


Marian van der Klein
Saskia Bultman

Verlag van archief- en literatuuronderzoek rond regels en toezichthouders bij binnenlandse afstand en adoptie, 1956-1984

Working paper



Verlag van archief- en literatuuronderzoek rond regels en toezichthouders bij binnenlandse afstand en adoptie, 1956-1984

Working paper

Marian van der Klein
Saskia Bultman

Utrecht, 2022

Inhoud

Vooraf: vijf working papers naar aanleiding van archief-, media- en literatuuronderzoek	4
Leeswijzer	6
1 Inleiding: archief- en literatuuronderzoek naar regels en toezicht	8
1.1. Regels en toezicht in drie fasen	9
2 Toezicht op de tehuizen voor ongehuwde moeders	12
2.1. Toezicht vanuit het ministerie van Maatschappelijk werk	12
2.2. Toezicht vanuit het ministerie van Justitie	13
3 Het toezicht op (plaatsing in) pleeggezinnen	16
3.1. Toezicht via de regionale Raden voor de Kinderbescherming	16
3.2. Toezicht door voogdijverenigingen	18
4 Raden voor de Kinderbescherming bij afstand en adoptie	19
4.1. Rol in het proces van afstand: toezichthouder, adviseur en actor	19
4.2. Rol van de Raden in het adoptieproces	21
5 Samenvattend	24
Literatuurlijst	26
Bijlage Begrippenlijst	28



Vooraf: vijf working papers naar aanleiding van archief-, media- en literatuuronderzoek

Vanaf de zomer van 2019 heeft het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) verdiepend historisch onderzoek gedaan naar binnenlandse afstand en adoptie in Nederland, 1956-1984. Doel van het onderzoek was om een completer beeld te verkrijgen van de ervaringen van betrokkenen en van de praktijk van binnenlandse afstand en adoptie tussen 1956-1984.

De opzet van dit historische onderzoek bestond uit twee delen. Een deel gericht op een bescheiden literatuuronderzoek en onderzoek in vier archieven. Het tweede deel zou bestaan uit circa zeventig verdiepende interviews gericht op de ervaringen van destijds meerder- en minderjarige afstandsmoeders, afstandsvaders, ervaringen van afgestane kinderen en van adoptiekinderen (niet alle kinderen die werden afgestaan werden geadopteerd), van toenmalige adoptieouders en van professionals/hulpverleners die in het verleden bij afstand of adoptie betrokken waren.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid zette gelijktijdig met de start van het onderzoek in 2019 het Aanmeldpunt afstand en adoptie op om ten behoeve van het onderzoek aanmeldingen te verzamelen voor de verdiepende interviews binnen het onderzoek. Bij dit Aanmeldpunt zijn zaken misgegaan (zie kader) en dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat het WODC na overleg met het ministerie van J&V, in november 2021 het onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut heeft stopgezet.

Voor het besluit tot stopzetting had het Verwey-Jonker Instituut binnen het eerste deel van het onderzoek reeds relevante archieven bestudeerd, een mediastudie gedaan (krantenonderzoek via *Delpher* en *Lexis Nexis*, 1956-2021) en de inzichten uit de eerdere verkenning van de Radboud Universiteit (Kok et al., 2017) geanalyseerd. Er is onderzoek verricht in de archieven van drie opvanghuizen voor ongehuwde moeders van verschillende levensbeschouwelijke achtergrond, te weten Ons Tehuis (protestants-christelijk), Tehuis Annette (neutraal) en Moederheil (Rooms-Katholiek), en onderzoek naar de wijze van toezicht op de tehuizen, en op regels bij afstand en adoptie.

Het Verwey-Jonker Instituut hecht er aan verslag te doen van wat wel en wat niet uit dit eerste deel van het onderzoek naar voren is gekomen. Archiefonderzoek is namelijk tijdrovend en intensief werk. De verslaglegging doen we in de vorm van afzonderlijke 'working papers'. We willen de working papers publiceren om transparant te zijn over de werkzaamheden die we hebben verricht en om te laten zien welke informatie de archieven ieder afzonderlijk prijsgeven. Wij hopen dat deze vorm kan bijdragen tot het vergroten van de toegankelijkheid van de informatie over afstand en adoptie. We zijn ons er tegelijkertijd van bewust dat de working papers slechts een klein deel van de grotere geschiedenis van afstand en adoptie in Nederland bestrijken.

We publiceren de working papers nadrukkelijk niet om antwoord te geven op de hoofd- en deelvragen die eerder in de onderzoeksopdracht van het WODC gesteld zijn. Die vragen zijn nog onverminderd relevant, maar door het stoppen van de onderzoeksopdracht (zie kader) is het onmogelijk om het onderzoek af te ronden. We hebben onvoldoende onderzoek kunnen doen om de oorspronkelijke vragen per type bron (archief, literatuur, media, interview) te kunnen beantwoorden en te weinig onderzoek om aan triangulatie en synthese toe te komen. De working papers vormen daarmee uitdrukkelijk geen afgerond

onderzoeksrapport. Ze geven ook geen antwoord op de maatschappelijke vragen die zijn ontstaan over binnenlandse afstand en adoptie. En ze vertellen slechts een deel van het verhaal; de working papers vormen een puzzelstukje in een hele grote puzzel. Ze vertellen dat deel van het verhaal dat destijds bij aannahme van de onderzoeksopdracht in 2019 in eerste instantie om aandacht vroeg.

Kader: voorgeschiedenis

Vanaf de zomer van 2019 is het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het WODC gestart met de uitvoering van het 'Verdiepend historisch onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie, 1956-1984'. Het ministerie van Justitie en Veiligheid zette gelijktijdig met de start van het onderzoek in 2019 het Aanmeldpunt afstand en adoptie op om ten behoeve van het onderzoek aanmeldingen te verzamelen van afstandsmoeders, afstandsvaders, afstandskinderen, geadopteerden, adoptieouders en hulpverleners.

In december 2020 stelde de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid een commissie van onafhankelijke deskundigen in die de gang van zaken bij het Aanmeldpunt onderzocht. In afwachting van het rapport van deze commissie zijn de verdiepende interviews in het onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut stilgelegd.

De commissie concludeerde in haar rapport over het Aanmeldpunt (verschenen op 8 juli 2021) dat bij het Aanmeldpunt zaken zijn misgegaan in verband met de privacy van de aanmelders; en dat deze gang van zaken het vertrouwen van de betrokkenen in de overheid en in de onderzoekopdracht opnieuw heeft geschaad.

In reactie op het rapport over het Aanmeldpunt heeft demissionair minister Dekker het WODC gevraagd het onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut in zijn geheel stop te zetten. Het WODC en het Verwey-Jonker Instituut zijn tot de conclusie gekomen dat de fouten die bij het Aanmeldpunt zijn gemaakt ook het vertrouwen in het verdiepende onderzoek hebben verminderd. In overleg met het Verwey-Jonker Instituut heeft het WODC in november 2021 besloten het onderzoek te stoppen.

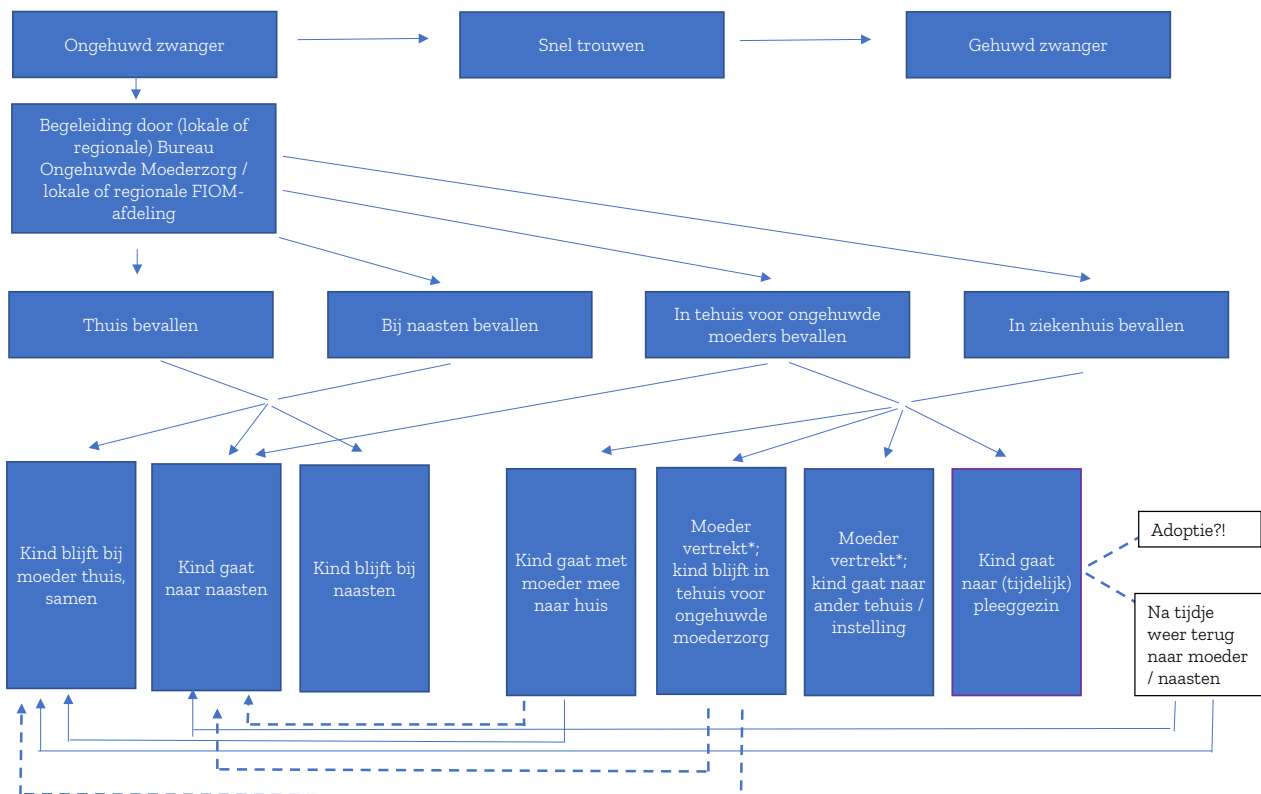
In zijn brief aan de Tweede Kamer (dd. 9 november 2021) over deze zaak heeft de minister onder andere aangekondigd een nieuwe onafhankelijke commissie opdracht te willen gaan geven om onderzoek te doen naar de geschiedenis van het hele systeem van binnenlandse afstand en adoptie. In 2022 is deze commissie samengesteld en aan het werk gegaan.

Leeswijzer

De working papers gaan steeds in op een afzonderlijk archief of aspect. In deze working papers komen verschillende begrippen voor die in verschillende perioden werden gebruikt in relatie tot afstand en adoptie. In bijlage 1 hebben we een begrippenlijst opgenomen die sommige begrippen verduidelijkt.

