



Het Aanmeldpunt Afstand en adoptie in Nederland:

VERTROUWEN IS MENSENWERK

Rapportage van de Commissie van onafhankelijke deskundigen inzake het onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie onder voorzitterschap van prof. dr. C. Finkenauer

Inhoud

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| Woord vooraf | 3 |
| Samenvatting Rapport binnenlandse afstand en adoptie | 4 |
| 1. Aanleiding voor het rapport | 8 |
| 1.1 De instelling en de opdracht van de Commissie | 8 |
| 1.2 Werkwijze van de Commissie | 9 |
| 1.3 Verantwoording | 10 |
| 1.4 Leeswijzer | 11 |
| 2. Historische context | 12 |
| 2.1 Het onderzoek van de Radboud Universiteit | 12 |
| 2.2 De aanloop naar het verdiepende onderzoek..... | 13 |
| 2.3 De belangenbehartigers | 13 |
| 2.4 De Werkgroep | 14 |
| 2.5 Het verdiepende onderzoek..... | 14 |
| 2.6 De Startconferentie | 16 |
| 2.7 Het Aanmeldpunt afstand en adoptie..... | 16 |
| 2.8 Uitvoering van de werkzaamheden van het Aanmeldpunt..... | 17 |
| 3. Fouten bij het Aanmeldpunt | 19 |
| 3.1 Signalen van misstanden bij het Aanmeldpunt | 19 |
| 3.2 Fouten bij de verwerking van persoonsgegevens: Melding datalek | 20 |
| 3.3 Fouten in de verslaglegging..... | 20 |
| 4. De verificatie- en correctieprocedure en de opdracht aan de ADR | 21 |
| 4.1 Afstemming opdracht ADR met de Commissie | 21 |
| 4.2 ADR-rapport en de beleidsreactie van het ministerie | 22 |
| 4.3 De verificatie -en correctieprocedure (VCP) | 23 |
| 5. Scenario's voor de VCP | 25 |
| 5.1 Zooming in en zooming out..... | 26 |
| 5.1.1 Leeftijd van de aanmelders | 27 |
| 5.1.2 Triggers voor trauma en negatieve herinneringen..... | 27 |
| 5.1.3 Proportionaliteit | 28 |
| 5.1.4 Doel van het bewaren van aanmeldverslagen | 28 |
| 5.1.5 Intakeformulier was niet bedoeld voor optekenen van erfgoed..... | 29 |
| 5.1.6 Verloren gaan van aanmeldverslagen | 29 |
| 5.1.7 Verstreken tijd | 29 |
| 5.2 Mogelijke scenario's voor het vervolg..... | 29 |

| | | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.2.1 | Verder gaan op het oorspronkelijk ingeslagen pad, met focus op het onderzoek (eerste doelbinding)..... | 30 |
| 5.2.2 | Verder gaan op het ingeslagen pad met de focus op het onderzoek (eerste doelbinding) en erfgoed (tweede doelbinding)..... | 30 |
| 5.2.3 | Het simpele expansie-scenario: alle aanmeldverslagen meenemen in het huidige onderzoek.... | 31 |
| 5.2.4 | Het uitgebreide expansie-scenario: diepte-interviews met aanmelders die dat willen | 31 |
| 5.2.5 | Het nieuwe begin-scenario: stoppen en opnieuw beginnen..... | 32 |
| 5.2.6 | Conclusie | 33 |
| 6. | Samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de Werkgroep en herstel van vertrouwen | 33 |
| 6.1 | Vertrouwen moet men verdienen en waard zijn: het belang van betrouwbaarheid..... | 34 |
| 6.2 | Vertrouwen en betrouwbaarheid in het kader van de geschetste scenario's | 35 |
| 6.2.1 | <i>Evidence of honesty</i> | 37 |
| 6.2.2 | <i>Reliability</i> | 39 |
| 6.2.3 | <i>Competence</i> | 40 |
| 6.2.4 | Conclusie | 42 |
| 6.3 | Het recht op informatie..... | 43 |
| 6.4 | De wens gehoord te worden en erfgoed | 45 |
| 7 | Tot slot..... | 45 |
| | Bijlage | 48 |

Woord vooraf

Voor u ligt het rapport van de Commissie van onafhankelijke deskundigen inzake het onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie (hierna: Commissie) die is ingesteld naar aanleiding van de motie van Kamerlid Bergkamp c.s. van 2 juli 2020¹.

Dit rapport had niet tot stand kunnen komen zonder de bijdragen van veel mensen. Speciale dank gaat uit naar iedereen die met ons in gesprek is gegaan en zijn tijd, deskundigheid en energie heeft geïnvesteerd om de Commissie de informatie te geven die nodig was om een beter beeld te krijgen over het complexe traject rondom het Aanmeldpunt Binnenlandse afstand en adoptie 1956-1984. We hebben de gesprekken gevoerd vanuit een houding van ‘niet weten’. Onze gesprekpartners hebben ons geduldig aan de hand genomen om een inzicht te geven in hun ervaringen. De vele openhartige en eerlijke gesprekken die we met verschillende mensen hebben gevoerd, hebben de leden van de Commissie diep geraakt. De bereidheid om hun perspectieven, inzichten en persoonlijke ervaringen te delen was van essentieel belang voor het werk van de Commissie. De gesprekken hebben ons ook bescheiden gemaakt, omdat we ons realiseren dat het rapport geen recht kan doen aan de geschiedenis en aan de indringende verhalen van de mensen die we hebben gesproken. Toch hebben de gesprekken bij de Commissie “een steen verlegd²” zoals een gesprekspartner het noemde, en we hopen dat dit rapport hetzelfde bij de lezer zal bereiken, zij het op bescheiden schaal, gelet op de beperkte opdracht van de Commissie.

Terwijl de Commissie met vertegenwoordigers van alle bij het traject rondom het Aanmeldpunt betrokken partijen heeft gesproken, is ze zich ervan bewust dat dit, gelet op de opdracht, slechts een beperkte groep van medewerkers, belangenbehartigers en betrokkenen was. Dat neemt niet weg dat de gesprekken naar de indruk van de commissie voldoende informatie hebben geboden om aanbevelingen te doen over de inrichting van de verificatie- en correctieprocedure en de (on)mogelijkheid van het herstel van vertrouwen.

Prof. dr. C. Finkenauer (voorzitter)

Prof. mr. W.M. Schrama

Mr. D.A. Garrelts (secretaris)

¹ TK, 2019-2020, 31 265, nr. 71.

² Afgeleid van het gedicht “De steen”, Bram Vermeulen (1988).

Samenvatting Rapport binnenlandse afstand en adoptie

In deze samenvatting gaat de Commissie in op de aanleiding voor haar opdracht en haar werkwijze. Tevens vermeldt zij haar belangrijkste bevindingen en, meer in het bijzonder, een aantal risicofactoren voor de concept verificatie- en correctieprocedure die haar door het ministerie is voorgelegd. Deze risicofactoren en een aantal scenario's die de Commissie heeft geschetst kunnen de minister helpen bij zijn besluitvorming over de inrichting, implementatie en uitvoering van de definitieve verificatie- en correctieprocedure.

De samenvatting gaat ook kort in op hetgeen volgens de Commissie nodig is om de samenwerking met de belangenbehartigers in de (toenmalige) Werkgroep te verbeteren en wat er nodig is om hun geschonden vertrouwen te herstellen.

Verdiepend onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie tussen 1956 en 1984

In 2017 heeft de Radboud Universiteit in opdracht van het WODC het rapport 'Beklemd in de scharnieren van de tijd' gepubliceerd. Dit onderzoek verkent binnenlandse afstand en adoptie tussen 1956-1984. De onderzoekers pleiten voor een diepgravender vervolgstudie, omdat een grote groep betrokkenen hun verhaal in dit onderzoek niet heeft kunnen doen (afstandsouders alsook geadopteerden). De minister is met verschillende groepen belangenbehartigers sinds 2018 in gesprek over de behoefte aan een dergelijk diepgaander, onafhankelijk onderzoek. In januari 2019 kondigde de minister aan dat hij hiertoe opdracht had gegeven. In augustus 2019 is dat verdiepend onderzoek gestart met als doel om een completer beeld te krijgen van de wijze waarop de binnenlandse afstand en adoptie verliep tussen 1956 en 1984, vanuit de optiek van alle betrokkenen: afstandsouders (moeders en vaders), geadopteerden, adoptieouders en hulpverleners.

Aanmeldpunt afstand en adoptie

Het verdiepende onderzoek is na een aanbestedingsprocedure vanuit het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gegund aan het Verwey-Jonker Instituut (VJI). Er werd een Aanmeldpunt opgericht door en onder auspiciën van het ministerie van Justitie en Veiligheid, dat was bedoeld om afstandsouders, afstandskinderen, geadopteerden, adoptieouders en hulpverleners die hun verhaal wilden doen, te werven voor het onderzoek. Aan de hand van de aanmeldingen kon ten behoeve van het verdiepende onderzoek informatie worden verzameld op basis waarvan de onderzoekers aanmelders konden selecteren voor verdiepende interviews. De uitvoerende werkzaamheden van het Aanmeldpunt, waaronder het voeren van gesprekken met de aanmelders en het vastleggen daarvan in een verslag, waren belegd bij de Stichting Fiom en later ook bij het VJI.

Fouten bij het Aanmeldpunt

Veel meer mensen dan verwacht meldden zich bij het Aanmeldpunt. Reactietijden liepen op, ook door andere omstandigheden, en nieuw personeel moest worden ingewerkt. In de Werkgroep werden eind februari 2020 door belangenbehartigers signalen gemeld dat een aantal zaken bij het Aanmeldpunt niet op orde was. Aanmelders hadden er moeite mee dat het Aanmeldpunt werd bemenst door medewerkers van de Stichting Fiom, een organisatie die in het verleden een actieve rol speelde in dossiers inzake binnenlandse afstand en adoptie. Ook gaven aanmelders aan dat zij zelf actief moesten vragen om inzage in hun aanmeldverslag. Op die verzoeken werd vervolgens niet altijd adequaat gereageerd. Bij controle van het Aanmeldverslag bleek voor een aantal van hen vervolgens dat 'essenties en essentiële details niet waren verwoord'. Een aantal belangenbehartigers heeft in april 2020 ook melding van deze signalen gemaakt bij Kamerlid Vera Bergkamp. Zij stelde naar aanleiding daarvan op 24 april 2020 een aantal Kamervragen aan de minister voor Rechtsbescherming. Toen constateerde ook het ministerie dat bij het verwerken en opslaan van de aanmeldverslagen, niet aan de eisen van de AVG was voldaan. Er was namelijk verzuimd om de aanmelders schriftelijk toestemming te vragen voor het gebruiken en bewaren van het gesprekverslag. Ook hadden alle aanmelders in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun aanmeldverslag te controleren en te corrigeren.

Sommige aanmelders die zelf om hun verslag hadden gevraagd, constateerden dat soms (forse) inhoudelijke fouten waren gemaakt in de verslaglegging.

De minister heeft bij de Autoriteit Persoonsgegevens melding gemaakt van een datalek, omdat de aanmeldverslagen bij het ministerie niet bewaard werden in een afgeschermd en beveiligde omgeving, waardoor de aanmeldverslagen voor meer ambtenaren toegankelijk waren dan alleen de medewerkers die betrokken waren bij het Aanmeldpunt. Om de fouten in de verslaglegging en de procedurele en organisatorische waarborgen van de privacywetgeving te herstellen, heeft de minister een Projectteam binnenlandse afstand en adoptie ingesteld, dat een verificatie- en correctieprocedure (VCP) heeft ingericht. In afwachting van de uitvoering van deze procedure heeft het ministerie het verdiepende onderzoek stilgelegd.

Instelling Commissie van onafhankelijke deskundigen

Op 2 juli 2020 heeft de Tweede Kamer over de fouten bij het Aanmeldpunt gedebatteerd en werd de motie Bergkamp c.s. aangenomen. In deze motie werd de minister verzocht om een ‘deskundige van statuur’ aan te stellen die zou kunnen ‘reflecteren op het onderzoek tot nu toe, daartoe in gesprek te gaan met alle partijen en met aanbevelingen te komen hoe dit onderzoek op een zorgvuldige en wetenschappelijk verantwoorde wijze kan worden opgepakt en verder kan worden gebracht’.

De ‘Commissie van onafhankelijke deskundigen inzake het onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie’ werd ingesteld bij besluit van 30 november 2020³. Zij kreeg als opdracht:

- a. te reflecteren op de inrichting en het functioneren van het Aanmeldpunt en hiertoe in gesprek te gaan met het Ministerie, de Fiom, deelnemers aan de Werkgroep, het WODC en het Verwey-Jonker Instituut;
- b. mede op basis van de reflecties van de commissie en de uitkomsten van een onderzoek door de ADR de opzet en inrichting van de verificatie- en correctieprocedure voor de verslagen van de getuigenissen bij het Aanmeldpunt te beoordelen. De opdracht aan de ADR wordt hiertoe met de commissie afgestemd.
- c. aanbevelingen te doen die betrekking hebben op de inrichting en uitvoering van deze verificatie- en correctieprocedure en op de samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de Werkgroep.

De Commissie bestaat uit professor dr. C. Finkenauer, hoogleraar Jeugdstudies bij Interdisciplinaire Sociale Wetenschap, aan de Universiteit Utrecht en professor mr. W.M. Schrama, hoogleraar familierecht en rechtsvergelijking, eveneens aan de Universiteit Utrecht. Mr. D.A. Garrelts, specialistisch adviseur juridische aangelegenheden bij het directoraat-generaal voor de Algemene Bestuursdienst (ABD) van het ministerie van BZK, is de secretaris van de Commissie.

Werkwijze Commissie

De Commissie heeft in het kader van haar opdracht 21 gesprekken gevoerd met afstandsmoeders, binnenlands geadopteerden en (volwassen) afstandskinderen, medewerkers van de Stichting Fiom, van het Verwey-Jonker Instituut en van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, de voorzitter van de onafhankelijke begeleidingscommissie van het onderzoek en medewerkers van het ministerie van JenV en VWS, alsook met Kamerlid Bergkamp. De Commissie heeft voor dit rapport gebruik gemaakt van feiten en ervaringen uit de gesprekken, e-mails en documenten die zij heeft ontvangen van de Projectmanager binnenlandse afstand en adoptie van JenV⁴, van medewerkers van de Stichting Fiom, van belangenbehartigers en belanghebbenden. Ook heeft zij getracht om zich, onder meer aan de hand van het

³ Besluit van de minister voor Rechtsbescherming van 30 november 2020, nr. 3114150, houdende instelling van een Commissie van onafhankelijke deskundigen inzake het onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie, Strct. nr. 63439 van 16 december 2020.

⁴ In de periode tot en met 1 april 2021.

(concept)onderzoeksrapport van de Auditdienst Rijk, een oordeel te vormen over de opzet en inrichting van de verificatie- en correctieprocedure zoals ontworpen door het Projectteam en heeft zij diverse aanbevelingen gedaan voor de inrichting en uitvoering daarvan. Conform haar opdracht heeft zij daarbij bijzondere aandacht gehad voor verbetering van de samenwerking tussen het ministerie van JenV en de deelnemers aan de Werkgroep (de belangenbehartigers).

De verificatie- en correctieprocedure (VCP)

De Commissie heeft kennisgenomen van de opzet, inrichting en uitvoering van de VCP en het (concept) onderzoeksrapport dat de Auditdienst Rijk (ADR) daarover in opdracht van het ministerie heeft opgesteld. De Commissie realiseert zich dat het optuigen van de VCP in samenwerking met meerdere partners een complex proces is. Tegelijkertijd ziet de Commissie grote risico's bij de inrichting, implementatie en uitvoering van de VCP. De Commissie heeft aangegeven dat naar haar inschatting de risico's op fouten rondom de uitvoering en implementatie van de VCP thans groot zijn. Het gaat onder meer om de communicatie vanuit JenV over de VCP naar de aanmelders en belangenbehartigers, maar ook om een veilige en secure verwerking van de aanmeldverslagen bij de verschillende verwerkende instanties. Veel van de zorgen en aanbevelingen die de Commissie hierover al in een eerder stadium met het Projectteam heeft gedeeld, zijn ook in de rapportage van de ADR benoemd.

De Commissie ziet ook onvoldoende sensitiviteit. Aanmelders hebben de overheid in het verleden ervaren als een organisatie die in plaats van hen te beschermen, ernstig leed heeft berokkend en die dat leed niet voldoende erkent. Voor veel aanmelders zal de VCP zoals die nu is ingericht, daarom een trigger kunnen zijn voor de herbeleving van traumatische en negatieve ervaringen uit het verleden. Uit de beschikbare informatie blijkt dat de drie kernwaarden voor betrouwbaarheid, die naar het oordeel van de Commissie gewaarborgd moeten zijn om vertrouwen mogelijk maken (zie hierna), onvoldoende zijn gerealiseerd. Dat geldt voor het complexe traject van de Werkgroep en het Aanmeldpunt, de processen voor het verdiepende onderzoek en de afhandeling van gemaakte fouten. Dit handelen geeft onvoldoende blijk van *evidence of honesty* (en daarmee verbonden integriteit en ervaren rechtvaardigheid), *reliability* (bewijs van het nakomen van een belofte of afspraak en toegankelijkheid tot dat bewijs voor anderen) en *competence* (kennis en bekwaamheid). Gelet op de voorgeschiedenis zijn deze kernwaarden bij de inrichting, implementatie en uitvoering van de VCP van extra belang.

Vanuit die gedachte en op basis van haar gesprekken met belangenbehartigers en andere betrokkenen, heeft de Commissie daarom een aantal risicofactoren geïdentificeerd die naar haar oordeel zouden moeten worden meegewogen bij de beoordeling van de inrichting, implementatie en uitvoering van VCP.

Meerdere scenario's voor vervolg mogelijk

Op basis van haar reflecties en de door haar geïdentificeerde risicofactoren heeft de Commissie een aantal scenario's voor de VCP geschetst. Deze scenario's variëren van een VCP gericht op 'verder gaan op het ingeslagen pad voor het onderzoek' of 'uitbreiding van het onderzoek' tot 'stoppen met het onderzoek en opnieuw beginnen'. De wijze waarop de geïdentificeerde risicofactoren meewegen, verschilt al naar gelang het scenario. Het is aan JenV om een weloverwogen keuze te maken voor het vervolgtraject.

Herstel van vertrouwen

De Commissie heeft zich conform haar opdracht ook gebogen over de mogelijkheden voor verbetering van de samenwerking tussen het ministerie en de belangenbehartigers die (vanaf de start) deel hebben genomen aan de toenmalige Werkgroep. De Commissie denkt dat hierbij vooral het herstel van het geschonden vertrouwen centraal moet staan. Om te bepalen hoe dat zou kunnen worden gerealiseerd, heeft zij zich aangesloten bij de filosofe Onora O'Neill die in haar werk het belang van vertrouwen voor een rechtvaardige samenleving onderstreept. O'Neill benadrukt dat vertrouwen alleen kan ontstaan en/of gerepareerd kan worden *als*

anderen betrouwbaar zijn. Daarvoor onderscheidt O'Neill drie kernwaarden, te weten: *evidence of honesty, reliability en competence.* Het verleden kunnen we niet veranderen, maar het heden en de toekomst wel. In de context van de VCP en het onderzoek is het naar het oordeel van de Commissie bijzonder belangrijk voor alle betrokken partijen om vanaf het begin van iedere interactie betrouwbaar te zijn, om eerlijk te zijn over de complexiteit en onzekerheden van de procedure en de mogelijkheden, transparant te zijn over de achtergronden en afwegingen en open te zijn over de redeneringen die tot bepaalde besluiten of beleid hebben geleid. De Commissie heeft vastgesteld dat hier belangrijke verbeteringen mogelijk zijn en zij licht dat in haar rapport toe met voorbeelden. Tevens is de Commissie ingegaan op de kansen die zij ziet om aanmelders en belangenbehartigers, maar ook de bredere groep burgers die dit aangaat, te laten zien dat de overheid betrouwbaar is en leert van eerdere fouten en onvolledigheden. Kansen ziet de Commissie in elk geval waar het gaat om het recht op informatie en de wens van de belangenbehartigers en aanmelders om gehoord te worden en hun verhalen voor het nageslacht te laten bewaren en er lessen uit te trekken voor de toekomst.

De lat voor betrouwbaar handelen ligt in de huidige context hoger dan in de gevallen waarin de overheid in het verleden geen (negatieve) rol heeft gespeeld. De kernwaarden van betrouwbaarheid zijn voor het verdere handelen van groot belang, net als het in overleg blijven met de mensen om wie het gaat. Op die manier kan recht worden gedaan aan de geschiedenis en kan ervoor worden gezorgd dat de vragen rondom binnenlandse afstand en adoptie de aandacht krijgen die ze vereisen, nu en in de toekomst.

1. Aanleiding voor het rapport

Begin april 2020 heeft een aantal belangenbehartigers bij Kamerleden melding gemaakt van fouten bij het Aanmeldpunt (zie hierover verder paragraaf 2.6). Naar aanleiding daarvan heeft Kamerlid Bergkamp op 24 april 2020 vragen aan de minister voor Rechtsbescherming gesteld. De minister heeft de Tweede Kamer bij brieven van 5 juni 2020⁵, 12 juni 2020⁶ en 30 juni 2020⁷ over de fouten bij de inrichting van het Aanmeldpunt geïnformeerd. Op 2 juli 2020 heeft een debat⁸ in de Tweede Kamer plaatsgevonden en tijdens dat debat is de motie Bergkamp c.s. aangenomen. De tekst van deze motie luidt als volgt:

‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft erkend dat in het onderzoek Binnenlandse afstand en adoptie 1956–1984 procedurele, organisatorische en inhoudelijke fouten zijn gemaakt, onder meer bij de verwerking van de aanmeldingen, het opstellen van de verslagen, het behandelen van de dossiers en het anonimiseren van gegevens; constaterende dat belanghebbenden hierdoor minder vertrouwen hebben in het onderzoek; overwegende dat er geen enkele twijfel mag bestaan over de opzet en uitvoering van het onderzoek en dat het onderzoek dient te voldoen aan de eisen die aan wetenschappelijk onderzoek worden gesteld, zoals zorgvuldigheid, onafhankelijkheid en transparantie; verzoekt de regering, om op korte termijn een deskundige van statuur te verzoeken om te reflecteren op de aanpak van het onderzoek tot nu toe, daartoe in gesprek te gaan met alle partijen, en met aanbevelingen te komen hoe dit onderzoek op een zorgvuldige en wetenschappelijk verantwoorde wijze kan worden opgepakt en verder kan worden gebracht, en de Kamer daarover te informeren, en gaat over tot de orde van de dag’.

1.1 De instelling en de opdracht van de Commissie

De Commissie is ingesteld bij Besluit van de minister voor Rechtsbescherming van 30 november 2020⁹ en heeft tot taak:

- a. te reflecteren op de inrichting en het functioneren van het Aanmeldpunt en hiertoe in gesprek te gaan met het Ministerie, de FIOM, deelnemers aan de Werkgroep, het WODC en het Verwey-Jonker Instituut. De commissie heeft daarbij bijzondere aandacht voor de positie van afstandsmoeders, afstandsvaders, afstandskinderen en geadopteerden in dit proces en hun ervaringen met het Aanmeldpunt.
- b. mede op basis van de reflecties van de commissie en de uitkomsten van een onderzoek door de ADR de opzet en inrichting van de verificatie- en correctieprocedure voor de verslagen van de getuigenissen bij het Aanmeldpunt te beoordelen. De opdracht aan de ADR wordt hiertoe met de commissie afgestemd.
- c. aanbevelingen te doen die betrekking hebben op de inrichting en uitvoering van deze verificatie- en correctieprocedure en op de samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de Werkgroep.

In de toelichting op dit instellingsbesluit staat dat de Commissie wordt verzocht:

‘om te reflecteren op de aanpak van het onderzoek tot nu toe, daartoe in gesprek te gaan met alle partijen en met aanbevelingen te komen hoe dit verdiepende onderzoek op een zorgvuldige wijze kan worden opgepakt en verder kan worden gebracht en de Kamer daarover te informeren.

⁵ TK, 2019-2020, Aanghangsel.

⁶ TK, 2019-2020, 31 265, nr. 70.

⁷ TK, 2019-2020, 31 265, nr. 72.

⁸ TK 91-61-1 van 2 juli 2020, Fouten bij het onderzoek naar afstand en adoptie in Nederland.

