

Meiling en adoptie uit India

Onderzoek naar het handelen van vergunninghouder interlandelijke adoptie Meiling in de periode 1995 t/m 2002 naar aanleiding van signalen over mogelijke misstanden in India.

Samenvatting

Naar aanleiding van mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India heeft de minister van Justitie de Inspectie jeugdzorg gevraagd onderzoek te doen naar het handelen van de vergunninghouder Meiling. De inspectie heeft onderzocht of Meiling in de periode 1995 t/m 2002 de zuiverheid en zorgvuldigheid van het bemiddelingscontact Malaysian Social Service (MSS) voldoende heeft gecontroleerd en of Meiling tijdig en adequaat heeft gereageerd op signalen over mogelijke onrechtmatigheden in India.

Uitgangspunten voor dit toezicht

De beoordeling of een kind geadopteerd kan worden is primair een verantwoordelijkheid van het land van herkomst. Dat betekent dat de vergunninghouder vanuit Nederland niet direct zicht heeft op de afweging of de interlandelijke adoptie daadwerkelijk in het belang van het kind is en er altijd een risico aanwezig is dat kinderen op oneigenlijke gronden ter adoptie worden aangeboden.

Om dit risico te verkleinen verwacht de inspectie dat bij de uitvoering van interlandelijke adoptie vergunninghouders nagaan of adopties in het belang van kinderen gebeuren. De van toepassing zijnde wet- en regelgeving geeft aan waar de vergunninghouder aandacht aan dient te besteden. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder(s) om hier nader invulling aan te geven door de uitgangspunten te vertalen in normen.

Eindoordeel

De inspectie concludeert dat Meiling de wettelijke eisen als uitgangspunt genomen heeft om de adoptie vanuit India via MSS goed te laten verlopen. Meiling heeft zich gehouden aan alle aandachtspunten die in de wet aangegeven zijn, maar heeft deze niet uitgewerkt in inhoudelijke normen waarmee Meiling het bemiddelingscontact MSS had kunnen toetsen. Omdat er noch in de wet noch door Meiling inhoudelijke normen ontwikkeld zijn, kan Meiling feitelijk niet aantonen dat de interlandelijke adoptie via MSS in India *zuiver* en *zorgvuldig* gebeurd is en in het belang van het kind is geweest.

Ook is Meiling onvoldoende controleerbaar op de *tijdigheid* en *adequaatheid* van handelen, omdat veel mondeling is gebeurd en niet schriftelijk is vastgelegd.

De inspectie is daarom van oordeel dat de werkwijze van Meiling onvoldoende professioneel is geweest in het werken met uitgewerkte normen. Meiling heeft erop vertrouwd dat India zorgvuldig handelt. Dit wil niet zeggen dat de interlandelijke adoptie vanuit India via MSS door Meiling over het algemeen onjuist gebeurd is, maar wel dat vanuit Nederland, op basis van de informatie van Meiling, geen volledig beeld te vormen is over de kwaliteit van het handelen van het bemiddelingscontact en van officiële instanties bij interlandelijke adoptie.

Dit maakt dat de kans aanwezig is dat de Meiling onbedoeld betrokken is geraakt bij interlandelijke adopties die niet voldoen aan de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag. Of dit ook daadwerkelijk gebeurd is, valt buiten het bereik van dit onderzoek .

Rest de vraag in hoeverre het Meiling is aan te rekenen dat er onvoldoende professioneel gehandeld is. Meiling is immers een vrijwilligersorganisatie die heeft moeten werken met niet nader gespecificeerde uitgangspunten in de wetgeving. De inspectie verwacht ook van vrijwilligersorganisaties dat zij professioneel werken, maar zij vindt het ook een extra verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie om deze organisaties adequaat toe te rusten.

De inspectie richt zich met haar aanbevelingen dan ook tot de minister van Justitie.

Aanbevelingen

De inspectie is op basis van haar toezichtservaringen van de afgelopen jaren van mening dat de kans aanwezig blijft dat bij interlandelijke adopties onvoldoende professioneel gewerkt wordt en te veel in goed vertrouwen gehandeld wordt zolang er geen inhoudelijke invulling wordt gegeven aan de vereisten om te bepalen of een interlandelijke adoptie in het belang van het kind is. Dit maakt dat adoptiekinderen het risico lopen dat interlandelijke adoptie niet in hun belang geschiedt.

De inspectie vindt dit een onwenselijke situatie en vraagt de minister van Justitie de belangen van adoptiekinderen te beschermen door de vigerende wet- en regelgeving aan te vullen met inhoudelijke normen om interlandelijke adopties te toetsen en ervoor te zorgen dat het handelen van vergunninghouders geprofessionaliseerd wordt.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
Hoofdstuk 2 Beoordelingscriteria.....	9
2.1 Wet- en regelgeving	9
2.2. Beoordelingscriteria Inspectie jeugdzorg	10
Hoofdstuk 3 Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	13
3.1. Heeft Meiling de zuiverheid en zorgvuldigheid van het bemiddelingscontact in India MSS voldoende gecontroleerd?.....	13
3.2. Heeft Meiling tijdig en adequaat gereageerd op signalen over mogelijke onrechtmatigheden in India?.....	15
Hoofdstuk 4 Eindoordeel en aanbevelingen.....	17
4.1. Eindoordeel	17
4.2. Aanbevelingen	17
Bijlage 1 Het Onderzoek.....	19
Bijlage 2 Beoordelingscriteria met indicatoren	21
Bijlage 3 Onderzoekresultaten.....	23
1. Controle door Meiling van het bemiddelingscontact	23
2. Reactie van Meiling op signalen over het bemiddelingscontact	27
Bijlage 4 Resultaten Dossieronderzoek.....	31
Bijlage 5 Rapport “Adoptie in het belang van het kind?”	33
Bijlage 6 Brief Inspectie jeugdzorg aan ministerie van Justitie.....	35
Bijlage 7 Overzicht gebruikte bronnen.....	39

Hoofdstuk 1 Inleiding

Naar aanleiding van mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India heeft de minister van Justitie de Inspectie jeugdzorg gevraagd onderzoek te doen naar het handelen van de vergunninghouder Meiling. De inspectie onderzoekt met name de controle van Meiling op het bemiddelingscontact Malaysian Social Service (MSS) en de wijze waarop Meiling op eerdere signalen van onrechtmatigheden in India heeft gereageerd.¹

De inspectie geeft in dit rapport antwoord op de volgende vragen:

- heeft Meiling de zuiverheid en zorgvuldigheid van het bemiddelingscontact in India MSS voldoende gecontroleerd?
 - heeft Meiling tijdig en adequaat gereageerd op signalen over mogelijke onrechtmatigheden in India?
- Vervolgens geeft de inspectie haar oordeel en formuleert zij aanbevelingen aan de minister van Justitie.