Uit het archiefonderzoek komt naar voren dat er verschillende scenario's bestonden voor afstand of behoud. Om de informatie uit het archiefonderzoek te kunnen plaatsen is onderstaand schema gemaakt over welke scenario's zich konden voordoen. Dit is uitdrukkelijk geen uitputtend schema. Het schema geeft ook geen antwoord op de vraag wat in de praktijk het meeste voorkwam. Evenmin gaat het in op de vraag hoe formeel in alle fasen het toezicht was georganiseerd of hoe dit in de praktijk werd uitgeoefend. Het is bedoeld als achtergrondinformatie om de specifieke informatie uit de archieven te kunnen plaatsen.

Moeder en kind in fase zwangerschap, afstand en behoud 1956-1984: 7 scenario's uit de praktijk ©Verwey-Jonker Instituut



*Moeder vertrekt naar huis, ander adres of andere instelling

Wie zocht een eventueel pleeggezin voor kind, 1956-1984? Verschillende mogelijkheden:

- Voogdijraden/regionale Raden voor de Kinderbescherming.
- Voogdijverenigingen.
- Regionale en lokale FIOM-afdelingen.
- Huisarts/Kerk.
- (Religieuze) Kinderbeschermingsverenigingen.
- Ouders/familie.
- Moeder zelf.

NB 1. We hebben in de archieven niet gezien dat een Bureau voor Ongehuwde Moederzorg een pleeggezin zocht. We hebben geen archieven van particulieren en ziekenhuizen onderzocht.

NB 2. Wie hield toezicht op de selectie van pleeggezinnen? Formeel de Regionale Raad voor de Kinderbescherming. In de praktijk blijkt dit niet altijd even duidelijk.

NB 3. Bij 'plaatsing' van een kind bij naasten (van de moeder) was er geen toezicht. Als het kind naar een naaste ging, woonde de moeder daar niet noodzakelijkerwijs ook in huis. Vaak groeide het kind dan op als deel van het gezin van de naaste en ging de moeder haar eigen weg.

NB 4 De stippenlijnen staan voor scenario's in twee stappen, die we ook in de praktijk hebben gezien.

NB 5. Voor een toelichting op de in dit paper gebruikte begrippen is achterin een begrippenlijst toegevoegd.

1 Inleiding: archief- en literatuuronderzoek naar regels en toezicht

Er is niet zo veel bekend over de regels en (de uitvoering van) het toezicht bij binnenlandse afstand en adoptie. Wat we weten komt uit de verkenning naar beleid en praktijk van afstand en adoptie (*Beklemd in de scharnieren van de tijd*, 2017), eerdere historische onderzoeken naar (geweld in) jeugd- en pleegzorg (Commissie Geweld in de Jeugdzorg, 1945-2019), en bijlagen van de Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021). In dit working paper zetten we de inzichten over toezicht(houders) en (handhaving van) regels bij binnenlandse afstand en adoptie bij elkaar.

Uit diverse publicaties blijkt dat centraal toezicht in Nederland op dit domein pas heel laat op gang kwam.¹ Pas in de loop van de jaren tachtig nam de Nederlandse overheid een concretere rol in toezicht en inspectie op jeugdzorg, ongehuwde moederzorg en kindbescherming. Lange tijd was het veld gedecentraliseerd, en het toezicht ook. De Raden van de Kinderbescherming bijvoorbeeld, die op verschillende manieren betrokken waren bij binnenlandse afstand en adoptie, waren tot 1996 regionaal georganiseerd.

Voor onze onderzoeksperiode, tussen 1956 en 1984, hebben we bij de ministeries van Maatschappelijk Werk en van Justitie een klein aantal sporen van centraal toezicht op ongehuwde moeder- en -kindzorg gezien. Het betrof vooral toezicht op het gebied van financiën, materiële zaken en professionalisering in het veld van afstand en adoptie. Dit verslag vertelt wat we hebben gevonden aan informatie over:

- Het toezicht op de tehuizen voor ongehuwde moederzorg; die tehuizen waren vaak de plaats waar moeders de keuze voor afstand dan wel behoud van hun kind (moesten) maken).
- Het toezicht op (de selectie van en plaatsing in) pleeggezinnen (adoptie-ouders begonnen vaak als pleeggezin voor een kind over wie een afstandsbesluit genomen was).
- De activiteiten van de Raden voor de Kinderbescherming en de Centrale Raad voor Adoptie als toezichthouders en adviseurs op de processen van afstand en adoptie.

Dit verslag is gebaseerd op de volgende bronnen:

- Secundaire literatuur over toezicht op kindbescherming, pleeg- en jeugdzorg in de onderzoeksperiode (voornamelijk op basis van eerder onderzoek naar geweld in jeugdzorg, 1945-2019).

1 J. Dane, E. Walhout, S. Bultman en L. Terpstra, Deelrapport 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945', in: Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden* (2019). Rapport 2; J. Dane, E. Walhout en J.J.H. Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg. Een nader onderzoek naar toezicht en inspectie in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot midden jaren tachtig' (Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2012); H. Grietens, D. Zevulun, E. Piersma en M. ten Brummelaar, 'Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden', in: Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden* (2019); M. van der Klein en J. Dane, *Contextstudie: literatuur en andere bronnen over kinder- en jeugdpsychiatrie in Nederland, 1945-heden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (2019). M. van der Klein, M. Steketee en J. Dane, 'Geweld in de kinder- en jeugdpsychiatrie, 1945-heden. Ervaringen, risicofactoren en doorwerking in het latere leven'. in: Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden* (2019). J. Kok, N. van den Boomen, J. Dane, Y. Hilevych, J. Hoedemaeckers, en E. Walhout, *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*. Nijmegen: Radboud Universiteit (2017).

- De jaarverslagen van de Directie Kinderbescherming.
- De eerdere verkenning naar beleid en praktijk van binnenlandse afstand en adoptie (Kok et al. 2017 vertellen over regels, toezicht en inspectie op afstand en adoptie); en een bijlage van de commissie die zich bezighield met interlandelijke adoptie (2021).
- Archiefstukken in het Nationaal Archief, bij de relevante ministeries.

Vooraf maken wij graag nog enkele opmerkingen in het kader van onderzoek naar toezichthouders in deze periode. Het toezicht was in deze periode decentraal georganiseerd, dat betekent dat er in verschillende regio's, verschillende instanties waren die een vorm van toezicht hielden. Bovendien werd het toezicht op het proces van afstand niet door dezelfde instanties gedaan als het toezicht op het proces van adoptie. De archieven die relevant kunnen zijn, liggen op meerdere plaatsen.

Binnen het onderzoek in opdracht van het WODC hebben we maar een fractie van de relevante archieven kunnen zien. De adoptiedossiers bijvoorbeeld hebben we niet kunnen raadplegen.² Maar ook voor de fractie die we hebben kunnen inzien geldt: een archief is altijd een bepaalde verzameling van stukken die in de tijd zelf tot stand gekomen is. Het gaat om stukken en gegevens die destijds voor de archiefvormer de moeite waard waren om te bewaren. De historicus kan zoveel jaren later, slechts een selectie uit dat verleden bestuderen. Dat geldt ook voor de archieven die in het kader van dit verslag door het Verwey-Jonker Instituut zijn onderzocht. Op veel hedendaagse vragen geven archieven geen antwoord.

1.1. Regels en toezicht in drie fasen

In 1956 werd in Nederland na een succesvolle lobby van pleegouders de Adoptiewet ingevoerd (Hueting en Neij, 1990, Van den Born, 2005). In de Adoptiewet werden de rechten van het kind en de adoptieouders vastgelegd, maar over het doen van afstand en de afstandsmoeder stond er niets in de wet. In de Adoptiewet had de afstandsmoeder geen rechten; zij werd ook met betrekking tot het kind rechteloos (Holtrust, 1993 en 1995, Kerremans, 1997; zie ook Lechner en Dane, 2006, 102) Zij deed afstand van het ouderlijk gezag. Men dacht onder invloed van psychiaters als Trimbos (1955, 1964) en Heijmans (1964) over adoptie als een Kinderbeschermingsmaatregel. Het kind ging door geadopteerd te worden, over naar een andere familie en kreeg familierechten binnen het nieuwe gezin. Door te kiezen voor volledige adoptie, waardoor de banden met de biologische – bijna altijd ongehuwde - moeder definitief werden verbroken, heeft de Nederlandse overheid volgens onderzoeker/jurist Kerremans diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van alle betrokken partijen. (Kerremans, 1997).

De Adoptiewet was onder andere bedoeld om een einde te maken aan de ongeregelde bemiddeling tussen (de ouders van) ongewenst zwanger geworden/ongehuwde moeders en kinderloze echtparen die pleegouder wilden worden. De literatuur spreekt voor 1956 van een levendige advertentiemarkt die soms de trekken van mensenhandel vertoonde. Dat was niet in het belang van het kind, noch in het belang van de nieuwe ouders, zie bijvoorbeeld het proefschrift van Cloeck, 1946.

Adoptie was in echter niet in alle gevallen het eindstation bij afstand (zie schema voor de inleiding). Dat de afstandsmoeder zonder rechten was, betekent niet dat er geen regels waren rond afstand. In de stappen bij binnenlandse afstand en adoptie zijn tussen 1956 en 1984 drie fasen te onderscheiden die leidend zijn voor de paragrafen in dit paper. Per fase is het van belang om de regels en de betrokken instanties en de toezichthouders in kaart te brengen. Het gaat dan om:

² In 2021 publiceerde de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (inspectie-oe.nl) een rapport over de stagnatie in de overbrenging van de adoptiedossiers van de Raad voor de Kinderbescherming *Rapportage over de stagnatie in de overbrenging van de adoptiedossiers van de Raad voor de Kinderbescherming naar het Nationaal Archief*.

- De fase van afstand.
- De tussenfase van eventuele plaatsing in een (tijdelijk) pleeggezin.
- De fase van eventuele adoptie.

We leggen hieronder uit welke regels in welke fase aan de orde waren.

Regels in fase van afstand

Ten eerste is er de fase waarin een meestal ongehuwde moeder al dan niet afstand deed van haar kind. De circa 14.000 (Kok et al., 2017) afstandsmoeders die er in Nederland tussen 1956 en 1984 zijn geweest, verbleven in die periode rond de bevalling vaak in tehuizen voor ongehuwde moeders. Dat waren particuliere instellingen die mede gesubsidieerd werden door de overheid. Het toezicht op deze tehuizen kan ons informeren over het toezicht op de stappen die bij afstand doen aan de orde waren.