⁹ Stcrt. 2020 nr. 63439 d.d. 16 december 2020.

Het verdiepende onderzoek waarop de motie doelt, is het onderzoek “Binnenlandse Afstand en Adoptie tussen 1956-1984”. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het WODC. Teneinde de onafhankelijkheid van zowel WODC als Verwey-Jonker Instituut te waarborgen, zal de Commissie zich ter uitvoering van de motie richten op de werkzaamheden van het Aanmeldpunt en niet op het onderzoek. (...) Zoals in de motie is overwogen, zal de commissie met haar werkzaamheden moeten bijdragen aan het herstel van vertrouwen van de belanghebbenden bij binnenlandse afstand en adoptie bij het onderzoek. (...) De commissie kan vanuit haar reflecties ook aanbevelingen doen met het oog op het herstel van vertrouwen bij de belanghebbenden. Meer in het bijzonder zal de commissie gevraagd worden om met voorrang de inrichting van de verificatie- en correctieprocedure te beoordelen. Deze zal namelijk pas worden uitgevoerd indien de onafhankelijk deskundigen de inrichting positief hebben beoordeeld. Om de onafhankelijk deskundigen daartoe in staat te stellen, zal de commissie zich over de onderzoeksopdracht aan de ADR kunnen uitspreken. De ADR zal onderzoeken of de inrichting van de verificatie- en correctieprocedure voldoende waarborgen bevat voor de bescherming van persoonsgegevens van de aanmelders’.

Zowel de opdracht als het profiel van de Commissie zijn in het najaar van 2020 door het ministerie van JenV besproken met de stichting De Nederlandse Afstandsmoeder (DNA) en het collectief Binnenlandse Afstandskinderen en Geadopteerden (BAG).

De Commissie stelt vast dat de tekst van het instellingsbesluit van de Commissie en de tekst van de motie van Kamerlid Bergkamp niet identiek zijn. In het Kamerdebat naar aanleiding van de motie en in zijn brief van 15 oktober 2020¹⁰ heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven:

‘dat de opdracht aan de deskundige van statuur zich ten aanzien van het Verwey-Jonker Instituut beperkt tot de werkzaamheden die het heeft verricht in het kader van het Aanmeldpunt binnenlandse afstand en adoptie. De deskundige van statuur zal vanzelfsprekend wel kunnen reflecteren over de aanloop tot het onderzoek, de relatie van het onderzoek met het Aanmeldpunt en de wijze waarop hierover in de Werkgroep binnenlandse afstand en adoptie met belangenbehartigers is overlegd’.

Ook is het de Commissie gedurende de uitvoering van haar werkzaamheden gebleken dat de opdracht niet logisch in elkaar zit; haar wordt in de toelichting gevraagd om met voorrang de verificatie- en correctieprocedure te beoordelen, omdat deze pas na een oordeel van de Commissie van start kan gaan. Dat oordeel moet de Commissie echter geven, (mede) op basis van reflecties over de inrichting en het functioneren van het Aanmeldpunt, die zij opdoet uit gesprekken met het ministerie, de Stichting Fiom, deelnemers aan de Werkgroep, het WODC en het Verwey-Jonker Instituut en de uitkomsten van een onderzoek door de Auditdienst Rijk (hierna: ADR). Volgtijdelijk zal de Commissie dus eerst de gesprekken moeten hebben afgerond voordat zij tot een oordeel over de Verificatie- en Correctieprocedure kan komen. De Commissie heeft deze volgorde dan ook aangehouden.

1.2 Werkwijze van de Commissie

De Commissie heeft een onderzoeksprotocol ontwikkeld waarin zij haar werkwijze heeft vastgelegd en aangeeft wat er zal gebeuren met het materiaal dat zij ten behoeve van haar werkzaamheden zal verzamelen. Zij heeft dit protocol voorgelegd aan de Facultaire Ethische Commissie (FETC) van de Universiteit Utrecht, die onder andere aandacht heeft besteed aan de AVG en ethische richtlijnen. Het protocol is goedgekeurd en onder ‘FETC Faculty of Social and Behavioural Sciences of Utrecht University 20-696’ opgeslagen bij de Universiteit Utrecht.

¹⁰ TK 2020-2021, 31 265, nr. 74.

In het kader van haar opdracht heeft de Commissie in totaal 21 gesprekken gehouden met afstandsmoeders, binnenlands geadopteerden en (volwassen) afstandskinderen, medewerkers van de Stichting Fiom, van het Verwey-Jonker Instituut en van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, de voorzitter van de onafhankelijke begeleidingscommissie van het onderzoek en medewerkers van het ministerie van VWS en JenV. Ook heeft de Commissie gesproken met Kamerlid Bergkamp. De Commissie heeft van de gesprekspartners veel documenten ontvangen.

In navolging van het protocol heeft de Commissie voorafgaand aan deze gesprekken aan de gesprekspartners een informerende brief met haar taakomschrijving en het doel van het gesprek toegezonden, alsmede een toestemmingsformulier voor het maken van een geluidsopname van het gesprek. Voor het retourneren van het toestemmingsformulier was een beveiligde verbinding beschikbaar. De toestemmingsformulieren en de geluidsopnamen zijn voor een duur van tien jaar opgeslagen op de beveiligde server van de Universiteit Utrecht, waartoe alleen de beide commissieleden toegang hebben. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een leidraad die de Commissie daarvoor heeft opgesteld. Tijdens de gesprekken heeft de Commissie aantekeningen gemaakt. Deze worden na oplevering van het eindrapport vernietigd. Het onderzoeksprotocol alsmede de leidraad die de Commissie heeft gebruikt bij haar gesprekken zijn op aanvraag verkrijgbaar.

In verband met privacybescherming zijn geen persoonsgegevens of naar personen herleidbare gegevens van betrokkenen opgenomen in dit rapport, tenzij daar toestemming voor is gegeven door betrokkenen, of indien hun namen al gepubliceerd waren. Ook persoonsgegevens of naar personen herleidbare gegevens van (voormalig) medewerkers van (voormalige) departementen zijn niet opgenomen. Een uitzondering vormen publieke functies en personen wiens casus al veelvuldig in de media aan de orde zijn geweest en daardoor publiek bekend zijn.

1.3 Verantwoording

Voor dit rapport heeft de Commissie gebruik gemaakt van informatie uit de door haar gehouden gesprekken en de e-mails en documenten die zij heeft ontvangen van de Projectmanager binnenlandse afstand en adoptie van JenV, medewerkers van de Stichting Fiom, belangenbehartigers en belanghebbenden. De laatste documenten die de Commissie van de Projectleider heeft ontvangen, dateren van 1 april 2021 en betreffen de inrichting van de VCP en maatregelen ter uitvoering van aandachtspunten en aanbevelingen gedaan door de Auditdienst Rijk. Maatregelen die na deze datum zijn geïmplementeerd en/of ontwikkeld zijn niet met de Commissie gedeeld en heeft de Commissie aldus niet kunnen meenemen in dit rapport.

In de context van haar opdracht beschouwt de Commissie de verkregen bronnen als accuraat en betrouwbaar. Zij heeft haar best gedaan om zorgvuldig om te gaan met alle aan haar verstrekte informatie. De Commissie is zich er echter van bewust dat niet alleen vraagstukken rondom binnenlandse afstand en adoptie, maar ook het complexe traject rondom het Aanmeldpunt voor alle daarbij betrokken personen zeer veel verschillende emoties, gevoelens en ervaringen oproepen.

De Commissie heeft expliciet tot opdracht om bijzondere aandacht te hebben voor de positie van afstandsmoeders, afstandsvaders, afstandskinderen en geadopteerden in het proces en hun ervaringen met het Aanmeldpunt. Daarnaast dient zij aanbevelingen te doen voor de samenwerking tussen het ministerie en de leden van de toenmalige Werkgroep en nu met verschillende groepen belangenbehartigers. In de ogen van de Commissie gaat het daarbij vooral om het om herstel van geschonden vertrouwen bij de leden van de (voormalige) Werkgroep en niet om waarheidsvinding. Voor het herstel van vertrouwen zijn de (subjectieve)

ervaringen van belangenbehartigers van groot belang. De Commissie kan en wil zich daarom in dit rapport niet beperken tot objectieve feiten. Ook subjectieve informatie moet worden meegewogen.

Het concepteindrapport is voor een toets op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de belangenbehartigers die deel uitmaakten van de Werkgroep (zie paragraaf 2.3) en met wie de Commissie heeft gesproken. Ook aan de gesprekspartners van stichting Fiom, VJI, en (oud-) medewerkers van het ministerie van JenV is het concepteindrapport voorgelegd. Waar nodig heeft de Commissie aanpassingen gedaan op basis van het commentaar over feitelijke informatie. Gelet op het feit dat het rapport objectieve en subjectieve informatie integreert, kan de Commissie de mogelijkheid van andere interpretaties of subjectieve analyses niet uitsluiten.¹¹.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 1 zijn de aanleiding voor het rapport, het instellingsbesluit van de Commissie en de door haar gevolgde werkwijze besproken. In Hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan de historische context en wordt ingegaan op de opdracht van de minister voor Rechtsbescherming voor het verdiepende onderzoek door het VJI, de startconferentie en de oprichting van het Aanmeldpunt. Hoofdstuk 3 bevat de reflecties van de Commissie op de inrichting en het functioneren van het Aanmeldpunt als bedoeld in onderdeel a van haar opdracht (zie voor de opdracht paragraaf 1.1). In Hoofdstuk 4 geeft de Commissie, met inachtneming van de daarover opgestelde rapportage van de Auditdienst Rijk (ADR), haar oordeel over de opzet en inrichting van de verificatie- en correctieprocedure (VCP), overeenkomstig onderdeel b van haar opdracht.

In Hoofdstuk 5 beschrijft de Commissie, in aanvulling op Hoofdstuk 4, een aantal risicofactoren voor de VCP. Ook schetst zij een aantal alternatieve scenario's voor het vervolgtraject. Zij hoopt daarmee de blik van de lezer te verbreden als het gaat om de vraag welke wijze van herstel van de bij het Aanmeldpunt gemaakte fouten, recht zal doen aan de verschillende belangen van alle betrokken partijen. Hoofdstuk 6 is gewijd aan onderdeel c van haar opdracht, te weten de samenwerking tussen het ministerie en de leden van de Werkgroep en het herstel van het vertrouwen. De kernboodschap van dat hoofdstuk is dat voor herstel van vertrouwen nodig is dat vooral *de ander* betrouwbaar is. Voor de definitie van betrouwbaarheid sluit de Commissie aan bij de filosofe Onora O'Neill, die drie kernwaarden voor betrouwbaarheid onderscheidt: *evidence of honesty*, *reliability* en *competence*. De Commissie licht deze kernwaarden toe en past ze toe op de inrichting en het functioneren van het Aanmeldpunt en de opzet en inrichting van de VCP. Vervolgens bespreekt ze de lessen die daaruit volgens de Commissie kunnen worden geleerd voor de toekomst van het onderzoek, maar ook voor de samenwerking tussen de overheid en de burgers. Specifiek in het kader van de binnenlandse afstand en adoptie doet de commissie in dit hoofdstuk ook een tweetal aanbevelingen die zouden kunnen bijdragen aan het herstel van het vertrouwen van de belanghebbenden in de overheid. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het recht op informatie (paragraaf 6.3) en de wens om gehoord te worden en de verhalen te bewaren voor het nageslacht (paragraaf 6.4). Hoofdstuk 7 sluit het rapport af met een conclusie en een korte reflectie op de aan de Commissie gegeven opdrachten.

In de bijlage bij het rapport is een lijst van gebruikte begrippen opgenomen. Graag wil de Commissie in deze paragraaf nog bijzondere aandacht besteden aan het feit dat zij heeft geconstateerd dat in diverse documenten de termen afstandskinderen, adoptiekinderen en geadopteerden door elkaar worden gebruikt. De Commissie heeft besloten zich aan te sluiten bij de terminologie die wordt gebruikt door de belangenbehartigers van De Nederlandse Afstandsmoeder (DNA) en de Groep Eugénie Smits van Waesberghe. Zij spreken van 'volwassen afstandskinderen en/of binnenlands geadopteerden' omdat niet alle

¹¹ De Commissie staat daarom niet garant voor de juistheid en volledigheid van het rapport en zij aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade als gevolg van de daarin verstrekte informatie.

afstandskinderen zijn geadopteerd. Het woord adoptiekinderen hoort volgens DNA niet gebruikt te worden als het gaat over volwassenen. In dit rapport zullen daarom zoveel mogelijk de termen (volwassen) afstandskinderen en (binnenlands) geadopteerden worden gebruikt. Alleen waar de Commissie citeert uit officiële stukken waarin de term ‘adoptiekinderen’ wordt gebruikt, zal de Commissie die term gebruiken. Ook ten aanzien van het gebruik van de term ‘de Werkgroep’ is een opmerking op zijn plaats. In de opdracht aan de Commissie staat dat zij aanbevelingen moet doen die betrekking hebben op de samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de Werkgroep. De Werkgroep is echter in juni 2020 opgehouden te bestaan (zie verder paragraaf 2.4). De Commissie heeft zich voor dit onderdeel van de opdracht daarom gericht op de belangenbehartigers die bij de start deel hebben uitgemaakt van de Werkgroep en spreekt in het vervolg van dit rapport daarom vooral over ‘de Werkgroep’ als het gaat over de periode voor juni 2020 en over ‘de belangenbehartigers’ als het gaat over de periode daarna.

Tot slot: overal waar ‘hij’ en ‘hem’ staat, kan ook ‘zij’ en ‘haar’ gelezen worden.

2. Historische context

Alvorens in te gaan op de taak van de Commissie om te reflecteren op de inrichting en het functioneren van het Aanmeldpunt, volgt in dit hoofdstuk eerst een kort overzicht van de historische context die daaraan voorafging; dat is noodzakelijk voor een goed begrip van de hele problematiek.

2.1 Het onderzoek van de Radboud Universiteit

In 2017 heeft de Radboud Universiteit in opdracht van het WODC het rapport ‘Beklemd in de scharnieren van de tijd’¹² opgeleverd. Het onderzoek richtte zich op de periode tussen 1956, toen de adoptiewet werd ingevoerd, en 1984, toen de Wet Afbreking Zwangerschap van kracht werd. Het onderzoek werd opgebouwd rondom afstandsmoeders. In de samenvatting en slotbeschouwing¹³ hebben de onderzoekers aangegeven dat hun studie ‘niet representatief’ is. Zij hebben vastgesteld dat er nog steeds een grote groep vrouwen – en mannen – is die hun verhaal nog nooit met iemand hebben gedeeld. Ook schreven zij dat ‘in de samenleving in het algemeen en in de sociale en psychologische hulpverlening in het bijzonder, faciliteiten zouden kunnen worden gecreëerd die het voor afstandsmoeders, met in hun kielzog afstandsvaders en afstandskinderen, mogelijk maakt om over hun – in veel gevallen traumatische – verleden te spreken’. De onderzoekers pleitten voor ‘een diepgaande vervolgstudie, waarin een grotere groep afstandsouders aan het woord kan komen. Zo kan er een helderder beeld worden geschetst van wat veel geïnterviewde vrouwen als het zwartste hoofdstuk in hun leven beschouwen. Door de kleinschaligheid van deze studie is er simpelweg nog teveel verborgen gebleven. Alleen door openhartigheid en acceptatie kan er in ons maatschappelijk bewustzijn een plaats komen voor de afstandsmoeder én afstandsvader. Een plaats die kan bijdragen aan het verwerken van het trauma veroorzaakt door afstand ter adoptie’. De onderzoekers gaven aan dat gezien de beperkte omvang van de studie, ervoor is gekozen om het onderzoek op te bouwen rondom de afstandsmoeder. Zij hebben slechts twee afstandskinderen geïnterviewd en hun ervaringen zijn geanalyseerd in het licht van die van de afstandsmoeder. De onderzoekers concludeerden dat verder onderzoek wenselijk zou zijn om deze specifieke groep binnenlandse afstandskinderen goed in beeld te kunnen brengen.

¹² 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. WODC-onderzoek 2707.

¹³ 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. WODC-onderzoek 2707, Samenvatting en slotbeschouwing, paragraaf 8, pagina 13.

2.2 De aanloop naar het verdiepende onderzoek

In januari 2018 vond een Kamerdebat met de minister voor Rechtsbescherming plaats over interlandelijke adoptie¹⁴. Tijdens dit debat heeft Kamerlid Vera Bergkamp minister Dekker namens enkele binnenlandse geadopteerden gevraagd om een diepgaander onderzoek naar binnenlandse adopties, waarbij in elk geval ook de problematiek van de afstandsvaders en de afstandskinderen in beeld zal worden gebracht. Tijdens dat debat heeft de minister toegezegd om met een onderzoeker van de Radboud Universiteit, de Stichting Fiom en de belangenverenigingen De Verzwegen Generatie, De Nederlandse Afstandsmoeders en Adoptieclub Nederland in gesprek te gaan over de behoefte aan een diepgravender, onafhankelijk onderzoek.

Dat gesprek heeft plaatsgevonden op 5 april 2018. De Verzwegen Generatie (een samenwerkingsverband tussen de Stichting Adoptie Nazorg en de Groep Eugénie Smits van Waesberghe) heeft ten behoeve van dat gesprek een notitie opgesteld waarin zij onder andere pleitten voor onafhankelijk, breed en diepgaand onderzoek, participatief en met gebruikmaking van de bestaande expertise en ervaringsdeskundigheid. Zij pleitten tevens voor erkenning van geleden leed en het bestaan van misstanden en illegale praktijken en voor aandacht voor nazorg voor de betrokkenen. Naar aanleiding daarvan nam de minister een diepgaand onderzoek serieus in overweging¹⁵. In januari 2019 kondigde de minister aan dat hij opdracht had gegeven tot een diepgaander wetenschappelijk onderzoek naar afstand en adoptie in Nederland tussen 1956 en 1984. Tevens kondigde de minister een landelijke conferentie aan en de oprichting van een landelijk meldpunt. Eind september 2019 heeft deze startconferentie plaatsgevonden en begin oktober werd het landelijk Aanmeldpunt geopend¹⁶.

2.3 De belangenbehartigers

De Commissie heeft van het ministerie van JenV een overzicht ontvangen van de belangengroeperingen die hebben deelgenomen aan de Werkgroep (zie paragraaf 2.4) en met wie het ministerie na de opheffing van de Werkgroep in gesprek is gebleven. Dit overzicht heeft de Commissie gebruikt als leidraad bij haar uitnodigingen voor het houden van haar gesprekken. Ook heeft de Commissie een aantal gesprekken gehad met betrokkenen die via de belangenbehartigers en het ministerie indirect met de Werkgroep of het Aanmeldpunt te maken hebben (gehad).

Genoemd in het overzicht zijn de Stichting Adoptie Nazorg, de Groep Eugénie Smits van Waesberghe, de stichting De Nederlandse Afstandsmoeder (DNA) en Adoptieclub Nederland. De Commissie heeft gesproken met een of meer vertegenwoordigers van deze belangengroeperingen, met uitzondering van de Adoptieclub Nederland. Het is de Commissie helaas niet gelukt om in contact te komen met een vertegenwoordiger van deze organisatie. In het vervolg van dit rapport zullen deze belangengroeperingen worden aangeduid als 'de belangenbehartigers'.

De Commissie heeft de bovenvermelde belangenbehartigers op basis van de gesprekken leren kennen als zeer actieve, mondige en betrokken burgers die vaak al jarenlang bezig zijn om de impact van binnenlandse afstand en adoptie te agenderen, de maatschappelijke kennis hierover te vergroten en erkenning en herstel te krijgen voor het door hun geleden leed. Dit doen ze onder meer door het doen van onderzoek, het schrijven van

¹⁴ TK 2017-2018, 31 265, nr. 64.

¹⁵ TK 2017-2018, 31 265, nr. 65.

¹⁶ Bron: de nieuwsbrief van het ministerie van JenV van februari 2020, publicatienummer 20400699. Blijkens de introductie is deze nieuwsbrief bedoeld voor alle mensen die over dit onderwerp contact hebben opgenomen met het aanmeldpunt Nederlandse afstand en adoptie 1956-1984 of met het Verwey-Jonker Instituut.

boeken en andere publicaties, het geven van interviews, voorlichting en het verlenen van medewerking aan, of het maken van, documentaires.

2.4 De Werkgroep

De Werkgroep Binnenlandse afstand en adoptie (hierna: de Werkgroep) bestond uit een aantal belangenbehartigers (zie hierna) en vertegenwoordigers van de ministeries van JenV, VWS, het VJI en de stichting Fiom. Het voorzitterschap van de Werkgroep was belegd bij wisselende medewerkers van het ministerie van JenV. Tot juni 2020 namen vertegenwoordigers van DNA, de Vereniging Nazorg Adoptie, de Adoptieclub Nederland en de Groep Eugenie Smits van Waesberghe deel aan de Werkgroep. De vertegenwoordiger van de Adoptieclub Nederland trok zich in juni 2020 uit de Werkgroep terug. De vertegenwoordigers van de Vereniging Nazorg Adoptie trokken zich in juli 2020 uit de Werkgroep terug en dat had feitelijk tot gevolg dat de Werkgroep ophield te bestaan.

Vanaf juli 2020 heeft het Projectteam binnenlandse afstand en adoptie alleen nog contact met vertegenwoordigers van DNA en van het Collectief Binnenlandse afstandskinderen en geadopteerden (BAG). Het Projectteam heeft ook contact met belangenbehartigers die eerder niet bij de Werkgroep betrokken waren.

De Werkgroep kende geen formele start en er zijn geen afspraken gemaakt omtrent het doel, de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de leden. De gedachte achter de Werkgroep was positief en de verschillende leden spanden zich gezamenlijk in om stappen te zetten (zie ook de nieuwsbrief van het ministerie van JenV van februari 2020, publicatienummer 20400699). Desondanks bleek het in de praktijk moeilijk te zijn om de verschillende wensen, belangen en standpunten van de leden met elkaar te verenigen en ontstonden er na verloop van tijd spanningen binnen de Werkgroep.

Mede omdat de status van de Werkgroep niet expliciet was vastgesteld, zaten de belangenbehartigers in een moeilijke positie, zo hebben ze in gesprekken met de Commissie aangegeven. Ze voelden zich enerzijds verantwoordelijk jegens hun achterban en voor hun missie om de impact van binnenlandse afstand en adoptie te agenderen, de kennis van de maatschappij hierover te vergroten en erkenning en herstel te krijgen van het door hun geleden leed. Anderzijds voelden ze zich verantwoordelijk om mee te denken in de Werkgroep en gevraagd en ongevraagd advies te geven rondom de inrichting van het onderzoek en het Aanmeldpunt. Tegelijkertijd kregen ze onvoldoende positie om deze verantwoordelijkheden ook waar te maken. Ze hebben het nodige voor elkaar gekregen, maar tegelijkertijd gingen er ook veel zaken anders dan ze verwachtten. Dit gold ook voor medewerkers van het ministerie van JenV. Zij wilden de Werkgroep graag een informeel en open karakter geven, maar hun inzet en beleidsruimte in de Werkgroep werden begrensd door de departementale beleidsregels en -afspraken en de procedures van het WODC. Het pleit voor de leden van de Werkgroep dat zij desondanks verantwoordelijkheid wilden nemen voor dilemma's en lastige beslissingen.

2.5 Het verdiepende onderzoek

Het verdiepende onderzoek werd na een aanbestedingsprocedure vanuit het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) gegund aan het VJI. Blijkens de onderzoeksopzet is het doel van het verdiepende onderzoek om, in aansluiting op het verkennende onderzoek uit 2017 van de Radboud Universiteit, een completer beeld te krijgen van de wijze waarop de binnenlandse afstand en adoptie verliep tussen 1956 en 1984 vanuit de optiek van alle betrokkenen: afstandsouwers – moeders én vaders –, afstandskinderen, adoptieouders en hulpverleners.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is: ‘Hoe verliep de binnenlandse afstand en adoptie tussen 1956 en 1984? En hoe hebben de betrokkenen van de adoptiedriehoek de afstand en adoptie ervaren?’ De onderzoeksopzet omvat literatuur- en mediaonderzoek, archiefonderzoek, een expertmeeting en in totaal 65 (later uitgebreid naar 75) ‘kwalitatieve semigestructureerd interviews met afstandsmoeders, afstandsvaders, afstandskinderen, adoptieouders, professionals of informele hulpverleners die betrokken zijn geweest bij adopties en groepsinterviews met betrokken hulpverleners’¹⁷.