Meiling

De Stichting Meiling is een vrijwilligersorganisatie. De adoptiekanalen waarover deze vergunninghouder beschikt zijn China, India, Suriname en Taiwan. De stichting stelt zich ten doel directe dan wel indirecte hulp te verlenen aan kinderen in nood. Stichting Meiling tracht haar doelstelling te verwezenlijken via adopties en projecthulp

De Stichting Meiling is een door het ministerie van Justitie goedgekeurde bemiddelaar bij interlandelijke adopties. Meiling is een ISO-gecertificeerde organisatie, die streeft naar adopties waarbij het belang van het kind en respect voor de afstandouders en de adoptiefouders de leidraad zijn. Meiling is lid van de Europese vereniging van adoptiebemiddelaars, Euradopt, die voortdurend werkt aan het verder verbeteren van het proces van interlandelijke adopties.

Meiling heeft van 1995 t/m 2002 kinderen geadopteerd via MSS. Toen de signalen over MSS in 2005 naar buiten kwamen, was Meiling al met dit bemiddelingscontact gestopt, omdat deze procedures zo lang duurden. Meiling heeft nu een nieuw contact in India. Nadat Meiling eind juni 2007 bleek dat bij de Indiase autoriteiten meer inspectierapporten beschikbaar zijn dan tot nu toe bekend was, heeft zij besloten voorlopig en als voorzorgsmaatregel te stoppen met bemiddelingen in India. De enig lopende procedure wordt afgemaakt.

Opbouw van het rapport

Allereerst geeft de inspectie in hoofdstuk 2 aan op welke wijze zij op basis van relevante wet- en regelgeving en haar eigen visie tot de beoordelingscriteria voor dit toezicht is gekomen.

¹ Uitgebreidere informatie over de opzet van het onderzoek staat in bijlage 1.

In hoofdstuk 3 beantwoordt de inspectie de aan haar gestelde vragen. Tenslotte staan in hoofdstuk 4 het oordeel van de inspectie en de aanbevelingen aan de minister van Justitie.

In de bijlagen staan achtereenvolgens:

- bijlage 1: uitgebreidere informatie over dit onderzoek;
- bijlage 2: de beoordelingscriteria van de inspectie met indicatoren;
- bijlage 3: de onderzoeksresultaten;
- bijlage 4: bevindingen van het onderzoek naar de kinddossiers van Meiling;
- bijlage 5: conclusies van het inspectierapport “Adoptie in het belang van het kind?” uit 2002;
- bijlage 6: de brief van 14 september 2007 van de Inspectie jeugdzorg aan het ministerie van Justitie met de reactie van de inspectie op het concept kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie;
- bijlage 7: de geraadpleegde bronnen.

Hoofdstuk 2 Beoordelingscriteria

Om te beoordelen of Meiling het bemiddelingscontact MSS in India voldoende heeft gecontroleerd op zuiverheid en zorgvuldigheid en of Meiling tijdig en adequaat gereageerd heeft op signalen, heeft de inspectie op basis van de relevante wet- en regelgeving en haar visie beoordelingscriteria ontwikkeld.

2.1 Wet- en regelgeving

De inspectie baseert haar beoordelingscriteria op de onderstaande documenten:

- het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK);
- het Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie (het Haags Adoptieverdrag uit mei 1993);
- de Wet opnemng buitenlandse kinderen in het kader van adoptie (Wobka)

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) stelt dat het belang van het kind bij adoptie de voornaamste overweging dient te zijn. Landen die dit verdrag hebben ondertekend en geratificeerd waarborgen dat het belang van het kind de voornaamste overweging is bij het toestaan van adoptie en erkennen dat interlandelijke adoptie pas kan worden overwogen als het kind in het eigen land op geen enkele wijze passend kan worden verzorgd. Uitwerking van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind vond plaats in het Haags Adoptieverdrag, dat gericht is op zorgvuldige adoptieprocedures waarin belangen en rechten van het kind centraal staan.

Haags Adoptieverdrag

In het Haags Adoptieverdrag van 1993 hebben de verdragslanden (waaronder Nederland; sinds 2003 ook India), met het belang van het kind voorop, afspraken gemaakt over adoptie. Deze afspraken zijn erop gericht dat de adoptieprocedure zo zorgvuldig mogelijk plaatsvindt. Zorgvuldig wil zeggen dat de belangen en rechten van het kind centraal staan en dat bemiddeling door twijfelachtige personen of organisaties, kinderhandel en winstbejag zijn uitgesloten.

De voor dit onderzoek relevante uitgangspunten van het Adoptieverdrag zijn:

- het afstand doen van het kind ter adoptie in het land van herkomst moet goed zijn geregeld: de toestemming van de moeder moet ná de geboorte en in alle vrijheid zijn gegeven, nadat zij is voorgelicht over de gevolgen van het doen van afstand; de toestemming voor adoptie mag niet zijn gegeven tegen betaling of in ruil voor enige andere tegenprestatie;

- een kind kan pas voor interlandelijke adoptie in aanmerking komen als is gebleken dat opnemning van het kind bij familie of in een pleeggezin in het land van herkomst niet mogelijk is (subsidiariteitsbeginsel).

Daar India pas in 2003 het Haags Adoptieverdrag ondertekend heeft, was tot die tijd de invulling van de voorwaarden waaronder adoptie toegestaan was en de wijze waarop dit gewaarborgd werd geheel aan het land zelf. India verzag hierin door middel van “*Guidelines*” die het land zelf opgesteld had. Hierin waren voorwaarden met betrekking tot interlandelijke adoptie opgenomen die vergelijkbaar waren met de voorwaarden in het Haags Adoptieverdrag.