Een ongehuwd zwangere vrouw kwam in de jaren vijftig en zestig meestal eerst bij een Bureau voor Ongehuwde Moederzorg terecht. Daar werd het gesprek over de mogelijke oplossingen voor moeder en kind geopend. Als een zwangere vrouw in een tehuis voor ongehuwde moeders 'opgenomen' werd, werd dat gesprek voortgezet. De auteurs van de verkenning (Kok et al. 2017) stellen dat het maatschappelijk werk met de moeder, maar vooral met haar ouders in gesprek was over behoud of afstand doen van het kind na de geboorte. De begeleiding bij afstand en adoptie lag vaak bij FIOM-medewerkers, maar er waren meerdere tehuizen die hun eigen maatschappelijk werkers (en psychologen en psychiaters) in dienst hadden en die de begeleiding bij afstand en behoud in eigen hand hielden.

Als afstand doen een optie was, deed het tehuis of het begeleidende bureau voor ongehuwde moederzorg daarvan meestal een melding bij de regionale Raad voor de Kinderbescherming (zie hoofdstuk 4). Er waren negentien raden voor de Kinderbescherming in Nederland. Na de geboorte van het kind werd er in geval van afstandsintentie of afstandsadvies (dat verschilde per geval en per tehuis) een verzoek ingediend om het kind *toe te vertrouwen aan de Raad*. Als het kind werd toevertrouwd aan de Raad werd het ouderlijk gezag van de moeder tijdelijk geschorst. Voor de moeder was er een wettelijke bedenktijd van drie maanden; de moeder had formeel de mogelijkheid om ook na de geboorte van het kind nog af te zien van de afstand en om te besluiten het kind zelf op te voeden. Hoe dat zich verhiel tot het toevertrouwen van het kind aan de Raad en de tijdelijke schorsing van het ouderlijk gezag van de moeder blijft onduidelijk – in de archieven en in de literatuur. Volgens de auteurs van de verkenning – Kok et al., 2017 – zijn de moeders in Nederland destijds onvoldoende geïnformeerd over de mogelijkheid van bedenktijd en over de mogelijkheid om alsnog te kiezen voor behoud van hun kind.

Bij minderjarigheid van de biologische moeder had de moeder tot haar 21^{ste} de tijd om tot een definitief besluit te komen tot afstand. Een formele afstandsverklaring was nodig om een eventuele adoptie mogelijk te maken: '*De biologische moeder – en, indien van toepassing, de biologische vader – diende(n) een afstandsverklaring te ondertekenen*'.³ Zo waren de formele regels in de fase van afstand. In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4 gaan we nader in op het toezicht in deze fase.

3 Kok et al. (2017), *Beklemd in de scharnieren van de tijd*, p. 31.

Regels in de tussenfase en de adoptiefase

Gedurende de bedenktijdperiode verbleef het kind in het tehuis, bij familie, in een andere instelling (kindertehuis) of bij een (tijdelijk) pleeggezin; en daarmee komen we aan de volgende fase waarin toezicht aan de orde was: bij de selectie van en eventuele plaatsing in een pleeggezin. Dat laatste kon alleen als het gezag van de moeder geschorst was. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de instanties die toezicht hielden op deze tussenfase en de pleeggezinnen die daarin een rol speelden.

Als een kind een jaar in een pleeggezin woonde, kon er door de nieuwe pleegouders een adoptie worden aangevraagd: de derde fase in het domein van afstand en adoptie.⁴ De biologische moeder – en, indien van toepassing, de biologische vader moesten dan wel de afstandsverklaring hebben ondertekend, zo schrijven de auteurs van de verkenning uit 2017 (Kok et al.). Zij omschrijven de stappen in de adoptiefase als volgt:

‘De adoptieprocedure omvat de juridische procedure, waarbij de familierechtelijke betrekking tussen een kind en adoptieouders werd vastgelegd. [...] Indien een pleeggezin een kind wilde adopteren, kon hiervoor door het adoptief echtpaar een verzoek worden ingediend bij de rechter. [...] Bij minderjarigheid van de biologische moeder kon adoptie pas tot stand komen als de moeder meerderjarig was geworden. Ook dit moment gaf in beginsel ruimte aan de mogelijkheid om terug te komen op de beslissing het kind af te staan. De rechter kon overigens voorbijgaan aan dit verzoek. Als de adoptie eenmaal was uitgesproken, kreeg het adoptiekind de naam van de adoptieouders. De juridische band met de [biologische] moeder was dan definitief verbroken.’⁵

In dit citaat is het onduidelijk aan welk verzoek de rechter precies voorbij kon gaan. Volgens adoptiedeskundige Rene Hoksbergen werden de biologische moeder, en indien bekend de biologische vader, uitgenodigd voor de rechtszitting om mondeling in te stemmen met de adoptie, maar hoefden zij niet te komen. De biologische ouder(s) konden ook schriftelijk instemmen met de adoptie. Als de moeder niet instemde met het adoptieverzoek van de pleegouders, sprak de rechter *‘vrijwel altijd in het belang van het kind de adoptie uit’*. Na de adoptie-uitspraak vroeg de Raad aan de afstandsmoeder om een *akte van berusting* te ondertekenen, waarna de adoptie officieel werd.⁶

Op de adoptieprocedure en de uitvoering van de Adoptiewet van 1956 was toezicht geregeld. In de literatuur wordt dat toezicht gesitueerd bij *‘het ministerie van Justitie’*; het ministerie was

‘verantwoordelijk voor het controleren van de geschiktheid van Nederlandse echtparen om een kind te adopteren’⁷

In de praktijk hadden de Raden voor de Kinderbescherming hier ook een grote rol. De Raden waren dus bij alle fasen van afstand en adoptie betrokken, en in hun werk waren allerlei rollen door elkaar gewoven. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

4 Kok et al (2017), *Beklemd in de schamieren van de tijd*, p. 31; aanvankelijk was de periode drie jaar, vanaf 1968 twee jaar, en vanaf 1974 één jaar: *Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*. Bijlage C: Juridisch kader interlandelijke adoptie. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021, p. 35.

5 Kok et al. (2017), *Beklemd in de scharnieren van de tijd*, pp. 80, 31-32. Vanaf 1978 moest de biologische moeder bij het verzoek om adoptie niet langer meerderjarig zijn, maar werd deze grens verlaagd naar zestien jaar: Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, p. 34. SB en MvdK: We weten overigens niet welke rol het ondertekenen van de afstandsverklaring door de biologische ouders speelde in de adoptieprocedure. We hebben binnen ons onderzoek daar geen materiaal over kunnen vinden. De verkenning stelt dat er een ondertekende afstandsverklaring nodig was voor adoptie, maar wij hebben daar geen signalen van gezien.

6 R. Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven. Zestig jaar adoptie in beeld*. Tweede en herziene druk. Soesterberg: ASPEKT, 2012, p. 59.

7 *Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021, p. 19.

2 Toezicht op de tehuizen voor ongehuwde moeders

In de tehuizen voor ongehuwde moederzorg vonden de eerste gesprekken over afstand doen (of niet) vaak plaats. Tussen 1956 en 1984 was de situatie rond toezicht op de tehuizen voor ongehuwde moederzorg complex. Voor een deel werd de inspectie door het Rijk gedaan – op overheids- en particuliere tehuizen die waren erkend door het ministerie van Justitie. Daarnaast werd voor een deel toezicht gehouden door particuliere, confessionele koepelorganisaties (die verbonden waren met de particuliere, meestal confessionele tehuizen). Vanuit het Rijk waren het ministerie van Justitie en het ministerie van Maatschappelijk werk (vanaf 1965 het ministerie van Cultuur, recreatie en maatschappelijk werk, CRM) betrokken bij het toezicht op de tehuizen.

2.1. Toezicht vanuit het ministerie van Maatschappelijk werk

Het ministerie van Maatschappelijk Werk/CRM ging over de subsidie voor de erkende tehuizen voor ongehuwde moederzorg.⁸ Om subsidie te ontvangen moesten tehuizen aan bepaalde voorwaarden voldoen met betrekking tot financiële, materiële en professionaliseringsaspecten.⁹ Tehuizen die hulp boden aan ongehuwde moeders moesten in de periode tussen 1956-1971 bijvoorbeeld qua inrichting, huisvesting en verzorging voldoen aan de eisen. Onder andere moest de ongehuwde moeder volgens een richtlijn uit 1961, een eigen slaapkamer hebben, waar ook de baby kon verblijven, en moest het tehuis brandveilig zijn. Daarnaast moest er tenminste één maatschappelijk werkster met diploma aan het tehuis zijn verbonden, en moest het tehuis kunnen beschikken over advies van een psychiater. Een andere voorwaarde was samenwerking met instellingen op het gebied van de ongehuwde moederzorg buiten de tehuizen.¹⁰

In de jaren vijftig schreef Justitie aan CRM dat de scholing van het personeel zowel pedagogisch gericht als gericht op het verzorgen van kraamvrouwen en baby's moest zijn. Als bevallingen in het tehuis plaatsvonden, werd het als gunstige factor beschouwd als een vroedvrouw deel uitmaakte van het personeel, en er moest een vrouwenarts aan het tehuis verbonden zijn. Omdat iedere ongehuwde moeder als 'probleemgeval' werd beschouwd werd

*'prijs gesteld [...] op een persoonlijkheidsonderzoek [en] op verdere psychologische voorlichting van tehuisleiding en personeel'.*¹¹

8 Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, (1910) 1965-1982 (1990), nummer toegang 2.27.19, inventarisnummer 668: Stukken betreffende de subsidiëring van en zorg voor de ongehuwde moeder en haar kind(eren), 1953-1959, Brief van de Raadsadviseur in algemene dienst aan de heer [...], ministerie voor Maatschappelijk Werk, m.b.t. Taakafbakening Justitie o.m. wat betreft de Ongehuwde Moederzorg, 5 apr. 1955.

9 Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p. 4.

10 NL-HaNa, CRM, 2.27.19, inv.nr. 6166 [Het vaststellen, wijzigen en intrekken van subsidieregelingen] Voor doorgangstehuizen voor de ongehuwde moeder en kind, 1957-1977, Conceptversie Rijkssubsidieregeling voor de tehuizen voor de ongehuwde moeder en haar kind voor het jaar 1956; Voorlopige subsidieregeling maatschappelijk werk voor ongehuwde moeders, de *Nederlandse Staatscourant*, 10 maart 1961, nr. 50; Rijkssubsidieregeling Maatschappelijke Dienstverlening aan niet-gehuwde moeders en hun kind, 11 mei 1971.

11 NL-HaNa, CRM, 2.27.19, inv.nr. 668, Brief van [...], directeur 7e afdeling B, Ministerie van Justitie aan de heer [...], Ministerie voor Maatschappelijk Werk, mbt tehuizen voor ongehuwde moeders, 31 mrt. 1955.