De indruk van de belangenbehartigers was dat zij, door deelname aan de Werkgroep, echt mochten meedenken bij het opzetten van het onderzoek, het inrichten van het Aanmeldpunt (zie paragraaf 2.6) en het vormgeven van de verslaglegging van de geschiedenis.

Het ministerie van JenV heeft de belangenbehartigers betrokken bij het voortraject voor de opzet van het verdiepende onderzoek. Ook is de startconferentie voor het verdiepende onderzoek deels door de Werkgroep voorbereid. Uit stukken in het bezit van de Commissie blijkt dat de belangenbehartigers zich ook actief hebben ingespannen om de concept-startnotitie van het WODC voor het verdiepende onderzoek aan te vullen met constructieve suggesties voor de onderzoeksvragen. Met een beroep op het belang van de onafhankelijkheid van het onderzoek en de onderzoekers, kregen de belangenbehartigers geen informatie over het al dan niet overnemen van hun suggesties. Evenmin kregen zij de definitieve startnotitie en offerte van het WODC voor het onderzoek te zien, vanwege het belang van de borging van de onafhankelijke positie van het WODC. Verder werd vanuit het ministerie gesteld dat contact tussen de belangenbehartigers en de onderzoekers niet mogelijk was, tenzij de onderzoekers zelf het initiatief daartoe zouden nemen. In het dossier van de Commissie bevindt zich een notitie die Stichting De Nederlandse Afstandsmoeder op 12 augustus 2019 aan de voorzitter van de Werkgroep heeft gestuurd. Deze notitie bevat een uitgebreide analyse van het onderzoeksplan van VJI. De belangenbehartigers concludeerden dat zij er onder deze omstandigheden geen vertrouwen in hadden dat het verdiepende onderzoek zou leiden tot erkenning en herstel van het leed rondom afstand en adoptie, zoals door de minister als een van de doelen van het verdiepende onderzoek was aangegeven in zijn Kamerbrief van 19 januari 2019 en nog eens door hem was bevestigd in het gesprek dat de belangenbehartigers met hem hadden op 12 juli 2019.

Tijdens de bijeenkomst van de Werkgroep op 13 augustus 2019 werden de zorgen van de belangenbehartigers over het vertrouwen in (de onafhankelijkheid van) het onderzoek in de Werkgroep besproken. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen, hechtten de belangenbehartigers veel waarde aan het feit dat het onderzoek werd uitgevoerd op een onafhankelijke manier en dat betekende dat er geen partijen uit de zogenoemde adoptiedriehoek (i.e., afstandsmoeders, geadopteerden of adoptieouders) bij het onderzoek waren betrokken en dat de privacy en veiligheid van aanmelders en deelnemers gewaarborgd zouden zijn. Vanuit het ministerie werd aangegeven dat er, conform de gebruikelijke procedures, een onafhankelijke begeleidingscommissie zou worden ingesteld die zou toezien op het wetenschappelijke en onafhankelijke karakter van het onderzoek. De (leden van de) Werkgroep mochten echter niet als klankbord fungeren.

Toen er meer details over het onderzoek en het intakeformulier zoals opgesteld door VJI bij de Werkgroep bekend werden, rezen bij de belangenbehartigers vragen, omdat hun belangrijkste aandachtspunten rondom onafhankelijkheid en privacy in de knel dreigden te raken. In een gesprek op 23 september 2019 tussen vertegenwoordigers van het WODC, onderzoekers van het VJI, de toenmalige projectleider van JenV en de belangenbehartigers hebben de onderzoekers aangegeven dat onafhankelijkheid van het onderzoek voor hen belangrijk was en dat een bepaalde mening of achtergrond van onderzoekers in geen enkel onderzoek een rol mocht spelen. Om dit te waarborgen, zo gaf het VJI aan, werd er door hen van meerdere bronnen gebruik

¹⁷ De onderzoeksopzet van VJI is als bijlage verstuurd bij de brief van de minister voor Rechtsbescherming van 15 oktober 2020 aan de Tweede Kamer, TK 2020-2021, 31 265, nr. 74.

gemaakt, controleerden de leden van het onderzoeksteam elkaar en zou daar door de begeleidingscommissie op toe worden gezien. Het verzoek van een aantal belangenbehartigers om zitting te mogen nemen in de begeleidingscommissie werd door het WODC afgewezen. De toenmalige projectleider van JenV maakte wel deel uit van de begeleidingscommissie¹⁸ en deed de toezegging om de belangenbehartigers te informeren over het onderzoek. Aan het einde van het gesprek werd de intentie uitgesproken om, in het belang van het onderzoek, goed samen te werken. De belangenbehartigers hebben in de gesprekken met de Commissie aangegeven dat hun zorgen over het onderzoek onvoldoende serieus werden genomen.

2.6 De Startconferentie

Op 30 september 2019 vond de Startconferentie voor het verdiepende onderzoek plaats. Minister Dekker was daarbij aanwezig, evenals de onderzoekers van het VJI, die een toelichting hebben gegeven op het onderzoek en vragen hebben beantwoord. Medewerkers van de Stichting Fiom hebben een workshop verzorgd en waren beschikbaar om waar nodig ondersteuning te bieden. De inhoud van deze startconferentie werd verder grotendeels verzorgd door de belangenbehartigers en de bijeenkomst werd door velen ervaren als een succes. Tijdens deze conferentie werd ook het Aanmeldpunt Afstand en Adoptie (zie hierna) gelanceerd. Mensen die mee wilden doen aan het onderzoek konden zich daarvoor aanmelden door hun contactgegevens achter te laten bij het ministerie van JenV.

2.7 Het Aanmeldpunt afstand en adoptie

Alvorens in te gaan op de problemen bij de inrichting en uitvoering van het Aanmeldpunt afstand en adoptie (hierna: het Aanmeldpunt), wil de Commissie benadrukken dat zij heeft gezien dat alle betrokkenen bij het Aanmeldpunt goede intenties hadden. In de aanloop en uitvoering zijn problemen ontstaan door een samenloop van omstandigheden en fouten, die elkaar hebben versterkt.

Het idee om een meldpunt in te richten was al in de Werkgroep aangedragen door de belangenbehartigers voordat duidelijk werd aan wie het verdiepende onderzoek zou worden gegund. Zij verwezen daarbij naar de onderzoeken van de Commissie Deetman, Samsom en De Winter. Tijdens een bijeenkomst op 28 augustus 2018 pleitten de belangenbehartigers voor een meldpunt en tijdens de bijeenkomst op 13 november 2018 werd nogmaals aangegeven dat 'een brede oproep om betrokkenen te benaderen' nodig was om bekendheid te creëren voor de problematiek van binnenlandse afstand en adoptie.

Omdat meldpunten de connotatie hebben misstanden te melden, werd in het najaar 2019 de benaming op initiatief van het VJI veranderd in een "Aanmeldpunt". Tijdens de startconferentie op 30-09-2019 werd het [Aanmeldpunt](#) gelanceerd. Het Aanmeldpunt viel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV. De uitvoering was in handen van medewerkers van het ministerie van JenV en de Stichting Fiom. Het Aanmeldpunt was bedoeld om afstandsmoeders en -vaders, geadopteerden, adoptieouders en hulpverleners die hun verhaal wilden doen, te werven voor het onderzoek door informatie te verzamelen op basis waarvan de onderzoekers onder andere konden selecteren met wie zij nadere, verdiepende interviews zouden houden.

De inrichting en bemensing van het Aanmeldpunt was al voor de startconferentie onderwerp van gesprek in de Werkgroep. Zo maakten belangenbehartigers bijvoorbeeld duidelijk dat aanmelding ook rechtstreeks bij het VJI mogelijk moest zijn, als aanmelders een negatieve associatie hadden met de Stichting Fiom, gezien de rol die deze stichting in het verleden had bij afstand en adoptie. Ook gaven de belangenbehartigers constructieve

¹⁸ Conform de gebruikelijke procedure voor de inrichting van begeleidingscommissies bij onderzoeken waarvan het WODC de opdrachtgever is. Deelname is zonder last of ruggespraak.

input voor de [veelgestelde vragen](#) die voor het Aanmeldpunt werden gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid.

Uit stukken in het bezit van de Commissie blijkt dat de belangenbehartigers al vroeg in het proces rondom de inrichting van het Aanmeldpunt (in september 2019) vragen in de Werkgroep hebben gesteld rondom de bewaring van de aanmeldverslagen en concrete suggesties hebben gedaan voor veilige procedures, rekening houdend met AVG-regels en belangen van aanmelders (zoals hoge leeftijd en de behoefte van sommige aanmelders om niet vindbaar te zijn). Het ministerie van JenV heeft hen herhaaldelijk verzekerd dat de ICT-omgevingen van de Stichting Fiom en JenV beveiligd waren en voldeden aan de regels van de AVG. Toch bleek dit wat betreft het ministerie van JenV uiteindelijk niet het geval te zijn. De procedure van JenV voor het naleven van de AVG en afspraken rondom de toestemming voor de bewaring en opslag van aanmeldverslagen en de handhaving van AVG-regels bleek, ondanks herhaaldelijk navragen van de medewerkers van de Stichting Fiom, onjuist te zijn. Toezicht op de handhaving en uitvoering van de AVG-regels bij alle gesprekken en de verwerking van de gesprekken in aanmeldverslagen was door JenV niet (afdoende) geregeld. Dit kwam onder meer, omdat de regie van het ministerie als opdrachtgever ontbrak (zie hierover hoofdstuk 6.2).

Het Aanmeldpunt was in eerste instantie bedoeld om een grote groep van respondenten voor het verdiepende onderzoek te werven. Met het WODC en de begeleidingscommissie was een aantal criteria afgesproken op basis waarvan de selectie van aanmelders voor de diepte-interviews kon plaatsvinden. Omdat dit onderzoek aanvullend was op de verkenning van de Radboud Universiteit en daarin al met afstandsmoeders was gesproken, lag de focus van het WODC en de begeleidingscommissie voor dit verdiepende onderzoek onder andere op minderjarige moeders en/of moeders met een licht verstandelijke beperking, psychiatrische stoornissen, zwangerschap als gevolg van seksueel misbruik en meerderjarige afstandsmoeders¹⁹.

In de Werkgroep werd vanaf augustus 2019 op initiatief van het ministerie van JenV gesproken over de mogelijkheid om de bij het Aanmeldpunt verzamelde informatie ook op andere wijzen voor het onderzoek te gebruiken. Aan de hand van de vragen die medewerkers stelden op basis van de vragenlijst (intakeformulier) die was opgesteld door het VJI, vertelden aanmelders een (deel van) hun verhaal en werd in de Werkgroep de optie besproken van het bewaren van persoonlijke getuigenissen over afstand en adoptie als 'erfgoed' voor het nageslacht. In dat kader werd door de projectleider bijvoorbeeld gesproken over de mogelijkheid om van deze getuigenissen podcasts te maken²⁰. Zo ontstond een tweede doel voor het Aanmeldpunt. Belangenbehartigers hebben de Commissie laten weten dat zij zich tijdens de Werkgroep bijeenkomsten steeds zeer kritisch hebben uitgelaten over dit initiatief en überhaupt over de inhoudelijke betrokkenheid van JenV bij het bewaren van het erfgoed.

De Commissie stelt vast dat het tot op heden niet duidelijk is welke vorm men dit tweede doel voor bewaring van de aanmeldverslagen (erfgoed) wil geven.

2.8 Uitvoering van de werkzaamheden van het Aanmeldpunt

Kort na de lancering van het Aanmeldpunt werd duidelijk dat de betrokken partijen de hoeveelheid aanmeldingen hadden onderschat. Om alle aanmelders te kunnen spreken, moest de Stichting Fiom in november 2019 extra (externe) mensen aanstellen. De Stichting Fiom heeft de Commissie laten weten dat zij met deze tijdelijke extra medewerkers contracten heeft afgesloten die voldeden aan de eisen van de AVG. Alle medewerkers werkten binnen een beschermde omgeving en met ICT-middelen die ter beschikking werden

¹⁹ Bron: Verslag van de Werkgroep bijeenkomst van 23 september 2019.

²⁰ Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 15 oktober 2020, pagina 2, onderdeel 4, TK, 2020-2021, 31 265, nr. 74 en verslag van het debat in de TK over fouten bij het onderzoek naar Afstand en Adoptie in Nederland op 2 juli 2020.

gesteld door de Stichting Fiom. Het is de Commissie niet bekend of en in hoeverre met deze tijdelijke medewerkers afspraken waren gemaakt omtrent de vertrouwelijkheid van de informatie die met hen werd gedeeld c.q. in hoeverre daarop door de Stichting Fiom werd toegezien. De Commissie benoemt dit, omdat belangenbehartigers verifieerbare documenten aan de Commissie hebben verstrekt waaruit blijkt dat een samenvatting van de getuigenissen die een tijdelijke extra medewerker had opgetekend van gesprekken met de aanmelders, op een website gepubliceerd zouden worden. Uiteindelijk heeft die publicatie niet plaatsgevonden.

Het onverwacht grote aantal aanmeldingen bij het Aanmeldpunt had ook tot gevolg dat het soms meerdere weken duurde voordat aanmelders door de Stichting Fiom werden teruggebeld om hun verhaal te vertellen. Er was een centraal e-mailadres voor het Aanmeldpunt, dat werd beheerd door JenV. De daarbij behorende e-mailbox was alleen toegankelijk voor de toenmalige projectleider. Toen de projectleider langdurig uitviel en vervanging op zich liet wachten, werd die e-mailbox lange tijd niet geopend.

Het gesprek met de aanmelders werd gevoerd door (vaste en tijdelijke extra) medewerkers van de Stichting Fiom, aan de hand van een intakeformulier dat was opgesteld door het VJI. Volgens afspraak met JenV gaven de medewerkers van de Stichting Fiom in eerste instantie in het gesprek met de aanmelders niet aan dat zij van de Stichting Fiom waren. Omdat de medewerkers het ongemakkelijk vonden om de betrokkenheid van de stichting Fiom niet te benoemen en aanmelders er soms ook naar informeerden, hebben zij dit ter discussie gesteld bij JenV. Het beleid werd gewijzigd en in het vervolg introduceerden zij zich wel als medewerkers van de Stichting Fiom. Aanmelders met bedenkingen tegen een gesprek met medewerkers van de Stichting Fiom konden zich daarna ook rechtstreeks aanmelden bij het VJI.

Om het voor het VJI gemakkelijker te maken om de benodigde aanmelders te kunnen selecteren voor het verdiepende onderzoek, maakten de medewerkers van de Stichting Fiom op verzoek van het VJI een gespreksverslag van de intake (hierna: Aanmeldverslag) en vulden zij na afloop van het gesprek een checklist/matrix in²¹. Die checklist/matrix bevatte vragen gericht op het vergaren van bepaalde informatie, zoals de vraag of de moeder gehuwd was en/of zij meerderjarig was bij het doen van afstand, maar ook vragen over (medische) hoogstpersoonlijke aangelegenheden die de medewerker van de Stichting Fiom niet rechtstreeks aan de betrokkene kon stellen, en dus moest beantwoorden op basis van de interpretatie van de informatie hij/zij had verkregen tijdens het gesprek. Het ging bijvoorbeeld om de vraag of er bij de afstandsmoeder en/of het adoptiekind²² sprake was van een licht verstandelijke beperking of een psychiatrische aandoening en de vraag of de zwangerschap veroorzaakt was door seksueel geweld.

Uit haar gesprek met medewerkers van de Stichting Fiom die bij het Aanmeldpunt werkzaam waren, heeft de Commissie begrepen dat zij de aanmelders aan het begin van het telefonische interview uitleg gaven over de procedure. Tevens vroegen zij mondeling²³ toestemming om de gegevens van de aanmelder en de antwoorden op de gestelde vragen door te geven aan het VJI, zodat onderzoekers contact konden opnemen 'als zij nog verdere vragen hebben of u uitgebreid willen interviewen'. Aan alle aanmelders werd volgens de stichting Fiom de vraag gesteld of de informatie uit de melding (anoniem) mocht worden verwerkt in het onderzoek.

Belangenbehartigers en aanmelders hebben de Commissie verteld dat veel aanmelders in de veronderstelling verkeerden dat hun aanmeldverslag in het verdiepende onderzoek zou worden gebruikt. Naar het oordeel van de Commissie kan dat beeld zijn ontstaan doordat het doel van het aanmeldverslag zowel tijdens de lancering als tijdens de gesprekken met de medewerkers van het Aanmeldpunt impliciet bleef, door de vraag of

²¹ De Commissie heeft het intakeformulier dat door het VJI is ontwikkeld ter inzage ontvangen en zal daarnaar in het rapport verwijzen.

²² Met referentie aan paragraaf 1.4 van dit rapport; dit is de terminologie die werd gebruikt in het intakeformulier.

²³ De Stichting Fiom heeft de Commissie verteld dat op verzoek van het ministerie van JenV alleen mondeling om toestemming werd gevraagd. Fiom heeft gecheckt bij JenV of dit volstond.

informatie uit de melding (anoniem) mocht worden verwerkt in het onderzoek en/of door de wijze waarop er na de lancering over werd gecommuniceerd op de site van de Rijksoverheid²⁴.

Gedurende de looptijd van het Aanmeldpunt verzamelden de medewerkers van de Stichting Fiom de verslagen van de gesprekken die door hen met aanmelders waren gevoerd. Conform de afspraak met JenV hebben de medewerkers van de Stichting Fiom alle aanmeldverslagen geanonimiseerd (d.w.z. dat alle persoons-identificerende gegevens van de aanmelders werden verwijderd, behalve de geboortedatum en het geslacht) en van een code werden voorzien²⁵. Op deze wijze konden de persoonsgegevens op verzoek van de onderzoekers van het VJI weer worden gekoppeld, als zij de aanmelder in kwestie wilden benaderen voor een diepte-interview. De persoons-identificerende gegevens werden door de Stichting Fiom in een apart bestand bewaard. Het ministerie van JenV ontving een kopie van de geanonimiseerde aanmeldverslagen 'om deze ook daarna nog aan aanmelders te kunnen verstrekken en om deze in het kader van erkenning te kunnen bewaren voor het nageslacht'²⁶.

De afspraak was dat de Stichting Fiom alle aanmeldverslagen en persoonsgegevens zou vernietigen na overdracht daarvan aan het VJI en het ministerie²⁷. Op een beveiligde manier via Zivver²⁸ konden de onderzoekers van VJI de geanonimiseerde verslagen lezen. Zivver voldoet aan de data- en privacywet- en regelgeving zoals de AVG. Alleen de geselecteerde aanmeldverslagen werden door VJI gedownload en bewaard met de apart opgevraagde NAW-gegevens om aanmelders voor het diepte-interview uit te nodigen.

Bestanden die via Zivver verstuurd worden, zijn na 30 dagen niet langer beschikbaar voor een download. Omdat de Stichting Fiom geregeld van zowel JenV als het VJI opnieuw de vraag kreeg om een aanmeldverslag aan te leveren waar JenV en/ of VJI niet meer bij konden, omdat de termijn voor de download was verlopen of verslagen niet meer vindbaar waren bij JenV, heeft de Stichting Fiom besloten de aanmeldverslagen niet te vernietigen, maar te bewaren tot het onderzoek was afgerond, juist om de verhalen die aanmelders hadden gedeeld, niet verloren te laten gaan.

Op basis van de informatie die de Commissie van de medewerkers van de Stichting Fiom en het Projectteam heeft ontvangen, hebben zich in totaal 724 aanmelders bij het Aanmeldpunt gemeld. Daarvan hebben 590 mensen een gesprek bij het Aanmeldpunt gehad. Daarnaast hebben 75 aanmelders gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hun gesprek met VJI in plaats van met de Stichting Fiom te houden. In elk geval twee aanmelders hadden zowel bij de Stichting Fiom als bij VJI een intakegesprek.

3. Fouten bij het Aanmeldpunt

3.1 Signalen van misstanden bij het Aanmeldpunt

Voor een bijeenkomst van de Werkgroep eind februari 2020 hadden belangenbehartigers een nota aangeleverd waarin zij melding maakten van signalen uit hun achterban dat een aantal zaken bij het

²⁴ Zo stond op enig moment op de website van de Rijksoverheid dat 'de verhalen ten behoeve van het onderzoek konden worden gedeeld met de onderzoekers via een aanmeldpunt', zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/adoptie/afstand-en-adoptie-tussen-1956-1984>. Ook bevatte het intakeformulier de vraag of de onderzoekers de informatie uit het verhaal van de aanmelder anoniem mochten verwerken in het onderzoek. De Commissie kan op basis hiervan niet vaststellen of en hoe die vraag door de medewerkers van het Aanmeldpunt aan de aanmelder is gesteld, maar zij kan zich voorstellen dat zo'n vraag aanmelders op het verkeerde been heeft gezet.

²⁵ Dit geldt niet voor de eerste 60 verslagen.

²⁶ Brief van de minister voor Rechtsbescherming, TK 2019-202, 31 265, nr. 70.

²⁷ Zie ook antwoord 20 van de minister op de vragen gesteld door de TK, TK, 2019-2020, Aangangsels 3046.

²⁸ <https://zivver.com>.

Aanmeldpunt niet op orde waren²⁹. Aanmelders hadden er moeite mee dat het Aanmeldpunt werd bemenst door medewerkers van de Stichting Fiom, een organisatie die in het verleden een actieve rol speelde in dossiers inzake binnenlandse afstand en adoptie. Deze aanmelders hadden daarom geen vertrouwen in de objectiviteit en integriteit van de Stichting Fiom. Ook gaven aanmelders aan dat zij zelf actief moesten vragen om inzage in hun aanmeldverslag. Op die verzoeken werd vervolgens niet altijd adequaat gereageerd, zo hebben zij de Commissie verteld. Bij controle van het Aanmeldverslag bleek een aantal van hen vervolgens dat ‘essenties en essentiële details niet waren verwoord’ (zie hierover paragraaf 3.3). In sommige gevallen kreeg de aanmelder ook de ingevulde matrix meegestuurd, die daarvoor niet was bedoeld en als zeer kwetsend werd ervaren. De belangenbehartigers hebben de Commissie in kennis gesteld van de bovenvermelde nota en de Commissie heeft vastgesteld dat zij daarin een aantal waardevolle suggesties voor verbeterpunten hebben voorgesteld. Tevens hebben zij in deze notitie gewezen op het grote belang ‘dat datavergaring, -interpretatie en -verwerking uiterst secuur plaatsvindt om hiermee de kans te verhogen dat ook deze groep zich in het onderzoeksresultaat (h)erkend voelt’. Met ‘deze groep’ doelden zij op de betrokkenen die zich niet zouden melden bij het Aanmeldpunt, omdat voor hen de confrontatie en het verdriet te groot zouden zijn. Zij zullen echter waarschijnlijk wel de onderzoeksresultaten tot zich nemen. Deze notitie werd pas gedurende het Werkgroep overleg op 2 april 2020 besproken. Op dat moment was de sluiting van het Aanmeldpunt voorzien op 1 juni 2021. Daarom vroegen de belangenbehartigers zich af of bespreking van de notitie nog relevant was.

3.2 Fouten bij de verwerking van persoonsgegevens: Melding datalek

Een aantal belangenbehartigers heeft in april 2020 ook melding van deze signalen gemaakt bij Kamerlid Vera Bergkamp. Zij stelde naar aanleiding daarvan op 24 april 2020 een aantal Kamervragen aan de minister voor Rechtsbescherming. Toen constateerde ook het ministerie dat bij het verwerken en opslaan van de aanmeldverslagen niet aan de eisen van de AVG was voldaan. Er was aanmelders niet gevraagd om schriftelijk toestemming te verlenen voor de verwerking en bewaring van hun persoonsgegevens en hun aanmeldverslagen voor het verdiepende onderzoek van het VJI (ook genoemd de ‘eerste doelbinding’, zie hierna) en/of als ‘erfgoed’ (ook genoemd de ‘tweede doelbinding’, zie hierna). Er waren weliswaar verwerkersovereenkomsten opgesteld door medewerkers van de Stichting Fiom, maar deze waren niet ondertekend door JenV. De verslagen ten behoeve van het ‘erfgoed’ werden bij het ministerie niet bewaard in een afgeschermd en beveiligde omgeving, waardoor de aanmeldverslagen voor meer ambtenaren toegankelijk waren dan alleen de medewerkers die betrokken waren bij het Aanmeldpunt. Daarom heeft de minister voor Rechtsbescherming op 5 juni 2020³⁰, bij de beantwoording van Kamervragen, aangegeven dat hij een datalek heeft gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

3.3 Fouten in de verslaglegging

Naast het feit dat werd nagelaten om in de benodigde procedurele en organisatorische waarborgen voor het verwerken van (gevoelige) persoonsgegevens te voorzien, werd ook nagelaten om aanmelders tijdens de gesprekken te wijzen op de mogelijkheid om hun aanmeldverslag te controleren en zo nodig te corrigeren. Aanmelders die hun verslag zelf hadden opgevraagd, ontvingen soms een afzonderlijk aanmeldverslag, maar zoals hierboven beschreven, kwam het ook voor dat een medewerker van het Aanmeldpunt de matrix meestuurde, dat wil zeggen dat aanmelders niet alleen het gespreksverslag ontvingen, maar ook de persoonlijke observaties en informatie die de medewerker van de aanmelder had genoteerd achter de betreffende vragen op het intakeformulier (zie paragraaf 2.7). Een aantal van hen constateerde dat soms

²⁹ Nota van (o.a.) Eugénie Smits van Waesberghe: ‘Externe signalen rondom intakegesprekken aanmeldpunt Afstand en adoptie 1956-1984, ten behoeve van de Werkgroep bijeenkomst op 27 februari 2020.

