsman na een klacht over inzage in een gezinsdossier van een rechtbank.

### **Inzage bij de Raad voor de Kinderbescherming**

Omdat de adoptiedossiers nog niet zijn overgebracht wordt de inzage in adoptiedossiers nu door de RvdK afgehandeld. Er zijn ongeveer 100 verzoeken per jaar. Inzage vindt plaats bij zogenoemde ASAA afdelingen, op vier locaties. Op deze locaties zijn gespecialiseerde medewerkers aanwezig voor de inzageverzoeken.

Mensen met afstammingsvragen komen meestal tussen hun veertigste en zestigste levensjaar hun dossier raadplegen, geeft de RvdK aan. De meest voorkomende situatie is dat een kind wil weten wie zijn biologische moeder is. Het kind doet bij de RvdK een verzoek om inzage. De RvdK doet eerst deskresearch. Medewerkers raadplegen het overkoepelende systeem KBPS en vragen dossiers op bij Doc-Direkt. De RvdK raadpleegt ook de Basisregistratie Personen om contact te kunnen leggen met de biologische moeder. De moeder krijgt een brief met de vraag om toestemming voor inzage in het dossier door het kind. Bij geen reactie krijgt de moeder een aangetekende brief. Wanneer de moeder niet reageert volgt er nog een laatste verzoek aan de moeder om binnen een bepaalde termijn te reageren.

Wanneer de moeder niet reageert of geen toestemming geeft, bepaalt de RvdK op basis van het recht op afstammingsinformatie tot welke gegevens het kind toegang krijgt. Het kind krijgt in ieder geval de volgende gegevens van de moeder: naam, geboorteplaats en geboortedatum. Dit volgt volgens de RvdK uit het recht op afstammingsinformatie (zie ook de uitleg in paragraaf 2.5).

Wat het kind naast de basisgegevens te zien krijgt is altijd maatwerk. Het maken van de afweging welke informatie het kind te zien krijgt gebeurt op basis van jarenlange ervaring. Er is geen stuk dat dat precies weergeeft omdat inzageverzoeken en dossiers vaak uniek zijn. Factoren die een rol spelen bij de afweging zijn bijvoorbeeld: de toestemming van de moeder, hoe zeker het is dat de eventueel genoemde vader ook echt de vader is, en allerlei andere omstandigheden. Enkele voorbeelden:

- het kind heeft in principe geen recht op medische gegevens. Er zijn echter omstandigheden waarin het kind toch recht heeft op deze gegevens;
- wanneer de moeder overleden is, dan kan de afweging zijn om meerdere stukken te laten inzien of de genoemde vader op te sporen, om het kind toch van afstammingsinformatie te voorzien.

Gegevens van derde personen kunnen ook worden afgeschermd. Uiteindelijk wordt besloten om een dossier volledig of gedeeltelijk (gelakt) te laten inzien.

Het komt ook voor dat de afstandsmoeder een inzageverzoek doet naar het dossier van haar biologische kind. De afstandsmoeder heeft echter geen recht op informatie over het kind. Het kind moet daarvoor toestemming geven en als het minderjarig is ook de adoptieouders. Inzageverzoeken door de moeder komen minder vaak voor.

Naar interlandelijke adoptiedossiers is nauwelijks vraag. Het kind is vaak op zoek naar zijn biologische ouders: daarover zit nauwelijks informatie in de dossiers van de RvdK. Bij inzage in een dossier is het uitgangspunt dat de betrokkene recht heeft op informatieverstrekking (inzage én afgifte) over de informatie die over hem of haar aanwezig is in dossiers van de RvdK. In de buitenlandse adopties dossier zit – in de meeste gevallen - alleen informatie van de adoptieouders: het rapport van de RvdK wordt opgemaakt op het moment dat het kind nog in het buitenland verblijft. Als de geadopteerde graag informatie wil hebben over zijn adoptieouders dan zullen deze eerst gevraagd worden of zij bedenkingen hebben. Vervolgens wordt er een afweging gemaakt.

### **Inzage bij particuliere instellingen**

Voor dit onderzoek is de werkwijze van FIOM bekeken.<sup>15</sup> Er is niet uitgezocht hoe andere particuliere instellingen inzage verlenen in afstand- en adoptiedossiers. FIOM behandelt volgens haar website inzage op de volgende manier: het afstandsdossier is eigendom van de afstandsmoeder (FIOM of een andere particuliere instelling beheert het). Er staan vaak ook vertrouwelijke, persoonlijke stukken in het dossier. Daarom heeft een geadopteerde niet zonder meer recht op inzage in dit gehele dossier. De organisatie die de inzage regelt dient de afstandsmoeder te vragen of ze toestemming geeft voor inzage door het kind. Als de moeder toestemming geeft krijgt het kind inzage. Als de afstandsmoeder geen toestemming geeft voor inzage, worden door FIOM doorgaans wel de afstammingsgegevens uit het dossier aan het kind verstrekt. Dit is alleen anders als de afstandsmoeder hier zulke zwaarwegende bezwaren tegen heeft, dat deze opwegen tegen het recht op afstammingsinformatie (bijvoorbeeld als haar veiligheid hierdoor in het geding komt). FIOM zal in dit geval een belangenafweging uitvoeren. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal het voorkomen dat een kind geen informatie over afstamming ontvangt. FIOM interpreteert de afstammingsgegevens als volgt:

1. Feitelijke gegevens, zoals identiteit, woon- of verblijfplaats ten tijde van de afstand van de biologische moeder en - indien aanwezig – vader;
2. Medische gegevens die van belang kunnen zijn voor de gezonde ontwikkeling van het kind. Bijvoorbeeld informatie over mogelijke erfelijke afwijkingen bij (één van) de ouders of hun respectievelijke families;
3. Gegevens die een beeld geven van de biologische ouders, zoals kleur ogen en haar, lengte, gewicht, huidskleur, opleiding en beroep;
4. Gegevens die het kind inzicht geven in de overwegingen die hebben geleid tot de beslissing het kind ter adoptie af te staan;
5. Informatie over het eventuele bestaan van (half-)broers en (half-)zussen (feitelijke gegevens zoals genoemd onder lid 1) vallen hier uitdrukkelijk niet onder.

### **Inzage in rechtbankarchieven**

De wijze waarop de rechterlijke macht inzage verleent in adoptiedossiers, die nog niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, is niet nader onderzocht. Er zijn al adoptiedossiers overgebracht naar de rijksarchiefbewaarplaatsen (NA en

---

<sup>15</sup> <https://fiom.nl/afstammingsvragen/zoeken-familie/geadopteerd-zoek/zoeken-nederland#Afstandsdossier>

<https://fiom.nl/afstammingsvragen/geadopteerden/dossierinzage>

<https://fiom.nl/afstammingsvragen/afstandsmoeders/gevolgen-afstand-ter-adoptie-afstandsmoeder>

RHC's). Inzage wordt verleend op basis van de archiefwettelijke bepalingen. De uitvoering daarvan, d.w.z. het concrete inzagebeleid, kan verschillen per archiefbewaarplaats (zie ook paragraaf 2.4).

### **Inzage bij het Nationaal Archief**

Na overbrenging zal inzage in de adoptiedossiers plaatsvinden onder het regime van beperkt openbaar archief. Het NA licht dat als volgt toe: inzage zal gedurende een bepaalde periode alleen onder voorwaarden voor een beperkt groep betrokkenen mogelijk zijn. Bij afstandsdossiers zijn de betrokkenen: het afgestane kind en de moeder die het kind heeft afgestaan. Bij adoptiedossiers zijn de betrokkenen: het adoptiekind en de adoptieouders. Bij een verzoek om raadpleging zal de verzoeker moeten aantonen dat hij een betrokkene is, die toestemming kan krijgen voor raadpleging. Is dat voldoende aangetoond, dan stelt het NA het betreffende dossier ter beschikking. Verder zal raadpleging worden toegestaan indien het gaat om een onderzoek van algemeen belang waarbij wordt aangegeven op welke wijze de persoonsgegevens worden geanonimiseerd.

Raadpleging onder de Archiefwet betekent bij het NA tevens dat het hele dossier (inventarisnummer) ter beschikking wordt gesteld. Gegevens van derden, zoals van (half)broers of (half)zussen, worden niet afgeschermd aangezien ze deel uitmaken van het gehele dossier.

Over de invulling van het recht op afstammingsinformatie stelt het NA het volgende: het NA wijst op het belang van het recht op afstammingsinformatie en vermeldt daarbij dat dit recht niet absoluut is. Het prevaleert doorgaans wel ten opzichte van de privacy van de biologische ouders. Het NA geeft verder aan dat het recht op afstammingsinformatie niet alleen betrekking heeft op kennis van biologische ouders: het heeft ook betrekking op andere familierechtelijke betrekkingen dan die tussen kind en ouder en gaat dan ook om het recht om je familie in bredere zin te kennen (denk aan zussen en broers of grootouders). Het NA wijst daarbij bijvoorbeeld op het volgende citaat:

“Een goede voorlichting over de biologische afstamming kan het kind de vereiste kennis verschaffen over de voor hem/haar van belang zijnde medische aspecten (bijvoorbeeld erfelijke ziekten), juridische aspecten (bijvoorbeeld huwelijksverbod en nauwe bloedbanden; beperkte herroepingsmogelijkheden), sociaal-pedagogische aspecten (de verzorgings- en opvoedingssituatie van het kind voor de adoptie), de genealogische aspecten (wie behoorden tot de oorspronkelijke familie van het kind) enz.”<sup>16</sup>

Het NA verbindt deze zienswijze aan de praktijk om inzage in volledige dossiers te verlenen.