Wobka

De Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) vereist dat de vergunninghouder interlandelijke adoptie, indien zij gebruik wenst te maken van activiteiten van autoriteiten, instellingen of personen, deze op zuiverheid en zorgvuldigheid van handelen onderzoekt. De begrippen *zuiverheid* en *zorgvuldigheid* van handelen, worden in een afzonderlijk Besluit nader benoemd.

Hierin is beschreven welke aandachtspunten bij de beoordeling door de vergunninghouder in ieder geval aan de orde moeten komen. Deze punten worden in dit besluit niet uitgewerkt in minimum vereisten voor de vergunninghouder om te bepalen of een adoptie doorgang kan vinden. Vastgelegd is bijvoorbeeld dat gegevens over de identiteit en de herkomst van kinderen aan de orde dienen te komen bij het onderzoek door de vergunninghouder. Hierbij is niet vastgelegd dat er bijvoorbeeld een afstandsverklaring, ondertekend door de ouder(s), in het bezit van de vergunninghouder dient te zijn om verder te kunnen gaan met de adoptieprocedure. Het invullen van deze minimum vereisten is overgelaten aan de vergunninghouders.

De Wobka geeft voorts aan dat de vergunninghouder tot taak heeft om *zodanig* onderzoek te laten verrichten door en advies te vragen aan deskundige personen of instellingen in Nederland of in de staat van herkomst van het buitenlandse kind.

2.2. Beoordelingscriteria Inspectie jeugdzorg

Visie inspectie jeugdzorg

De inspectie stelt, overeenkomstig het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), dat het belang van het kind in elke vorm van zorg, verblijf of opvoeding en behandeling centraal dient te staan. Voor de inspectie betekent dit dat bij alle interlandelijke adopties het belang van het kind de voornaamste overweging dient te zijn.

Bij interlandelijke adoptie geldt dat het land van herkomst eisen en voorwaarden aan de adoptie kan stellen. Landen die aangesloten zijn bij het Haags Adoptieverdrag (verdragsstaten) hebben afspraken

gemaakt over de adoptie met het belang van het kind voorop. Bij niet-verdragsstaten, zoals India tot 2003 was, geldt de eigen regelgeving. India had zogenoemde "Guidelines" opgesteld in de geest van het Haags adoptieverdrag.

De beoordeling of een kind geadopteerd kan worden is primair een verantwoordelijkheid van het land van herkomst. Dat betekent dat de vergunninghouder vanuit Nederland niet direct zicht heeft op de afweging of de interlandelijke adoptie daadwerkelijk in het belang van het kind is en er altijd een risico aanwezig is dat kinderen op oneigenlijke gronden ter adoptie worden aangeboden.

Om dit risico te verkleinen verwacht de inspectie dat bij de uitvoering van interlandelijke adoptie vergunninghouders nagaan of adopties in het belang van kinderen gebeuren. De van toepassing zijnde wet- en regelgeving geeft aan waar de vergunninghouder aandacht aan dient te besteden. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder(s) om hier nader invulling aan te geven.²

In het kader van dit onderzoek betekent dit dat de inspectie verwacht dat de vergunninghouder op een professionele manier invulling geeft aan de controle op de zuiverheid en zorgvuldigheid van het bemiddelingscontact en alert is op signalen over mogelijke misstanden. Bij signalen laat de vergunninghouder onderzoek verrichten door en/of vraagt advies aan deskundige personen of instellingen in Nederland of in de staat van herkomst van het buitenlandse kind.

De vergunninghouder evalueert zijn handelen als er signalen van misstanden zijn en past zo nodig zijn werkwijze aan.

Beoordelingscriteria

Voor dit toezichttraject heeft de inspectie de volgende criteria voor de bovenstaande verwachtingen geformuleerd:

- Controle bemiddelingscontact op zuiverheid en zorgvuldigheid, hieronder vallen de volgende criteria:
 - Onderzoek bij aanvang en voortdurende contact;
 - Onderzoek naar individuele te adopteren kinderen.
- Tijdige en adequate reactie naar aanleiding van signalen, hieronder vallen de volgende criteria:
 - snel actie ondernemen;
 - inwinnen van nadere informatie;
 - evaluatie en bijstelling.

De vertaling van deze criteria in indicatoren staat in bijlage 2.

² De inspectie merkt op dat dit niet ongebruikelijk is: ook in de Wet op de jeugdzorg wordt de invulling van het begrip "kwalitatief verantwoorde zorg" overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de organisaties die de zorg bieden: zij zijn immers de professionals die de expertise hiervoor in huis hebben.

Hoofdstuk 3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoordt de inspectie de twee onderzoeksvragen:

- heeft Meiling de zuiverheid en zorgvuldigheid van het bemiddelingscontact in India MSS voldoende gecontroleerd?
- heeft Meiling tijdig en adequaat gereageerd op signalen over mogelijke onrechtmatigheden in India?

Per vraag geeft de inspectie eerst kort haar bevindingen weer³. Vervolgens geeft zij haar conclusies weer aan de hand van de in hoofdstuk 2 genoemde criteria. Iedere vraag sluit af met een samenvattende conclusie.

3.1. Heeft Meiling de zuiverheid en zorgvuldigheid van het bemiddelingscontact in India MSS voldoende gecontroleerd?

Bevindingen

Bij de keuze voor MSS is Meiling in eerste instantie afgegaan op de informatie van de Central Adoption Resource Agency (CARA).

Meiling heeft beleid over de controle van een nieuw bemiddelingscontact. Zij heeft het eigen beleid toegepast bij de controle van MSS. Vrijwilligers van Meiling gingen zelf kijken bij het kindertehuis en lazen documentatie van en over MSS. In de loop der jaren is Meiling op een vergelijkbare wijze blijven controleren welke activiteiten MSS verrichtte.

Toetsing van individuele adopties vond plaats aan de hand van documenten en bezoeken aan MSS. Meiling bleek niet over alle relevante documentatie te beschikken.

Meiling geeft aan dat bemiddelingscontacten juridisch, financieel en ethisch verantwoord moeten werken. Meiling heeft dit onvoldoende uitgewerkt, zodat niet gesproken kan worden over vastgelegde normen voor het beoordelen van een bemiddelingscontact. Zij vertrouwt op de informatie die zij van CARA krijgt.