Naast de medische-hygiënische zorg was ook geestelijk-hygiënische zorg en de opvoedkundige behandeling van moeder en kind van belang.¹²

We hebben binnen de periode dat we onderzoek hebben kunnen doen geen subsidieregels voor eind jaren zeventig en de jaren tachtig kunnen vinden. In de door ons bestudeerde tehuisarchieven (Moederheil, Ons Tehuis en Tehuis Annette) zien we terug dat zij gedurende de onderzoeksperiode subsidie ontvingen van het ministerie van Maatschappelijk Werk/CRM. Dat betekent dat deze tehuizen – in ieder geval op afstand – werden gecontroleerd op het naleven van de subsidievoorwaarden. In hoeverre CRM en Justitie keken naar andere voorwaarden en of zij het naleven van de regels rond het proces van afstand doen in het vizier hadden, is onbekend. Zelfs of het ministerie van Maatschappelijk werk een toezichthoudende rol had op het maatschappelijk werk dat de ongehuwde moeders tijdens de zwangerschap begeleidde in hun keuzes rond afstand en behoud is ons onbekend. Er was een functie *inspectie ongehuwde moeder en haar kind*, op het ministerie waarvoor één medewerker verantwoordelijk was. Halverwege de jaren vijftig was die functie vacant.¹³ Uit stukken over personeelsbeleid in de onderzoeksperiode blijkt dat de afdelingen van het ministerie van Maatschappelijk werk regelmatig kampten met personeelsgebrek.¹⁴

2.2. Toezicht vanuit het ministerie van Justitie

Het ministerie van Justitie was met de Directie Kinderbescherming (1956-1989) het meest direct verantwoordelijk voor de inspectie van tehuizen voor ongehuwde moeders. De inspectie had betrekking op de erkende tehuizen.¹⁵ Dane et al. hebben over het werk van deze directie meerdere malen geschreven.¹⁶ De rol die de Directie Kinderbescherming in toezicht kon spelen, was over het algemeen beperkt en gefragmenteerd, zoals blijkt uit de secundaire literatuur. Lange tijd beschikte de Directie Kinderbescherming over weinig inspecteurs, waardoor de inspectie slechts in zeer beperkte mate kon worden uitgeoefend. Vooral de kleine tehuizen bleven buiten het zicht van de inspectie.¹⁷ Hoewel vooral de grote instellingen en tehuizen fysiek werden bezocht (en men probeerde dit jaarlijks te doen), functioneerde de inspectie zeker tot eind jaren tachtig grotendeels op afstand.¹⁸ Dane, Walhout en Dekker stellen dat de inspectierapporten van de Directie Kinderbescherming *'in de regel uniform'* waren.¹⁹

12 Ibidem.

13 Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Maatschappelijk Werk, (1936) 1952-1965 (1970), nummer toegang 2.27.02, inventarisnummer 179: Stukken betreffende de regeling van de personeelsbehoefte, personeelsformatie en andere personeelsaangelegenheden van directies en (hoofd) afdelingen, 1948-1964, Stukken 1955; over personeelsgebrek bij de rijksoverheid zie ook M. van der Klein, L. Brants en M. Stavenuiter. *De overheid en haar werknemers: Personeelsbeleid en homoseksualiteit, 1945-1971: 'Geen aanstoot geven, onder alle omstandigheden'* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2021.

14 Over het Rijk en personeelsgebrek zie ook Van der Klein et al., *De overheid en haar werknemers: Personeelsbeleid en homoseksualiteit, 1945-1971*.

15 Het landschap van de tehuizen was gefragmenteerd. Eind jaren zeventig waren de tehuizen voor alleenstaande ouders en kinderen (de opvolgers van de tehuizen voor ongehuwde moeders) voor een deel goedgekeurd door Justitie als kindbeschermingsinstelling en tevens aangesloten bij de Fiom; andere waren niet goedgekeurd, maar wel aangesloten bij de Fiom; en weer andere waren noch erkend, noch aangesloten: Nationaal Archief, toegang 2.27.19, Inventaris van het archief van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, (1910) 1965-1982 (1990), inventarisnummer 18589, Nota tehuizen alleenstaande ouders en kinderen, mr. [...], Directie Bijstandzaken, 26 jan. 1979.

16 Dane et al., 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945', p. 355; Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', pp. 23-26.

17 Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p. 5; Dane et al., 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945', p. 367.

18 Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p. 5, 22; Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden* (2019). Rapport 2, p. 37.

19 Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p. 22.

Het toezicht op de tehuizen was de verantwoordelijkheid van *Bureau B van de 7^e Afdeling (1954-1958)*, en vanaf 1960 van de *Onderafdeling Contacten Inrichtingen* en de *Onderafdeling Contacten Instellingen van de Directie Kinderbescherming*. Tot en met halverwege de jaren zeventig waren er twee inspecteurs (een man en een vrouw) bij die afdeling, die tehuizen voor ongehuwde moeders bezochten. Zij hadden ook andere taken, in de inspectie op jeugdzorg in het algemeen.²⁰ Het ministerie controleerde de gestelde formele voorwaarden voor goedkeuring, erkenning en subsidie.²¹ De tehuizen dienden maandelijks een overzicht in te dienen van de bezetting. Globaal genomen werd er door de inspectie gelet op *'het personeel, de pupillen, behandelmethoden, medische zaken en financiën'*.²² De manier waarop ongehuwde moeders behandeld werden behoorde officieel dus tot de thema's waarop het ministerie van Justitie toezicht hield. De Directie Kinderbescherming diende ook te letten op de manier waarop ongehuwde moeders buiten de tehuizen werden behandeld en geadviseerd.²³ In de praktijk dus op de Bureaus voor ongehuwde moederzorg, maar of dat gebeurden weten we niet. In zijn algemeenheid is het niet bekend of het ministerie van Justitie op afstandsbegeleiding lette. Wel weten we uit het archiefonderzoek dat het in 1979 de taak was van de inspectie om erop te letten dat een kind van een afstandsmoeder niet te lang bleef opgenomen.²⁴ In de jaren zeventig overigens kwam de nadruk minder op inspectie en meer op bemiddeling en advisering te liggen.²⁵

Halverwege de jaren zeventig waren de *tehuizen voor ongehuwde moeders, centra voor opvang en begeleiding van alleenstaande ouders in noodsituaties (crisisopvang)* geworden. Hoe het toen met de *'kwaliteitsbewaking'* gesteld was, weten we niet.²⁶ Vanaf 1973 was Fiom – de koepel van de tehuizen voor ongehuwde moeders – in overleg met het ministerie van CRM over de realisatie van systematisch toezicht op dit type tehuizen.²⁷ Pas vanaf eind jaren tachtig (1989) was er sprake van een intensieve en gecentraliseerde inspectie, voor alle instellingen binnen de jeugdzorg, inclusief de centra voor opvang van alleenstaande ouders en hun kinderen.²⁸ Tot die tijd nam de inspectie-afdeling op het ministerie van Justitie een relatief kleine plaats in binnen het grotere geheel van de Kinderbescherming. Dat zegt volgens de historicie Dane, Walhout en Dekker iets over het geringe *'politieke belang'* dat aan inspectie en toezicht werd toegekend.²⁹

20 Dat er twee inspecteurs waren weten we via een interview (2016) van archiefonderzoekers voor de Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg met een ex-medewerker van de Directie Kinderbescherming.

21 Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', pp. 5, 6.

22 Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p. 22.

23 NL-HaNa, Maatschappelijk Werk, 2.27.02, inv.nr. 165: Taakomschrijvingen van verschillende functies bij afdelingen van het ministerie, 1954-1959, Afdeling Individueel Maatschappelijk Werk, Onderafdeling C: Gespecialiseerd Maatschappelijk Werk: Sectie 3: Gespecialiseerd Maatschappelijk Werk voor Bijzondere Groepen, vacature Hoofd Commies.

24 Nota tehuizen alleenstaande ouders en kinderen, mr. [...], Directie Bijstandzaken, 26 januari 1979: National Archief toegang 2.27.19 Inventaris van het archief van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, (1910) 1965 - 1982 (1990): inv.nr. 18589.

25 Zoals Dane, Walhout en Dekker laten zien, kon een inspecteur van het ministerie van Justitie een tehuis bijvoorbeeld ondersteunen bij onderhandelingen met het ministerie in de rol van subsidiegever, bijvoorbeeld in het geval dat een tehuis problemen had gehad met ziekteverzuim onder het personeel, of personeelstekort, waardoor de subsidie in gevaar kwam: Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p. 5.

26 NL-HaNa, CRM, 2.27.19, inv.nr. 6166: Het vaststellen, wijzigen en intrekken van subsidieregelingen voor doorgangstehuizen voor de ongehuwde moeder en kind, 1957-1977, Brief van de FIOM aan het ministerie van CRM, 16 feb. 1977.

27 Ibidem.

28 Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden* (2019). Rapport 1, p. 75.

29 Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p. 21.

2.2.1. Toezicht vanuit confessionele koepelorganisaties

Naast de inspectie vanuit het Rijk vond in de jaren zestig en zeventig ook op lokale schaal inspectie plaats.³⁰ Op particuliere, confessionele tehuizen werd, vooral tot in de jaren zestig, toezicht gehouden door confessionele koepelorganisaties, omdat deze tehuizen zich van meet af aan hadden verzet tegen overheidsbemoeienis (het soeverein in eigen kring-principe).³¹ Het rapport van de Commissie-Geweld in Jeugdzorg, 1945-2019, spreekt in dit verband van een 'chaotisch beeld' voor de decennia na de Tweede Wereldoorlog, waarin verzuilde kinderbescherming en overheidsinspectie naast elkaar functioneerden.³²

30 Dane et al., 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945', p. 368.

31 Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 2, p. 15; Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p.4.

32 Dane et al., 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945', p. 353.

3 Het toezicht op (plaatsing in) pleeggezinnen

Kinderen van wie afstand werd gedaan, konden soms een tijdje blijven in het tehuis waar ze geboren waren. Soms gingen ze door naar een andere instelling of een kindertehuis en soms kwamen ze terecht in zoals dat destijds heette een *tijdelijk pleeggezin*, of een *adoptief pleeggezin*. Ook bij het toezicht op pleeggezinnen³³ waren er meerdere toezichthouders betrokken: het Rijk, de gemeentelijke politie, de regionale Raden voor de Kinderbescherming van de overheid en de particuliere voogdijverenigingen speelden hier een rol. Hieronder bespreken we hun inbreng in het toezicht op pleeggezinnen. Pleeggezinnen kwamen met name in de fase van aanloop naar eventuele adoptie in beeld. Er zijn overigens vele 'afstandskinderen' die niet in pleegzorg hebben gezeten en ook niet geadopteerd werden.