³⁰ TK, 2019-2020, Aangangsels van de Handelingen 3046.

(forse) inhoudelijke fouten waren gemaakt in de verslaglegging. Aanmelders die ook de ingevulde checklist/matrix ontvingen, zagen bijvoorbeeld dat, kennelijk op basis van het interview, hun moeder als licht verstandelijk beperkt werd aangemerkt door de interviewer.

4. De verificatie- en correctieprocedure en de opdracht aan de ADR

Zoals hierboven al werd vermeld, zijn er bij het opzetten en inrichten van het Aanmeldpunt verschillende fouten gemaakt³¹. Er werden fouten gemaakt in de verslaglegging en in de procedurele en organisatorische waarborgen van de privacywetgeving³². De minister voor Rechtsbescherming heeft toegezegd maatregelen te nemen om deze fouten te herstellen en opdracht gegeven voor de inrichting van een zogenoemde “verificatie- en correctieprocedure” (in het vervolg VCP). Deze VCP is een noodzakelijke voorwaarde om de aanmeldverslagen te mogen gebruiken voor het onderzoek door het VJI of andere doelbindingen (zie hierna).

De belangrijkste doelen van de VCP zijn:

- (1) Aanmelders in de gelegenheid te stellen om de aanmeldverslagen, indien nodig, te corrigeren,
- (2) Schriftelijke toestemming te verkrijgen voor het gebruik van de aanmeldverslagen voor
 - (a) de selectie voor het diepte-interview met VJI (eerste doelbinding) en
 - (b) bewaring van de aanmeldverslagen voor het nageslacht (erfgoed en tweede doelbinding)
- (3) De secure en correcte verwerking en opslag van persoonsgegevens te waarborgen.

De opzet en uitvoering van de VCP is in handen gelegd van het Projectteam Binnenlandse Afstand en Adoptie (hierna Projectteam). Het ministerie van JenV heeft de Auditdienst Rijk (hierna ADR) gevraagd om te onderzoeken of de door hen voorgestelde VCP de juiste waarborgen bevatte voor het herstellen van de gemaakte fouten en een optimale bescherming van de persoonsgegevens van de aanmelders.

In de opdracht aan de Commissie staat dat zij de opzet en inrichting van de VCP voor de verslagen van de getuigenissen bij het Aanmeldpunt (mede) op basis van (haar reflecties en) de uitkomsten van een onderzoek door de ADR moet beoordelen. De Commissie zal hierna eerst ingaan op wijze waarop de opdracht die vanuit het ministerie werd gegeven aan de ADR, met de Commissie is afgestemd. Vervolgens komen het advies van de ADR en de beleidsreactie van JenV daarop aan bod. Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie een standpunt bepaald over de VCP, zoals die in concept op 1 april 2021 is opgesteld door het Projectteam³³.

4.1 Afstemming opdracht ADR met de Commissie

De Commissie heeft op 10 december 2020 een kennismakingsbijeenkomst gehad met het Projectteam dat onder meer tot taak heeft de VCP vorm te geven. In het vervolg van het traject heeft zij via de e-mail en videovergadering overleg gehad met de Projectmanager van het Projectteam. Al snel liepen de zienswijzen van het Projectteam en de Commissie op het proces van afstemming en communicatie sterk uiteen (zie brieven van de Commissie aan het Projectteam van 15 december 2020 en 21 december 2020).

³¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/adoptie/documenten/kamerstukken/2020/06/12/tk-aanmeldpunt-nederlandse-afstand-en-adoptie>.

³² Zie <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/algemene-informatie-avg/algemene-informatie-avg>.

³³ Verwerkerovereenkomst verificatie en correctie gegevens aanmeldpunt d.d. 23-11-2020.

In december 2020 heeft de Commissie de conceptopdracht van het Projectteam aan de ADR ingezien. Daaruit concludeerde de Commissie dat de opdracht aan de ADR een bestaande opdracht was die als ‘sjabloon’ werd gebruikt en niet specifiek was ontwikkeld voor de huidige situatie. Daarop heeft zij het Projectteam een aantal aanbevelingen en suggesties gegeven om de opdracht aan de ADR preciezer te formuleren, om misverstanden te voorkomen en de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de procedure beter te waarborgen. De Projectmanager heeft op deze suggesties gereageerd waarop de Commissie opnieuw suggesties heeft gedaan. Het is de Commissie op basis van de e-mails en stukken die zij van de Projectmanager heeft ontvangen, niet duidelijk geworden welke stappen het Projectteam wel of niet heeft genomen in de (aanloop naar de) VCP. Ook bleef onduidelijk of de genoemde maatregelen voorafgaand aan de procedure al waren geïmplementeerd, bijvoorbeeld bij de afhandeling van verzoeken om inzage door aanmelders na de sluiting van het Aanmeldpunt³⁴. Ook vroeg de Commissie zich af, mede naar aanleiding van signalen van de belangenbehartigers, of het Projectteam bij de opzet en inrichting van de VCP wel voldoende aandacht had voor de concrete uitvoering van de VCP en de kernwaarden van een ‘betrouwbare andere’, te weten *evidence of honesty, reliability* en *competence* die nodig zijn om het vertrouwen van de belanghebbenden te herstellen (zie daarvoor hoofdstuk 6). Daarom is de Commissie in januari 2021 met het Projectteam overeengekomen dat een heldere scheiding tussen de werkzaamheden van de Commissie en het Projectteam wenselijk was. De Commissie heeft de definitieve opdracht van het ministerie aan de ADR niet ontvangen en kon zich daarover om die reden niet uitlaten. Er is derhalve geen sprake geweest van (finale) afstemming van de opdracht aan de ADR met de Commissie, zoals bepaald in artikel 2, onderdeel b, van het Instellingsbesluit van de Commissie.

4.2 ADR-rapport en de beleidsreactie van het ministerie

Het Projectteam heeft de opdracht aan de ADR gegeven en op 17 maart 2021 ontving de Commissie het concept ADR-rapport over de voorgenomen VCP en de beleidsreactie van JenV daarop. Ondanks het feit dat de Commissie de uiteindelijke opdracht aan de ADR niet heeft kunnen beoordelen, komen veel aanbevelingen in het (concept) onderzoeksrapport van de ADR overeen met zaken die de Commissie sinds december 2020 herhaaldelijk aan het Projectteam en de Projectmanager heeft gecommuniceerd, zoals:

- De tweede doelbinding voor het bewaren van de aanmeldverslagen (als erfgoed) blijft onduidelijk en de procedure betreffende het bewaren van de aanmeldverslagen voor het nageslacht is onvoldoende gespecificeerd. Dit schept verwarring rondom het verwerkersdoel en de bewaartermijn van de persoonsgegevens en vormt zo een risico voor de transparantie richting de aanmelders over de verlening van toestemming voor verwerking van hun gegevens. Omdat dit een herhaling van zaken is die ook bij het Aanmeldpunt misliepen, raadt de Commissie het Projectteam aan om dit punt bijzonder serieus te nemen.
- De omstandigheden onder welke aanmeldverslagen kunnen/moeten worden vernietigd zijn onduidelijk.
- Het blijft onduidelijk welke risico’s zich in de daadwerkelijke uitvoering van het hele proces en per verwerking kunnen voordoen bij zowel JenV als de verwerkers (de Stichting Fiom en het VJI), onder andere omdat het onduidelijk is welke verslagen waar zijn opgeslagen, en waar de verslagen in toekomst zullen worden opgeslagen. Opnieuw dreigt hiermee het risico dat persoonsgegevens niet goed beschermd zijn en/of niet kloppen. Ook op dit punt spreekt de Commissie haar zorg uit over het risico dat zaken die bij het Aanmeldpunt misliepen, hier wederom misgaan.
- Net als de Commissie in haar communicatie naar het Projectteam, wijst het ADR-rapport op het feit dat het in het driehoeksoverleg tussen JenV, VJI en de Stichting Fiom onduidelijk is:
 - wie regie heeft over de uitvoering en implementatie van processen rondom de VCP en de beveiliging van de aanmeldverslagen;

³⁴ Voor dezelfde vraag, zie p.17, paragraaf 6.1 van het concept Onderzoeksrapport verificatie- en correctieprocedure Afstand en adoptie d.d. 22-02-2021, referentienummer 2020-J&V-040.

- waar welke verslagen aanwezig zijn;
- welke informatie hoe en door wie mag worden doorgestuurd;
- wie deze processen monitort en wie mogelijke lacunes of tekortkomingen moet bijsturen.
- Er is onvoldoende concrete, reproduceerbare documentatie over het driehoeksoverleg en over afspraken rondom de verwerking van de aanmeldverslagen.

Samenvattend, ondanks het feit dat de definitieve opdracht aan de ADR niet is afgestemd met de Commissie, onderschrijft ze aanbevelingen van de ADR van harte, omdat de implementatie en uitvoering van deze aanbevelingen bijdragen aan de realisatie van de kernwaarden van betrouwbaarheid, namelijk *evidence of honesty, reliability en competence* (zie verder Hoofdstuk 6). De aanbevelingen kunnen daarmee een bijdrage leveren aan het herstel van het vertrouwen van de aanmelders in het verdere traject. De Commissie is het ook eens met andere observaties van de ADR, namelijk dat JenV meer aandacht lijkt te hebben voor herstel van onvolkomenheden in de processen bij verwerkers (te weten het VJI en de Stichting Fiom) dan voor haar eigen processen; dat het Projectteam onvoldoende ervaring heeft met deze procedures (opstellen van een DPIA) en dat bestaande informatie (het informatiebeveiligingsbeleid) onvoldoende is geraadpleegd, maar wel is voorgelegd aan privacy officers. Gezien het feit dat JenV de uitvoering, implementatie en monitoring van de VCP moet waarborgen, steunt de Commissie de aanbeveling dat JenV meer kan doen om de basiskennis van privacy en informatiebeveiliging bij medewerkers te vergroten en aandacht moet hebben voor het herstellen van haar eigen onvolkomenheden, om herhaling van fouten rondom het Aanmeldpunt te voorkomen.

4.3 De verificatie -en correctieprocedure (VCP)

Op 1 april 2021 heeft de Commissie kennisgenomen van de stappen die het Projectteam heeft genomen en/of nog zal nemen om aan de aanbevelingen uit het (concept) onderzoeksrapport van de ADR over de VCP tegemoet te komen. De Commissie realiseert zich dat het optuigen van de VCP in samenwerking met meerdere partners een complex proces is voor iedereen, en niet in de laatste plaats voor het Projectteam, dat onder grote druk met resultaten moet komen. Dat neemt niet weg dat door het Projectteam aan de Commissie verstrekte, herziene documenten³⁵ de zorgen van de Commissie zijn vergroot. De Commissie heeft naar aanleiding daarvan met de Projectmanager overlegd en aan de hand van een aantal voorbeelden uit de documenten haar zorgen over de VCP met hem gedeeld. Ze heeft benadrukt dat de genoemde punten slechts voorbeelden zijn, die laten zien dat de inrichting en uitvoering van de VCP meer aandacht en precisie nodig hebben, juist ook met het oog op het herstel van het vertrouwen van de aanmelders en belangenbehartigers. Ook heeft de Commissie bij de Projectmanager aangegeven dat naar haar inschatting de risico's op fouten rondom de uitvoering en implementatie van de VCP thans groot blijven. Het gaat dan onder meer om de communicatie vanuit JenV over de VCP naar de aanmelders en belangenbehartigers als ook om een veilige en secure verwerking van de aanmeldverslagen bij de verschillende betrokken instanties.

Ter illustratie van haar zorgen geeft de Commissie een paar voorbeelden uit het document met de titel 'PIA Project afstand en adoptie' van 01-04-2021. Dit document is door het Projectteam opgesteld en bevat een door de privacyregelgeving verplichte 'Gegevensbeschermingseffectbeoordeling'. Daaruit komt volgens de Commissie opnieuw onvoldoende sensitiviteit naar voren ten aanzien van de aanmelders. Juist het belang van dit punt heeft de Commissie in haar brieven naar en gespreken met het Projectteam/de Projectmanager eerder al onderstreept. De VCP kan (en zal) leiden tot leed, pijn en ongemak bij aanmelders. In de PIA staat (op pagina 14) dat 'belanghebbenden/betrokkenen weinig tot geen belang hebben in de procedure. Het achterliggende belang van hen is het verkrijgen van erkenning voor het leed dat zij hebben ervaren als gevolg van afstand en adoptie in de genoemde periode. Voor hen betekent de procedure slechts een noodzakelijke stap die tijd kost'.

³⁵ Stukken ontvangen op 1-4-2021 van Projectmanager: PIA-project afstand en adoptie, Verwerkingsinstructie, overzicht maatregelen n.a.v. ADR.

Dit zal AVG-technisch wellicht juist zijn, maar in de praktijk zal de VCP bij veel aanmelders mogelijk zorgen voor her-traumatisering en hebben belanghebbenden/betrokkenen wel een groot belang in de procedure.

Een ander voorbeeld betreft de tweede doelbinding; het 'erfgoed'. Ondanks de duidelijke aanbevelingen van de ADR hieromtrent, blijft de invulling van deze doelbinding onduidelijk. Zo wordt op pagina 16 van de PIA geschreven: 'Beide doelstellingen dienen het algemeen belang, namelijk het geven door de overheid van gewenste erkenning aan de belanghebbende voor het leed over afstand en adoptie.' Terwijl de eerste doelbinding, namelijk selectie voor de resterende diepte-interviews, expliciet wordt beschreven, blijft de tweede doelbinding vaag en ambigu. Deze onduidelijkheid wordt versterkt doordat in de verschillende documenten de twee doelbindingen verschillend worden geformuleerd. Zo wordt de eerste doelbinding soms als 'deelname aan onderzoek' en soms als 'de selectie van respondenten door de onderzoeker' benoemd. De tweede doelbinding, het bewaren voor het nageslacht (erfgoed), blijft onhelder. De PIA suggereert dat de aanmeldverslagen tijdelijk bij JenV worden bewaard tot eind 2021, totdat de precieze doelbinding van de verslagen voor het nageslacht is bepaald. De Commissie realiseert zich dat het Projectteam de tweede doelbinding in samenwerking met belangenbehartigers wil vormgeven. Echter, zonder precieze omschrijving van de doelbindingen is het niet helder waarvoor aanmelders toestemming geven en 'voldoet JenV niet aan haar informatieplicht en is de gegeven toestemming onrechtmatig'³⁶. Het feit dat aanmelders nu wordt gevraagd om toestemming te geven voor het 'tijdelijk bewaren voor het nageslacht tot eind 2021' betekent dat zij opnieuw toestemming moeten geven als de tweede doelbinding wordt vastgesteld.

Andere voorbeelden van zorgen die de Commissie ziet, hebben betrekking op het document met de titel 'Verwerkingsinstructie verificatie en correctie'³⁷ dat de Commissie in het kader van de VCP op 1 april 2021 van het Projectteam ontving. Dit is een document waarin de VCP meer in detail wordt vormgegeven. Daarin is onder meer beschreven dat in Uitvoeringsfase 1, de persoonsgegevens van de aanmelders bij de opdrachtnemers, namelijk de Stichting Fiom en VJI, op orde moeten worden gebracht. Als een aanmelder niet achterhaald kan worden omdat informatie van deze aanmelder niet goed is opgeslagen of omdat de informatie, die mondeling werd gedeeld, niet goed/duidelijk is doorgegeven, wordt in de instructie aanbevolen om LinkedIn of andere sociale media te gebruiken om de persoonsgegevens te checken. De Commissie vindt het zorgelijk dat op deze manier wordt getracht om informatie te achterhalen die vertrouwelijk is. In de gesprekken met de Commissie gaven sommige belangenbehartigers aan dat zij, toen zij in de periode rondom hun contact met het Aanmeldpunt bemerkten dat medewerkers van VJI en/of de Stichting Fiom hen op LinkedIn hadden opgezocht, zich realiseerden dat hun persoonsgegevens, die deel uitmaakten van hun aanmelding bij het Aanmeldpunt, niet vertrouwelijk werden behandeld. Op basis van de stand van zaken van 1 april 2021, denkt de Commissie als wijze van contact leggen eerder aan een algemene oproep aan aanmelders om een bericht te sturen naar een beveiligde e-mailbox bij JenV als zij wel een gesprek hebben gehad met de medewerkers van het Aanmeldpunt, maar geen bericht hebben ontvangen over de VCP. Dit of andere ideeën zouden nader ingevuld moeten worden.

In de Verwerkingsinstructie is op pagina 33 met betrekking tot het erfgoed beschreven: 'Ten aanzien van het verslag dat ten behoeve van het nageslacht wordt bewaard, staat het betrokkene (...) vrij om te bepalen welke persoonsgegevens over hem of haar in het verslag komen. Betrokkene wordt gewezen op de eventuele kwetsbaarheid van niet-gepseudonimiseerde persoonsgegevens in het verslag; ook hier worden direct en indirect herleidbare persoonsgegevens van derden in het verslag verwijderd (...).' Als de Commissie deze instructie goed heeft begrepen, betekent dit dat er verschillende versies van de aanmeldverslagen kunnen zijn en/of worden gecreëerd, namelijk:

- 1) het oorspronkelijke aanmeldverslag;

³⁶ Zie p. 11, paragraaf 4.2 in het concept onderzoeksrapport verificatie- en correctieprocedure Afstand en adoptie met referentienummer 202-J&V-040 van 22-02-2021.

³⁷ Verwerkingsinstructie verificatie en correctie Persoonsgegevens, versie 20201123, pagina 13.

- 2) een geanonimiseerde en gespeudonimiseerde versie van het oorspronkelijke aanmeldverslag die aan de aanmelder wordt voorgelegd om te verifiëren, te corrigeren en te accorderen;
- 3) een geanonimiseerde en gespeudonimiseerde versie van het door de aanmelder geverifieerde, gecorrigeerde en geaccordeerde aanmeldverslag (die dient voor een mogelijke selectie voor een diepte-interview);
- 4) indien gewenst, een gespeudonimiseerde —maar niet geanonimiseerde—versie van het door de aanmelder geverifieerde, gecorrigeerde en geaccordeerde aanmeldverslag (die tijdelijk wordt bewaard ‘ten behoeve van een geschikte mogelijkheid om de kennis over afstand en adoptie voor een breed publiek beschikbaar en levend te houden’.

Het grote aantal versies en de veelheid aan stappen die nodig zijn om de secure verwerking, opslag en vernietiging van de aanmeldverslagen bij twee verschillende opdrachtnemers/verwerkers (de Stichting Fiom en het VJI) en JenV voor de tijdelijke bewaring voor het nageslacht te implementeren, vergroten het risico op fouten in de VCP naar het oordeel van de Commissie aanzienlijk.

Samenvattend ziet de Commissie grote risico's op nieuwe fouten bij de inrichting, implementatie en uitvoering van de VCP. Daarbij komt dat de VCP zich primair richt op de beschrijving van het proces rondom de correctie van eerder gemaakte fouten rondom AVG (zie hoofdstuk 3). Er is volgens de Commissie onvoldoende aandacht voor de (mens achter de) aanmelders en uitvoerders/verwerkers. Het is onduidelijk waar de aanmelders en belangenbehartigers met hun zorgen, emoties, vragen of suggesties terecht kunnen. Ook is onduidelijk hoe JenV de implementatie en sturing van de VCP precies vorm zal geven. De Commissie ziet een aantal parallellen tussen de VCP en het Aanmeldpunt en maakt zich daar grote zorgen over, mede gelet op het effect dat het maken van nieuwe (of dezelfde) fouten zal hebben op het beschadigde vertrouwen van de aanmelders en belangenbehartigers in het ministerie. De Commissie komt daarom in het volgende hoofdstuk met een aantal scenario's en risicofactoren voor de VCP.

5. Scenario's voor de VCP

De Commissie heeft tot opdracht de opzet en inrichting van de VCP voor de verslagen van de getuigenissen bij het Aanmeldpunt te beoordelen en aanbevelingen te doen die betrekking hebben op de inrichting en uitvoering van deze VCP. Gelet op deze opdracht zal de Commissie hierna een aantal scenario's schetsen en risicofactoren identificeren. De inrichting en uitvoering van de VCP vergt vooruitzien en voorspellingen doen over wat er in de toekomst zal gebeuren. De vraag is dan niet alleen wat de AVG-wetgeving nu vereist, maar ook wat aanmelders en belangenbehartigers verwachten, wat van uitvoerende medewerkers en organisaties kan worden verwacht en wat de opbrengsten van de VCP in de toekomst kunnen zijn. Er zijn een aantal zekerheden, zoals de eisen van de AVG-wetgeving, de digitale beveiliging van informatie of het aantal aanmeldverslagen dat nodig is om het onderzoek van het VJI af te ronden. Maar er zijn ook onzekerheden die in de toekomst een rol zullen spelen. Denk aan de mogelijke reactie van aanmelders op de communicatie rondom de VCP of het (on)gemak dat maatregelen in het kader van digitale veiligheid (inlogschermpjes, wachtwoorden, controle via sms-berichten) kunnen veroorzaken. Dit zijn onzekerheden waarop het moeilijk anticiperen is.

Hoe zal de VCP er concreet uitzien? Wat zijn de opbrengsten qua kennis en inzichten? Wat zijn de emotionele en financiële kosten? Wat zijn mogelijke baten? Welke impact heeft de VCP op het vertrouwen van burgers in de overheid en op het onderzoek? Niemand heeft het antwoord op deze vragen. Ook de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, hebben geen eenduidige antwoorden opgeleverd. Tijdens een gesprek met de Projectleider en zijn opdrachtgever eind maart 2021 zijn meerdere scenario's besproken, van het uitvoeren van

de VCP, alleen gericht op de verwerking van gegevens ten behoeve van de eerste doelbinding (het onderzoek van VJI), tot het stoppen met het onderzoek en opnieuw beginnen. Daarop voortbordurend heeft de Commissie een aantal scenario's ontwikkeld om de besluitvorming rondom de VCP te verhelderen. Om de scenario's beter op hun waarde te schatten is het belangrijk om een aantal risicofactoren te identificeren die de beoogde procedures en, hieraan gerelateerd het onderzoek, in hun context te plaatsen.

De vraag is hoe deze aanbevelingen en reflecties van de Commissie zich verhouden tot de berichtgeving over de VCP op website van de rijksoverheid van begin mei 2021. De vraag rijst in hoeverre er nog ruimte is voor een vrije keuze van scenario's gelet op het feit dat JenV, zonder het rapport van de Commissie en de beschreven scenario's te kennen, een scenario de voorkeur lijkt te hebben (zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/09/26/veelgestelde-vragen-over-aanmeldpunt-afstand-en-adoptie-1956-1984>, versie 2-05-2021). Hoe JenV het advies van de Commissie en de beschreven scenario's ziet in het licht van deze aankondiging is de Commissie dan ook niet duidelijk.

5.1 Zooming in en zooming out

Bij de afwegingen rondom de VCP is het niveau waarop gekeken wordt van belang. Dat maakt de Commissie duidelijk aan de hand van een portret van Giuseppe Arcimboldo; een kunstschilder die vooral bekend werd met het zogenoemde compositieportret. Deze portretten waren samengesteld uit allerlei voorwerpen. Wanneer de kijker uitzoomt op de afbeelding hieronder, ziet hij of zij een figuur, maar wanneer de kijker inzoomt, ontdekt hij of zij dat het portret volledig uit allerlei soorten fruit is opgebouwd.