Meiling heeft geen beoordelingscriteria voor een oordeel over de documentatie van en over het tehuis of het tehuisbezoek vastgelegd.

Naar de mening van Meiling zien de Indiase procedures er gedegen uit en staan deze procedures garant voor het belang van het kind en toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

Meiling stelt zich op de hoogte van de achtergronden van de adoptie en heeft normen over wat er in de kinddossiers moet staan; zij vond de informatie over het kind mager, maar acceptabel. Sinds eind jaren

³ Een uitgebreide weergave van de onderzoeksresultaten staat in bijlagen 3 en 4.

'90 ging zij ieder kind dat volgens de Indiase organisaties adoptabel was, ook zelf bekijken om hierover een oordeel uit te spreken.

Conclusies

Onderzoek bij aanvang en voortduring.

Aan alle aandachtspunten zoals die door de wetgever zijn geformuleerd is door Meiling aandacht gegeven. De begrippen controle op zuiverheid en zorgvuldigheid zijn door Meiling niet nader uitgewerkt. De minimale vereisten om een bemiddelingsrelatie door te laten gaan zijn hiermee niet vastgelegd en zijn door Meiling ook niet ingevuld. Daarmee heeft Meiling weinig professioneel gehandeld.

Meiling handelde steeds met een bemiddelingscontact in India dat getoetst werd door de Indiase overheid; MSS kreeg van CARA gedurende de gehele periode een vergunning voor interlandelijke adoptie.

Meiling beschikte over documenten over MSS, maar beschikte niet over alle relevante documentatie. Meiling is uitgegaan van hetgeen de Indiase autoriteiten beschikbaar stelden en is niet verder op zoek gegaan naar informatie over het tehuis. De controle van de betrouwbaarheid van de informatie over MSS was weinig gestructureerd en weinig professioneel.

Onderzoek naar individuele te adopteren kinderen

Voor Meiling geldt dat het kind in principe adoptabel is als de Indiase autoriteiten hun procedures hebben afgerond en hun stempels hebben gezet. Meiling stelt niet zelf met behulp van vastgelegde normen vast dat aan alle voorwaarden voor adoptie voldaan werd. Ook beschikt zij niet over een beschrijving van de manier waarop zij zich ervan vergewist dat de adoptie van het kind in Nederland in het belang van het kind kan worden geacht.

Meiling streefde naar een volledige documentatie vanuit India over het te adopteren kind, maar heeft niet vastgelegd welke informatie er minimaal moet zijn om een goede afweging te kunnen maken. In de praktijk bleek het niet mogelijk volledige informatie te verkrijgen. De inspectie heeft geconstateerd dat in de loop der jaren meer documenten uit India in de adoptiedossiers komen: het dossier wordt uitgebreid met de afstandsverklaring en de kindinformatie wordt uitgebreid met een HIV test. Ook bezoekt Meiling sinds eind jaren '90 zelf de kinderen in India.

Samenvattende conclusie

Samenvattend concludeert de inspectie dat Meiling het bemiddelingscontact MSS altijd gecontroleerd heeft, maar dat deze controle onvoldoende professioneel is geweest. Meiling heeft namelijk wel aandacht besteed aan in de wet vastgelegde punten, maar heeft deze aandachtspunten van de wetgever niet nader uitgewerkt.

3.2. Heeft Meiling tijdig en adequaat gereageerd op signalen over mogelijke onrechtmatigheden in India?

Bevindingen

Meiling stelt nooit signalen over illegale praktijken van MSS te hebben gehad tot 27 juni 2005. Het is niet aantoonbaar dat een andere vergunninghouder, Wereldkinderen, Meiling en het ministerie van Justitie heeft geïnformeerd over het stopzetten van haar contact met MSS na 1994.

Meiling heeft geprobeerd zich nader te informeren over de signalen, maar zonder succes.

Toen er een bepaald kind (kind X) dat via MSS is geadopteerd, in 2006 is aangemerkt als mogelijk ontvoerd, heeft Meiling alle betrokken adoptiefouders schriftelijk en het ministerie van Justitie telefonisch geïnformeerd.

Conclusies

Snel actie ondernemen.

De inspectie concludeert dat verwacht mocht worden dat Meiling direct nadat zij in 2005 bericht kreeg over een mogelijk illegale adoptie vanuit een kindertehuis waar zij al jaren adopties begeleidt, een dergelijk bericht snel en schriftelijk doorgeeft aan het ministerie van Justitie. Dit heeft niet aantoonbaar plaatsgevonden.

Dat alle adoptiefouders die een kind vanuit India via MSS geadopteerd hadden op dat moment nog niet direct geïnformeerd werden is een navolgbare beslissing. Dit gezien de status van de berichtgeving over de verdenking van mogelijke illegale adopties ten opzichte van de onrust die dit bij ouders en kinderen teweeg zou brengen.

Inwinnen nadere informatie

Het inwinnen van nadere informatie over MSS als bemiddelingscontact en het verscherpen van de controle was niet aan de orde, omdat Meiling in 2005 niet meer met MSS samenwerkte. Meiling heeft wel geprobeerd nadere informatie over het vermoeden van illegale adoptie in te winnen.

Evaluatie en bijstelling.

Meiling heeft haar manier van werken met betrekking tot de beoordeling van bemiddelingscontacten niet geëvalueerd en bijgesteld; wel heeft Meiling de ministeries van Justitie en van Buitenlandse Zaken nu gevraagd om alle documenten van de laatste nog lopende adoptie vanuit India nogmaals te controleren en heeft zij deskundige begeleiding gezocht voor de betrokkenen bij kind X. Ook heeft Meiling besloten dat zij in het vervolg Justitie eerder wil informeren en dit wil vastleggen; Meiling zet nu in op aantoonbaar handelen.

Samenvattende conclusie

Samenvattend concludeert de inspectie dat Meiling gereageerd heeft op signalen die zij zelf ontvangen heeft door te proberen de juistheid van de signalen te verifiëren. Dit is echter in onvoldoende mate transparant en planmatig geweest, omdat de informatie-uitwisseling niet consequent vastgelegd is en evaluatie niet heeft plaatsgevonden.