Het Nationaal Archief heeft in 2015 verder gesteld dat het er op lijkt dat in de praktijk bij verzoeken om inzage door het 'afstandskind' verzoekers gegevens van de moeder krijgen ondanks haar bezwaar en dat zij ook gegevens verkrijgen van

---

<sup>16</sup> Mr. M.C. Koens, Groene Serie Personen- en familierecht, 5.4.3 Afstammingsvoorlichting bij: Burgerlijk Wetboek Boek 1, Artikel 227 [Verzoek tot adoptie]. Het NA geeft ook aan dat deze aanname door de rechtbank Leeuwarden in zijn uitspraak van 10 mei 2000 (LJN AA 5749) als overweging is opgenomen. Het is echter van belang om toe te voegen dat het citaat in de oorspronkelijke context betrekking heeft op het recht van elk kind om zijn ouders te kennen: 'De voorlichting van het kind in geval van adoptie dient in verband te worden gebracht met het recht van elk kind om zijn of haar ouders te kennen.'

(half)broers en zussen.<sup>17</sup> Het NA verwijst daarbij bijvoorbeeld naar FIOM die inzage ook breed zou invullen in de praktijk. Als dat zo is, dan vormt de raadpleging onder de Archiefwet geen breuk met hetgeen voor overbrenging de praktijk is, concludeert het NA.

<b>Inzage in afstand- en adoptiedossiers</b>		
	<b>Manier van inzage</b>	<b>Afstammingsgegevens</b>
RvdK/binnenlandse adoptie Inzage door kind	Na toestemming van de moeder krijgt het kind inzage in het dossier. Gegevens van andere personen dan de biologische moeder worden afgeschermd.	Bij weigering van de moeder krijgt het kind afstammingsgegevens. In ieder geval naam, geboortedatum en geboorteplaats van de biologische moeder. Daarnaast maatwerk
RvdK/binnenlandse adoptie Inzage door biologische moeder	Na toestemming van kind krijgt de moeder inzage in het dossier. Gegevens van andere personen dan het kind worden afgeschermd.	Niet van toepassing
RvdK Interlandelijke adoptie	Kind krijgt inzage in dossier na toestemming adoptieouders. Gegevens van andere personen dan het kind worden afgeschermd.	Niet van toepassing
Rechtspraak	Onbekend	Onbekend
FIOM Inzage door kind	Na toestemming van de moeder krijgt het kind inzage in het afstandsdossier. Het kind krijgt geen informatie over het eventuele bestaan van (half) broers en (half) zussen.	Bij weigering van de moeder krijgt het kind afstammingsgegevens zoals: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naam en woonplaats gegevens;</li> <li>• Medische gegevens;</li> <li>• Overwegingen voor afstand;</li> <li>• Gegevens over het uiterlijk van de biologische ouders.</li> </ul>
Het Nationaal Archief Inzage door kind	Kind moet aantonen dat hij of zij het kind is. Inzage in het gehele adoptiedossier inclusief andere personen zoals de adoptieouders en eventuele andere afgestane en geadopteerde kinderen en familie.	Aangezien kind inzage krijgt in volledige dossier, worden afstammingsgegevens niet specifiek bepaald.
Het Nationaal Archief Inzage door biologische moeder	Moeder moet aantonen dat zij de biologische moeder is. Inzage in het gehele adoptiedossier inclusief andere personen zoals de adoptieouders en eventuele	Niet van toepassing

<sup>17</sup> Met verwijzing naar <https://fiom.nl/afstammingsvragen/zoeken-familie>

	andere afgestane en geadopteerde kinderen en familie.	
--	---	--

Tabel 3 Hoe is inzage bij de verschillende instellingen geregeld?