3.1. Toezicht via de regionale Raden voor de Kinderbescherming

Vanaf 1953 was het overheidstoezicht op pleeggezinnen geregeld via de Pleegkinderenwet. Volgens deze wet lag het toezicht op pleeggezinnen in eerste instantie bij de Voogdijraden – vanaf 1956 de Raden voor de Kinderbescherming. Er waren in Nederland in de onderzoeksperiode negentien regionale Raden voor de Kinderbescherming, het waren instanties van de overheid. De Raden stonden op hun beurt weer onder toezicht van de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie.³⁴ Ze hadden verregaande bevoegdheden in het leven van kinderen van wie afstand was gedaan, en in het leven en de selectie van potentiële adoptiegezinnen.

In het *belang van het kind* mochten de Raden beslissen of een gezin geschikt was als pleeggezin en of een kind in het pleeggezin mocht blijven. Ook hadden de Raden voor de Kinderbescherming de bevoegdheid om zonder toestemming van pleegouders het huis van het kind te betreden wanneer er misstanden werden vermoed.³⁵ De Raden kregen in de praktijk echter weinig meldingen van misstanden. Bovendien kampten ook zij net als het Rijk met personeelstekorten. Daarom was er geen sprake van uitgebreid en/of systematisch toezicht op pleeggezinnen.³⁶ Medewerkers van de Raden klaagden in de jaren vijftig en zestig, maar ook nog aan het begin van de jaren zeventig, over een te hoge *caseload*, waardoor zij niet genoeg toekwamen aan toezicht op zoals zij het noemden de 'gezinsverpleging' en dus ook niet aan toezicht op (kinderen in) tijdelijke pleeggezinnen en adoptiegezinnen. De adoptief gezinnen begonnen formeel vaak als pleegzorg, pas later werd het kind dan geadopteerd.³⁷

Plaatsingen in een pleeggezin dienden te worden aangemeld bij de gemeente waar het kind ging wonen. Maar niet alle plaatsingen werden gemeld bij de gemeenten, waardoor ook niet alle plaatsingen bij

33 Tijdelijke pleeggezinnen en adoptief pleeggezinnen waren slechts twee van de vele typen pleeggezinnen die voorkwamen: Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 20.

34 Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 1, pp. 40-41.

35 Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 14.

36 Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 14. De Raden kampten zeker tot eind jaren zestig met personeelstekorten: Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1964-1968 (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1964-1968), pp. 41-42.

37 Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 14; Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970 (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1969-1970), p. 44.

de relevante Raad voor de Kinderbescherming terechtkwamen. Daardoor werd het toezicht op deze plaatsingen opnieuw bemoeilijkt werd.³⁸ Volgens Hans Grietens et al. (2019) was het toezicht op pleeggezinnen – als het er al was in de onderzoeksperiode – in het algemeen gericht op de controle van woonomstandigheden en primaire verzorging zoals voeding en hygiëne.³⁹

De Pleegkinderenwet had geen betrekking op de 'netwerkpleegzorg' waarbij het kind bij familie of bekenden verbleef. Netwerkpleegzorg kwam nog wel eens voor bij kinderen van ongehuwde moeders, zo blijkt uit archiefonderzoek bij de tehuizen.⁴⁰ Voor deze groep kinderen in pleeggezinnen was dus geen wettelijk toezicht geregeld. De Pleegkinderenwet betrof zogeheten *justitiële* en *niet-justitiële* plaatsingen. Bij *justitiële plaatsingen* ging het om kinderen die als gevolg van een justitiële maatregel uit huis geplaatst werden. Zij werden onder toezicht gesteld (OTS); en hun ouders werden soms uit de ouderlijke macht ontheven. Bij justitiële plaatsingen vond het toezicht op pleegkinderen plaats door een combinatie van het Rijk, de Raden voor de Kinderbescherming, de kinderrechtters, de gezinsvoogden en de voogdijverenigingen (zie 2.1.3.).

Pas vanaf eind jaren tachtig kwam er een landelijke inspectie en vanaf midden jaren negentig één centrale Raad voor de Kinderbescherming. Met de invoering van de wet op de Jeugdhulpverlening (1989), was er vanaf de jaren negentig sprake van frequent en systematisch toezicht op alle pleegzorgplaatsingen.⁴¹ Door de toezichthouders in de pleegzorg werd niet langer alleen gekeken naar materiële omstandigheden en primaire verzorging, maar vooral naar de interactie tussen pleegkind en -ouders en de ontwikkeling van het pleegkind.⁴²

3.1.1. Rijk en gemeenten

De Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie had een rol in het toezicht op de pleegzorg via kindertehuizen. Tijdens een bezoek van de inspectie van de Directie Kinderbescherming aan een tehuis – wat vooral bij de grotere tehuizen gebeurde (zie par. 1.1) – werd onder meer de overplaatsing van kinderen naar pleeggezinnen besproken, en wat er moest gebeuren als de opvang in het pleeggezin mislukte. Dat mislukken gebeurde volgens het onderzoek van de Commissie Geweld in Jeugdzorg 1945-2019 nogal eens (Dane et al. 2019).⁴³ Het is tijdens ons onderzoek niet duidelijk geworden hoeveel plaatsingen in pleeggezinnen afstandskinderen betroffen

De onderzoekers voor de Commissie Geweld in Jeugdzorg noemen naast het Rijk en de Raden voor de Kinderbescherming, ook de gemeentelijke politie als toezichthouder op pleeggezinnen. Het toezicht op pleeggezinnen in het kader van huisvesting, voeding en hygiëne werd ook gezien als een taak van de gemeentelijke overheid; die dat in de praktijk veelal overliet aan de politie, vooral in de jaren vijftig en zestig.⁴⁴ Gemeente en (kinder)politie inspecteerden pleeggezinnen, maar voerden op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming ook zogeheten *milieuonderzoek* uit naar aspirant pleeggezinnen.

38 Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 28.

39 Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 22.

40 Bultman en Vander Klein (2022) en Van der Klein en Bultman (2022) naar aanleiding van de archieven van Tehuis Annette, Ons Tehuis en Moederheil. Zie ook Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 9.

41 Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 2, pp. 73-74; Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 28.

42 Grietens et al., *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden*, p. 22.

43 Dane et al., 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945', pp. 361-362.

44 Dane et al., 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945', pp. 359, 368.

Daarbij werd gelet op de geschiktheid van een echtpaar om een pleegkind in huis op te nemen.⁴⁵ De gemeentelijke politie kon dus ook een rol hebben in de selectie van pleeggezinnen die een afstandskind wilden opnemen.

3.2. Toezicht door voogdijverenigingen

Verder hadden (gezins)voogdijverenigingen een rol bij pleegzorg, vooral in de jaren vijftig en zestig. Hun *inspecteurs* waren meestal maatschappelijk werk(st)ers die in dienst waren van de vereniging. Bij kleinere voogdijverenigingen werd het toezicht gedaan door de bestuursleden (jaarlijkse bezoeken) of personen uit de sociale omgeving van het pleeggezin, zoals een dominee, onderwijzer of huisarts (meerdere keren per jaar).⁴⁶

Vanaf de jaren vijftig groeide de rol van het maatschappelijk werk in het toezicht op de pleeggezinnen.⁴⁷ De maatschappelijk werk(st)ers konden onverwacht een bezoek brengen aan pleeggezinnen en zonder toestemming van de pleegouders het huis binnengaan, wanneer zij misstanden vermoedden.⁴⁸ Het toezicht werd '*naar eigen goeddunken*' en naar bevind van zaken uitgevoerd.⁴⁹ De maatschappelijk werk(st)ers die het toezicht uitvoerden hadden een dubbele en, zoals het onderzoek van de Commissie Geweld in Jeugdzorg verwoordt, '*enigszins tegenstrijdige*' rol.⁵⁰ Ze waren in een deel van de gevallen verantwoordelijk voor het realiseren van de plaatsing, bijvoorbeeld via de werving en selectie van pleegouders.⁵¹ Ze waren verantwoordelijk voor het ondersteunen van diezelfde pleegouders én voor het houden van toezicht op de pleegouders.⁵² In een geval waarin afstand vooraf ging aan de adoptie, had het maatschappelijk werk soms ook nog eens de rol van begeleiding bij het afstandsproces gehad. Hoewel deze acties misschien niet allemaal in de hand van één maatschappelijk werkster lagen, leidde de verweving van de verschillende rollen niet tot de helderheid die ideaal zou zijn voor een toezicht-houder. Overigens speelde hier ook nog mee dat de maatschappelijk werksters in de jaren vijftig en zestig, een hoge *caseload* hadden, waardoor zij de toezichtfunctie niet uitgebreid konden vervullen.⁵³

45 Dane et al., 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945', pp. 360, 368.

46 Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 1, p. 73 en Rapport 2, p. 55.

47 Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 2, p. 55.

48 Grietens et al., 'Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden', pp. 27-28.

49 Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 1, p. 73.

50 Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 1, p. 73.

51 Grietens et al., 'Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden', p. 15.

52 Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 1, p. 73.

53 Grietens et al., 'Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden', pp. 28, 14.

4 Raden voor de Kinderbescherming bij afstand en adoptie

Bij de processen van afstand en adoptie hadden de Raden voor de Kinderbescherming een belangrijke rol en zeer diverse taken.⁵⁴ Ze waren toezichthoudend en adviserend, maar zelf ook uitvoerend aanwezig in het veld van afstand. In het proces van adoptie waren de Raden bovendien ook dossierbeheerder. De adoptiedossiers werden opgebouwd vanuit de adoptieprocedure, waarin het afstandskind en de pleeg- en/of adoptieouders die het verzoek tot adoptie bij de rechter indienden een hoofdrol speelden. De regionale Raden beheerden deze dossiers. Er waren negentien regionale Raden voor de Kinderbescherming in Nederland die hun werk in de regionale praktijk uitvoerden. Na de centralisatie van de Raad voor de Kinderbescherming in 1996 zijn de adoptiedossiers bijeengebracht in een archiefverzamelplaats in Winschoten. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft daar in 2021 een rapport over uitgebracht.⁵⁵ De onderzoekers van de verkenning uit 2017 (Kok et al.) hebben in hun onderzoek bij wijze van proef zeven adoptiedossiers van 'de Raad voor de Kinderbescherming' in kunnen zien.