Hoofdstuk 4 Eindoordeel en aanbevelingen

4.1. Eindoordeel

Op basis van dit onderzoek bij de vergunninghouder Meiling concludeert de inspectie dat Meiling in de periode 1995 t/m 2002 de wettelijke eisen als uitgangspunt genomen heeft om de adoptie vanuit India via MSS goed te laten verlopen. Meiling heeft zich gehouden aan alle aandachtspunten die in de wet aangegeven zijn, maar heeft deze niet uitgewerkt in inhoudelijke normen waarmee Meiling het bemiddelingscontact MSS had kunnen toetsen. Omdat er noch in de wet noch door Meiling inhoudelijke normen ontwikkeld zijn, kan Meiling feitelijk niet aantonen dat de interlandelijke adoptie via MSS in India *zuiver* en *zorgvuldig* gebeurd is en in het belang van het kind is geweest.

Ook is Meiling onvoldoende controleerbaar op de *tijdigheid* en *adequaatheid* van handelen, omdat veel mondeling is gebeurd en niet schriftelijk is vastgelegd.

De inspectie is daarom van oordeel dat de werkwijze van Meiling onvoldoende professioneel is geweest in het werken met uitgewerkte normen. Meiling heeft erop vertrouwd dat India zorgvuldig handelt. Dit wil niet zeggen dat de interlandelijke adoptie vanuit India via MSS door Meiling over het algemeen onjuist gebeurd is, maar wel dat vanuit Nederland, op basis van de informatie van Meiling, geen volledig beeld te vormen is over de kwaliteit van het handelen van het bemiddelingscontact en van officiële instanties bij interlandelijke adoptie.

Dit maakt dat de kans aanwezig is dat de Meiling onbedoeld betrokken is geraakt bij interlandelijke adopties die niet voldoen aan de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag. Of dit ook daadwerkelijk gebeurd is, valt buiten het bereik van dit onderzoek .

Rest de vraag in hoeverre het Meiling is aan te rekenen dat er onvoldoende professioneel gehandeld is. Meiling is immers een vrijwilligersorganisatie die heeft moeten werken met niet nader gespecificeerde uitgangspunten in de wetgeving. De inspectie verwacht ook van vrijwilligersorganisaties dat zij professioneel werken, maar zij vindt het ook een extra verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie om deze organisaties adequaat toe te rusten.

De inspectie richt zich met haar aanbevelingen dan ook tot de minister van Justitie.

4.2. Aanbevelingen

Overwegingen

Hoewel het onderzoek betrekking heeft op de periode 1995-2002, is de inspectie van mening dat haar bevindingen en oordeel nog actueel zijn. Hiervoor heeft de inspectie de volgende overwegingen:

In het kader van het onderzoek dat de inspectie in 2002 heeft gedaan naar illegale adopties vanuit Haïti bij de vergunninghouder Flash, zijn vergelijkbare conclusies getrokken als in dit onderzoek⁴.

In 2005 heeft de inspectie in haar landelijk rapport "Matching in het belang van het kind, landelijk onderzoek van de inspectie jeugdzorg bij vergunninghouders"⁵ aan het ministerie de aanbeveling gedaan om in overleg met de vergunninghouders een kwaliteitskader op te stellen.

Het ministerie van Justitie heeft sindsdien samen met de vergunninghouders ontwikkelingen in gang gezet om te komen tot een kwaliteitskader dat nadere eisen aan het handelen van vergunninghouders stelt. In dit kader heeft de inspectie per brief⁶ gereageerd op deze beleidsontwikkelingen. In deze brief constateert de inspectie dat het kwaliteitskader een beschrijving geeft van de processtappen die doorlopen moeten worden, maar dat minimum vereisten voor de vergunninghouder om te bepalen of een adoptie doorgang kan vinden inhoudelijk te weinig uitgewerkt worden. Daardoor blijft het bijvoorbeeld mogelijk dat er alleen getoetst wordt op de aanwezigheid van de documenten en niet op de inhoud.

De inspectie is van mening dat de kans aanwezig blijft dat bij interlandelijke adopties onvoldoende professioneel gewerkt wordt en te veel in goed vertrouwen gehandeld wordt zolang er geen inhoudelijke invulling wordt gegeven aan de vereisten om te bepalen of een interlandelijke adoptie in het belang van het kind is. Dit maakt dat adoptiekinderen het risico lopen dat interlandelijke adoptie niet in hun belang geschiedt.

De inspectie vindt dit een onwenselijke situatie en vraagt de minister van Justitie de belangen van adoptiekinderen te beschermen door:

- de vigerende wet- en regelgeving aan te vullen met inhoudelijke normen om interlandelijke adopties te toetsen.

Deze inhoudelijk normen moeten vergunninghouders in staat stellen om:

- kwalitatief goede adoptiebemiddeling in het belang van het kind te kunnen uitvoeren;
- te komen tot een transparant en controleerbaar proces van adoptiebemiddeling;
- helder en inzichtelijk te maken welke overwegingen ten grondslag liggen aan de adoptie.

- ervoor te zorgen dat het handelen van vergunninghouders geprofessionaliseerd wordt.

Deze professionalisering moet vergunninghouders in staat stellen om:

- voldoende kennis en kunde in te kunnen huren of te kunnen ontwikkelen om interlandelijke adopties adequaat te toetsen;
- het bemiddelingscontact beter te controleren.

⁴ Zie bijlage 5.

⁵ Utrecht, november 2005.

⁶ Zie bijlage 6.

Bijlage 1 Het Onderzoek

Aanleiding

Naar aanleiding van mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India, waarover in mei in de media werd bericht, heeft de minister van Justitie op 25 juni 2007 de Inspectie jeugdzorg officieel gevraagd onderzoek te doen naar het handelen van de vergunninghouder Meiling⁷.

Vraagstelling

De inspectie onderzoekt op verzoek van het ministerie met name de controle van Meiling op het bemiddelingscontact Malaysian Social Service (MSS) in Chennai⁸ en de wijze waarop Meiling op eerdere signalen van onrechtmatigheden over MSS heeft gereageerd.