Der Herbst, Giuseppe Arcimboldo, 16^e eeuw

Net als bij de kunstwerken van Arcimboldo doet zich bij de afwegingen rondom de VCP de vraag voor op welk niveau de elementen van de VCP, zoals het voldoen aan AVG-regels en verplichtingen, gezien moeten worden. Vanuit het perspectief van de overheid en het ministerie ligt het mogelijk voor de hand om zoveel mogelijk uit te zoomen. De vraag of het voldoen aan AVG-regels goed is, wordt dan bekeken vanuit het grote geheel, het gemiddelde of het collectief van burgers. Op het niveau van de *gemiddelde burger* ligt de conclusie voor de hand dat het waarborgen en navolgen van de AVG-regels goed is. Maar ingezoomd, dus op het niveau van de *individuele burger*, of een specifieke groep van burgers, is de vraag of het zonder meer waarborgen en navolgen van de AVG-regels goed is, een stuk complexer.

Voor de keuzes en besluiten die rondom de VCP moeten worden genomen, is daarom naar het oordeel van de Commissie geen kant en klaar antwoord of aanbeveling. Die keuzes moeten worden gemaakt met inachtneming van het doel en de aard van het Aanmeldpunt en het verdiepende onderzoek van het VJI. In deze complexe context is uitzoomen, waarbij de focus primair ligt op de uitvoering van de AVG-regels met

betrekking tot de VCP, niet wenselijk. Inzoomen op het niveau van de individuele burger of groep van burgers, is dan noodzakelijk. Inzoomen betekent dat bij de verschillende keuzes rondom de VCP, rekening moet worden gehouden met een aantal risicofactoren van de huidige context en karakteristieken van aanmelders. In de gesprekken met de Commissie zijn een aantal risicofactoren door verschillende gesprekspartners benoemd. We zullen deze hieronder beschrijven, omdat zij de keuzes en besluiten rondom de VCP (moeten) beïnvloeden. Aan het einde van dit hoofdstuk zal de Commissie een aantal scenario's schetsen, waarbij de Commissie de lezer aanmoedigt om zelf te beoordelen hoeveel gewicht de verschillende risicofactoren in de weegschaal (moeten) leggen bij de keuze voor een bepaald scenario.

Gezien het grote aantal uiteenlopende perspectieven en belangen die de Commissie in haar gesprekken heeft gehoord, zullen de risicofactoren door verschillende personen mogelijk heel anders worden beoordeeld, omdat ervaringen, gevoelens en gedachten die iemand op een bepaald moment of door een bepaalde rol heeft, zijn waarneming van de wereld kleuren. Het is onvermijdelijk dat iemand meer bezig is met zijn eigen perspectief en dat het hem moeite kost om zich voldoende in te leven in het perspectief van een ander. Vooral wanneer mensen zelf een sterke reactie op een situatie hebben, vinden ze het moeilijk zich voor te stellen dat andere mensen een andere kijk op de zaak hebben. De Commissie hoopt dat het beschrijven van de risicofactoren en scenario's zal bijdragen aan het bewustzijn dat er in de huidige situatie met veel verschillende perspectieven rekening moet worden gehouden en dat dit zal bijdragen aan een weloverwogen besluitvorming met inachtneming van de mogelijkheden die er, naast het (strikt) uitvoeren van de VCP, zijn.

5.1.1 Leeftijd van de aanmelders

Een risicofactor is de leeftijd van een deel van de aanmelders. Vermoedelijk 40% van de aanmelders zijn afstandsmoeder³⁸. Uitgaande van het rapport van de Radboud Universiteit 'Beklemd in de scharnieren van de tijd' zijn deze afstandsmoeders thans grofweg tussen de 56 en 88 jaar oud, waarbij de meesten vermoedelijk ouder zullen zijn dan 70 jaar. Ook de leeftijd van afstandskinderen/binnenlands geadopteerden zal variëren tussen 40 en 70. Dit is relevant, omdat de VCP complexe stappen inhoudt, die digitaal (moeten) worden uitgevoerd en omslachtig zijn. De benodigde stappen zullen dus veel van de aanmelders vragen, op technisch gebied (installatie en/of gebruik van bepaalde softwareprogramma's), maar ook op emotioneel vlak.

5.1.2 Triggers voor trauma en negatieve herinneringen

Ondanks de grote individuele verschillen, hebben de ervaringen van belangenbehartigers/aanmelders ook gezamenlijke noemers: in gesprekken met de Commissie kwam naar voren dat de belangenbehartigers /aanmelders eerder in hun leven:

- afhankelijk waren van een machtige overheid;
- deze overheid hebben ervaren als een instantie die in plaats van hen te beschermen, hen ernstig nadeel heeft berokkend;
- deze overheid hebben ervaren als instantie die zijn negatieve handelen heeft getracht weg te moffelen (onder andere door vernietiging of slechte/onvolledige archivering van documenten zoals geboorteaktes) en hen behandelde op een manier die hen benadeelt en niet respecteert;
- deze overheid hebben ervaren als een instantie die niet naar hen, hun belangenbehartigers en andere betrokkenen heeft geluisterd en die niet oprecht, rechtvaardig, en met sensitiviteit voor de ervaringen van aanmelders en wat hen is overkomen, met hen communiceert (zie paragraaf 6.2.1);
- een overheid hebben ervaren die hun leed niet of onvoldoende erkent.

³⁸ Zie de beschrijving van de populatie in het rapport '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'. WODC-onderzoek 2707.

Uit de gesprekken met de Commissie en de vele documenten die de Commissie vooral via de belangenbehartigers van BAG en DNA heeft ontvangen, wordt duidelijk dat de gebeurtenissen rondom het Aanmeldpunt en nu ook bij de inrichting van de VCP op sommige punten parallellen vertonen met het verleden. Daarmee zijn het triggers voor herbeleving van traumatische en negatieve ervaringen van aanmelders en belangenbehartigers. Immers, ook nu is er voor belangenbehartigers sprake van een afhankelijkheidsrelatie met een machtige overheid die fouten maakt en die daarover niet helder en transparant communiceert (zie ook hoofdstuk 6). Erger nog, die overheid lijkt wederom te proberen om de fouten te bagatelliseren of te verhullen. Zij staan wederom tegenover een machtige overheid die haar verantwoordelijkheden niet lijkt te nemen en onvoldoende sensitief communiceert; die soms documenten en informatie over de aanmelders (die in een aantal gevallen door de aanmelder zelf werd verstrekt), achterhoudt of niet met hen wil delen. Er wordt wederom *over* de hoofden van belanghebbenden heen beslist in plaats van *met* hen en dit plaatst hen in een positie waarin ze het gevoel hebben ‘dankbaar te moeten zijn’ voor iedere activiteit die de overheid voor hen verricht.

Het ministerie moet zich ervan bewust zijn dat een overheid die in haar communicatie of houding overkomt als ‘draaiend’ of ‘ontwijkend’ ten aanzien van haar verantwoordelijkheid en de mate waarin zij wel of niet te kort is geschoten in haar zorg voor personen en groepen met negatieve ervaringen, een grote kans loopt dat deze personen of groepen dat als zeer oneerlijk zullen ervaren, mogelijk zelfs als een her-traumatisering. Oprechtheid, toegang tot informatie en sensitieve communicatie met respect en empathie voor de omstandigheden die aanleiding waren voor de oprichting van het Aanmeldpunt afstand en adoptie zijn voorwaarden voor een betrouwbare overheid (zie hoofdstuk 6). De Commissie denkt op basis van de gang van zaken tot nu toe, dat de kans uitermate klein is dat bij de aanmelders een gevoel van veiligheid in interacties met de overheid kan worden gecreëerd en dat vertrouwen in het onderzoek en in de overheid op deze wijze niet zal kunnen worden hersteld.

5.1.3 Proportionaliteit

Het Aanmeldpunt was oorspronkelijk opgezet als “doorgeefluik” voor het verdiepende onderzoek van het VJI (in de VCP de zogenoemde ‘eerste doelbinding’), specifiek bedoeld voor het selecteren van aanmelders voor de verdiepende interviews voor het onderzoek. De VCP is (primair) nodig om dat onderzoek, dat al een tijd stilligt, te kunnen voortzetten. De Commissie heeft begrepen dat op het moment dat het onderzoek werd stilgelegd, er uit de grote pool van 590 aanmeldverslagen, nog 42 kandidaten geselecteerd moesten worden voor verdiepende interviews. De Commissie vraagt zich af hoe de inspanningen die de VCP van aanmelders en van de medewerkers van JenV, de Stichting Fiom en het VJI zal vergen, zich verhouden tot het daarmee te bereiken doel. Gelet op het feit dat de Commissie geen uitspraken mag doen over het onderzoek, is het aan het ministerie om de proportionaliteit te beoordelen.

5.1.4 Doel van het bewaren van aanmeldverslagen

Het plan voor de inrichting van de VCP heeft het voordeel dat daarmee (ook) aan de condities wordt voldaan waaronder aanmeldverslagen kunnen worden bewaard voor het nageslacht (het erfgoed of de ‘tweede doelbinding’). Dit heeft een positieve betekenis voor een deel van de aanmelders. Echter, op dit moment is de Commissie nog niets bekend over de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven. In het kader van verwachtingenmanagement, maar ook de vereiste transparantie die de AVG voorschrijft, is het belangrijk dat dit zo snel mogelijk helder wordt. Immers, als JenV niet inzichtelijk heeft hoe en bij welke organisatie de aanmeldverslagen voor het erfgoed bewaard zullen worden en voor hoelang, geven betrokkenen toestemming voor iets waarover geen duidelijkheid bestaat en dat kan bij hen tot onrust leiden. Daarnaast kan aanhoudende

onduidelijkheid over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan dit doel ertoe leiden dat deze verslagen langer bewaard worden dan is toegestaan volgens de AVG en maatregelen in de huidige VCP niet passend en afdoende zijn (zie ook de feedback in het ADR-rapport van 17 maart 2021).

5.1.5 Intakeformulier was niet bedoeld voor optekenen van erfgoed

In eerste instantie was het Aanmeldpunt bedoeld om aanmelders te vinden die voldeden aan de criteria die het VJI had opgesteld voor het verdiepende onderzoek. Gaandeweg komt, op initiatief van het ministerie van JenV, bewaring van de aanmeldverslagen als erfgoed, er als tweede doel bij. Het intakeformulier dat diende als basis voor de gesprekken van aanmelders bij het Aanmeldpunt was niet ontworpen voor dit doel. Ook zijn de gesprekken met het Aanmeldpunt niet met het oog op dit doel gevoerd. Dat zal naar de overtuiging van de Commissie betekenen dat de aanmeldverslagen in veel gevallen niet de toon en inhoud zullen hebben die past bij een document dat is bedoeld voor het nageslacht (erfgoed).

5.1.6 Verloren gaan van aanmeldverslagen

Uit de informatie die de Commissie heeft ontvangen van de belangenbehartigers blijkt dat aanmelders soms niet gevonden willen worden. Omdat de VCP in deze gevallen niet kan worden uitgevoerd, zullen deze aanmeldverslagen vernietigd moeten worden. Zij zijn dan dus niet meer beschikbaar voor het onderzoek, noch als erfgoed. Hetzelfde geldt voor aanmelders die, gezien de duur van het gehele proces en de gang van zaken, nu al hebben besloten om hun aanmeldverslagen terug te vragen of te laten vernietigen. Het is onduidelijk hoeveel aanmeldverslagen hierdoor uiteindelijk verloren zullen gaan en welke impact dit zal hebben op het onderzoek en/of de invulling van de tweede doelbinding.

5.1.7 Verstreken tijd

De gesprekken bij het Aanmeldpunt zijn inmiddels meer dan een jaar geleden gevoerd. Doordat mensen informatie vergeten en selectief onthouden, en ze in veel gevallen de gesprekken als bijzonder spannend en emotioneel zullen hebben ervaren, kunnen vertekeningen ontstaan als zij in het kader van de VCP hun oorspronkelijke aanmeldverslag ter verificatie en correctie krijgen voorgelegd. Dat maakt het lastiger om te beoordelen of het aanmeldverslag klopt of dat de aanmelder zich het gesprek, terugkijkend vanuit de huidige situatie, anders herinnert. Er moet rekening mee worden gehouden dat het wantrouwen van aanmelders die zich niet in het aanmeldverslag herkennen, daardoor verder wordt versterkt. Ook valt te verwachten dat een aantal aanmelders deze toetsing zullen aangrijpen om hun oorspronkelijke gespreksverslag uit te breiden met meer informatie.

5.2 Mogelijke scenario's voor het vervolg

Zoals hierboven al werd geconstateerd, heeft JenV op grond van de AVG een wettelijke plicht om de fouten bij het Aanmeldpunt te herstellen. Dat betekent dat alle aanmelders de gelegenheid moeten krijgen om hun aanmeldverslag in te zien, te verbeteren en (schriftelijk) aan te geven waarvoor het aanmeldverslag wel en niet mag worden gebruikt. Vervolgens moeten de aanmeldverslagen worden geanonimiseerd en gepseudonimiseerd (zie ook paragraaf 4.3). Dat wordt gedaan bij de organisaties waar de aanmeldverslagen zijn opgetekend, dus bij de Stichting Fiom en het VJI. Alleen als al deze stappen zijn genomen, kan het onderzoek door het VJI op dit punt correct worden afgerond.

Hieronder schetst de Commissie een aantal scenario's. Deze scenario's vormen een kader om naar de toekomst te kijken en geven een aantal uitersten weer van wat (er nog meer) mogelijk is. De in paragraaf 5.1.1 t/m 5.1.7 genoemde risicofactoren hebben in meer of mindere mate invloed op de verschillende scenario's en moeten erin worden meegewogen, maar hun gewicht zal per scenario verschillen. De Commissie ziet ook een aantal kansen, die in 6.3 en 6.4 aan de orde komen. Uiteindelijk hoopt de Commissie dat deze analyse JenV helpt als het zich bezint op het doel van de VCP en het vervolg van het onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie. Hopelijk inspireert dit om met een open vizier naar de toekomst te kijken, ook al lijkt een deel van de beslissingen rondom de VCP door JenV inmiddels reeds genomen te zijn³⁹.

5.2.1 Verder gaan op het oorspronkelijk ingeslagen pad, met focus op het onderzoek (eerste doelbinding)

Zowel ingezoomd als uitgezoomd is een feit dat er al veel investeringen zijn gedaan in de procedure en het verdiepende onderzoek. Dat kan een aspect zijn om rekening mee te houden bij de te maken keuzes. Aanmelders hebben, soms met veel moeite en persoonlijke (emotionele) investeringen, hun verhaal gedaan, opdrachtnemers (de Stichting Fiom, het VJI) hebben geïnvesteerd in medewerkers, het maken van aanmeldverslagen en het op orde brengen van de processen en de ADR en het ministerie heeft tijd en geld geïnvesteerd in het ontwikkelen van de VCP. Op allerlei manieren is er op tastbare (geld, tijd) en niet-tastbare (emotioneel) wijze geïnvesteerd in het opzetten en uitvoeren van het onderzoek dat is belegd bij het VJI. Om dit onderzoek goed af te ronden, is noodzakelijk dat de procedurele en juridische fouten die zijn gemaakt bij het Aanmeldpunt, worden hersteld. Feit is echter ook, dat er gezien de stand van het onderzoek en de formulering van de onderzoeksopdracht, nog maar een beperkt aantal aanmeldverslagen nodig is om het onderzoek af te ronden; de na aftrek daarvan nog resterende aanmeldverslagen zijn strikt genomen niet nodig voor het afronden van het onderzoek. In dit scenario ligt de focus dus alleen op het de afronding van het onderzoek; andere doelen, zoals bewaring als erfgoed, zijn hier niet (meer) aan de orde. Een keuze voor dit scenario betekent:

1. De VCP wordt uitgevoerd voor 590 aanmeldverslagen bij de Stichting Fiom en 75 aanmeldverslagen bij VJI (aangenomen dat de informatie van de Commissie klopt). Ook de 33 aanmeldverslagen die al waren geselecteerd voor een diepte-interview moeten in de VCP worden meegenomen.
2. De nog resterende 42 kandidaten voor een diepte-interview worden uit de door de aanmelders teruggestuurde geanonimiseerde en gepseudonimiseerde aanmeldverslagen geselecteerd.
3. **Alle aanmeldverslagen die niet voor een diepte-interview worden geselecteerd, moeten worden vernietigd en de tweede doelbinding van het Aanmeldpunt, te weten de bewaring van de verslagen voor het nageslacht, komt te vervallen.**

5.2.2 Verder gaan op het ingeslagen pad met de focus op het onderzoek (eerste doelbinding) en erfgoed (tweede doelbinding)

Het argument van de gedane investeringen – op ingezoomd en uitgezoomd niveau — speelt ook in dit scenario een rol. Gezien de grote hoeveelheid aanmeldverslagen en de daaraan verbonden tastbare en vooral niet-tastbare investeringen kan worden besloten de in gang gezette procedures in hun geheel verder uit te voeren. In dit scenario betekent dit dat:

- 1) De VCP wordt uitgevoerd voor 590 aanmeldverslagen bij de Stichting Fiom en 75 aanmeldverslagen bij VJI (aangenomen dat de informatie van de Commissie klopt). Ook de 33 aanmeldverslagen die al waren geselecteerd voor een diepte-interview moeten in de VCP worden meegenomen.

³⁹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/09/26/veelgestelde-vragen-over-aanmeldpunt-afstand-en-adoptie-1956-1984> versie 02-05-2021.

- 2) De nog resterende 42 kandidaten voor een diepte-interview worden uit de door de aanmelders teruggestuurde geanonimiseerde en gepseudonimiseerde aanmeldverslagen geselecteerd.
- 3) De aanmelders die willen dat hun aanmeldverslag wordt bewaard als erfgoed, geven toestemming voor bewaring van hun (al dan niet geanonimiseerde) gepseudonimiseerde aanmeldverslag op een beveiligde server van JenV, tot eind 2021,⁴⁰ in afwachting van de definitieve invulling van dit doel (de tweede doelbinding).
- 4) **Er wordt op zeer korte termijn een procedure gestart om te bepalen hoe dit doel/de tweede doelbinding zou kunnen worden ingevuld, al dan niet met input van de belangenbehartigers.**
- 5) **Wanneer definitief duidelijk is hoe de tweede doelbinding wordt ingevuld, worden aanmelders opnieuw benaderd voor toestemming voor verwerking, en indien nodig, in staat gesteld om nieuwe toevoegingen/aanpassingen in de aanmeldverslagen aan te brengen als dat wenselijk is voor deze doelbinding.**

5.2.3 Het simpele expansie-scenario: alle aanmeldverslagen meenemen in het huidige onderzoek

In de gesprekken met de Commissie werd duidelijk dat veel aanmelders in de veronderstelling verkeerden dat hun aanmelding ook zou betekenen dat ze zouden meedoen aan het onderzoek (zie paragraaf 2.7). In het 'simpele expansie' scenario betekent dit dat:

1. De VCP wordt uitgevoerd voor 590 aanmeldverslagen bij de Stichting Fiom en 75 aanmeldverslagen bij VJI (aangenomen dat de informatie van de Commissie klopt). Ook de 33 aanmeldverslagen die al waren geselecteerd voor een diepte-interview moeten in de VCP worden meegenomen.
2. De nog resterende 42 kandidaten voor een diepte-interview worden uit de door de aanmelders teruggestuurde geanonimiseerde en gepseudonimiseerde aanmeldverslagen geselecteerd.
3. **De niet-geselecteerde geanonimiseerde en gepseudonimiseerde aanmeldverslagen, waarvoor aanmelders toestemming hebben gegeven, worden allen verwerkt in het onderzoek van VJI (de manier waarop zou nader bepaald kunnen worden).**
4. De aanmelders die willen dat hun (al dan niet geanonimiseerde) gepseudonimiseerde aanmeldverslagen wordt bewaard als erfgoed, geven toestemming voor bewaring van hun verslag op een beveiligde server van JenV, in afwachting van de definitieve invulling van dit doel (de tweede doelbinding).
5. Er wordt op zeer korte termijn een procedure gestart om te bepalen hoe dit doel/de tweede doelbinding zou kunnen worden ingevuld, al dan niet met input van de belangenbehartigers.
6. Wanneer definitief duidelijk is hoe de tweede doelbinding wordt ingevuld, worden aanmelders opnieuw benaderd voor het geven van toestemming voor verwerking, en indien nodig, in staat gesteld om nieuwe toevoegingen/aanpassingen in de aanmeldverslagen aan te brengen als dat wenselijk is voor deze doelbinding.

5.2.4 Het uitgebreide expansie-scenario: diepte-interviews met aanmelders die dat willen

In de gesprekken met belangenbehartigers en betrokkenen werd het de Commissie snel duidelijk dat een diepte-interview als een soort winnend lot in de loterij werd beschouwd, een signaal dat 'je verhaal ertoe doet en belangrijk is; dat je wordt gehoord en serieus wordt genomen.' Herstel van vertrouwen gaat voor een deel over gezien én gehoord worden en de Commissie kan zich voorstellen dat (alsnog) een uitnodiging voor een diepte-interview voor het verdiepende onderzoek aan deze behoefte tegemoet zou kunnen komen. Dit zou een exponentiële uitbreiding van het huidige onderzoek door VJI betekenen. In het uitgebreide expansie-scenario betekent dit dat:

⁴⁰ Zie document met titel 'PIA-project afstand en adoptie', bijvoorbeeld op pagina 8.

1. De VCP wordt uitgevoerd voor 590 aanmeldverslagen bij de Stichting Fiom en 75 aanmeldverslagen bij VJI (aangenomen dat de informatie van de Commissie klopt). Ook de 33 aanmeldverslagen die al waren geselecteerd voor een diepte-interview moeten in de VCP worden meegenomen.
2. **Als aanmelders toestemming hebben gegeven, wordt hun geanonimiseerde en gepseudonimiseerde aanmeldverslag gevolgd door een diepte-interview ten behoeve van het onderzoek van VJI.**
3. De aanmelders die willen dat hun (al dan niet geanonimiseerde) gepseudonimiseerde aanmeldverslagen wordt bewaard als erfgoed, geven toestemming voor bewaring van hun verslag op een beveiligde server van JenV, tot eind 2021, in afwachting van de definitieve invulling van dit doel (de tweede doelbinding).
4. Er wordt op zeer korte termijn een procedure gestart om te bepalen hoe dit doel/de tweede doelbinding zou kunnen worden ingevuld, al dan niet met input van de belangenbehartigers.
5. Wanneer definitief duidelijk is hoe de tweede doelbinding wordt ingevuld, worden aanmelders opnieuw benaderd voor het geven van toestemming voor verwerking, en indien nodig, in staat gesteld om nieuwe toevoegingen/aanpassingen in de aanmeldverslagen aan te brengen als dat wenselijk is voor deze doelbinding.

5.2.5 Het nieuwe begin-scenario: stoppen en opnieuw beginnen

Het nieuwe begin-scenario gaat uit van de optie om een heel nieuw onderzoek te verrichten. Relevant is in dat kader dat de minister voor Rechtsbescherming in zijn e-mailbericht van 18 december 2020 aan de belangenbehartigers heeft geschreven dat wat hem betreft 'de onderste steen boven komt om tot erkenning van die zwarte bladzijde uit onze geschiedenis te komen' en dat de verhalen 'die het verdienen om verteld en gehoord te worden en er lessen voor de toekomst uit te trekken' worden verteld ⁴¹. De centrale vraagstelling van het huidige onderzoek dat door VJI wordt verricht, is: 'Hoe verliep de binnenlandse afstand en adoptie tussen 1956 en 1984? En hoe hebben de betrokkenen van de adoptiedriehoek de afstand en adoptie ervaren?'

Een deel van de belangenbehartigers vond en vindt dat het huidige onderzoek niet de onderste steen in de geschiedenis van binnenlandse afstand en adoptie naar boven zal halen en evenmin dat er lessen voor de toekomst uit kunnen worden geleerd. Zij hebben de Commissie verteld dat voor aanmelders de vraag leefde of hun afstand en adoptie een incident was, of dat er structureel en systematisch handelen heeft plaatsgevonden waarbij de overheid en instanties waren betrokken. Er is volgens deze belangenbehartigers breder en diepergaand onderzoek nodig dat ook kijkt naar de rol van de overheid en instellingen waar zich misstanden hebben voorgedaan.

