

## **Advies met betrekking tot het voorstel voor de “Wet afbouw interlandelijke adoptie en vereenvoudiging identiteitsherstel” (2026) en de bijbehorende “Memorie van Toelichting.”<sup>1</sup>**

Dit drieledige advies richt zich op de archivering van adoptiedossiers, zoals die in het wetsvoorstel met name aan de orde komen onder “Hoofdstuk 3. Adoptiedossiers.”

### **1. Aangaande de overbrenging en bewaring van adoptiebescheiden**

In het wetsvoorstel worden adoptiedossiers die in het beheer zijn van private partijen, in het bijzonder de adoptievergunninghouders, overgedragen aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Vanaf dat moment is op deze dossiers de Archiefwet 1995 van toepassing. In de “Memorie van Toelichting” (MvT) valt hierover het volgende te lezen:

Overheidsinformatie die blijvend bewaard moet worden, wordt na een periode van twintig jaar overgebracht naar een archiefbewaarplaats, zoals het Nationaal Archief of een van de Regionaal Historische Centra (artikel 12 Archiefwet 1995). Archiefbescheiden die blijvend worden bewaard dan wel voor vernietiging in aanmerking komen, worden opgenomen in selectielijsten die vervolgens bekend worden gemaakt door publicatie in de Staatscourant (artikel 5 Archiefwet 1995). Voor adoptiedossiers is het van wezenlijk belang dat deze behouden blijven. Daarom heeft de regering besloten dat aan adoptie gerelateerde informatie blijvend bewaard wordt. (MvT, p. 11)

Twee punten behoeven verdere aandacht: de termijn van overdracht en het gebruik van selectielijsten. Beide zaken compliceren het doel om de dossiers beschikbaar te stellen aan geadopteerden en andere betrokkenen.

In een voetnoot (noot 23, p. 11) wordt opgemerkt dat in de nieuwe archiefwet overdracht naar een archiefbewaarplaats 10 jaar zal zijn in plaats van 20. Dit is alsnog een lange termijn voor degenen die naar betreffende informatie zoeken. Gezien het in veel gevallen gaat om dossiers die jaren, en vaak decennia, teruggaan in de tijd, is deze extra termijn niet alleen onnodig maar ook onwenselijk. Bovendien blijven de dossiers gedurende die tijd afgeschermd en is er zodoende geen transparantie wat betreft de gang van zaken qua eventuele ordening en selectie.

Voorts dienen er kanttekeningen worden geplaatst bij het gebruik van selectielijsten. Hoewel er door de regering besloten is dat aan adoptie gerelateerde informatie blijvend bewaard moet worden, biedt het instrument van de selectielijst

---

<sup>1</sup> [www.internetconsultatie.nl/afbouwadoptie/b1](http://www.internetconsultatie.nl/afbouwadoptie/b1) (voor het laatst geraadpleegd op 4 april 2026).

onvoldoende zekerheid dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Enerzijds gaat de selectielijst pas van kracht wanneer dossiers aan de archiefbewaarplaats worden overgedragen en kan er in tussentijd selectie plaats vinden, met als implicatie dat bepaalde documenten alsnog vernietigd worden. Anderzijds wordt er ook een voorbehoud gesteld wat betreft permanente bewaring: “Na de overdracht komen de adoptiedossiers van de vergunninghouders onder overheidsbeheer en daarmee alsnog onder het bereik van de Archiefwet 1995 waardoor zij voor blijvende bewaring naar het Nationaal Archief kunnen worden overgebracht, voor zover in de selectielijst is bepaald” (MvT, p. 10). Dat laatste is een voorbehoud dat ook elders in de “Memorie van Toelichting” wordt gemaakt: “In de selectielijst wordt de keuze gemaakt om bepaalde (gedeelten van) de bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid opgeslagen adoptiedossiers na het verstrijken van de in artikel 12 of artikel 13 Archiefwet 1995 bedoelde periode, te vernietigen dan wel te laten overbrengen naar het Nationaal Archief” (MvT, p. 36). Dit impliceert dat bepaalde adoptiebescheiden vernietigd zouden kunnen worden.

Het instrument van de selectielijst wordt als volgt toegelicht: “[in de selectielijst] wordt kenbaar gemaakt welke documenten voor vernietiging in aanmerking komen en welke documenten naar een archiefbewaarplaats worden overgebracht met de bewaartermijn voor verschillende categorieën documenten. De selectielijst vormt een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep” (MvT, p. 41). Het is van belang het laatste punt nader te beschouwen. Daartoe dient een recente casus met betrekking tot een selectielijst van Buitenlandse Zaken.