### Onderzoek Nationale Ombudsman

In 2018 publiceerde de Nationale Ombudsman een onderzoek naar een klacht over inzage in een beperkt openbaar archief. Het betreft geen adoptiedossier van de RvdK maar een ondertoezichtstelling (OTS) dossier van een rechtbank. Voor wat betreft de problematiek rond de privacy van de betrokken personen is er een parallel met de onderhavige casus. In 2012 heeft een vrouw (verzoekster) aan het Regionaal Historisch Centrum Limburg (RHCL) gevraagd om inzage in het dossier over haar ondertoezichtstelling (OTS-dossier). Later heeft de zus van verzoekster ook een verzoek tot inzage gedaan in haar OTS-dossier. Verzoekster vertelde dat zij in 2012 alleen inzage heeft gehad in haar eigen gegevens omdat zich in het dossier een omslag bevond met enkel haar eigen gegevens. Voorts vertelde ze dat haar zus in 2016 inzage heeft gehad in het gehele dossier en daarmee dus ook inzage heeft gehad in de omslag met vertrouwelijke medische gegevens van verzoekster, waaronder een psychologische rapportage. Volgens verzoekster heeft haar zus daar zelfs een kopie van laten maken. De verzoekster heeft haar ongenoegen geuit over de manier waarop er met haar privacy was omgegaan en gevraagd om de gegevens apart te archiveren. Het RHCL heeft bij de verzoekster aangegeven dat inzage in gezinsdossiers door waarborgen wordt omkleed (alleen betrokkenen kunnen inzien) maar dat deze betrokkenen, gezien de dossiervorming, dan wel alles te zien krijgen. Zij worden daarbij gewezen op het feit dat de gegevens niet door derden mogen worden ingezien. Het RHCL stelde zich later op het standpunt dat het op deze wijze werkt onder meer naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State (uitspraak van 8 maart 2017 ECLI:NL:RVS:2017:620) waarbij de rechter oordeelde dat het Nationaal Archief terecht een verzoek om inzage op een deel van een beperkt openbaar archief had afgewezen (vergelijk hoofdstuk 2.4 van dit rapport). De stukken vormen nu eenmaal één dossier. De Nationale Ombudsman oordeelde als volgt:

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is het RHCL zich onvoldoende bewust geweest van mogelijke schending van de persoonlijke levenssfeer van verzoekster bij het ter inzage geven van het archiefdossier aan de zus van verzoekster. Deze wijze van omgaan met privacygevoelige informatie getuigt van onvoldoende respect voor het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het vereiste dat grondrechten dienen te worden gerespecteerd, is dan ook geschonden.

### 3.4 Conclusies

De binnenlandse adoptiedossiers hebben altijd betrekking op meerdere personen: het kind, de adoptieouders en de biologische moeder. Daarnaast bevat een dossier vaak gegevens van meer dan één afgestaan of geadopteerd kind en andere familieleden. De informatie is niet gescheiden door middel van bijvoorbeeld tabbladen. Sommige dossiers bevatten zeer gevoelige informatie. Het inzagebeleid in adoptiedossiers zoals uitgevoerd door de RvdK is erop ingericht om te kunnen omgaan met deze situatie. Het inzagebeleid door de RvdK, particuliere instellingen en zoals voorzien door het NA is verschillend. Dit heeft onder meer te maken met

het algemene inzagebeleid van het NA en de interpretatie van de jurisprudentie rond afstammingsinformatie.

Blijkens de relevante jurisprudentie (zoals vermeld in hoofdstuk 2.5) is de standaard werkwijze van het NA bij het verlenen van inzage in archieven onvoldoende zorgvuldig voor het verlenen van inzage met gewogen eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in deze specifieke casus. De werkwijze bij inzage in de adoptiedossiers zou moeten worden aangepast aan het karakter van de dossiers en de weging van het recht op privacy. De Nationale Ombudsman heeft in de casus van het RHCL, die eveneens betrekking had op familiedossiers, geconcludeerd dat bij het verlenen van volledige inzage in deze dossiers onvoldoende rekening is gehouden met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Tenslotte is het ongewenst dat bij het NA en FIOM een ander inzageregime zou gaan gelden voor dit type dossier. Resultaat kan zijn dat een kind dat via FIOM geen toestemming van de moeder krijgt, bij het NA de gegevens kan gaan inzien.

### 3.5 Verkende oplossingsrichtingen

De afgelopen jaren hebben de betrokken partijen, Nationaal Archief en RvdK voor de Kinderbescherming, met het ministerie van JenV op de achtergrond, al diverse oplossingsrichtingen onderzocht en discussiepunten besproken. In de adviesaanvraag van de RvdK aan de Commissie advies informatiehuishouding van het ministerie van Justitie en Veiligheid en in de inspectiegesprekken zijn ook oplossingen en discussiepunten naar voren gekomen. Hieronder staan deze op een rij, met daarbij de conclusies van de Inspectie.

#### 3.5.1 Overbrenging van de adoptiedossiers van buitenlandse kinderen

De RvdK heeft voorgesteld om de dossiers van adoptie van in het buitenland geboren kinderen ('interlandelijke adoptiedossiers') over te brengen, zonder de dossiers van binnenlandse adopties. De RvdK geeft als reden hiervoor dat de dossiers van interlandelijke adopties veel minder worden geraadpleegd. In deze dossiers komen immers minder gegevens voor over de afstamming van het kind. Er zijn ook veel meer interlandelijke adopties dan binnenlandse, dus het betreft een groot deel van het archiefblok. Het NA heeft aangegeven zich niet in dit voorstel te kunnen vinden, gezien de verplichting tot overbrenging.