4.1. Rol in het proces van afstand: toezichthouder, adviseur en actor

De regionale Raden voor de Kinderbescherming waren belangrijke instanties in het proces van afstand doen. Wanneer er sprake was van de optie van afstand doen, rapporteerden de begeleidende instanties dit in principe zowel vóór als na de bevalling aan de regionale Raad. De begeleidende instanties waren in de praktijk vaak de tehuizen voor ongehuwde moeders en de Bureaus voor ongehuwde moederzorg, maar soms was ook de Raad een begeleidende instantie. In 1970 had de Federatie van Instellingen voor Ongehuwde Moeders, Fiom het over '*intensieve begeleidingskontakten*' tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de ongehuwde moeder.⁵⁶

De Raad en andere begeleidende instanties overlegden al vóór de bevalling met elkaar. Volgens een jaarverslag van de Directie Kinderbescherming over 1969-1970 wilden de Raden ervan overtuigd zijn

'dat betrokkenen het afstandsbesluit niet lichtvaardig hebben genomen en bij dat besluit blijven',⁵⁷

en daarom namen zij volgens de Directie na de bevalling contact op met de ongehuwde moeder.⁵⁸ Raden kregen van de geboorte van elk *onwettig kind* bericht van de ambtenaar van de burgerlijke stand waar het kind geboren was.

Kinderen van minderjarige moeders voor wie afstand overwogen werd werden volgens de Directie Kinderbescherming, vrijwel altijd *aan de Raad toevertrouwd* op grond van het *openstaan van het gezag*.

⁵⁴ De taken van de Raden voor de Kinderbescherming zijn beschreven in het Wetboek voor Burgerlijke Rechtsvordering. Wij beschrijven in dit hoofdstuk de taken die de raden in de praktijk hadden.

⁵⁵ Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Rapportage over de stagnatie in de overbrenging van de adoptiedossiers van de Raad voor de Kinderbescherming naar het Nationaal Archief*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020.

⁵⁶ FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 16.

⁵⁷ Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 43.

⁵⁸ Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 43.

Hetzelfde gold voor de kinderen van meerderjarige moeders, die voornamelijk werden toevertrouwd op grond van *het niet-uitoefenen van het gezag*.⁵⁹ Wanneer een kind aan de Raad werd toevertrouwd, had de Raad de verantwoordelijkheid voor dat kind.⁶⁰ Ook was de Raad verantwoordelijk voor de ontheffing van het gezag van de moeder.⁶¹

Als *de afstand onzeker was*, zoals dat heette, of als er moeilijkheden in de ontwikkeling van het kind te verwachten waren, werd een voogdijinstelling gevraagd om de voogdij voor korte tijd op zich te nemen. In sommige arrondissementen was dit standaard gebruik, en regelde die voogdijinstelling ook de eventuele plaatsing in het pleeggezin.⁶² Als er een pleeggezin nodig was, zocht de Raad of de voogdijinstelling zo'n pleeggezin, en soms in het netwerk van de vrouw. In twee derde van de arrondissementen (13 van de 19) deden de Raden in de praktijk: de selectie en begeleiding van de pleegouders.⁶³

De Raad moest toestemming verlenen voor de plaatsing van een kind beneden de zes maanden in een pleeggezin.⁶⁴ Als de Raad een gezin zocht, deden ze zelf onderzoek (*eigen plaatsing*) of lieten ze de politie milieu-onderzoek doen naar een gezin dat ze op het oog hadden. Op die manier speelden de Raden een rol in de selectie van tijdelijke en minder tijdelijke pleeggezinnen. Wanneer deze (laatste) pleegouders uiteindelijk een verzoek indienden voor de adoptie van een kind, vond een tweede onderzoek plaats: het adoptieonderzoek. Dit onderzoek werd door de Raad voor de Kinderbescherming zelf uitgevoerd, zoals werd vastgesteld in het Wetboek voor Burgerlijke Rechtsvordering.⁶⁵

De Raad in kwestie zond een rapport over het gezin met advies naar de rechtbank.⁶⁶ Vooral wanneer het een *'eigen plaatsing'* betrof – dat wil zeggen, een adoptieverzoek van een pleeggezin waarnaar de Raad zelf het *geschiktheidsonderzoek* had gedaan – was het adoptieonderzoek door de Raad niet zeer uitgebreid. In een jaarverslag over 1969-1970 stelde de Directie Kinderbescherming dat dat ook niet hoefde.⁶⁷ De voorbereiding van de plaatsing (in het bijzonder het geschiktheidsonderzoek naar de pleegouders) telde als het belangrijkste onderdeel van het proces.⁶⁸ Aan het rapport van het adoptieonderzoek werden overigens wel *'de nodige eisen'* gesteld, om aan de wensen van de Centrale Adoptieraad (1956-1974) en de rechter tegemoet te komen. Op basis van het advies van de Raad bracht de Centrale Adoptieraad een

59 Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 43.

60 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 12.

61 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 12.

62 Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 43. Wanneer voogdijverenigingen de plaatsing van een pleegkind (d.w.z. geen adoptiefkind van wie de moeder afstand had gedaan) verzorgden, was er sprake van een intensief onderzoek naar *'de achtergronden van het te plaatsen kind'*, dat men kende uit *'eigen waarneming en eigen ouder-contacten'*: FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 20. Met betrekking tot te plaatsen adoptiefkinderen, ontbrak een *'dergelijke intensieve waarneming'* echter: FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 20. Dit kwam waarschijnlijk omdat de voogdijverenigingen pas later in het proces werden ingeschakeld.

63 Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 44; Commissie-Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd*. Rapport 1, p. 40.

64 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 12. Dit werd geregeld in artikel 442a van het Wetboek van Strafrecht: *Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 15.

65 Artikel 971: FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 12; Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 44; *Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, p. 20; Bijlage C, 36.

66 Dit werd vastgesteld in artikel 971 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering: FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, pp. 11-12. Het adoptieonderzoek dat de Raad moest uitvoeren had een toezichthoudende functie. Zoals de FIOM het in 1970 verwoordde: *'in het kader van de adoptievoorbereiding zal de Raad derhalve vanuit zijn uit de wet afleidbare verantwoordelijkheid in ieder geval moeten kunnen toetsen, of bij de adoptievoorbereiding aan alle eisen van zorgvuldigheid met betrekking tot de justitiële kindbeschermingsaspecten [sic] wordt voldaan'*: FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 13).

67 Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 44.

68 Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 44.

advies uit aan de rechter, die vervolgens een beslissing nam over het adoptieverzoek.⁶⁹ Het afwijzen van de adoptiefouders na het adoptiefouderonderzoek gebeurde heel weinig.⁷⁰

4.1.1. Geen uniforme afstand- en adoptievoorbereiding in Nederland

De afstand- en adoptievoorbereiding was in Nederland tot de jaren zeventig verre van uniform. Zoals de FIOM het in 1970 verwoordde:

*'Er is geen duidelijk aanwijsbare instantie of groep van instanties, onder wier verantwoordelijkheid of doelstelling dit werk te brengen valt: in feite kan iedere instantie die zich ertoe geroepen voelt, ermee beginnen of ermee eindigen.'*⁷¹

Vanaf de jaren zeventig groeide het gevoel van 'onbehagen' hierover - in de ongehuwde moederzorg, bij de Raad voor de Kinderbescherming en in de voogdijsector. Men ging op zoek naar meer structuur, eenheid van opvattingen en van protocol.⁷² In 1970 deed de Fiom om die reden suggesties voor een uniform(er) beleid en de oprichting van een centrale instantie die het adoptieproces zou overzien,⁷³ maar dit is er nooit van gekomen.⁷⁴

4.2. Rol van de Raden in het adoptieproces

De adoptieprocedure was welomschreven in de Adoptiewet van 1956. De auteurs van de verkenning uit 2017 omschrijven de voorwaarden waaraan er bij een adoptie moest worden voldaan als volgt:

*...de afstandsmoeder [diende] op de dag van het indienen van een adoptieverzoek meerderjarig te zijn. Ook diende de afstandsmoeder het verzoek niet tegen te spreken, al kon de rechter een dergelijke tegenspraak in een later stadium nog naast zich neerleggen. Als een adoptieverzoek werd toegewezen, was deze alleen nog te herroepen door de geadopteerde zelf, maar dan wel binnen twee tot drie jaar nadat het afstandskind meerderjarig was geworden (De Leeuw & Van Sebille, 1991). De Nederlandse Adoptiewet was voornamelijk geschreven vanuit het belang van het afstandskind en dat van de pleegouders. De rechten van de afstandsmoeder speelden hierbij een ondergeschikte rol, hetgeen zich vertaalde in de geringe rechten van de afstandsmoeder gedurende de onderzoeksperiode. In de jaren zeventig werd de zogenoemde gesloten adoptie vanuit een emotioneel oogpunt als steeds onwenselijker gezien. Hierdoor werd er meer en meer aangestuurd op een adoptie, waarbij er periodiek informatie tussen afstandskind en afstandsmoeder kon worden uitgewisseld. Hiermee kwam ook meer aandacht voor de behoeften van afstandsmoeders, al was het voornaamste doel van deze informatiedeling om een kind kennis van zijn of haar afstamming mee te geven.*⁷⁵

69 Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1969-1970, p. 44; Commissie onderzoek interlandelijke adoptie, p. 20. Vanaf 1974 verliep de adoptieprocedure als volgt: 'vanaf 1974 dienen de aspirant-adoptieouders een verzoek om beginseltoestemming in bij het ministerie van Justitie. De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) doet een gezinsonderzoek om de motieven en de geschiktheid van de aspirant-adoptieouders te beoordelen en rapporteert daarover aan de minister van Justitie. De minister beslist uiteindelijk over de afgifte van de beginseltoestemming': Commissie onderzoek interlandelijke adoptie, p. 19.

70 Hoksbergen, Kinderen die niet konden blijven, p. 59.

71 FIOM, Protocol adoptievoorbereiding, p. 9.

72 FIOM, Adoptievoorbereiding. Normen en richtlijnen (Den Haag: FIOM, 1971), p. 3.

73 FIOM, Protocol adoptievoorbereiding. De twee werkgroepen die zich hierover bogen werden al in 1966 opgericht: FIOM, Adoptievoorbereiding, p. 3.

74 L. de Leeuw en W. van Sebille. Opgestaan is plaats vergaan. Een bericht van en over afstandsmoeders (Amsterdam: Uitgeverij An Dekker, 1991), p. 160.