Gedurende haar onderzoek heeft de Commissie kennis gemaakt met actief betrokken belangenbehartigers die zinnige en constructieve input hebben gegeven in het traject tot aan de VCP. Het lijkt dan ook voor de hand te liggen om te bezien welke rol er voor hun input weggelegd zou kunnen zijn in een meer participatief onderzoek. Er zijn verschillende benaderingen voor participatief onderzoek denkbaar. In de gesprekken met de Commissie onderstrepen belangenbehartigers en betrokkenen dat het vooral om het feit gaat dat onderzoekers *met* hen praten en niet *over* hen; zij hechten aan samenwerking en dialoog met de onderzoekers zodat zij echt hun stem kunnen laten horen en ook gehoord worden. Onafhankelijkheid van onderzoek en input door betrokken burgers kunnen naar het idee van de Commissie hand in hand gaan. Een klankbordgroep, samengesteld uit betrokken belangenbehartigers en belanghebbenden kan hierin een belangrijke rol spelen en hoeft niet in de weg te staan aan onafhankelijkheid van het onderzoek. Het past in de algemene trend van onderzoek waarbij maatschappelijke en sociale partners betrokken worden. Ook kan gekozen worden voor een

⁴¹ Zie Mailbericht minister van Rechtsbescherming aan collectief BAG d.d. 18 december.

(parlementair) onderzoek of een grootschalig onderzoek vergelijkbaar met het onderzoek dat is uitgevoerd rondom interlandelijke adoptie⁴².

In het 'nieuwe begin-scenario' betekent dit dat:

1. De VCP en alle activiteiten rondom het onderzoek worden stopgezet.
2. Alle aanmeldverslagen worden vernietigd.
3. Middelen en mankracht worden gemobiliseerd voor een nieuw (parlementair) onderzoek.

5.2.6 Conclusie

Met het schetsen van deze vijf scenario's op hoofdlijnen heeft de Commissie invulling gegeven aan haar opdracht de opzet en inrichting van de verificatie- en correctieprocedure (VCP) te beoordelen en aanbevelingen te doen die betrekking hebben op de inrichting en uitvoering van deze verificatie- en correctieprocedure en op de samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de toenmalige Werkgroep en belangenbehartigers. Variaties op deze scenario's zijn mogelijk en andere scenario's zijn denkbaar. Daarbij zal het gewicht van de risicofactoren zoals hierboven in paragraaf 5.1 geschetst per scenario kunnen verschillen. Het is aan JenV om hierover al dan niet in samenwerking met belangenbehartigers een weloverwogen keuze in te maken, met oog voor deze risicofactoren. De Commissie hoopt voldoende input te hebben gegeven om vraagtekens te plaatsen bij de formele focus op de afronding van het verdiepende onderzoek van VJI en (daarmee) primair te sturen op het herstel van de bij het Aanmeldpunt gemaakte fouten. Ook al heeft JenV aangegeven het plan te hebben de VCP te gaan uitvoeren⁴³, de Commissie hoopt dat er toch ruimte is om daadwerkelijk te kijken welke scenario's—ingezoomd en uitgezoomd—recht doen aan de verschillende belangen van alle betrokken partijen. De Commissie geeft daarbij in overweging primair aandacht te besteden aan de samenwerking met belangenbehartigers en het herstel van vertrouwen. Hiervoor is zijn signalen en gedrag die blijken geven van betrouwbaarheid en (procedurele) rechtvaardigheid van onschatbaar belang. Met andere woorden: vertrouwen moet men verdienen en waard zijn. Daarop gaat de Commissie in het volgende hoofdstuk verder in.

6. Samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de Werkgroep en herstel van vertrouwen

De Commissie heeft als derde taak aanbevelingen te doen voor de samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de Werkgroep. Zoals in paragraaf 1.3 al is vermeld, is de Werkgroep in juli 2020 opgehouden te bestaan, maar daaraan wordt in de opdracht aan de Commissie voorbijgegaan. De Commissie heeft zich voor dit onderdeel van de opdracht daarom gericht op de belangenbehartigers die bij de start deel hebben uitgemaakt van de Werkgroep⁴⁴.

In de ogen van de Commissie is (herstel van) vertrouwen in de overheid een cruciale voorwaarde voor de toekomstige samenwerking tussen de overheid en de belangenbehartigers. Echter, zoals een recent onderzoek door het VJI naar vertrouwen van burgers in instituties⁴⁵ duidelijk maakt, is wantrouwen moeilijk weg te nemen

⁴² Zie 'Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie' <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-rapport>.

⁴³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/09/26/veelgestelde-vragen-over-aanmeldpunt-afstand-en-adoptie-1956-1984> versie 2-05-2021.

⁴⁴ Zie paragraaf 1.3 over verantwoording.

⁴⁵ Zie rapport 'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk' https://www.verwey-ionker.nl/wp-content/uploads/2021/01/119260_persoonlijke-krenking-tot-vertrouwensbreuk-WEB.pdf.

als het eenmaal een bepaald (diepte)punt heeft bereikt. Voordat we ingaan op mogelijke stappen om het vertrouwen te herstellen dat een samenwerking mogelijk maakt, staan we stil bij de vraag wat vertrouwen is.

6.1 Vertrouwen moet men verdienen en waard zijn: het belang van betrouwbaarheid

Vertrouwen is noodzakelijk voor mensen om samen te leven, met elkaar samen te werken en inspanningen en gedrag te coördineren. In de literatuur wordt doorgaans een verschil gemaakt tussen sociaal vertrouwen en vertrouwen in instituties. Sociaal vertrouwen hebben mensen in de medemens, terwijl vertrouwen in instituties daartegen betrekking heeft op (representanten van) instituties, zoals rechters, politie, ministeries, de Tweede Kamer of de Europese Unie. Een gebrek aan vertrouwen in mensen en instituties hangt samen met weerstand, onbehagen, gevoelens van onveiligheid en pessimisme. Ook ondermijnt gebrek aan vertrouwen gevoelens van sociale cohesie en verhoogt het gevoelens van vervreemding⁴⁶. Het hebben van vertrouwen hangt samen met coöperatief gedrag, vergevingsgezindheid en optimisme. In de onderhavige context lopen beide typen van vertrouwen door elkaar.

Dagelijks komen mensen tal van sociale situaties tegen waarin vertrouwen essentieel is. Deze sociale situaties worden gekenmerkt door het feit dat mensen onderling afhankelijk zijn: wat een persoon denkt, doet of voelt heeft invloed op wat de andere persoon denkt, doet of voelt. Maar omdat het gedrag van anderen tot op zekere hoogte onvoorspelbaar is, brengen sociale situaties een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee. Zal Piet meewerken, zal hij egoïstisch handelen of zal hij proberen me pijn te doen? Onzekerheid en risico zijn intrinsieke eigenschappen van sociale situaties waarin mensen onderling afhankelijk zijn. Om in sociale contexten te kunnen functioneren en gezonde relaties te onderhouden, moeten mensen er dus op vertrouwen dat anderen zich positief tegenover hen zullen gedragen, zwakheden niet gaan uitbuiten en goede intenties hebben⁴⁷. Maar niet iedereen is betrouwbaar.

Dat impliceert dat we ons afvragen wie ons vertrouwen waard is. Dat iemand ons vertrouwen waard is, is niet hetzelfde als dat wij hem vertrouwen. Een vriend kan te vertrouwen zijn, maar door een ruzie die we over iets kleins hebben gehad, vertrouw ik hem misschien toch niet helemaal. Als je iemand vertrouwt, kun je verraden worden - je kan in de steek gelaten worden. Als iemand in de steek is gelaten en zijn vertrouwen is geschonden, is het zaak om te kijken wat nodig is om dat geschonden vertrouwen te repareren.

Om deze vraag te beantwoorden, sluit de Commissie zich aan bij de filosofe Onora O'Neill. Zij benadrukt dat we ons niet zozeer moeten richten op vertrouwen van de een, maar op de betrouwbaarheid van de ander. De focus moet niet liggen op mensen wiens vertrouwen is geschonden of mensen die wantrouwen, maar op degenen, die het vertrouwen hebben beschaamd of geschonden. O'Neill benadrukt dat vertrouwen alleen kan ontstaan en gerepareerd worden wanneer anderen betrouwbaar zijn en gedrag vertonen dat vertrouwen waard is. Volgens haar kun je een betrouwbare andere herkennen aan drie kernwaarden: *evidence of honesty*, *reliability* en *competence*⁴⁸. Hierbij is het besef belangrijk dat goede intenties en bedoelingen niet genoeg zijn om vertrouwen te verdienen; tekenen van de drie kernwaarden in het gedrag en procedures moeten voor anderen zichtbaar en voelbaar zijn om vertrouwen te verdienen.

⁴⁶ Zie publicatie CBS Schmeets, H., & Exel, J. (2020). [Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme](#): Statistische trends.

⁴⁷ Voor meer informatie zie Voor meer informatie zie Van den Bos, K. (2011). [Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?](#) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld O'Neill, O. (2018) [Linking trust to trustworthiness](#). International Journal of Philosophical Studies, 26(2), 293-300.

In de wetenschappelijke literatuur wordt de **evidence of honesty** (oprechtheid) die nodig is om betrouwbaar te zijn daarnaast regelmatig geassocieerd met integriteit (eerlijk, rechtvaardig en bescheiden zijn)⁴⁹ en ervaren rechtvaardigheid. Ervaren rechtvaardigheid is precies dat: je kijkt naar een gebeurtenis en vraagt je af of dit rechtvaardig is, of er overkomt je iets dat je als eerlijk of oneerlijk ervaart. Dat is altijd een subjectief oordeel. Gevoelens van ervaren (on)rechtvaardigheid hangen samen met hoe macht in procedures en interacties verdeeld wordt⁵⁰. Als mensen in interacties met (machtige) anderen onrechtvaardigheid ervaren, is dat een reden om in verzet te komen. Hierbij speelt vooral de manier waarop de procedurele rechtvaardigheid wordt ervaren een belangrijke rol, zoals in rapporten rondom het functioneren van de overheid al eerder is benoemd en onderstreept.⁵¹ Procedurele rechtvaardigheid hangt sterk samen met de mate waarin interacties, gesprekken en procedures op een eerlijke, sensitieve en zorgvuldige wijze ingericht worden. Hierbij moet oprecht naar ingebrachte standpunten en feiten worden geluisterd en mensen moeten zich door de ander respectvol bejegend voelen en hun mening mogen geven.

Uit onderzoek⁵² blijkt dat **reliability** (betrouwbaarheid) wordt geassocieerd met het feit dat de ander doet wat hij heeft gezegd en zijn beloftes nakomt. Het is niet voldoende om dingen te zeggen. Een betrouwbare andere handelt op een manier die transparant, begrijpelijk en nuttig is, zodat men ook gemakkelijk kan toetsen en zien of hij zijn toezeggingen is nagekomen en het vertrouwen waard is. Dit impliceert dat de informatie gemakkelijk toegankelijk moet zijn zodat iedereen die dat wil, kan checken of beloftes zijn nagekomen⁵³. Cruciaal is ook dat een betrouwbare andere erop kan worden aangesproken als blijkt dat bepaalde afspraken of beloftes niet zijn nagekomen, hiervoor de verantwoording neemt en dit gepast, zorgvuldig en zo snel mogelijk doet.

Competence (bekwaamheid) heeft betrekking op een combinatie van kennis (informatie en ervaring) die iemand in huis heeft en vaardigheden die iemand bezit en beheerst (sociale, cognitieve en gedragsmatige bekwaamheid en expertise) om een bepaalde handeling uit te voeren. Met andere woorden: een betrouwbare andere is bekwaam en neemt de verantwoordelijkheid voor toegezegde taken.

Deze drie kernwaarden vormen een basis voor (het herstel van) vertrouwen in het algemeen en gelden volgens de Commissie ook in de context van het Aanmeldpunt en het onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie. Ze zijn van belang voor de (representanten van de) overheid en de betrokken instanties om te laten zien dat zij betrouwbaar zijn en het vertrouwen van aanmelders en belangenbehartigers verdienen. Daarmee zijn de drie kernwaarden een belangrijk fundament voor de samenwerking tussen het ministerie en aanmelders en belangenbehartigers.

6.2 Vertrouwen en betrouwbaarheid in het kader van de geschetste scenario's

In de voorgaande hoofdstukken is in kaart gebracht welke fouten er gemaakt zijn en waar JenV onvoldoende regie heeft gevoerd, zowel met betrekking tot de Werkgroep, het traject naar het Aanmeldpunt als het onderzoek. In dit hoofdstuk wil de Commissie de focus verschuiven naar de toekomst. Voordat we dit doen, wil de Commissie onderstrepen dat zij zich realiseert dat alle betrokken partijen de intentie hadden om het proces rondom het Aanmeldpunt en het onderzoek zo goed mogelijk te laten verlopen. Er was bij veel partijen duidelijk de wens zichtbaar om goed naar elkaar te luisteren en recht te doen aan de

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld De Vries, A., de Vries, R. E., Born, M. P., & van den Berg, R. H. (2014). [Persoonlijkheid als voorspeller van werkprestatie en contraproductief werkgedrag](#). *Gedrag en Organisatie*, 27, 407- 427.

⁵⁰ De Waal, F. (2012). *Een tijd voor empathie: wat de natuur ons leert over een betere samenleving*. Atlas contact.

⁵¹ Zie 'Eindrapport Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie.' (2018).

<https://www.defensie.nl/downloads/rapporten/2018/10/15/eindrapport-onderzoek-naar-een-sociaal-veilige-werkomgeving-bij-defensie>

⁵² Zie bijvoorbeeld Finkenauer, C., & Righetti, F. (2016). Trust and the perception of self-control: Knowing when to trust others.

In *Handbook of self-regulation: Research, theory, and applications* (pp. 247-263). Guilford Press.

⁵³ Zie Van den Bos, K. (2011). [Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?](#) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

belangen van aanmelders. Er is bovendien in korte tijd veel werk verzet, onder meer toen bleek dat het aantal meldingen snel opliep. Binnen de afzonderlijke organisaties heeft men hard gewerkt om ieders deel zo goed als gegeven de condities mogelijk was, ter hand te nemen. Dat neemt niet weg dat de Commissie ook vast moet stellen dat de gang van zaken op een groot aantal punten beter had gekund en beter had gemoeten.

Welke lessen kunnen van deze fouten worden geleerd? In elk geval zal de inrichting en uitvoering van de VCP en het uiteindelijke scenario dat JenV kiest (mogelijk op basis van de scenario's geschetst in hoofdstuk 5), volgens de Commissie moeten voldoen aan de drie kernwaarden voor betrouwbaarheid om te kunnen leiden tot een goede uitkomst, voor de aanmelders, voor JenV en de andere betrokken partijen. Gelet op het traject rondom het Aanmeldpunt en de historische achtergrond die de aanleiding was voor de instelling daarvan, liggen alle processen en interacties tussen het ministerie en andere partijen onder een vergrootglas en zijn ze complex. In het licht daarvan moeten we nadenken over betere manieren die het voor alle betrokken partijen mogelijk maken om te beoordelen of anderen oprecht zijn, betrouwbaar zijn en/of de kennis en bekwaamheid hebben die nodig is om beloftes waar te maken. Het gaat er om oprecht te zijn over de complexiteit en onzekerheden van de VCP en de (on)mogelijkheden van het (de) uiteindelijke scenario(s). Essentieel is om transparantie te bieden over de achtergronden en afwegingen die ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes en om open te communiceren over de argumenten die tot bepaalde besluiten of beleid hebben geleid. Er is geen gemakkelijke weg naar een goede uitkomst, zeker niet in een context waarin de perspectieven en belangen van eenieder door een myriade van factoren zo verschillen als bij het vraagstuk van binnenlandse afstand en adoptie.

In lijn met O'Neill vindt de Commissie het belangrijk dat bij de vraag naar de samenwerking tussen het ministerie en de leden van de Werkgroep de focus minder komt te liggen op het wantrouwen van de aanmelders c.q. belangenbehartigers of het herstel van hun vertrouwen in het onderzoek en juist meer op de betrouwbaarheid van 'de ander' (de overheid en betrokken instanties). Wat is nodig om vertrouwen te herstellen? Wat maakt dat de ander het vertrouwen van aanmelders en belangenbehartigers waard is? En, misschien belangrijker, wat is nodig om een betrouwbare andere te zijn die vertrouwen verdient? In deze paragraaf proberen we op deze vragen een antwoord te geven.

Uit veel van de ontvangen informatie blijkt dat de drie kernwaarden voor betrouwbaarheid, die gewaarborgd moeten zijn om vertrouwen mogelijk te maken, naar het oordeel van de Commissie, onvoldoende zijn gerealiseerd. In het (1) complexe traject van de Werkgroep en het Aanmeldpunt, (2) de processen voor het verdiepende onderzoek en (3) de afhandeling van de gemaakte fouten was er bij betrokken partijen, met name JenV, onvoldoende *evidence of honesty* (en daarmee verbonden integriteit en ervaren rechtvaardigheid), *reliability* (bewijs van het nakomen van een belofte of afspraak en toegankelijkheid tot dat bewijs voor anderen) en *competence* (kennis en bekwaamheid). Dit is des te funester nu de overheid en andere bij het Aanmeldpunt betrokken instanties zich voor veel aanmelders allesbehalve een oprechte, betrouwbare en competente partner hebben getoond in het verleden. In het kader van lessen voor de toekomst gaat de Commissie in het vervolg van dit hoofdstuk in op haar belangrijkste bevindingen ten aanzien van de drie kernwaarden voor betrouwbaarheid. Zij doet dat in het licht van twee taken uit haar de opdracht: (1) de reflectie op de VCP en de aandachtspunten die de Commissie daarbij ziet en (2) reflecties over de samenwerking en het bredere herstel van vertrouwen. Deze twee hangen nadrukkelijk met elkaar samen; zonder goede beslissing over de komst van een VCP, en hoe die concreet ingericht wordt, met oog voor een goede uitvoering, kan er geen herstel van vertrouwen plaatsvinden en ontbreekt het fundament voor een constructieve samenwerking. Voor de overzichtelijkheid hebben we onze bevindingen onder de drie kernwaarden van betrouwbaarheid gerangschikt, maar we tekenen aan dat sommige punten in elkaar overlopen.

6.2.1 Evidence of honesty

Zowel bij de samenwerking in de Werkgroep, de aanloop naar het Aanmeldpunt, als het vervolg daarvan is er door het ministerie naar het oordeel van de Commissie onvoldoende geïnvesteerd in het waarborgen van de eerste kernwaarde van het zijn van een ‘betrouwbare andere’. Met andere woorden, er was onvoldoende *evidence of honesty* zichtbaar voor belangenbehartigers. Er was geen of onvoldoende sprake van een oprechte, eerlijke en zorgvuldige inrichting van procedures; het schortte aan heldere communicatie over rollen en verantwoordelijkheden; er werd niet of niet voldoende oprecht geluisterd naar de ander en er was geen of onvoldoende sprake van sensitief, respectvol en fatsoenlijk communiceren en het verbeteren van eigen handelen wanneer blijkt dat kritiek terecht is.

Het verbeteren van eigen handelen bij terechte kritiek is in de huidige context bijzonder belangrijk. Verbetering van eigen handelen kan pas plaatsvinden als JenV niet alleen de formele fouten rondom het Aanmeldpunt erkent, maar ook op passende wijze verantwoordelijkheid neemt voor de gemaakte fouten waardoor vertrouwen is geschonden: voor de omvangrijke fouten en onzorgvuldigheden in de processen voor, tijdens en in de nasleep van het Aanmeldpunt; voor een gebrek aan zichtbaar respect voor het verleden; en voor het scheppen van onjuiste verwachtingen. Dat vergt meer dan ‘sorry’ of ‘het spijt me’ zeggen. Hierbij is het belangrijk te erkennen dat terwijl het, om in de woorden van de minister te spreken, gaat het om een zwarte pagina in onze geschiedenis, het in de beleving van belangenbehartigers om een zwartboek gaat. Juist in een dergelijke context vergt een écht excuus oprechte uitdrukking van spijt. Een leeg excuus kan leiden tot verslechtering⁵⁴. Een écht excuus vraagt er ook om dat de volle verantwoordelijkheid wordt genomen en dat alle fouten worden erkend⁵⁵, evenals de schade die door deze fouten is ontstaan en wat dit met de slachtoffers heeft gedaan. Hierbij dienen de vragen voor wie en waarom dit kwetsend was centraal te staan, zonder dat wordt geprobeerd om de eigen fouten te verdoezelen, verzachtende omstandigheden naar voren te schuiven of de slachtoffers impliciet (deels) medeverantwoordelijk te maken. Onderzoek laat zien dat als mensen zich begrepen voelen doordat de ander er blijk van geeft te begrijpen waarom het eigen handelen kwetsend voor hen was, conflicten en fouten minder negatieve consequenties hebben voor relaties en samenwerkingen⁵⁶. Dit betekent ook dat er consequenties aan de erkenning van fouten moeten worden verbonden en moet worden bezien of er een mogelijkheid is om schade te vergoeden en wat er nodig is om dingen écht te verbeteren. Alle tekenen van herhalingen van fouten, uitstel van reparatie en verbroken beloftes ondermijnen de geloofwaardigheid van de excuses, zullen vergevensgezindheid in de weg staan en het wantrouwen vergroten.

Naast het belang om verantwoordelijkheid te nemen voor fouten in het verleden is het belangrijk te kijken naar de toekomst: hoe zijn de kernwaarden *evidence of honesty*, *reliability* en *competence* nu ingebed in de vervolgstappen voor het onderzoek, dus zowel in de VCP als bij de samenwerking en het herstel van vertrouwen in algemene zin? Op zijn minst moeten de interacties, gesprekken en procedures op een eerlijke en zorgvuldige wijze ingericht worden, er moet oprecht naar ingebrachte standpunten en feiten worden geluisterd en er moet sprake zijn van een respectvolle interactie. Dat houdt dus in dat niet primair centraal staat dat JenV onder alle omstandigheden aan zijn wettelijke plicht in het kader van de privacywetgeving voldoet, maar dat het uitgangspunt is dat er een zorgvuldige belangenafweging wordt gemaakt waarbij de kernwaarden van betrouwbaarheid centraal staan. Aanmelders moeten het gevoel hebben en concrete signalen krijgen dat zij serieus worden genomen en dat hun positie en hun verhaal ertoe doen.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Fischbacher, U., & Utikal, V. (2013). On the acceptance of apologies. *Games and Economic Behavior*, 82, 592-608. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0899825613001322>.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Lewicki, R. J., Polin, B., & Lount Jr, R. B. (2016). An exploration of the structure of effective apologies. *Negotiation and Conflict Management Research*, 9(2), 177-196. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ncmr.12073>.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Gordon, A. M., & Chen, S. (2016). Do you get where I'm coming from?: Perceived understanding buffers against the negative impact of conflict on relationship satisfaction. *Journal of Personality and Social Psychology*, 110(2), 239-260. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26523997/>.

Bij het inrichten en uitvoering geven aan de VCP en het herstel van vertrouwen, moet dus oprecht en met respect geluisterd worden naar de inbreng van belangenbehartigers⁵⁷. Dat impliceert niet dat hun input per definitie wordt opgevolgd, maar wel dat er met een open blik en oprechte intenties wordt geluisterd naar alle belangen en dat vervolgens aangegeven wordt of, en waarom, er wel of niet iets mee wordt gedaan. In dit kader kan het aanlooptraject naar het Aanmeldpunt en de VCP niet genegeerd worden, omdat dat een grote impact heeft gehad voor het vertrouwen in de overheid, in de VCP en het onderzoek.

De Commissie signaleert dat er bij het ministerie van JenV onvoldoende besef en onvoldoende sensitiviteit was en is over het feit dat het onderwerp ‘binnenlandse afstand en adoptie’ beladen is met (onverwerkte) emoties en pijn. Veel van het leed is lang verborgen geweest, omdat het geheimgehouden moest worden. Sommige aanmelders hebben hun verhaal niet eerder kunnen, willen of durven vertellen. Anderen hebben veel geïnvesteerd om het onderwerp op de kaart te zetten, wat soms grote persoonlijke offers vergde. Dat maakt dat de verwachtingen, maar ook het wantrouwen vanuit de belangenbehartigers in de Werkgroep groot waren. De lat voor het handelen in termen van de kernwaarden van betrouwbaarheid lag en ligt hierdoor hoog. In een dergelijke context zijn respect en sensitiviteit enorm belangrijk; in het licht van betrouwbaarheid is het besef van belang bij de betrokken organisaties dat wat buitenstaanders mogelijk als ‘klein detail’ zouden zien, een grote betekenis kan hebben voor belanghebbenden en belangenbehartigers. Een voorbeeld is dat een deel van de aanmelders aangaf er moeite mee te hebben dat het Aanmeldpunt bij de Stichting Fiom werd ondergebracht, nu dat dezelfde instantie is die in het verleden betrokken was bij de afstand- en adoptieprocedures. Juist een sensitief opererende organisatie luistert in dit soort gevallen ook goed naar kleine groepen burgers⁵⁸.