In de “Selectielijst van het ministerie van Buitenlandse Zaken vanaf 2015” (10 november 2023)<sup>2</sup> zijn in Bijlage 4 twee zienswijzen opgenomen. Beide brengen adoptiedocumenten ter sprake. In de eerste zienswijze, ingediend op 8 september 2023, wordt er ingegaan op Consulaire Dienstverlening. Gesteld wordt dat er wat betreft dit werkproces in de selectielijst van 2015 onder andere werd gesproken over “zaken zoals internationale kinderontvoering, adoptie, erkenning en afstamming” (p81), maar dat deze zaken in de selectielijst van 2023 niet meer worden genoemd. Het volgende wordt in de zienswijze beargumenteerd: “Indien deze zaken onder dit volgnummer vallen dient daarom de waardering herzien te worden; mochten deze zaken onder een andere categorie zijn geschaard dient aldaar permanente bewaring te worden toegepast” (p. 93). De reactie hierop luidt als volgt: “Wat adoptiezaken betreft lichten de vertegenwoordigers van de zorgdrager toe dat adoptie niet behoort tot de werkprocessen van BZ. BZ heeft hier geen bemoeienissen mee, enkel dan

---

<sup>2</sup> Gepubliceerd in de Staatscourant op 14 december 2023, nr. 34115.

[www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/Selectielijst%20van%20het%20ministerie%20van%20Buitenlandse%20Zaken%20vanaf%202015\\_0.pdf](http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/Selectielijst%20van%20het%20ministerie%20van%20Buitenlandse%20Zaken%20vanaf%202015_0.pdf) (voor het laatst geraadpleegd op 4 april 2026).

doorverwijzingen naar lokale autoriteiten. De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland fungeren enkel als doorgeefluik naar het ministerie van Justitie en Veiligheid” (p. 93). In de andere zienswijze, gedateerd 10 September 2023, wordt gesteld dat uit de selectielijst niet valt op te maken welke werkprocessen en daaruit voortkomende documenten betrekking hebben op adoptie. De indiener pleit ervoor dat dit inzichtelijk wordt gemaakt, opdat de betreffende documenten voor blijvende bewaring aangemerkt kunnen worden. De reactie hierop is vergelijkbaar: “Adoptie behoort niet tot de werkprocessen van het ministerie van Buitenlandse Zaken” (p. 95). Echter strookt dit niet met het rapport van de commissie Joustra,<sup>3</sup> waarin diverse keren wordt verwezen naar Buitenlandse Zaken. De betrokkenheid van Buitenlandse Zaken blijkt voorts ook uit inventarislijsten die het Nationaal Archief recent heeft gepubliceerd.<sup>4</sup> Zelfs als Buitenlandse Zaken momenteel geen bemoeienis meer heeft, dan nog geldt een selectielijst met terugwerkende kracht; de waardering van een bepaald werkproces betreft naast nieuwe ook oude documenten.

De indiener van de eerste zienswijze tekende beroep aan tegen de reactie van de zorgdragers. In de beroepszaak (AMS 24/558 WET 406, 13-08-2024), aangespannen tegen de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de minister van Buitenlandse Zaken, werd door verweerder gesteld dat de beroepszaak ongegrond was, aangezien eiser geen belanghebbende zou zijn. Vervolgens vroeg de voorzitter van de meervoudige kamer, mr. A.K. Glerum, wie volgens verweerder dan wel belanghebbende zou zijn. Daarop kon geen antwoord worden gegeven. Zoals in het proces-verbaal staat verwoord, had de rechtbank begrip voor het standpunt van de eiser, maar werd de beroepszaak ongegrond verklaard, aangezien eiser volgens de AWB niet werd gezien als belanghebbende. Op basis van de geldende bepalingen en jurisprudentie blijkt dat in een zaak als deze niemand belanghebbende kan zijn en dat er aldus, ondanks de onderbouwing van het standpunt van de eiser, naast procedurele fouten van de zorgdrager (door de verweerder erkend, zoals valt te lezen in het proces-verbaal), geen gehoor kan worden gegeven aan het bezwaar.

Waar aldus in de “Memorie van Toelichting” wordt gesproken over de wettelijke mogelijkheid een zienswijze in te dienen, kan dit door de betreffende ministeries praktisch genegeerd worden, terwijl er verder geen inspectie plaatsvindt. Dit houdt in dat er op het gebruik van selectielijsten effectief geen controle wordt uitgeoefend, evenmin als op de feitelijke selectie en vernietiging, omdat uit de selectielijsten immers onvoldoende blijkt om welke documenten het gaat. Evenwel bestaat daartoe nog een ander instrument, dat van de hotspot. In de beroepszaak, die inhoudelijk wel werd

---

<sup>3</sup> “Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie,” 2021, [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-bijlagen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-bijlagen) (voor het laatst geraadpleegd op 4 april 2026).