Het is strikt gezien mogelijk om de dossiers van adoptie van kinderen uit het buitenland te selecteren uit het archiefblok, op basis van de registratiegegevens. Deze oplossingsrichting lost het niet-overbrengen van dossiers van binnenlandse adopties echter niet op.

#### 3.5.2 Geanonimiseerd en steekproefsgewijs overbrengen

De RvdK heeft voorgesteld om de adoptiedossiers over te brengen in de vorm van een steekproef, waarbij persoonsgegevens zijn geanonimiseerd. Volgens de RvdK zou hiermee tegemoet zijn gekomen aan het belang van historisch onderzoek en cultureel erfgoed. Het NA heeft aangegeven zich niet in dit voorstel te kunnen vinden. Anonimiseren zou leiden tot het overbrengen van dossiers die niet meer authentiek en integer zijn. Nakomelingen zouden geen onderzoek meer kunnen doen naar hun afstamming en identiteit.

Het overbrengen van geanonimiseerde adoptiedossiers zou niet zonder gevolgen zijn, aangezien onderzoek naar afstamming niet meer mogelijk zou zijn. Echter,

nog afgezien van de wenselijkheid van anonimisering: voor het bewaren van een geanonimiseerde steekproef is een wijziging van het waarderingsbesluit (de bewaartermijn) in de selectielijst nodig. Daarvoor moeten beide betrokken partijen, NA en zorgdrager, het eens zijn over de bewaartermijn. Deze oplossingsrichting zou leiden tot eenzelfde, moeilijk te doorbreken discussie als waar nu sprake van is.

### 3.5.3 Afsluiten van dossiers

Dossiers worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats na een bepaalde periode na afsluiten van een dossier. De RvdK heeft aangegeven dat er wat hem betreft nog geen sprake is van afgesloten dossiers. Verzoeken om inzage kunnen immers blijven komen. Naar de mening van het NA is een dossier afgesloten na afronding van de adoptie.

In wet- en regelgeving is niet bepaald wanneer een dossier is afgesloten. In de archiveringspraktijk wordt een dossier vaak als afgesloten beschouwd als het primaire proces, of de zaak waarop het dossier betrekking heeft, is afgesloten. Omdat er geen harde norm bestaat zal het archiefwettelijk kader niet tot een oplossing leiden.

### 3.5.4 Uitstel (opschorting) van overbrenging

De RvdK heeft met verwijzing naar de Archiefwet voorgesteld om overbrenging uit te stellen. Inzageverzoeken blijven immers komen en kunnen het beste door de RvdK worden afgehandeld. De RvdK baseerde zich bij dit voorstel op artikel 13 lid 3 van de wet, waarin is bepaald dat 'Indien archiefbescheiden ouder dan twintig jaar door het overheidsorgaan nog veelvuldig worden gebruikt of geraadpleegd kan op verzoek van de zorgdrager machtiging tot opschorting van de overbrenging van die archiefbescheiden worden verleend door Onze minister'. Het NA heeft aangegeven dat opschorting in het geval van de RvdK niet nodig en niet juist is, om de volgende redenen:

- 20 jaar na afsluiting dossier vervalt de rol van de RvdK met betrekking tot begeleiding en het ter inzage geven van de dossiers. Er is geen sprake van een blijvende wettelijke taak;
- Er is geen sprake van veelvuldig gebruik. Het gaat om slechts ca. 100 inzageverzoeken per jaar;
- Inzage geven in dossiers is geen taak die een bijzondere inhoudelijke deskundigheid vraagt op het gebied van adoptieproblematiek.

De Archiefwet biedt ruimte voor uitstel van overbrenging. Volgens de Memorie van Toelichting van de Archiefwet 1995 dient het beleid erop gericht te zijn om gebruik van opschorting te beperken tot het minimaal noodzakelijke. De Memorie verwijst naar veelvuldig gebruik of raadpleging ten behoeve van 'de administratieve functie'. Het verlenen van de machtiging tot opschorting is een discretionaire bevoegdheid van de minister. De minister kan er voorwaarden aan verbinden. Gezien de invulling die de Archiefwet aan opschorting geeft, is opschorting niet goed toepasbaar op de casus.

### 3.5.5 Taak van de RvdK om inzage te verlenen

De RvdK is van mening dat hij een taak heeft bij verlening van inzage in de adoptiedossiers en dat daarom de dossiers (nog) niet overgebracht hoeven te worden. De taak die de RvdK heeft ten aanzien van de dossiers staat vermeld in



documenten zoals beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de RvdK, in ieder geval sinds 2000.