In de gang van zaken gedurende het hele traject hebben de belangenbehartigers de procedurele rechtvaardigheid⁵⁹ herhaaldelijk als onvoldoende ervaren. Belangenbehartigers ervoeren in interacties, gesprekken en procedures dat er weinig rekening werd gehouden met hun mening of suggesties bij belangrijke beslissingen en in sommige gevallen werd hen de mogelijkheid tot inspraak onthouden. Informatie en procedures waren ambigue of onvoldoende transparant. Een voorbeeld is dat er onvoldoende geluisterd werd naar de terminologie die belanghebbenden zelf aandroegen, zoals ‘geadopteerden’ in plaats van ‘adoptiekinderen’⁶⁰, ‘moeder op afstand’ in plaats van ‘afstandsmoeder’, zoals belangenbehartigers het in het gesprek met de Commissie hebben benoemd. Het feit dat JenV in de communicatie naar belangenbehartigers de terminologie lange tijd niet aanpaste, ondanks herhaalde verzoeken, was voor belangenbehartigers een teken van een gebrek aan procedurele rechtvaardigheid.

De Commissie spreekt haar zorgen op dit punt uit, omdat er aanwijzingen zijn dat procedurele rechtvaardigheid en sensitiviteit nog steeds onvoldoende tot uitdrukking komen in het recente handelen en communiceren van JenV. Een voorbeeld is dat basisfatsoensregels zijn geschonden door het uitblijven van een reactie (zelfs geen ontvangstbevestiging) op een email van enkele belangenbehartigers aan het Projectteam. Het feit dat er een Projectteam werd ingericht, kwam voor de belangenbehartigers als een verrassing. Vanuit JenV was daarover niet met hen gecommuniceerd⁶¹. Gelet op het feit dat eerder in de Werkgroep wel de samenwerking met de belangenbehartigers werd gezocht, lag communicatie daarover wel voor de hand. Belangenbehartigers hadden onvoldoende informatie om zich een goed oordeel te vormen over de betrouwbaarheid en legitimiteit van (de

⁵⁷ Zie ook Damen, L. J. A., Kortmann, C. N. J., Van Zutphen, R. F., Kortmann, T., & van Zutphen, R. (2018). [Vertrouwen in de overheid](#). Boom Juridische uitgevers.

⁵⁸ Voor een vergelijkbare aanbeveling zie Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag ‘Ongekend onrecht’ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf of Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Tweede Kamer, 25 februari 2021: www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport.

⁵⁹ Van den Bos, K. (2011). [Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?](#) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de brief van DNA aan het Projectteam met de titel ‘20201128 reactie DNA op brief projectteam.pdf’ of de brief van de BAG met de titel ‘Reactie voorstel brief belanghebbenden 18 nov collectief BAG 2020 11 29’.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld ‘Reactie voorstel brief belanghebbenden 18 nov collectief BAG 2020 11 29.pdf’.

werkzaamheden van) het Projectteam, onder andere omdat het voor hen niet duidelijk was wie in het Projectteam zaten. Pas in een later stadium is er een kennismakingsbijeenkomst georganiseerd.

Daarnaast heeft de Commissie van oktober 2020 tot mei 2021 in het contact met het Projectteam ervaren dat er op de kernwaarden van betrouwbaarheid verbetering mogelijk is. In duidelijke bewoordingen heeft de Commissie deze zorgen meermaals gedeeld met het Projectteam, zonder dat dit tot voor de Commissie zichtbare en structurele verbeteringen heeft geleid. De Commissie heeft meermaals het gevoel gehad dat zij achter de feiten aan liep en dat het Projectteam een voorschot leek te nemen op de adviezen van de Commissie. Ook hier een voorbeeld ter illustratie. Tussen de Commissie en het Projectteam was afgesproken dat vooraf en tijdig zou worden overlegd over acties van het Projectteam naar onder meer de belangenbehartigers. Toen het Projectteam eind november 2020 een informatiebrief wilde sturen aan de belangenbehartigers, heeft het deze brief eerst in concept voorgelegd aan de Commissie. Echter, nog voordat de Commissie haar wijzigingsvoorstellen voor het concept had kunnen delen met het Projectteam, ontving zij van het Projectteam een afschrift van de reacties van de belangenbehartigers, aan wie de conceptbrief blijkbaar al een aantal dagen eerder was voorgelegd, dus voordat deze aan de Commissie was verzonden. De belangenbehartigers waren niet te spreken over de brief en de toon ervan, de gekozen terminologie en de gegeven informatie. De Commissie mist in dit handelen het besef van het belang van de kernwaarden voor betrouwbaarheid en de vertaling daarvan in concreet gedrag en handelen. De Commissie concludeert daarom dat een serieuze investering in een andere manier van handelen noodzakelijk is, wil JenV vertrouwen bij de belanghebbenden en belangenbehartigers herstellen.

Oprechtheid, integriteit en ervaren rechtvaardigheid kunnen alleen worden gerealiseerd als contact tussen overheid en burgers zo persoonlijk mogelijk is, respectvol en sensitief. Herstel van vertrouwen en een 'betrouwbare andere' zijn is mensenwerk. Het kost ontzettend veel tijd en mankracht om de kloof tussen overheid en burger te dichten en bewijs boven belofte te stellen. Dit kan niet worden vervangen door protocollen en procedures.

6.2.2 Reliability

Reliability, bewijs daarvan en toegankelijkheid tot dat bewijs, kunnen een belangrijke rol spelen bij de vraag of JenV door aanmelders en belangenbehartigers als een betrouwbare partner wordt ervaren. Het is, gelet op het voortraject en de voorgeschiedenis, van groot belang dat wat JenV zegt te gaan doen, ook daadwerkelijk gaat doen en dat afspraken die JenV maakt, ook daadwerkelijk en tijdig worden nagekomen. Daarnaast moet er tastbaar bewijs zijn dat JenV zijn afspraken nakomt, wanneer daarnaar wordt gevraagd. In de hoofdstukken 2 tot 4 is al aan de orde gekomen dat er in dit opzicht belangrijke dingen zijn misgegaan in het voortraject.

Wat betekent betrouwbaarheid voor de VCP en het herstel van vertrouwen? Voor de inrichting en uitvoering van de VCP – en daarmee voor het vertrouwen van aanmelders en belangenbehartigers – is betrouwbaarheid een grote uitdaging. Het vereist van JenV als betrouwbaar overheidsorgaan dat zij de keuze voor een bepaald scenario en de inrichting en uitvoering van de VCP vormgeeft op een manier die toegankelijk en begrijpelijk is, zodat aanmelders en belangenbehartigers gemakkelijk kunnen beoordelen of en hoe de in de procedure gedane toezeggingen ook echt zijn nagekomen en daarmee, of het ministerie hun vertrouwen waard is. Dit betekent dat op JenV de taak rust om inzichtelijk te maken waarom het bij de nu te nemen vervolgstappen voor de VCP voor een bepaald scenario kiest – of dat nu een van de door de Commissie geschetste scenario's is of een ander scenario. In dit kader is een ander punt van aandacht het feit dat aanmelders die toegang vroegen tot namens JenV verzamelde informatie en persoonsgegevens in de aanmeldverslagen, veel moeite hadden om die te krijgen. De Commissie is van oordeel dat het in alle vervolgstappen van JenV voor aanmelders en belangenbehartigers helder moet zijn welke afwegingen aan bepaalde keuzes ten grondslag liggen, wat de

verantwoordelijkheden en verplichtingen van JenV zijn, wie ervoor verantwoordelijk is, waarop zij JenV kunnen aanspreken en hoe ze dat moeten doen.

In het licht van de risicofactoren gesignaleerd in paragraaf 5.1 benoemt de Commissie hier een aantal aandachtspunten op basis van haar ervaringen tot nu toe. In de eerste plaats is het nakomen van toezeggingen in alle scenario's waarbij een VCP uitgevoerd moet worden op zichzelf al risicovol. Het houdt namelijk in dat een ingewikkelde procedure opgetuigd moet worden, die grootschalig is, aan strenge eisen moet voldoen, en waar meerdere organisaties samen moeten werken. Het is bovendien ingewikkeld voor aanmelders (die veelal op leeftijd zijn) en mede daardoor foutgevoelig. Fouten zijn moeilijk uit te sluiten, maar liggen, mede gelet op al hetgeen er al misgegaan is, op de loer.

Een voorbeeld dat deze zorg onderbouwt en dat de kernwaarde *reliability* op het spel zet is de steeds wisselende informatie die voor (potentiële) aanmelders en belanghebbenden op de pagina's van de rijksoverheid verscheen⁶². Zowel rondom het Aanmeldpunt als ook de VCP werd en wordt deze informatie regelmatig aangepast, zonder dat helder zichtbaar is dat er aanpassingen zijn gedaan en wat er gewijzigd is ten opzichte van de vorige versies van de veelgestelde vragen en andere informatie. Dit draagt niet bij aan bewijs voor betrouwbaarheid en transparantie; niet van de informatie zelf, maar ook niet van het hele proces van informeren van burgers. Overheidsinformatie moet uiteraard actueel en deugdelijk zijn, maar het is minstens zo belangrijk dat belangrijke wijzigingen ten opzichte van voorgaande versies voor iedereen zichtbaar, dan wel eenvoudig te achterhalen zijn.

Reliability, bewijs daarvan en toegankelijkheid zijn belangrijke eigenschappen van een betrouwbare andere. Of iemand betrouwbaar is, kan men alleen zien aan de hand van de kwaliteit van handelen, de toegankelijkheid van het bewijs en het concrete gedrag van de ander.

De VCP zoals die op 1 april 2021 aan de Commissie is voorgelegd, is in de ogen van de Commissie vooral een procedure, waarin naar haar gevoel (te) weinig aandacht is voor de menselijke maat. Er is in die versie bijvoorbeeld nog niet voorzien in een servicepunt waar aanmelders met vragen rondom de VCP een goed toegankelijk, laagdrempelig aanspreekpunt hebben. Er is nog geen specifiek aangewezen persoon die verantwoordelijk is voor dat servicepunt en garant staat voor de zorgvuldige inrichting en uitvoering daarvan.

6.2.3 Competence

JenV dient over voldoende *competence* (bekwaamheid) te beschikken, om de moeilijke taken die in het verschiet liggen, goed te kunnen oppakken en uitvoeren. De gang van zaken tot aan de VCP leidt tot een aantal constatering op dit punt.

Er is naar het oordeel van de Commissie door het ministerie onvoldoende regie gevoerd en er is onvoldoende professioneel gehandeld. Het gebrek aan regie heeft onder meer betrekking op de Werkgroep. De status van de Werkgroep was niet duidelijk en dat gold ook voor de doelen en de bevoegdheden. Het ontbrak aan een governance-structuur, ondanks het feit dat er een voorzitter was vanuit JenV. Het lag op de weg van JenV om de regie te nemen en dat is ten onrechte niet gebeurd. Dat heeft bijgedragen aan onduidelijke verwachtingen bij de leden van de Werkgroep (en met name de belangenbehartigers) over wat er wel en niet mogelijk was. Adequate regie en duidelijke afspraken waren temeer van belang omdat de belangenbehartigers onderling op een aantal punten niet op één lijn zaten. Het was lastig manoeuvreren voor de projectleider van JenV die verantwoordelijk was voor het Aanmeldpunt en er was onvoldoende steun en kennis voor dit complexe en

⁶² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/adoptie/documenten/publicaties/2019/09/26/veelgestelde-vragen-over-aanmeldpunt-afstand-en-adoptie-1956-1984>.

gevoelige project vanuit de leidinggevenden bij JenV. JenV heeft ook onvoldoende regie gevoerd met betrekking tot het Aanmeldpunt. Verantwoordelijkheden werden gelegd bij de uitvoerende instanties zonder duidelijke regie, regelmatige monitoring en heldere aansturing van JenV. Te veel oplossingen werden ad hoc omarmd in plaats van ze te vertalen naar strategische besluiten.

De ADR heeft in zijn (concept)onderzoeksrapport de aanbeveling gedaan dat JenV en het Directoraat-Generaal Straffen en beschermen meer zouden kunnen doen om de basiskennis van privacy en informatiebeveiliging bij de medewerkers te vergroten⁶³. Elementaire waarborgen in verband met de AVG en privacy zijn al in een vroeg stadium door belangenbehartigers ter sprake gebracht, maar werden niet geïmplementeerd of gewaarborgd. De verantwoordelijkheid voor alle processen rondom de aanmeldverslagen kwam terecht bij de Stichting Fiom, maar daarbij is onvoldoende getoetst of de werkzaamheden ook in overeenstemming met de AVG werden uitgevoerd. Signalen vanuit de belangenbehartigers over problemen met het Aanmeldpunt, privacy en de aanmeldverslagen zijn niet (tijdig) opgepakt. Daarna heeft het veel te lang geduurd voor er stappen werden gezet; er was toen al onrust ontstaan, die zich als een olievlek uitbreidde. Er was sprake van een gebrek aan bestuurlijke afstemming waardoor knelpunten te langzaam werden ontdekt en te laat werden pogingen ondernomen om deze op te lossen. E-mails van aanmelders werden gedurende langere tijd niet beantwoord, waardoor zij onzeker werden over hoe het met hun aanmelding en aanmeldverslag zat en of ze door zich aan te melden, wel het goede hadden gedaan. JenV heeft in dit proces onvoldoende gebruik gemaakt van de al aanwezige kennis en ervaring binnen de eigen organisatie. In de Commissies Samsom en De Winter⁶⁴ waren bijvoorbeeld al ervaringen opgedaan met – en concrete richtlijnen ontwikkeld voor – het inrichten van een (aan)meldpunt en de daarbij in acht te nemen privacyregels. De Commissie begrijpt niet goed waarom daar geen gebruik van is gemaakt.

Verder ontbrak het aan professionaliteit en bekwaamheid bij het Aanmeldpunt dat grotendeels door medewerkers van de Stichting Fiom bemenst werd. De Stichting Fiom heeft wel duidelijk geprobeerd een aantal punten die niet goed gingen of die niet (goed) geregeld waren, aan te kaarten bij JenV, maar is daarbij niet altijd gehoord. Bovendien staat de Stichting Fiom in een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid. Dat kan het lastiger maken om knelpunten te signaleren en om goede oplossingen te vragen. Uit de gesprekken met de Commissie bleek ook dat de Stichting Fiom wel regelmatig vragen over uitvoeringsprocessen aan JenV stelde, maar onvoldoende of incorrecte antwoorden kreeg, vooral rondom de communicatie met aanmelders en het bewaren van de aanmeldverslagen. De Stichting Fiom was ook niet toegerust op het grote aantal aanmeldingen, de medewerkers hadden onvoldoende ervaring met de uitvoering van een dergelijk groot en – gezien de rol van de Stichting Fiom in de geschiedenis – beladen project, en kreeg te weinig steun en aanwijzingen van JenV en het VJI. Er is niet op tijd opgeschaald toen er onverwacht veel aanmeldingen kwamen naar aanleiding van onder meer persberichten vanuit JenV⁶⁵ en er is in eerste instantie geen goede communicatie geweest naar aanmelders over de betrokkenheid en rol van de Stichting Fiom. Het intakeformulier dat werd gebruikt bij de gesprekken met aanmelders was alleen gericht op de selectie van een beperkt aantal personen voor een diepte-interview en sloot niet aan bij de verwachtingen van de aanmelders en het doel dat er later bij kwam, namelijk de bewaring van de aanmeldverslagen als erfgoed. Onder meer door het onverwacht grote aantal aanmeldingen werd het Aanmeldpunt tot op zekere hoogte gekenmerkt door een 'trial and error'-werkwijze. De procedure rondom de verwerking van de aanmeldverslagen werd gaandeweg een aantal keren aangepast en bleek qua AVG niet op orde.

⁶³ Zie ADR Onderzoeksrapport verificatie- en correctieprocedure Afstand en adoptie, concept d.d. 22-02-2021, referentienummer 2020-J&V-040, onder 6.3.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld rapport commissie-Samsom: 'Omringd door zorg, toch niet veilig' en rapport commissie de Winter 'Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg: Verantwoording Meldpunt'.

⁶⁵ Volgens medewerkers van de Stichting Fiom werden deze persberichten uitgestuurd zonder dat zij daarvan vooraf op de hoogte werden gesteld. Zij liepen dus steeds achter de feiten aan en konden daarom niet op tijd opschalen.

Ook als de Stichting Fiom de uitvoerder is die niet primair de regie in handen heeft, betekent dat niet dat alles zo uitgevoerd moet worden en de Stichting Fiom geen eigen verantwoordelijkheden heeft of over de gevraagde *competence* moet beschikken. De beeldvorming is op een aantal punten niet gunstig. Het handelen van bijvoorbeeld de tijdelijke medewerker, beschreven in paragraaf 2.7, is in dit verband op zijn minst onhandig. Dit en andere signalen van onvoldoende privacybescherming leverden een belangrijke bijdrage aan het gevoel van onveiligheid bij aanmelders (wie heeft allemaal toegang tot mijn zeer persoonlijke verslag over een complexe deel uit mijn leven?). Dat had niet gemogen en de Stichting Fiom had hier rekening mee moeten houden toen ze extra mensen gingen inhuren om het Aanmeldpunt te bemensen. Ondanks het feit dat er afspraken waren gemaakt, waren er signalen dat de privacy en vertrouwelijkheid onvoldoende waren beschermd.

En ander knelpunt op het gebied van *competence* bij het Aanmeldpunt, waren de problemen met communicatie en de regie over de samenwerking tussen JenV, de Stichting Fiom en VJI. Het is evident dat dergelijke problemen ook een rol kunnen spelen bij het optuigen en uitvoeren van een bijzonder complexe VCP. Net als de ADR vindt de Commissie dat de concept-verwerkingsovereenkomsten en afspraken tussen JenV, de Stichting Fiom en VJI op een hoog abstractieniveau zijn gemaakt⁶⁶ en het onduidelijk is en blijft hoe en door wie deze afspraken worden geïmplementeerd, gemonitord en – indien nodig – worden bijgestuurd in de dagelijkse processen van de verschillende uitvoerders en opdrachtgevers.

Ook op deze kernwaarde van betrouwbaarheid moeten belangrijke stappen worden gezet en is mensenwerk nodig om processen goed voor te bereiden, goed te organiseren en bekwaamheid op alle niveaus te waarborgen. Professioneel en betrokken handelen van ambtenaren en medewerkers is vereist en er moet voor worden gewaakt dat het proces wordt opgeknipt in een keten van kleine radartjes zonder overkoepelende visie en verantwoordelijkheid voor het geheel. Vooraf moet bedacht worden welke stap in de VCP welke risico's heeft (zie 5.1) in welk scenario. Ook moet bedacht worden welke maatregelen concreet kunnen worden genomen om de risico's te beperken dan wel te voorkomen. Hoe kan het nakomen van afspraken worden gewaarborgd? Daarbij is een goede aansturing door leidinggevendenden aan medewerkers die het werk verrichten essentieel; medewerkers moeten er niet alleen voor staan. Deze werkwijze komt ook naar voren in de Gedragscode Integriteit Rijk over Ambtelijk vakmanschap: 'Als goed ambtenaar hoor jij je werk goed, betrokken én gewetensvol te doen. Trouw aan de publieke taak staat hierbij voorop. Dit doet een groot beroep op jouw oordeelsvermogen, omdat iedere situatie weer anders is. Daarbij dien je het algemeen belang en houd je rekening met de gerechtvaardigde belangen van degenen die een beroep op jou doen. Dit vereist betrokkenheid, wijsheid en moed. Betrokkenheid bij jouw organisatie en bij het algemene belang dat je dient. Wijsheid om in moeilijke situaties de juiste afweging te kunnen maken en moed om daadkrachtig te zijn en je morele oordeel om te zetten in moreel handelen. Verwacht wordt dat jij hierin jouw eigen verantwoordelijkheid neemt en bereid bent om jouw keuzes vooraf of achteraf te laten toetsen. Bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid hoort ook dat je integriteitsvraagstukken bespreekt met collega's en met je leidinggevende, of eventueel met de vertrouwenspersoon. Dit is geen teken van zwakte of onkunde, maar juist van ambtelijke professionaliteit'⁶⁷.

6.2.4 Conclusie

Kortom, voor de samenwerking en het herstel van vertrouwen aan de kant van aanmelders en belangenbehartigers is het zijn van een betrouwbare instantie cruciaal. Daarvoor is gedrag en handelen dat concreet blijkt geeft van de kernwaarden van betrouwbaarheid, namelijk *evidence of honesty, reliability* en

⁶⁶ Zie Concept Onderzoeksrapport verificatie- en correctieprocedure Afstand en adoptie, referentienummer 2020-J&V-040 van 22-02-2021.

⁶⁷ Zie paragraaf 2.2 van de Gedragscode integriteit Rijk, Stct. 17141 van 31 december 2019.

competence een voorwaarde. Op al deze punten is naar het oordeel van de Commissie in het traject tot nu toe veel misgegaan en er zijn belangrijke fouten gemaakt, die op veel manieren een grote impact hebben gehad op de mensen om wie het gaat. Bij de besluitvorming over het vervolg van het traject dient dit onderkend te worden, en moeten de randvoorwaarden gecreëerd worden om in het vervolg niet alleen snel en adequaat de gemaakte fouten te corrigeren, maar nog belangrijker, om het risico op herhaling van fouten en het maken van nieuwe fouten te voorkomen. Zoals we hebben laten zien, geeft de gang van zaken tot nu toe de Commissie redenen tot (grote) zorgen.

In de volgende paragrafen komen twee andere onderwerpen aan de orde die kunnen bijdragen aan het herstel van vertrouwen, en waar ook los daarvan naar het oordeel van de Commissie een belangrijke inspanningsverplichting van de overheid ligt. Het recht op informatie staat direct in verband met oprechtheid en integriteit, maar geeft ook de kans om aan aanmelders (en de bredere groep burgers die het aangaat) te laten zien dat de overheid op dit punt betrouwbaar en competent is. Ongeacht de keuze voor een scenario voor de VCP zijn dit in de ogen van de Commissie onderwerpen die in het vervolgproces aan bod moeten komen.

6.3 Het recht op informatie

In de gesprekken die de Commissie had met belangenbehartigers en belanghebbenden is meermaals naar voren gekomen dat zij alleen met grote moeite en vasthoudendheid toegang weten te krijgen tot informatie die hen zeer direct aangaat en die om verschillende redenen voor hen en hun identiteit cruciaal is. Dat geldt voor sommigen niet alleen voor de informatie die verzameld is in het kader van het Aanmeldpunt, maar meer nog voor dossiers en informatie uit het verleden. Het gaat daarbij om dossiers met informatie over hun geboorte, afstand en adoptie waaronder ook geboorteaktes, medische dossiers, dossiers van het tehuis waar ze na hun geboorte verbleven tot ze geadopteerd werden, informatie die de Raad voor de Kinderbescherming en de Stichting hebben verzameld, en dossiers van de rechterlijke macht; regelmatig is deze informatie niet alleen bij de betreffende instanties, maar ook bij gemeentes aanwezig.

Betrokkenen die toegang willen hebben tot die informatie stuiten op veel problemen: waar is de informatie, hoe kan de informatie worden opgevraagd, en wat zijn de voorwaarden en regels daarvoor?