75 Kok et al., Beklemd in de scharnieren van de tijd, p. 67.

Wie er daadwerkelijk toezicht hield op alle stappen in het adoptieproces, moet nog nader uitgezocht worden. De Raden voor de Kinderbescherming was die taak wel toebedeeld, maar of en hoe ze daar in de praktijk van de verschillende regio's mee omgingen, weten we niet. Formeel kon op de gang van zaken toezicht gehouden worden. Het is echter de vraag of dat ook altijd gebeurde. De geringe bezetting bij verantwoordelijke instanties, personeelstekort, de grote hoeveelheid instanties die een toezichthoudende taak hadden, bemoeilijkten de uitvoering van toezicht in afstand en adoptie. Naast de Raden voor de Kinderbescherming bestond er ook een Centrale Adoptieraad (1956-1974). Bij adoptie had deze Centrale Adoptieraad een adviserende rol. De Centrale Adoptieraad adviseerde de rechter over elk verzoek tot het uitspreken van adoptie, en adviseerde de minister van Justitie over algemenere zaken omtrent adoptie.⁷⁶

De Raden stonden onder toezicht van de Directie Kinderbescherming (onderdeel van het ministerie van Justitie), die een eigen 'afdeling adoptie' hadden.⁷⁷ Van controle op de Raden door het ministerie van Justitie wat betreft de plaatsing van kinderen in adoptiegezinnen, was echter nauwelijks sprake.⁷⁸

De Raden zelf en de Directie Kinderbescherming vonden de vermenging van rollen in uitvoering, advisering en toezicht geen probleem. In een jaarverslag over 1961-1963 van de Directie Kinderbescherming schreef men dat diverse Raden zich, 'aanvankelijk dikwijls door het ontbreken van mogelijkheden', intensiever met de adoptievoorbereiding waren gaan bemoeien. Zij waren tot de overtuiging gekomen dat zij,

'gezien hun verantwoordelijkheid in de adoptieprocedure ook in de voorbereiding van de adoptie een beslissende rol dienden te spelen'.⁷⁹

Vanuit het oogpunt van de Raad en de Directie Kinderbescherming kwam het op zich nemen van deze uitvoerende rol juist voort uit een bezorgdheid over een gebrek aan mogelijkheden en een verantwoordelijkheidsbesef om de adoptieplaatsing goed te laten verlopen.

In het begin van de jaren zeventig kwam er vanuit de Fiom kritiek op de geëxpandeerde rol van de Raden voor de Kinderbescherming. De Fiom beargumenteerde in hun *Protocol adoptievoorbereiding* uit 1970 dat, omdat de Raad een toezichthoudende taak had, het niet juist zou zijn als de Raad zelf ook uitvoerende taken verrichtte. Zo zou een 'objectieve controle' op het adoptieproces onmogelijk zijn.⁸⁰ De Fiom wilde de uitvoerende taken liever bij het particulier initiatief hebben en houden, en de adviserende en toezichthoudende taak bij de Raad.⁸¹ Volgens de Fiom dienden de uitvoering en beoordeling van de uitvoering van de adoptievoorbereiding gescheiden te zijn, want

'er is geen handeling in het kader van kindbescherming denkbaar, die zo moeilijk ongedaan te maken is en waarbij de verantwoordelijkheid daardoor zo groot is: met de adoptieplaatsing wordt een eerste stap gezet op de weg leidend tot een adoptie, dus leidend tot de vorming van een nieuwe familieband'.⁸²

76 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, p. 52.

77 Dane, Walhout en Dekker, 'Overheid en gedwongen jeugdzorg', p. 7.

78 Hoksbergen, *Kinderen die niet konden blijven*, p. 52.

79 Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1961-1963 (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1961-1963), p. 39.

80 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 13.

81 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 14.

82 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 12.

De Fiom – hoeder van ‘het maatschappelijke’ in het domein van afstand en adoptie – en de Raden voor de Kinderbescherming – vertegenwoordigers van ‘het juridische’ in het domein van afstand en adoptie – lijken begin jaren zeventig in sommige regio’s af en toe op gespannen voet met elkaar te komen. De Fiom benaderde afstand en adoptiekwesties als sociale kwesties waar in samenspraak met netwerk, moeders en maatschappelijk werk sociale oplossingen gevonden voor moesten worden.. Op sommige plaatsen werd de inbreng van de Raden in dit sociale gesprek dominanter en leidde dat tot spanningen.⁸³

4.2.1. Plaatsing in een tijdelijk pleeggezin als beslissend moment

Vanaf de jaren zestig werden alle betrokken instanties zich steeds meer en meer bewust van het beslissende karakter van de fase tussen afstand en (eventuele) adoptie: de fase waarin er een pleeggezin werd gezocht voor het kind, de fase waarin het eerste en belangrijkste pleegouderonderzoek werd gedaan. De Directie Kinderbescherming schreef in een jaarverslag over 1961-1963:

*‘Meer en meer vond de gedachte ingang dat in de meeste gevallen de werkelijke beslissing valt op het moment van de plaatsing van het kind in het gezin’.*⁸⁴

Ook uit een overzicht van de Fiom uit 1970 krijgen we een soortgelijk beeld. Volgens de Fiom kwam het ‘geschiedsonderzoek’ op de eerste plaats, en waren de contacten na de plaatsing secundair:

*‘als een vrij intensieve begeleiding over langere termijn na de plaatsing toch nodig geacht zou worden, dan is zulks zeer vaak terug te voeren op een niet-optimaal onderzoek en/of plaatsing’.*⁸⁵

Zoals zij het formuleerden:

*‘Het zwaartepunt van een adoptief-plaatsing ligt in de werkzaamheden daarvóór en op de plaatsing zelf’.*⁸⁶

Deze citaten illustreren het belang dat de tussenfase destijds had. Aan de afstandsbegeleiding, het adoptieonderzoek dat later plaatsvond, en aan begeleiding na de adoptie, werd minder aandacht besteed. Volgens het protocol dat de Fiom in 1970 opstelde was de adoptie zelfs een ‘afsluiting’ van de bemoeienis van de Kinderbescherming en het maatschappelijk werk.⁸⁷ Dit betekent wrang genoeg dat zodra een afstandskind geadopteerd was, er weinig instanties of professionals meer waren die het lot van zo’n kind in de gaten hielden. Laat staan dat er een poging gedaan werd om te kijken of er behoefte was om de band tussen biologische moeder en kind nog eens aan te halen. Kinderen voor wie geen (tijdelijk) pleeggezin werd gezocht, misten deze gecontroleerde tussenfase helemaal. Zij kwamen in tehuizen terecht of bij familie en dergelijke.

83 Zie ook Bultman en van der Klein, ‘Verslag van het archiefonderzoek in verband met Tehuis Annette’ en M. van der Klein, S. Bultman, E. Walhout en I. Rusch, ‘Verslag over het FIOM beleidsarchief’, Working paper. (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2022).

84 Jaarverslag Directie Kinderbescherming 1961-1963, p. 39.

85 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 19.

86 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 19.

87 FIOM, *Protocol adoptievoorbereiding*, p. 19.

5 Samenvattend

De regels rond afstand, pleegzorg en adoptie waren complex; het toezicht op die regels en op de instanties die een rol speelden in de uitvoering van ongehuwde moederzorg, jeugdzorg en kinderbescherming was even complex. Het toezicht op de tehuizen voor ongehuwde moeders – waar veel afstandsmoeders in de periode rond de bevalling verbleven – was de gedeelde verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en het ministerie van Maatschappelijk Werk/CRM. Maar ook lokale confessionele koepelorganisaties speelden een rol in het toezicht op de tehuizen.

De inspectie van de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie had landelijk gezien de meest inhoudelijke rol in het toezicht op de tehuizen. Hun twee inspecteurs bezochten de grotere tehuizen; de kleinere tehuizen bleven grotendeels buiten beschouwing. De directie hield ook toezicht op de negentien regionale Raden voor de Kinderbescherming. Die raden namen in de praktijk vele rollen en taken naast elkaar op zich. In sommige regio's kwamen zij in het vaarwater van het maatschappelijk werk voor ongehuwde moeders waar de Fiom over ging. De regionale raden hadden veel discretionaire ruimte in de uitvoering van hun werkzaamheden. Zij konden hun werk binnen de landelijke regels in elke regio anders aanpakken. Het ministerie van Maatschappelijk Werk/CRM controleerde op afstand of de tehuizen aan de subsidie eisen voldeden. Het landelijke toezicht was, zoals de secundaire literatuur laat zien, gedurende de gehele onderzoeksperiode beperkt en gefragmenteerd.

Het toezicht op pleeggezinnen was geregeld via de Pleegkinderenwet. De plaatsing in (tijdelijke) pleeggezinnen blijkt in de praktijk een cruciale stap naar een eventuele adoptie te zijn geweest. Zeker tot aan het begin van de jaren zeventig, werd het pleegouderonderzoek dat in deze fase aan de orde was, als het belangrijkste deel van een eventuele adoptie beschouwd. Aan plaatsing ging een *geschiktheidsonderzoek* bij de mogelijke pleegouders vooraf. Het toezicht daarop was de verantwoordelijkheid van de overheid, via de negentien regionaal georganiseerde Raden voor de Kinderbescherming. Deze Raden hadden ook in dit domein van selectie en plaatsing bij pleeggezinnen veel eigen ruimte en bovendien vergaande bevoegdheden. Omdat zij in de praktijk verschillende rollen (toezichthoudend, uitvoerend en adviserend) combineerden, en tot zeker het eind van de jaren zestig met personeelstekorten kampten, was er nauwelijks sprake van systematisch toezicht via de Raden. Vanuit het Rijk vervulde de Directie Kinderbescherming een kleine rol in het toezicht op pleeggezinnen: bij een bezoek van de overheidsinspectie aan een tehuis werd onder meer de overplaatsing van een kind naar een pleeggezin besproken, alsmede wat te doen als de plaatsing mislukte. Daarnaast konden pleeggezinnen geïnspecteerd worden door gemeentelijke politie.

De Raden voor de Kinderbescherming waren meestal op de hoogte van (mogelijke) afstandsgeschieden. Aan hen werden de kinderen, voor wie afstand een optie was, toevertrouwd. De raden gingen over ontheffing van het ouderlijk gezag van de biologische ouders, en gaven toestemming voor de plaatsing van een kind beneden de zes maanden in een (aspirant) adoptiegezin. Wat betreft het adoptieproces hadden de raden ook een belangrijke rol: zij brachten advies uit aan de rechter bij een adoptieverzoek.

Naast een toezichthoudende rol, hadden de Raden in veel gevallen een uitvoerende taak, namelijk: de selectie en begeleiding van de pleegouders, en soms ook de afstandsbegeleiding van de ongehuwde moeder. Door deze vermenging van werkzaamheden is het de vraag of de toezichthoudende functie wel naar behoren kon worden uitgevoerd. De Fiom had daar twijfels bij; en ook latere adoptie-deskundige

Hoksbergen vermoedt dat er te weinig controle is geweest vanuit de overheid. In elk geval geeft Hoksbergen aan dat het ministerie van Justitie nauwelijks controleerde op adoptieplaatsingen. Hierdoor was er minder aandacht voor toezicht op adoptiegezinnen na de daadwerkelijke adoptie.

Bijna alle controlerende instanties in het veld van afstand en adoptie hadden te maken met een hoge *caseload* en/of personeelstekort en/of de combinatie van meerdere rollen. Pas vanaf het eind van de jaren tachtig kwam hier verandering in en werd de inspectie van de jeugdzorg, en daarmee ook van afstand en adoptie, centraal geregeld. Ook kwam er meer menskracht voor inspectie beschikbaar, die dus ook meer in de praktijk kon doen (Dane et al. 2012 en 2019). De raden werden in 1996 gecentraliseerd.