Het NA heeft aangegeven dat deze taak geen wettelijke taak van de RvdK is. Het ministerie van JenV heeft dit erkend. Het betreft volgens het NA een afgeleide taak: zo lang de RvdK de dossiers onder zich heeft in het kader van de primaire taken van de organisatie, zoals het verrichten van adoptieonderzoek, is het verlenen van inzage aan de kinderen die de RvdK heeft begeleid een bijbehorende taak.

Dit meningsverschil over de taak is niet binnen de kaders van de Archiefwet op te lossen.

### 3.5.6 Begeleiding bij inzage bij het NA

Het Nationaal Archief heeft aangeboden dat de betrokkene actief geïnformeerd wordt over de mogelijkheid tot begeleiding door de RvdK. Mogelijkheden zijn:

- Het door betrokkene machtigen van een medewerker van de RvdK om het dossier te raadplegen, daarvan afschriften te maken en deze met betrokkene te bespreken;
- Het samen met een medewerker van de RvdK raadplegen van het dossier in de studiezaal van het Nationaal Archief;
- Het opstellen van een informatieblad, waarin inzageverzoekers worden geïnformeerd over de bijzonderheden die zij in de dossiers tegen kunnen komen en waarin wordt gewezen op de mogelijkheid door de RvdK begeleid te worden.

Dit alles op basis van vrijwilligheid. Het is de betrokkene die beslist.

Tijdens het inspectiegesprek bij JenV bleek dat ook de optie van dienstverlening na overbrenging bij het NA, volgens de huidige werkwijze van de RvdK, met bekostiging door de RvdK maar onder eindverantwoordelijkheid van de minister van OCW, een oplossing zou kunnen zijn. Deze oplossingsrichting is echter niet verder doorgezet.

Voor invulling van deze oplossingsrichting binnen de kaders van de Archiefwet zijn extra maatregelen nodig. Partijen zullen hier gezamenlijk voor moeten kiezen.

### 3.5.7 Uitlening aan de RvdK na overbrenging

Ook de mogelijkheid van uitlening aan de oorspronkelijke zorgdrager na overbrenging (Aw art.18) is ter sprake gekomen in het gesprek tussen NA en RvdK. Het NA heeft aangegeven dat een zorgdrager hier alleen een beroep op kan doen als de informatie nodig is voor zijn eigen administratie, niet voor het verstrekken van informatie aan derden.

De Archiefwet begrenst de mogelijkheden voor bruikleen. Er is sprake van uitlening voor bepaalde tijd, de bepaling is dus niet bedoeld voor permanente uitlening. Ook is uitlening gericht op archiefbescheiden en niet op het totale archief. Aan deze oplossingsrichting kan dan ook geen invulling worden gegeven binnen de grenzen van de Archiefwet.

### 3.5.8 Wijziging van de Archiefwet

Over enkele jaren zal een gewijzigde Archiefwet in werking treden. Het wetsvoorstel is eind 2019 gepubliceerd voor de internetconsultatie van de wet. Tijdens het inspectieonderzoek was grofweg bekend welke wijzigingen het wetsvoorstel inhoudt.



Bij de inspectiegesprekken zijn enkele wijzigingen besproken, die mogelijk relevant zijn.

De RvdK heeft vernomen dat in het wetsvoorstel een bepaling komt te staan over de mogelijkheid van ontheffing van de overbrengingsverplichting. De RvdK vraagt zich af of dit voor de adoptiedossiers van toepassing kan zijn. De gesprekspartners van het NA hebben aangegeven dat dit naar verwachting niet mogelijk zal zijn, aangezien voor de ontheffing bepaalde criteria gaan gelden waar de RvdK niet aan voldoet.

De reikwijdte en betekenis van de mogelijkheid tot ontheffing van de overbrengingsverplichting zijn nog niet geheel duidelijk in het wetsvoorstel, zoals gepubliceerd bij de internetconsultatie. Onder de voorwaarden voor ontheffing staan in de wetstekst: 'een omvangrijke en samenhangende collectie' en 'ernstige afbreuk' 'aan de integriteit van de collectie, dan wel aan de uitvoering van de wettelijke taak van het betreffende overheidsorgaan'. Ontheffing van de overbrengingsverplichting voor de adoptiedossiers ligt gezien de concepttekst van de Archiefwet niet voor de hand.

In de Archiefwet 202X zal een bepaling worden opgenomen over het verlenen van inzage op een andere manier dan door het geven van toegang tot het dossiers zelf, namelijk inzage door het afschermen van delen van dossiers of documenten. De Inspectie heeft bij het NA gevraagd of dit een oplossing zou kunnen bieden voor de adoptiedossiers. Het voornaamste bezwaar van de RvdK is immers gelegen in het feit dat het afgestane en geadopteerde kind zijn hele dossier ter inzage zou krijgen bij het NA, zonder bescherming van de persoonsgegevens van de biologische moeder en derden. Het NA heeft aangegeven dat de organisatie bezig is om de implicaties van de wetswijziging in kaart te brengen. Er zijn op dit moment nog enkele onduidelijkheden rond de toepassing van de wetswijziging.