Uit de gesprekken met de Commissie is naar voren gekomen dat afstandskinderen, geadopteerden en afstandsmoeders bij alle drie de punten op problemen stuiten, te beginnen met de vraag waar zich welke informatie bevindt. Dit is vaak niet duidelijk, ook omdat er bij de betrokkenen over hun vroege leven vaak maar weinig bekend is. Daarnaast zijn dossiers in de loop van de lange periode die sindsdien verstreken is, verplaatst, waarbij vaak onduidelijk is waar ze naartoe zijn gegaan. Ook komt het voor dat uiteindelijk blijkt dat dossiers verloren geraakt of vernietigd ('opgeschoond') zijn. Is een betrokkene er eenmaal in geslaagd te lokaliseren waar zich informatie bevindt, dan is het de vraag of hij/zij daartoe volledige toegang krijgt. Door velen wordt dit ervaren als een herhaling van de situatie rond hun geboorte, waar zowel moeder als kind eenzijdig afhankelijk waren van een overheidsinstantie, ziekenhuis, of andere organisatie. De Commissie begrijpt dat zij het feit dat zij nu, om informatie te krijgen over dat verleden, weer afhankelijk zijn van deze instanties, ervaren als een herhaling van zaken: een zeer ongelijkwaardige en onrechtvaardige relatie met een machtige andere. In gesprekken met de Commissie hebben belangenbehartigers deze situatie beschreven als een waarbij de betreffende instantie 'alles weet' over hen, terwijl zij, ondanks het feit dat het over *hun* leven en identiteit gaat, niets weten en afhankelijk zijn van de welwillendheid van de machtige instantie; dit kan leiden tot een gevoel van 'gedwongen dankbaarheid' wanneer een instantie de gevraagde informatie wel verstrekt of bereid is inzicht te geven in een dossier.

Uit de verhalen van de belangenbehartigers krijgt de Commissie het beeld dat de regels die gelden voor de bescherming van privacy van derden die in dossiers genoemd worden, niet door alle instanties op dezelfde wijze worden toegepast. Sommige belanghebbenden krijgen het volledige dossier en mogen daar zelf vrij in bladeren, anderen mogen het dossier helemaal niet inzien en alleen vragen stellen aan de medewerker die het dossier voor zich heeft liggen. Weer anderen krijgen helemaal geen toegang tot hun dossier of zelfs geen reactie op hun verzoek om informatie. Dat werkt niet alleen onzekerheid in de hand maar leidt ook tot gevoelens van onrechtvaardigheid, boosheid, wantrouwen en machteloosheid tegenover (wederom) een almachtige overheid en andere instanties. Er wordt voor (en niet met) betrokkenen beslist welke informatie uit hun eigen dossier ze mogen zien en welke niet. Het blijft daarmee ook onduidelijk of en welke informatie wordt wegelaten. In sommige gevallen kijkt een medewerker mee terwijl de betrokkenen een enorm gevoelig deel uit hun leven voor het eerst op papier zien staan. Dat wordt door veel belanghebbenden als paternalistisch, oneerlijk en vernederend ervaren. Daar komt bij dat de toegang tot de informatie in handen ligt en afhankelijk is van de coulance van instanties, die daar mogelijk zelf in het verleden een rol in hebben gespeeld; dat lijkt op voorhand niet bij te dragen aan het makkelijk inzage geven in die informatie. Ook speelt een rol hoe lang informatie bewaard moet blijven; op een gegeven moment komt daar een einde aan en de vraag is wat er dan gebeurt met die informatie.

De toegang tot informatie over de eigen ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis wordt internationaal en ook in Nederland als een fundamenteel mensenrecht beschouwd. Dit recht ligt besloten in artikel 8 van het Internationale verdrag van het kind en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁶⁸. Dit recht worden recent als steeds belangrijker aangemerkt, zoals onder meer blijkt uit het voornemen van de regering om, in navolging van het advies van de Staatscommissie Herijking Ouderschap, een register inzake de ontstaansgeschiedenis op te richten⁶⁹.

Weliswaar waren deze normen ten tijde van de afstand en adoptie nog niet van toepassing, maar dat neemt niet weg dat verzoeken die nu gedaan worden, wel naar deze maatstaven beoordeeld zouden kunnen worden. Het recht op informatie is geen absoluut recht; ook de rechten van anderen kunnen een rol spelen. Het zal doorgaans gaan om een afweging van de belangen van verschillende betrokkenen. Daarbij zou volgens de Commissie voorop moeten staan dat zowel de afstandsouders als de geadopteerden er recht op hebben te weten wat er in het verleden gebeurd is; belangen van derden lijken hierin op voorhand minder gewicht in de schaal te leggen.

JenV, maar wellicht zelfs breder, de Staat, heeft hier naar het idee van de Commissie een belangrijke taak in, in het kader van het vertrouwen herstellen, maar ook daarbuiten. De Commissie beveelt aan om na te denken over de wijze waarop betrokkenen zo laagdrempelig mogelijk toegang tot die informatie zouden kunnen krijgen. Er zou bijvoorbeeld binnen de VNG kunnen worden onderzocht welke mogelijkheden gemeenten hier al hebben of zouden kunnen realiseren. Ziekenhuizen, gemeentes, de Stichting Fiom en de Raad voor de Kinderbescherming zouden bij de ontwikkeling van dit beleid betrokken moeten worden en moeten samenwerken. Verder zou gedacht kunnen worden aan mogelijkheden om (proces)kosten die door belanghebbenden gemaakt moeten worden om informatie te krijgen, af te schaffen of te vergoeden.

⁶⁸ Zie Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950
<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10>.

⁶⁹ Zie Rapport van de Staatscommissie herijking ouderschap 'Kind en Ouders in de 21^{ste} eeuw'
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/07/rapport-van-de-staatscommissie-herijking-ouderschap-kind-en-ouders-in-de-21ste-eeuw>.

6.4 De wens gehoord te worden en erfgoed

Een belangrijk punt om mee te nemen bij het uitdenken van de scenario's, en reden voor de Commissie om er afzonderlijk bij stil te staan, is de wens van de belanghebbenden om gehoord te worden. Uit de gesprekken die de Commissie met belangenbehartigers en belanghebbenden heeft gevoerd, komt naar voren dat veel aanmelders graag wilden en willen getuigen over hun ervaringen. Uiteraard om bij te dragen aan het onderzoek, maar ook voor henzelf en om het verleden een stem te geven, in de hoop dat er lessen uit worden getrokken voor de toekomst. De verhalen van afstandsmoeders, afstandsvaders, afstandskinderen en geadopteerden zijn onverminderd actueel. Belangenbehartigers hebben de Commissie herhaaldelijk verteld dat een uitnodiging voor een verdiepend interview door het VJI voor hen dezelfde betekenis en impact had als het winnen van de hoofdprijs in de loterij. De Commissie constateert dat er mogelijkheden zijn voor herstel van vertrouwen door mensen de gelegenheid te bieden om hun verhaal te doen, los van het kader dat wordt geschapen door een onderzoek, dus het verhaal waarvan zij vinden dat het verteld moet worden. Dat kan voor de volgende generaties zijn, of alleen voor henzelf. Verdere uitwerking van dit idee is noodzakelijk, maar dat is niet aan de Commissie. Dit zou onderwerp kunnen zijn van een toekomstige samenwerking tussen de belangenbehartigers en het ministerie. Daarmee zou ook wellicht tegemoet kunnen worden gekomen aan de teleurstelling van aanmelders, die—mede door onduidelijke communicatie—in de veronderstelling verkeerden dat hun aanmelding zou betekenen dat ze mee konden doen aan het onderzoek. De Commissie zou het waarderen als ook gedacht wordt, in samenspraak met de belanghebbenden en betrokkenen, aan creatieve oplossingen. Een voorbeeld daarvan in een ander verband is *The Phone of the Wind*⁷⁰.

In dit kader wijst de Commissie ook op een ander punt, dat nauw samenhangt met het optekenen van getuigenissen, verhalen en ervaringen voor het nageslacht. Zoals eerder vermeld, was het intakeformulier voor de gesprekken met de aanmelders primair gericht op selectie van kandidaten voor het verdiepende onderzoek (eerste doelbinding) en niet op het doel dat er later bij kwam, te weten de bewaring van de verhalen voor het nageslacht (erfgoed) en/of om de lessen van het verleden te verzamelen en toegankelijk te maken voor het heden en de toekomst. De Commissie verwacht dat veel aanmeldverslagen daarom niet zonder meer geschikt zullen zijn voor deze tweede doelbinding. In het geval dat de keuze valt op een scenario waarin de tweede doelbinding centraal staat, zou de betrokkenheid van belangenbehartigers en/of een deskundige inzake erfgoed bij de verdere uitwerking van deze doelbinding kunnen bijdragen aan de samenwerking tussen belangenbehartigers en JenV. In dat licht kan ook aandacht worden besteed aan mogelijkheden tot postume erkenning voor al overleden afstandsouders, afstandskinderen en geadopteerden die dit is overkomen.

7 Tot slot

Het verleden kunnen we niet veranderen, maar het heden en de toekomst wel. Juist daarom is het zo belangrijk om bij dit deel van de Nederlandse geschiedenis stil te staan en die in kaart te brengen. Zoals de minister in zijn e-mailbericht van 18 december 2020 schrijft aan de belangenbehartigers is het belangrijk dat 'de onderste steen boven komt om tot erkenning te komen van die zwarte bladzijde uit onze geschiedenis' en dat de levensverhalen die diepe sporen hebben achtergelaten, het verdienen om verteld en gehoord te worden en dat er lessen uit worden getrokken voor de toekomst'⁷¹. De Commissie kan het alleen maar eens zijn met wat de minister zegt; dit donkere deel uit de Nederlandse geschiedenis verdient alle aandacht die nodig is om recht te doen aan de mensen die met de gebeurtenissen rondom binnenlandse afstand en adoptie in aanraking

⁷⁰ Zie https://asianwiki.com/The_Phone_of_The_Wind. The phone of the wind is de naam van een film, die is gebaseerd op een waargebeurd verhaal. In 2011 plaatste Itaru Sasaki een witte telefooncel in zijn tuin met daarin een zwarte telefoon die niet met een telefoonlijn verbonden was. Hij deed dat omdat hij wilde praten met zijn neef die was overleden in 2010. De zwarte telefoon en de witte telefooncel werden bekend als "Kaze no Denwa" ("Wind's Telephone"). Na de Tohoku aardbeving en tsunami in 2011 kwamen duizenden mensen naar de telefooncel om te treuren over degenen die hen waren ontvallen.

⁷¹ Mailbericht minister van Rechtsbescherming aan collectief BAG d.d. 18 december.

zijn gekomen, direct betrokken waren, de gevolgen hebben ondervonden en op wiens leven dit een grote impact heeft gehad. Het is essentieel dat we luisteren naar de lessen van het verleden. Bijvoorbeeld de les dat het belangrijk is voor geadopteerden om antwoorden te vinden op existentiële vragen over hun afkomst en identiteit, om te weten waar je vandaan komt en wat er gebeurd is in je vroege jeugd. We zijn als maatschappij gebaat bij een groter bewustzijn van de dilemma's rondom binnenlandse afstand en adoptie; van de moeilijke of onmogelijke posities van burgers bij besluiten die zij of hun sociale context in het verleden hebben genomen of hebben moeten nemen ten aanzien van een, in de toenmalige context, ongeplande zwangerschap; en van de enorme gevolgen die deze besluiten hadden en nog steeds hebben op het leven van alle betrokkenen. We zijn er ook bij gebaat om zicht te krijgen op de rol en invloed die de overheid en instanties bij deze keuzes hebben gespeeld c.q. gehad.

Daarnaast is een belangrijke les voor het vervolg van dit traject rondom de VCP en de verdere samenwerking tussen het ministerie en belangenbehartigers dat het erom gaat mensen centraal te stellen en niet systemen, protocollen en/of (AVG)regels. In menig —ook recent⁷²— rapport is dit al geconstateerd, maar het is een punt dat kennelijk niet eenvoudig is om daadwerkelijk te realiseren binnen overheidsorganisaties.

Oog voor de menselijke maat is cruciaal, juist in deze context waarin de overheid een negatieve rol heeft gespeeld in het verleden en meer recent. Meer zichtbare tekenen van sensitiviteit, (procedurele) rechtvaardigheid, empathie en erkenning zijn nodig, gedurende het gehele verloop van de inrichting, opzet, uitvoering en communicatie rondom de VCP en verdere samenwerking.

De lat voor betrouwbaar handelen in de huidige context ligt hoger dan in gevallen waarin de overheid in het verleden geen (negatieve) rol heeft gespeeld. Het gaat om een groep burgers met lang verborgen leed die hun verhaal niet eerder hebben kunnen of durven doen, die de moed verzameld hebben om dat alsnog te doen. Goede wil en intenties zijn hierbij niet genoeg (zie 6.2.1 *evidence of honesty*). Het moet gaan om het internaliseren van de kernwaarden voor betrouwbaarheid die in dit rapport besproken zijn. Iedereen die nu en in de toekomst bij dit onderwerp (of vergelijkbare onderwerpen) betrokken is, onafhankelijk van de rol of machtspositie, moet volgens de Commissie continu sturen op die kernwaarden en in overleg blijven met de mensen om wie het gaat. Pas wanneer *evidence of honesty*, *competence* en *reliability* in interacties, procedures en communicatie in de samenwerking tussen ministerie en belangenbehartigers en/of andere betrokkenen worden gerealiseerd, kunnen stappen worden genomen die helpen het gemeenschappelijke belang te realiseren. *Evidence of honesty* betekent dat procedures oprecht, eerlijk en zorgvuldig worden ingericht, dat er sprake is van heldere en respectvolle communicatie over rollen en verantwoordelijkheden, dat er ruimte is om te leren van fouten en dat verbeteringen worden gerealiseerd als dingen niet goed gaan. *Reliability* houdt in dat gemaakte afspraken en toezeggingen worden nagekomen op een manier die voor anderen toegankelijk en begrijpelijk is. Het betekent ook dat als erom wordt gevraagd bewijs kan worden getoond van genomen stappen en/of nakomen van het waarmaken van beloftes. *Competence* uit zich in adequate regievoering, professioneel handelen en verstand van zaken. Het realiseren van de beschreven kernwaarden van betrouwbaarheid is mensenwerk bij uitstek en er zijn geen sluiproutes. Het vraagt moed, wijsheid en betrouwbaar handelen van iedereen om het vraagstuk 'binnenlandse afstand en adoptie' de aandacht te geven die het verdient, nu en in de toekomst.

De Commissie heeft volgens haar instellingsbesluit drie opdrachten meegekregen. Zij moest allereerst reflecteren op de inrichting en het functioneren van het Aanmeldpunt. Met de constatering in hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport heeft zij aan dat deel van haar opdracht voldaan. Bij het opzetten en inrichten van het

⁷² Zie bijvoorbeeld <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-rapport>; https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf.

Aanmeldpunt zijn verschillende fouten gemaakt⁷³. Er zijn fouten gemaakt in de verslaglegging en in de procedurele en organisatorische waarborgen van de privacywetgeving⁷⁴. Terwijl de Commissie de definitieve opdracht aan de ADR niet heeft kunnen beoordelen, onderschrijft zij de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport⁷⁵. Vooral de onduidelijkheid rondom de tweede doelbinding voor het bewaren van de aanmeldverslagen, de uitvoering van de VCP, de verwerking van de aanmeldverslagen en het feit dat JenV meer aandacht besteedt aan de processen van de verwerkers dan aan haar eigen processen baart de Commissie grote zorgen.

Verder had de Commissie de opdracht om de opzet en inrichting van de VCP te beoordelen. Daartoe zou de opdracht aan de ADR met de Commissie worden afgestemd. In paragraaf 4.1 is verwoord waarom dat laatste niet is gelukt. In hoofdstuk 5 en 6 is de Commissie uitgebreid ingegaan op de kernwaarden van betrouwbaarheid die cruciaal zijn bij de inrichting en uitvoering van de VCP en de samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de Werkgroep. De Commissie heeft niet alleen suggesties gedaan voor de inrichting en uitvoering van de VCP. Zij heeft tevens door het identificeren van een aantal risicofactoren en het schetsen van een aantal scenario's getracht de blik van het ministerie te verruimen. Voor de Commissie is onduidelijk hoe zich deze risicofactoren en scenario's verhouden tot de aankondigingen van de rijksoverheid op de website 'veelgestelde-vragen-over-aanmeldpunt-afstand-en-adoptie-1956-1984'⁷⁶. Desalniettemin hoopt de Commissie dat JenV met dit rapport de risico's die verbonden zijn aan de keuze voor een scenario niet zal onderschatten.

Als laatste had de Commissie de opdracht om aanbevelingen te doen die betrekking hebben op de samenwerking tussen het ministerie en de deelnemers aan de Werkgroep. De Commissie heeft in haar analyse van betrouwbaar handelen ook op dit punt grote zorgen benoemd. Deze zorgen hebben betrekking op microniveau, zoals het snelle en eerlijke beantwoorden van vragen, maar ook op grote kwesties, zoals meer sensitief handelen met (veel) meer aandacht voor mensen en hun geschiedenis; van zorgen die betrekking hebben op de betrouwbare, zorgvuldige en toegankelijke uitvoering van werkzaamheden rondom de VCP tot ondersteuning die aanmelders helpt bij de VCP als ze de weg niet kennen; van zorgen over individuele uitvoerders en ambtenaren, tot een ministerie met een menselijk gezicht dat betrouwbaar handelt zodat aanmelders op haar kunnen vertrouwen. In het licht van deze zorgen zal de samenwerking in de toekomst tijd, geduld en veel menselijke inzet vergen, iets dat volgens de Commissie nodig is om recht te doen aan de geschiedenis en alle vragen rondom 'binnenlandse afstand en adoptie' de aandacht te geven die ze verdienen, nu en in de toekomst.

⁷³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/adoptie/documenten/kamerstukken/2020/06/12/tk-aanmeldpunt-nederlandse-afstand-en-adoptie>.

⁷⁴ Zie <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/algemene-informatie-avg/algemene-informatie-avg>.

⁷⁵ Zie concept Onderzoeksrapport verificatie- en correctieprocedure Afstand en adoptie, gedateerd 22-02-2021, referentienummer: 2020-J&V-040 & Managementreactie def.

⁷⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/09/26/veelgestelde-vragen-over-aanmeldpunt-afstand-en-adoptie-1956-1984> versie 2-05-2021.

Bijlage

Definities begrippen

- **Aanmelders:** Burgers die zich hebben aangemeld bij het aanmeldpunt en gesprekken hebben gehad. Het kwam ook voor dat mensen zich hebben aangemeld door hun eigen verhaal op te sturen. Zij hebben geen gesprek gehad en wensten dat ook niet.
- **Adoptieclub Nederland:** club voor Nederlandse geadopteerden.
- **ADR = Auditdienst Rijk (ADR)** is de onafhankelijke interne auditor van de Rijksoverheid en de Audit Autoriteit in Nederland voor de Europese Commissie. De ADR maakt onderdeel uit van het ministerie van Financiën en valt direct onder de plaatsvervangend secretaris-generaal. De ADR werkt in opdracht van de ministeries.
- **Aanmeldpunt:** het Aanmeldpunt Binnenlandse afstand en adoptie periode 1956-1984. Was eerst meldpunt, maar dat veranderde in aanmeldpunt. Is op 1 oktober 2019 van start gegaan.
- **Aanmeldverslag:** Verwijzing naar gespreksverslag Aanmeldpunt: “Deze gespreksverslagen van het allereerste gesprek bij aanmelding noemen we het aanmeldverslag.” Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/adoptie/documenten/publicaties/2019/09/26/veelgestelde-vragen-over-aanmeldpunt-afstand-en-adoptie-1956-1984>.
- **Afstandskinderen:** kinderen die werden afgestaan voor adoptie, maar niet geadopteerd zijn.
- **Afstandsmoeder:** of moeder op afstand; vrouwen die hun kind om wat voor reden dan ook hebben moeten afstaan na de geboorte.
- **Belangenbehartigers:** Groepen van betrokken burgers die gerepresenteerd worden door een persoon
- **Belanghebbenden:** Alle burgers die betrokken zijn bij het vraagstuk Binnenlandse afstand en adoptie periode 1956-1984.
- **Collectief BAG:** collectief Binnenlandse Afstandskinderen en geadopteerden. Is ontstaan uit een groep belangenbehartigers op wiens initiatief de Kamervragen zijn gesteld in april 2020. Dit collectief is vanaf mei 2021 nader vormgegeven in de **Stichting Verleden in Zicht**.
- **Commissie:** Commissie van onafhankelijke deskundigen inzake het onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie, ingesteld bij Besluit van de minister voor Rechtsbescherming van 30 november 2020, Stcrt nr. 63439 van 16 december 2020.
- **De Verzwegen Generatie:** opgericht vanuit de Stichting Adoptie Nazorg, samenwerkingsverband met de groep Eugénie Smits van Waesberghe.
- **DNA:** Stichting De Nederlandse Afstandsmoeder. Organisatie die er wil zijn voor alle vrouwen die – om welke reden dan ook – hun kind hebben moeten afstaan na de geboorte. (www.denederlandseafstandsmoeder.org.)
- **Erfgoed/Levensverhalen:** alle aanmeldverslagen die zijn binnengekomen bij het Aanmeldpunt (onafhankelijk of deze wel of niet worden geselecteerd voor diepte-interviews) (zie brief minister van 18-12-2020 aan belangenbehartigers).
- **Fiom:** de Stichting Fiom, Specialist bij ongewenste zwangerschap en afstammingsvragen.
- **Fouten:** Fouten die zijn gemaakt bij het opzetten van het Aanmeldpunt die al officieel zijn toegegeven, te weten: (1) mondelinge, maar geen schriftelijke toestemming voor gebruik aanmeldverslagen; (2) niet alle aanmelders hebben hun verslag kunnen controleren en waar nodig verifiëren.
- **Geadopteerde:** meerderjarige die als kind is geadopteerd.
- **Gesprek:** Gesprekken met Commissie van deskundigen.
- **Groep Eugénie Smits van Waesberghe:** organisatie die zich inzet voor mensen die in het verleden als baby in Nederlandse tehuizen zijn afgestaan voor adoptie.
- **Medewerkers:** Medewerkers van het ministerie van JenV.
- **Minister:** de minister voor Rechtsbescherming.
- **Ministerie:** het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

- **Nazorg voor aanmelders:** Afstandsmoeders en geadopteerden kunnen zich bij de Stichting Fiom melden voor dossierinzage, een zoekactie of gesprekken.
- **Onderzoekers:** Medewerkers van het VJI en het WODC.
- **Onora O'Neill:** filosofe, geboren op 23 augustus 1941, onderstreept in haar werk onder andere het belang van vertrouwen, voor een rechtvaardige samenleving.
- **Projectteam:** Projectteam binnenlandse afstand en adoptie dat door de minister is ingesteld ten behoeve van de inrichting en uitvoering van de verificatie- en correctieprocedure.
- **Projectmanager:** de projectmanager van het projectteam binnenlandse afstand en adoptie.
- **Startconferentie:** de landelijke conferentie 'Geef je verleden een stem' die plaatsvond op 30-9-2019 waarin het Aanmeldpunt werd gelanceerd.
- **Stichting Adoptie Nazorg,** specifiek gericht op nazorg, voor zowel interlandelijk als landelijk geadopteerden.
- **The phone of the wind:** film, gebaseerd op een waargebeurd verhaal van een Japanner die in 2011 een witte telefooncel in zijn tuin zette, met daarin een zwarte telefoon die niet met een telefoonlijn was verbonden. Hij deed dat omdat hij wilde praten met zijn neef die was overleden in 2010. De zwarte telefoon en de witte telefooncel werden bekend als "Kaze no Denwa" ("Wind's Telephone"). Na de Tohoku aardbeving en tsunami in 2011 kwamen duizenden mensen naar de telefooncel om te treuren over degenen die hen waren ontvallen.
- **Verificatie- en correctieprocedure (VCP):** Procedure ingericht door het projectteam binnenlandse afstand en adoptie voor het herstel van de fouten die zijn gemaakt door het Aanmeldpunt.
- **VJI Onderzoek:** het verdiepende onderzoek naar Binnenlandse afstand en adoptie tussen 1956 – 1984, bestaande uit literatuur- en mediaonderzoek, archiefonderzoek en diepte-interviews met afstandsmoeders, -vaders-, -kinderen, geadopteerden, adoptieouders en hulpverleners.
- **Werkgroep = Werkgroep Nederlandse afstand en adoptie 1956-1984:** In het leven geroepen door het ministerie van JenV om tegemoet te komen aan de wens van de minister dat de bij het project betrokken afstandsmoeders en -kinderen als klankbord zouden kunnen functioneren voor de projectleider, die lid is van de begeleidingscommissie van het onderzoek. De Werkgroep is in juni 2020 opgehouden te bestaan.
- **WODC:** het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en namens het ministerie van JenV opdrachtgever van het onderzoek door het VJI.