De minister van Justitie heeft de volgende vragen aan de Inspectie jeugdzorg gesteld:

- heeft Meiling binnen de kaders die daarvoor golden voldoende de zuiverheid en zorgvuldigheid van het bemiddelingscontact in India (MSS) gecontroleerd, zowel bij aanvang als bij voortduring van het contact?
- welke signalen heeft Meiling wanneer ontvangen over mogelijke onrechtmatigheden in India en heeft Meiling daar tijdig en adequaat op gereageerd (waaronder melding aan ouders, justitie en andere relevante actoren)?

Daarnaast vindt op verzoek van de minister onderzoek plaats naar de rol van het ministerie van Justitie; dit onderzoek vindt onafhankelijk plaats door de Commissie Oosting.⁷

Tevens vraagt de minister duidelijkheid over wat zich in India heeft afgespeeld. Voor dit onderzoek heeft hij zich verzekerd van de steun van zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken.⁷

Vraagstelling Inspectie jeugdzorg

Om de vragen van het ministerie te kunnen beantwoorden heeft de inspectie de beide vragen verdeeld in concrete onderzoeksvragen waarover zij informatie verzameld heeft.

De concrete onderzoeksvragen zijn:

- Op welke wijze heeft Meiling het bemiddelingscontract gecontroleerd bij de aanvang en voortduring van het contact?
- Hoe is door Meiling de ontvangen informatie beoordeeld? Heeft de vergunninghouder hier normen voor?
- Welke signalen heeft Meiling wanneer ontvangen over mogelijke onrechtmatigheden in India?
- Hoe heeft Meiling op de ontvangen signalen gereageerd?

⁷ Brief Ministerie van justitie aan Hoofdinspecteur Inspectie jeugdzorg 5490184/07/DJI, 19 juni 2007.

⁸ Meiling heeft MSS als bemiddelingscontact gehad van 1995 t/m 2002.

Afbakening van het onderzoek

De Inspectie jeugdzorg richt zich in het onderzoek alleen op de rol van de vergunninghouder Meiling. De inspectie onderzoekt geen strafbare feiten⁹.

Werkwijze

Om bovenstaande vragen te beantwoorden heeft de inspectie allereerst informatie verzameld om de concrete onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Hierbij zijn de volgende stappen te onderscheiden:

- informatieanalyse vooraf (intern): beschikbare informatie bij de Inspectie jeugdzorg (zoals inspectierapporten, jaarplannen, verbeterplannen en klachten, incidenten en meldingen) is verzameld en geanalyseerd;
- informatieanalyse vooraf (extern): Meiling is gevraagd vooraf relevante informatie beschikbaar te stellen (feitenrelaas);
- toezicht bij Meiling: de inspectie heeft de vergunninghouder bezocht en gesprekken gevoerd met de bestuursverantwoordelijken en medewerkers; ook heeft zij (cliënten)dossiers getoetst;
- informatie van derden geanalyseerd.

Een volledige lijst met gebruikte bronnen staat in bijlage 7.

Vervolgens heeft de inspectie op basis van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en haar visie beoordelingscriteria ontwikkeld om het handelen van Meiling ten aanzien van haar bemiddelingscontact MSS te kunnen beoordelen. Aan de hand van deze criteria heeft de inspectie vervolgens de bevindingen geanalyseerd en haar oordeel uitgesproken.

⁹ De minister heeft het Openbaar Ministerie (OM) verzocht hem te informeren of het OM voornemens is een (strafrechtelijk) onderzoek te starten naar de onderhavige zaak. Het OM heeft schriftelijk bericht dat het bij ontbreken van daartoe strekkende informatie vooralsnog geen aanleiding ziet tot het instellen van een oriënterend dan wel een strafrechtelijk onderzoek. Het spreekt voor zich dat indien uit vorengenoemd onderzoek aanwijzingen voor c.q. vermoedens van strafbare feiten naar voren komen, het OM op basis van de dan beschikbare informatie zal bezien of een (oriënterend dan wel strafrechtelijk) onderzoek op zijn plaats zal zijn.

Bijlage 2 Beoordelingscriteria met indicatoren

Voor dit toezicht is de volgende wet- en regelgeving van toepassing

- het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK);
- het Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie (het Haags adoptieverdrag uit mei 1993);
- de Wet opneming buitenlandse kinderen in het kader van adoptie (Wobka)

Op basis van deze wet- en regelgeving heeft de inspectie de volgende criteria en indicatoren geformuleerd:

Controle bemiddelingscontact op zuiverheid en zorgvuldigheid van handelen

- Onderzoek bij aanvang contact
 - Vergunninghouder controleert instellingen of personen
 - Vergunninghouder heeft documenten met betrekking tot onderzoek
 - Vergunninghouder controleert betrouwbaarheid informatie over bemiddelingscontact
- Onderzoek bij voortdurende contact
 - Vergunninghouder verzamelt voortdurend alle beschikbare informatie over bemiddelingscontact
 - Vergunninghouder controleert voortdurend alle beschikbare informatie over bemiddelingscontact
- Onderzoek naar individuele te adopteren / geadopteerde kinderen
 - Er is een beschrijving van de manier waarop vergunninghouder zich ervan vergewist dat de opneming van buitenlands kind ter adoptie in NL in het belang van het kind kan worden geacht
 - Vergunninghouder stelt belang van het kind centraal
 - Vergunninghouder vergaart zoveel mogelijk gegevens met betrekking tot kind
 - Vergunninghouder stelt vast dat kind adoptabel is
 - Vergunninghouder stelt vast dat aan de voorwaarden voor adoptie voldaan wordt

Tijdig en adequaat reageren op signalen

- Snel actie ondernemen
 - Binnen vijf werkdagen eerste reactie
 - Bemiddelingsrelatie opschorten
 - Informeren belanghebbenden:
Ouders; Justitie; Andere relevante actoren
- Inwinnen nadere informatie
 - Controle verscherpen
 - Inschakelen deskundigen, raadplegen van:
Deskundigen op gebied ethiek; Deskundigen op gebied (internationaal) recht en jurisprudentie
- Evaluatie en bijstelling
 - Bij gereede twijfel, contact verbreken
 - Standpunt bepalen over belang van het kind
 - Evaluatie van de minimale vereisten aan bemiddelingscontact

Bijlage 3 Onderzoeksresultaten

De inspectie heeft het handelen van vergunninghouder interlandelijke adoptie Meiling onderzocht. Hierbij heeft de inspectie op basis van het verzoek van de minister twee aandachtsgebieden onderscheiden, elk met twee onderzoeksvragen. De aandachtsgebieden zijn: *controle door Meiling van het bemiddelingscontact* en *reactie van Meiling op signalen over het bemiddelingscontact*. De aandachtsgebieden vormen de twee paragrafen van deze bijlage. Binnen elke paragraaf zijn de twee onderzoeksvragen leidend.