<sup>4</sup> “Interlandelijke adoptie 1957-2005,” [www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/interlandelijke-adoptie-1957-2005#collapse-258371](http://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/interlandelijke-adoptie-1957-2005#collapse-258371) (voor het laatst geraadpleegd op 4 april 2026).

behandeld, zoals weergegeven in het proces-verbaal, gaat verweerder in op de mogelijkheid om een belangrijke situatie tot hotspot te benoemen, waarvoor waardering op document-niveau plaatsvindt, ten einde betreffende documenten permanent te bewaren.

Het instrument van de hotspot, hetgeen interdepartementaal wordt ingezet, is gepast bij een veel besproken onderwerp, waarbij relevante documenten zich doorgaans in verschillen archieven bevinden, onder verschillende werkprocessen. Voor adoptie zou het instrument van de hotspot toegepast moeten worden. Dit is met name van belang omdat “het adoptiedossier,” zoals wordt gesteld in de “Memorie van Toelichting,” in de praktijk niet één dossier is, maar bestaat uit verschillende dossiers, met “documenten die zijn opgesteld of verkregen door verschillende partijen die betrokken zijn geweest bij het adoptieproces” (MvT, p. 9). Deze dossiers kunnen zich in verschillende archieven bevinden, zoals die van Buitenlandse Zaken naast die van Justitie en Veiligheid, maar ook bij private partijen, en ook in het land van herkomst van geadopteerden. Het probleem dat zich hier echter voordoet is dat burgers geen inspraak hebben bij het bepalen van hotspots. De wet moet erin voorzien dat geadopteerden, linksom of rechtsom, een stem krijgen in de besluitvorming ten aanzien van zaken die direct op hen betrekking hebben, opdat zij mede kunnen bepalen wat belangrijk is om te bewaren.

Kortom, om te kunnen garanderen dat adoptiebescheiden permanent worden bewaard en dat geadopteerden en andere betrokkenen hier daadwerkelijk toegang toe kunnen krijgen, en ook zeggenschap hebben als het gaat om het bepalen van de behandeling en het lot van deze bescheiden, dient het wetsvoorstel de wijze van overdracht en archivering aldus te herzien, rekening houdend met de praktische uitwerking van de gestelde bepalingen.

## **2. Aangaande de meervoudigheid van adoptiedossiers**

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van overbrenging van adoptiedossiers naar een centrale bewaarplaats. Evenwel wordt duidelijk gesteld dat een adoptiedossier in werkelijkheid bestaat uit diverse dossiers; relevante documentatie wordt op verschillende plekken door verschillende zorgdragers beheerd. Hoewel het overbrengen van dossiers van private partijen naar een centrale archiefbewaarplaats ertoe leidt dat meer dossiers onder overheidsbeheer komen en potentieel toegankelijk worden voor betrokkenen, wordt onvoldoende voorzien hoe andere relevante documentatie bewaard kan blijven en toegankelijk kan worden. Voor een deel van de dossiers in beheer door derden geldt dat vrijwillige overdracht naar het Nationaal Archief mogelijk is. Gezien de problematiek die de commissie Joustra inzichtelijk heeft gemaakt is het onwaarschijnlijk dat bepaalde relevante documentatie op die manier bij het Nationaal

Archief zal komen. Het wetsvoorstel dient hier rekening mee te houden. Daarbij is het zaak om een aanpak voor te stellen gericht op decentraal beheer, om daarmee bewaring en het bieden van toegang geen vrijblijvende zaak te laten zijn.

Een belangrijke kwestie bij decentraal beheer is vindbaarheid. Waar het wetsvoorstel de toegang tot adoptiedossiers voor geadopteerden als belangrijkste doel stelt, is niet alleen de bewaring van dossiers van cruciaal belang, maar ook het bewerkstelligen van toegang, wat begint met vindbaarheid. Daar waar toegang moeilijk is, met redenen die blijken uit het rapport van de commissie Joustra, dient er voor de overheid een inspanningsverplichting te zijn om geadopteerden inzicht te geven waar documenten zich bevinden buiten de overheid om, en hoe men hier toegang toe kan krijgen.