Bij het van kracht worden van deze bepaling zullen de persoonsgegevens van de biologische moeder en derden, wanneer zij geen toestemming hebben gegeven voor inzage, beschermd kunnen worden via de bepaling.

### **3.5.9 Vernietigen: Bewaartermijn naar 100 jaar**

In 2019 heeft de RvdK de instelling van een onafhankelijke adviescommissie aangekondigd, die zou adviseren ten aanzien van knelpunten in de informatiehuishouding van het ministerie van JenV. Deze commissie is inmiddels aan de slag en heeft als eerste knelpunt de kwestie van de adoptiedossiers voorgelegd gekregen. In eerste instantie zouden het NA en de RvdK de adviesaanvraag samen formuleren. De RvdK deed een voorstel voor de vraagstelling. De vraagstelling luidde: "Hoe adviseert u ten aanzien van de voorgenomen wijziging van het bewaar- en vernietigingsbeleid van de Raad voor de Kinderbescherming, gelet ook op de wijze waarop het Nationaal Archief invulling geeft aan het inzagebeleid?". In de adviesaanvraag lichtte de RvdK zijn voornemen toe: afzien van overbrenging naar het NA en wijziging van de waardering van de adoptiedossiers van blijvend bewaren naar vernietiging na 100 jaar.

In 2005 zijn deze dossiers als te bewaren aangemerkt in verband met de toenemende vraag naar afstammingsgegevens.<sup>18</sup> Conform de selectiedoelstelling van het Nationaal Archief<sup>19</sup> worden unieke afstemmingsgegevens gewaardeerd als blijvend te bewaren, om individuen de mogelijkheid te geven om kennis te nemen van hun afstamming. Ook andere archieven worden om die reden bewaard, zoals archieven van de rechterlijke macht en van naturalisatie. Zulke archieven vormen een aanvulling op de archieven van de burgerlijke stand, die immers informatie bevatten over afstamming in juridische zin, maar niet perse over de biologische afstamming. Het NA vindt het voornemen om de bewaartermijn te wijzigen dan ook in strijd met het maatschappelijk en historisch belang.

Het NA geeft bovendien aan dat de vraagstelling, zoals deze door de RvdK is geformuleerd, betrekking heeft op de waardering van dossiers: daar kan een commissie geen zelfstandige uitspraak over doen. Voor die vraag voorziet de Archiefwet in een procedure voor vaststelling en wijziging van de selectielijst. De algemene rijksarchivaris heeft een formeel vastgelegde rol bij deze procedure. Het NA wil dat er geen onduidelijkheid ontstaat over de positie en rol van het NA. De algemene rijksarchivaris heeft geen bijdrage geleverd aan de door de RvdK geformuleerde adviesaanvraag. De algemene rijksarchivaris zal negatief adviseren bij een voorstel tot wijziging van de bewaartermijn van de adoptiedossiers. De commissie zal aan de RvdK een zwaarwegend, maar geen dwingend advies geven.

Tijdens de inspectiegesprekken heeft de RvdK aangegeven niet tegen overbrenging van de dossiers te zijn, als de privacy van betrokkenen wordt gerespecteerd (op een manier waar de RvdK zich in kan vinden). De RvdK ziet het historisch belang van deze dossiers. Wel ziet de RvdK vernietiging na 100 jaar als een optie: hiermee wordt volgens de RvdK het belang van kinderen die hun ouders zoeken voldoende gediend. Een geanonimiseerde steekproef zou dan blijvend worden bewaard voor historisch-wetenschappelijk onderzoek.

JenV heeft aangegeven dat het werk van de RvdK momenteel in de politiek onder de aandacht is. Er zijn op het moment van spreken twee commissies aan de slag, die het handelen van de overheid rond buitenlandse en binnenlandse adopties onderzoeken. Dit toont de maatschappelijke relevantie van het archief. Daarnaast heeft JenV aangegeven dat er een tendens lijkt te zijn om meer persoonsdossiers te bewaren. Op het beleidsterrein van JenV zijn in ieder geval het archiefblok 'Naamswijzigingen' en de TBS-dossiers de afgelopen tijd aangemerkt als blijvend te bewaren. In dat licht ligt een wijziging van de huidige waardering niet voor de hand.

De Inspectie ziet een toename in het bewaren van persoonsdossiers. Genealogisch onderzoek is populair.<sup>20</sup> Het archief van de adoptiedossiers heeft onderzoeks-, historisch en maatschappelijk belang. Het vernietigen van de dossiers na een bepaalde periode zou nakomelingen de mogelijkheid ontnemen om kennis te nemen van deze bron over hun afstamming.