1. **Controle door Meiling van het bemiddelingscontact**

Op welke wijze heeft Meiling het bemiddelingscontact gecontroleerd bij de aanvang en voortdurende van het contact?

Eerst komt hier aan de orde de controle van het bemiddelingscontact op het niveau van de gehele instelling; vervolgens de controle van het bemiddelingscontact op het niveau van de individuele kinderen.

De instelling

Het beleid van de vergunninghouder Meiling is dat zij van een (mogelijk) nieuw contact de vergunning/erkenning opvraagt in het desbetreffende land en navraag doet naar jaarverslagen, doelstellingen en procedures van dit contact¹⁰. Meiling stelt dat contacten juridisch, financieel en ethisch verantwoord moeten werken en geeft hierover het volgende aan:

- het juridisch aspect is afgedekt door de toestemming van het ministerie van Justitie en CARA om in Nederland en India werkzaam te zijn.
- het financiële aspect is afgedekt door een transparante en open benadering van kosten en uitgaven alsmede het karakter van Meiling als vrijwilligersorganisatie.
- het ethisch aspect is afgedekt door de voorschriften en procedures in India die garanderen dat een kind alleen voor buitenlandse adoptie in aanmerking komt als er aantoonbaar in eigen land geen ouders te vinden zijn.

Bij een positief besluit plant Meiling een reis naar het betreffende contact. Daarbij brengt zij een bezoek aan het tehuis en kijkt zij ondermeer naar de verzorging en de leefomstandigheden van de kinderen, de geldstromen van het contact en de overige vormen van projecthulp/sociaal werk die dit contact mogelijk verzorgt. Ook brengt Meiling er een bezoek aan de lokale overheden, aan eventueel reeds aanwezige contacten in het land en aan de centrale autoriteit. Hier gaat Meiling na hoe de procedures in het betreffende land verlopen van afstandverklaring tot adoptie-uitspraak.

Als deze controles leiden tot een positief beeld dan wordt aan het bestuur van Meiling een concept besluit voorgelegd om met de betreffende organisatie in zee te gaan.

Bij een positief besluit merkt Meiling zo'n nieuw contact eerst aan als 'experimenteel'. Dit houdt in dat de ouders geïnformeerd worden over het feit dat Meiling met dat tehuis nog maar beperkte ervaring heeft opgebouwd. Bovendien betekent dit dat het bestuur – na een evaluatie van de eerste adoptie(s) – nog een keer expliciet beslist over het al dan niet voortzetten van de contacten met dit contact.

In de praktijk van de keuze voor MSS heeft Meiling naar eigen zeggen contact met MSS gelegd op basis van de lijst van de Central Adoption Resource Agency (CARA.) waarop de door de Indiase overheid voor adoptie erkende tehuizen staan vermeld. (zie verderop ook bij 'keuze voor bemiddelingscontact') Meiling gaat er daarbij van uit dat India een goed onderzoek instelt bij het verstrekken van de erkenning. Meiling heeft de organisaties op de lijst van CARA aangeschreven. De respons was mager, maar de directeur van MSS deed moeite voor communicatie.

De controle van Meiling op MSS hield daarnaast in: het opvragen van statuten, de bestudering van jaarverslagen en het inwinnen van informatie bij de autoriteiten in India en bij derden¹¹. Uit de bestudering van de jaarverslagen kwam naar voren dat MSS veel meer activiteiten/projecten had dan alleen adopties¹². Meiling heeft aan bepaalde projecten van de MSS financieel bijgedragen¹³. Dit werd, aldus Meiling, in de jaarverslagen verantwoord door MSS.

In de loop der jaren is Meiling op een vergelijkbare wijze blijven controleren welke activiteiten MSS zoal verrichtte. Het jaarverslag (1999) liet continuïteit in de programma's zien en het kindertehuis MSS heeft steeds beschikt over de noodzakelijke erkenning om voor buitenlandse adopties te bemiddelen. Verder keek Meiling als zij op bezoek was hoe het in het kindertehuis toeging. Zij was er dan 2 à 3 dagen en kon met iedereen in het tehuis praten. Er was volgens Meiling een open sfeer. Als Meiling meer wilde weten, kon zij de dossiers inzien, die volgens haar keurig geregistreerd waren. Meiling kreeg een goede indruk van het tehuis MSS.

¹⁰ Sinds het lidmaatschap van Meiling bij Euradopt in 2003, consulteert zij tevens collega-vergunninghouders in Europa over het beoogde bemiddelingscontact.

¹¹ Zo heeft Meiling enkele aanbevelingsbrieven van Indiase ouders (1995) en een tweetal aanbevelingsbrieven ontvangen van parlementsleden (1994 en 1995). Ook uit de kranten (1992) en andere bronnen (1995) is een aantal positieve signalen naar voren gekomen over MSS. Belangrijk daarbij was een krantenfoto waarop de directeur van MSS een prijs uitgereikt krijgt van een minister van Financiën.

¹² Opvang voor kinderen die inwonen (1996 105 kinderen); een sponsor programma voor kinderen die thuis wonen (1996 448 kinderen); crèches (1996 55 kinderen); lagere scholen (1996 twee scholen met 598 kinderen); adoptieprogramma (1996 12 kinderen voor buitenlandse adoptie en 49 binnenlandse adopties); vakopleiding voor oudere kinderen (radio en tv reparaties); medisch centrum, vakopleiding voor volwassenen (kantooropleiding, naaiwerk).

¹³ Op dit moment gaat er evenwel geen projecthulp naar het nieuwe contact van Meiling; omdat CARA belangenverstrengeling wil voorkomen, is de projecthulp nu losgekoppeld van de adoptiecontacten.

Meiling benadrukt dat er sprake was van een gelijkwaardige verhouding tussen Meiling en MSS. Er was een goede band opgebouwd: interpersoonlijk en door de projecthulp. De gelijkwaardige verhouding bleek onder andere uit de verdeling van de reizen: Meiling en MSS deden elk de helft van de begeleidingsvluchten van geadopteerde kinderen.