In het licht van bovenstaande dient ook gekeken te worden naar het bestaan van dossiers in de landen van herkomst van geadopteerden. Just bij interlandelijke adoptie kan hieraan niet voorbij worden gegaan. Waar sprake is van het 'adoptiedossier' dient dit opgevat te worden als een dossier dat zich deels in het buitenland bevindt. Om dat te localiseren en toegankelijk te maken dienen internationaal afspraken gemaakt te worden. Wanneer in Nederland adoptie als hotspot wordt aangemerkt, waarbij een belangrijke rol wordt weggelegd voor geadopteerden en er ook rekening wordt gehouden met hun biologische ouders, kan dit instrument vervolgens internationaal als voorbeeld worden gesteld. Hiermee kan ook in het buitenland toegewerkt worden naar een aanpak waarin verschillende soorten overheidsorganisaties dezelfde lijn volgen. Op die manier kan vanuit Nederland sturing worden gegeven aan internationale samenwerking ten dienste van het naleven van mensenrechten.

Andersom geldt dat ook voor betrokkenen in het buitenland, met name de biologische ouders en andere familieleden, ondersteuning moet worden geboden aan hun zoekvraag. In het wetsvoorstel wordt hun belang te weinig erkend, in het bijzonder waar het gaat om misstanden die hebben plaatsgevonden. Ook in dit licht gaat het om het naleven van mensenrechten, waar nadrukkelijk rekening mee moet worden gehouden bij het bewaren en toegankelijk maken van adoptiedossiers in Nederland. Dit is een complexe materie waar nu niet of nauwelijks aandacht voor is.

### **3. Aangaande hiaten en het belang van visuele documentatie**

In het wetsvoorstel wordt ten aanzien van adoptiedossiers uitgegaan van bestaande documenten. Echter ontbreekt er doorgaans belangrijke informatie, met name in de adoptiedossiers van voor het Haags Adoptieverdrag in 1998. Gezien de problematiek van interlandelijke adoptie, met de misstanden die zich systematische hebben voorgedaan, zijn bepaalde zaken bewust niet gedocumenteerd. Deze omissies, en andere hiaten die zich door de complexiteit van de problematiek voordoen, moeten

nadrukkelijk worden erkend. Wat er wel is gedocumenteerd kan bovendien onjuist zijn. Het wetsvoorstel dient ook hier rekening mee te houden.

Vanwege bestaande hiaten en onjuistheden dient in het wetsvoorstel expliciet aandacht te zijn voor andersoortige documenten die voor geadopteerden van belang kunnen zijn. Zo kan er gekeken worden naar visuele documentatie. Niet zelden zijn er foto- of filmopnamen gemaakt in kindertehuizen, bij vertrek en aankomst van kinderen, en op andere belangrijke of juist informele gelegenheden. Dergelijke documentatie bevat een veelheid aan informatie die een ander licht kan werpen op bestaande narratieven. Dergelijke documentatie helpt bij het identificeren van personen, het begrijpen van omstandigheden, maar ook bij het herstel van de persoonlijke identiteit waar het bijvoorbeeld gaat om het herkennen van uiterlijke gelijkenissen. Het belang van deze punten wordt benadrukt in de “Memorie van Toelichting” onder “4.2 Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de eigen identiteit en het recht op informatie over herkomst en afstamming.”

Het kind kan behoefte hebben aan informatie over zijn ontstaansgeschiedenis (ontstaan, geboorte, zijn eerste levensjaren), over zijn verblijf in een pleeggezin of in kinderopvangtehuizen in het land van herkomst vóór de adoptie, over het uiterlijk en andere persoonlijke kenmerken van zijn biologische ouders, hun contactgegevens en die van eventuele (half-)broers en zussen. Ook wil een geadopteerde dikwijls weten of, onder welke omstandigheden en waarom zijn of haar biologische moeder of vader van hem of haar afstand heeft gedaan. Met behulp van dit soort informatie kan het kind zich een beter beeld vormen van zichzelf en van zijn (biologische) familiebetrekkingen. (MvT, p. 22)

In het licht van bovenstaande kan beeldmateriaal een belangrijke rol spelen. Voor zulke documenten is momenteel echter onvoldoende aandacht in het wetsvoorstel. Gezien de decentrale realiteit van adoptiedossiers is het van belang om adoptie letterlijk en figuurlijk in beeld te krijgen, zowel wat betreft de aanwezigheid van relevant beeldmateriaal in private archieven alsook in erfgoedinstellingen, zoals het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid en het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis en andere archieven waar zich beeldmateriaal bevindt. Het meervoudige karakter van adoptiedossiers, tezamen met het probleem van hiaten en onjuistheden in officiële documenten, maakt dat er aandacht moet zijn voor dergelijke vormen van documentatie. Tenslotte is een adoptiedossier geen gesloten boek. Er zal altijd relevante informatie elders aanwezig zijn, zo niet als documenten, dan in de ervaring van betrokkenen. Gezien de problematiek dient er binnen het adoptiedossier ook plaats te zijn voor andere vormen van bewijs en kennis, waarbij betrokkenen zelf centraal staan in plaats van de institutionele praktijk.

Amsterdam, 4 April 2026.