Voor het Nationaal Archief is vernietiging geen optie vanwege het maatschappelijk en historisch belang van het archief. Het ministerie van JenV erkent dit belang. De

<sup>18</sup> Selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein Justitiële Jeugdzorg over de periode 1945–2000 (selectiecriteria) en Normen 2000. Beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming (paragraaf 4.3).

<sup>19</sup> Kamerbrief 29362, nr. 186 van 22 december 2010 over "selectieaanpak archieven".

<sup>20</sup> <https://www.trouw.nl/nieuws/stamboomonderzoek-kan-nu-vanuit-je-luie-stoel-b20a14ab/>

RvdK ziet het historisch belang ook, maar betwijfelt of dit leidt tot blijvende bewaring van alle dossiers. De Inspectie ziet een toename in het bewaren van dit soort dossiers, waarmee het historisch en maatschappelijk belang daarvan feitelijk erkend wordt. Vernietiging van de adoptiedossiers vormt een risico voor het historisch-maatschappelijk belang en een uitzondering op het selectiebeleid.

### 3.6 Conclusies

Archiefwettelijk gezien zijn er geen goede opties om te komen tot een alternatief voor de verplichting tot overbrenging. Uitzonderingen zoals hier boven beschreven passen niet binnen de kaders van de Archiefwet en zouden leiden tot ongewenste precedentes. Uit het onderzoek is bovendien gebleken dat partijen het eens zijn over de historische waarde van de adoptiedossiers. Vernietiging is vanuit dit perspectief ongewenst. De RvdK blijft vernietiging na 100 jaar echter als een optie zien. Om vernietiging van de dossiers mogelijk te maken zou echter een wijziging van de bewaartermijn in de selectielijst nodig zijn. De algemene rijksarchivaris heeft aangegeven hierover negatief te gaan adviseren. De verkende opties hebben dus niet tot een oplossing geleid.

De Inspectie constateert dat vernietiging van de adoptiedossiers niet in lijn is met het blijvend bewaren van dit soort archieven. Ze vormen een aanvulling op de burgerlijke stand voor individuen die in de toekomst meer willen weten over hun afstamming.

## Bijlage

De inspectie naar de stagnatie in de overbrenging van de adoptiedossiers is uitgevoerd door twee senior inspecteurs bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

Lijst van geraadpleegde documenten:

- Ape onderzoek & advies, *Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief* (2019)
- FIOM <https://fiom.nl/afstammingsvragen/zoeken-familie/geadopteerd-zoek/zoeken-nederland#Afstandsdossier>
- FIOM <https://fiom.nl/afstammingsvragen/geadopteerden/dossierinzage>
- FIOM <https://fiom.nl/afstammingsvragen/afstandsmoeders/gevolgen-afstand-ter-adoptie-afstandsmoeder>
- FIOM <https://fiom.nl/sites/default/files/werdmuller2017-article-degeschiedenisvanafstandterado.pdf>
- Kamp, M. van de, *Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de Praktijk* (2015)
- Nationaal Archief, *Memo - Overzicht hoofdlijnen acties m.b.t. dossier adoptiedossiers* (januari 2020)
- Nationaal Archief, *Memo – Adoptie en afstandsdossiers en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer* (2015)
- Nationaal Archief Nota *Verzaken overbrenging adoptie- en afstandsdossiers Raad voor de Kinderbescherming* (2019)
- Nationale Ombudsman, *Privacy gegarandeerd?* (2018)
- Plas, J. van de, *Afstammingsinformatie: een recht?* (Scriptie Universiteit van Tilburg, 2011)
- Raad voor de Kinderbescherming, *Memo Geschiedenis van de archiefvormer* (juli 2011)
- Raad voor de Kinderbescherming/Landelijke staforganisatie, *Memo Bewaartermijn adoptie en afstandsdossiers RvdK* (juni 2017)
- Raad voor de Kinderbescherming, *Adviesaanvraag Herwaardering AASA-dossiers* (oktober 2019)
- WODC/Radboud Universiteit, *Beklemd in de scharnieren van de tijd – Beleid, praktijk en ervaringen van afstand ter adoptie door niet-gehuwde moeders in Nederland tussen 1956 en 1984* (2017)
- Diverse stukken met betrekking tot de bewerking van de adoptiedossiers zoals Projectconvenant RvdK (2007), vergaderverslagen.



**Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed** |  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*  
Postbus 16478 | 2500 BL Den Haag  
[info@inspectie-oe.nl](mailto:info@inspectie-oe.nl) | [www.inspectie-oe.nl](http://www.inspectie-oe.nl)

mei 2020