Literatuurlijst

Born, K. van den en Koren, Y. (2005). Afstandsmoeders, tekst bij uitzending van geschiedenis programma Andere Tijden, http://www.npogeschiedenis.nl/andere-tijden/afleveringen/2004-2005/Afstandsmoeders~POMS_VPRO_215211~afstandsmoeders~.html

Bultman, S. en M. van der Klein (2022), *Verslag van archiefonderzoek bij Tehuis Annette 1956-1984, Amsterdam. Working paper.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Met medewerking van N. Stunt en R. Meijer.

Bultman, S. en M. van der Klein (2022), *Verslag van het kranten- en literatuuronderzoek: persoonlijke ervaringen met binnenlandse afstand en adoptie. Working paper.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Cloeck, H.P., (1946). *Adoptie als vraagstuk van Kinderbescherming: Onderzoek naar het afstaan en aannemen van kinderen.* Amsterdam: J.H. de Bussy.

Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (2019), *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden.* Rapport 1; Rapport 2. Den Haag: Commissie onderzoek naar geweld in jeugdzorg.

Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), 'Bijlage C: Juridisch kader interlandelijke adoptie.' In: *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie.* Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Dane, J., E. Walhout, S. Bultman en L. Terpstra (2019), 'Deelrapport 'Archiefstudie Sporen van geweld in de jeugdzorg na 1945' (pp. 315-381), in: Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden.* Rapport 2.

Dane, J., E. Walhout en J.J.H. Dekker (2012), *Overheid en gedwongen jeugdzorg. Een nader onderzoek naar toezicht en inspectie in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot midden jaren tachtig.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Directie Kinderbescherming. *Jaarverslagen Directie Kinderbescherming.* Den Haag: Staatsuitgeverij, 1961-1963, 1964-1968, 1969-1970.

FIOM (1970), *Protocol adoptievoorbereiding. Uniform beleid en uitvoering.* Den Haag: FIOM.

FIOM (1971), *Adoptievoorbereiding. Normen en richtlijnen.* Den Haag: FIOM.

Grietens, H., D. Zevulun, E. Piersma en M. ten Brummelaar (2019), *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de pleegzorg 1945-heden.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Holtrust, N. (1993). *Aan moeders knie: de juridische afstammingsrelatie tussen moeder en kind.* Nijmegen: Ars Aequi.

Holtrust, N. (1995). De geschiedenis van de afstandsmoeders: Dikke bult, eigen schuld. In Clara Wichman Instituut, *Publiek Geheim. Deprivatisering van het vrouwenleven.* (p. 45-59) Amsterdam: Nemesis Essays.

Hoksbergen, R. (2012). *Kinderen die niet konden blijven. Zestig jaar adoptie in beeld.* Tweede en herziene druk. Soesterberg: ASPEKT.

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2021), *Rapportage over de stagnatie in de overbrenging van de adoptiedossiers van de Raad voor de Kinderbescherming naar het Nationaal Archief.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Kerremans, Y.L. (1997) *De rechtspositie van de afstandsmoeder na adoptie: een juridisch betoog over de huidige en gewenste rechtspositie van de afstandsmoeder.* Oisterwijk: Oisterwijk.

Klein, M. van der, L. Brants en M. Stavenuiter (2021), *De overheid en haar werknemers: Personeelsbeleid en homoseksualiteit, 1945-1971: 'Geen aanstoot geven, onder alle omstandigheden'.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. met medewerking van S. Bultman, J.W. Duyvendak en M. Voorwinden.

Klein, M. van der en J. Dane (2019), *Contextstudie over kinder- en jeugdpsychiatrie in Nederland, 1945-heden.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, J. Dane en M.J. Steketee (2019), 'Sectorstudie Geweld in de kinder- en jeugdpsychiatrie. Ervaringen, risicofactoren en doorwerking in het latere leven' (pp. 235-275), in: Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*. Den Haag.

Klein, M. van der, S. Bultman en I. Rusch (2022), *Verslag van archiefonderzoek bij Ons Tehuis 1956-1984*, Utrecht. Working paper. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, S. Bultman en I. Rusch (2022), *Verslag van archiefonderzoek bij Moederheil 1956-1972*, Breda. Working paper. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Met medewerking van E. Walhout, L. Jonker en A. Schoonen.

Kok, J., N. van den Boomen, J. Dane, Y. Hilevych, J. Hoedemaeckers, en E. Walhout (2017), *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*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Lechner, D (tekst), J.Dane (red.), in samenwerking met I. van der Bij en T. Willems (2006), *Honderd jaar kinderbescherming*. Uitgave ter gelegenheid van het jubileum van de Raad voor de Kinderbescherming en de Kinderwetten (1905-2005). Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Leeuw, L. de en W. van Sebille (1991), *Opgestaan is plaats vergaan. Een bericht van en over afstandsmoeders*. Amsterdam: Uitgeverij An Dekker.

Nationaal Archief, Den Haag, *Inventaris van het archief van het Ministerie van Maatschappelijk Werk*, nummer toegang 2.27.02, (1936) 1952-1965 (1970).

Nationaal Archief, Den Haag, *Inventaris van het archief van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*, nummer toegang 2.27.19, (1910) 1965-1982 (1990).

Bijlage Begrippenlijst

Adoptie: verandering van een familierechtelijke betrekking: er komt een nieuwe, formeel juridische band tot stand tussen een kind en (adoptie)ouder(s) (zie ook Kok et al. (2017), *Beklemd in de scharnieren van de tijd*, p. 97).

Afstandsverklaring: om een eventuele adoptie mogelijk te maken was een formele afstandsverklaring nodig. De verklaring werd ondertekend door de *biologische moeder – en, indien van toepassing, de biologische vader* – (Kok et al. (2017), *Beklemd in de scharnieren van de tijd*, p. 31.) Meerderjarige moeders (21 jaar of ouder) konden de afstandsverklaring 3 maanden na de geboorte van het kind, tekenen. Bij minderjarige moeders moest er gewacht worden met tekenen tot de moeder 21 werd.

Akte van berusting: na de adoptie-uitspraak van de rechter vroeg de Raad voor de Kinderbescherming aan de afstandsmoeder om een *akte van berusting* te ondertekenen, waarna de adoptie officieel werd. (R. Hoksbergen (2012), *Kinderen die niet konden blijven. Zestig jaar adoptie in beeld*, p. 59).

Bureau voor Ongehuwde Moederzorg: de Bureaus voor Ongehuwde Moederzorg deden de begeleiding van ongehuwde vrouwen die zwanger werden, en die niet naar een tehuis gingen. Op de bureaus werkten maatschappelijk werkers van plaatselijke en regionale Fiom-afdelingen. In 1968 waren er 39 Bureaus voor Ongehuwde Moederzorg in Nederland en 22 spreekuren voor ambulante hulp. Daarnaast waren er 27 tehuizen voor ongehuwde moeders, waar ook begeleiding door het maatschappelijk werk geboden werd. (website fiom.nl). In de verkenning van Kok et al. (2017) is in bijlage 4 een overzicht van bureaus en tehuizen opgenomen.

Justitiële plaatsing: bij justitiële plaatsingen ging het om kinderen die als gevolg van een justitiële maatregel uit huis geplaatst werden. Zij werden door een kinderrechter onder toezicht gesteld (OTS); en hun ouders werden soms uit de ouderlijke macht ontheven. Bij justitiële plaatsingen vond het toezicht plaats door een combinatie van het Rijk, de Raden voor de Kinderbescherming, de kinderrechters, de gezinsvoogden en de voogdijverenigingen. In de geschiedenis van afstand en adoptie kunnen justitiële plaatsingen zowel kinderen als de minderjarige moeders betreffen.

Kinderbeschermingsmaatregel: een maatregel waarmee de kinderrechter jeugdigen die opgroeien in een situatie waarin hun welzijn of gezondheid bedreigd wordt, onder toezicht kan stellen (OTS). Daarbij wordt het gezag van de ouder vaak beperkt.

Meerderjarig: Vóór 1986: 21 jaar of ouder, thans 18 jaar of ouder.

Minderjarig: Vóór 1986: jonger dan 21 jaar, thans jonger dan 18 jaar.

Openstaan van het gezag: kinderen van minderjarige moeders voor wie afstand overwogen werd werden volgens de Directie Kinderbescherming, vrijwel altijd *aan de Raad toevertrouwd* op grond van het *openstaan van het gezag*. Wanneer de minderjarige moeder trouwde, stond het gezag vaak niet meer *open*, omdat de echtgenoot dan het gezag over het kind kreeg.

OTS: Onder toezicht stelling: De ondertoezichtstelling is in 1922 ingevoerd. Als een kind in een moeilijke situatie zat, kan het vanaf toen wel bij zijn ouders blijven wonen, maar het gezin moest hulp krijgen (en accepteren) van een gezinsvoogd. Er kwamen vanaf 1922 speciale kinderrechtshouders die de OTS uitspraken. Zij krijgen ook de leiding over de uitvoering van de OTS.

Sterke/gesloten/volledige adoptie: in de (uitvoering van) de Nederlandse Adoptiewet is in 1956 gekozen voor een zogeheten gesloten/volledige variant van adoptie. Na een sterke/gesloten/volledige adoptie is er geen rechtstreeks contact tussen het geadopteerde kind en adoptieouders enerzijds en de biologische ouders anderzijds mogelijk. Ook wordt er niet direct informatie uitgewisseld tussen deze partijen. Bij een zwakke adoptie is er meer contact mogelijk tussen biologische ouders en het kind dat geadopteerd is.

Toevertrouwen aan de Raad voor de Kinderbescherming: wanneer een kind van een ongehuwde moeder aan de Raad voor de Kinderbescherming werd toevertrouwd, had de Raad de verantwoordelijkheid voor dat kind en niet meer de biologische ouders. De Raad kon vervolgens, als zij daar aanleiding toe zag, via de kinderrechtshouder OTS of ontheffing van het ouderlijk gezag aanvragen.

Voogdijraad en Raad voor de Kinderbescherming: de Voogdijraden zijn de voorlopers van de Raden voor de Kinderbescherming. De Voogdijraden zijn in 1956 opgegaan in de Raden; toen kreeg elk arrondissement zijn eigen Raad. Een Raad bestond uit een college van vrijwillige burgers (de eerdere Voogdijraad) en een uitvoerend bureau. Het bureau deed onderzoek, zodat het college zijn advies goed kon onderbouwen. Bij het bureau werkten steeds meer professionele maatschappelijk werkers. (www.kinderbescherming.nl)

COLOFON

Opdrachtgever	WODC
Auteurs	Dr. M. van der Klein Dr. S. Bultman
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-195-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2022.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.