Kritiek van Meiling op MSS (over bijvoorbeeld de bibliotheek of het spelen van kinderen) was bespreekbaar.

De kinderen

Volgens Meiling hoort de primaire verantwoordelijkheid voor de vraag of een kind beschikbaar is voor buitenlandse adopties thuis bij de Indiase overheid, die een No Objection Certificate (NOC) afgeeft. Voor alle kinderen vanuit MSS waarbij Meiling heeft bemiddeld is een NOC afgegeven en een volledige rechtbankprocedure doorlopen, aldus Meiling.

MSS maakte de rapportages over het kind; als Meiling vragen had, leverde MSS aanvullend onderzoek. De schriftelijke informatie was vanaf eind jaren '90 meer uitgebreid, omdat Meiling heeft benadrukt dat papieren, bijvoorbeeld de afstandsverklaring, in Nederland van belang zijn. Meiling mocht wel de dossiers inzien, waar de afstandsverklaringen inzaten, maar MSS wilde de verklaringen niet meegeven. Dit met het oog op de privacy van de ouder(s). Later kreeg Meiling ook wel een kopie mee, maar de adresgegevens van de ouder(s) waren er dan uitgeknipt.

Bovenstaande informatie wordt ten dele bevestigd uit door de inspectie verricht dossieronderzoek¹⁴: de meeste (met name oudere) dossiers zijn onvolledig (geboorteaktes, afstandsverklaringen en No Objection Certificates komen beperkt voor in de dossiers) en het informatieve gehalte van met name de kindrapportages is (ook in de latere dossiers) naar Nederlandse maatstaven zeer gering. Wel bevatten alle dossiers een medisch rapport en een beschikking van de Rechtbank in India inzake de adoptie volgens Indiaas Recht.

In enkele dossiers zijn kostenramingen/afrekeningen aangetroffen.

In de oudere dossiers ontbreken stukken uit India. In de meest recente adoptiedossiers zijn de documenten vrijwel volledig.

De beschrijving in het Child Study Report blijft echter kort en vrijwel standaard zonder enige achtergrondinformatie.

In de latere dossiers zijn veel voortgangsrapportages met foto's van de geadopteerde kinderen aangetroffen, geschreven door adoptiefouders en verzonden aan India en Meiling.

¹⁴ Het betrof acht dossiers met bemiddeling door Meiling uit het kindertehuis MSS in de periode 1994 – 2003 geadopteerde kinderen. Meer informatie over het dossieronderzoek van de inspectie staat in bijlage 4.

Hoe heeft Meiling de ontvangen informatie beoordeeld? Heeft de vergunninghouder hier normen voor?

Keuze voor bemiddelingscontact

Meiling vertrouwde op de informatie die zij van CARA kreeg.

CARA verricht volgens Meiling een behoorlijk onderzoek en geeft op basis daarvan vergunningen met een begin- en einddatum af aan tehuizen om te bemiddelen in interlandelijke adoptie. CARA neemt volgens Meiling zijn taak uiterst serieus. Meiling stelt: India is geen “bananenrepubliek” en doet het als rechtsstaat heel behoorlijk. Volgens Meiling wil CARA andere landen niet laten meekijken.

Meiling werkt volgens een scheiding van verantwoordelijkheden en aanvaardt dat zij niet over de gehele keten beslist: het vaststellen van de lijst met bemiddelingscontacten is de verantwoordelijkheid van het zendende land.

Wel heeft Meiling aan CARA gevraagd of CARA een advies kon geven over de tehuizen op de lijst van goedgekeurde instellingen. CARA wilde dat niet doen en stelde dat Meiling kon samenwerken met elk van de instellingen op de lijst. Meiling wist niet dat CARA inspectierapporten over de instellingen uitbracht en had geen inzicht in het in 1999 uitgebrachte inspectierapport.

Malaysian Social Service (MSS)

Meiling heeft vervolgens de organisaties op de lijst van CARA aangeschreven. Meiling ging bij MSS kijken en was positief verrast over deze organisatie, vooral over het vele sociale werk dat MSS deed, naast adoptie. Meiling had geen lijst met criteria om haar oordeel over een tehuis te vellen. De controles van Meiling hielden in dat zij keek hoe het toeging in het kindertehuis; zij vond het belangrijk dat alles goed op orde was, dat er verzorgde documentatie over het kind was, dat er achtergrondinformatie ter inzage lag en dat zij vrijuit kon rondlopen in het tehuis en met iedereen kon praten. Verder was het zo bij MSS: als er iets niet op orde was, dan werd er gehandeld, bijvoorbeeld als er volgens Meiling iets niet goed was bij het medisch onderzoek, vond aanvullend onderzoek plaats.

Meiling kreeg foto's toegestuurd van de resultaten van de projecthulp en een gespecificeerde financiële verantwoording. Daarnaast heeft Meiling MSS getoetst op basis van jaarverslagen, krantenartikelen over de instelling en aanbevelingen.

Informatie over de kinderen

Als CARA een NOC voor interlandelijke adoptie heeft afgegeven, begint de inzet van Meiling.

Meiling heeft normen over wat er in ieder geval in de kinddossiers moet staan, namelijk de reden van afstand, de medische omstandigheden en de ontwikkeling van het kind. Dat geeft voldoende informatie voor matching. In de loop der tijd is de standaard van Meiling uitgebreid, bijvoorbeeld met een HIV test. De rapporten over het kind zijn in India volgens Meiling beperkt. In de dossiers staan vooral standaardformuleringen. Het is heel moeilijk om hieraan eisen te stellen. Zo wil de afstandsmoeder vaak niet teruggevonden worden en haar wens wordt beschermd. India stelt dat de afstandsverklaring van de

ouder India's verantwoordelijkheid is, van de Indian Council for Child Welfare (ICCW) en CARA. Meiling kan deze verklaring niet checken. De afstandsverklaring is een minimale garantie waar Meiling over wil beschikken. Meiling kreeg de eerste jaren de afstandsverklaring niet mee, vanaf eind jaren '90 wel, toen Meiling had uitgelegd dat dit in de Nederlandse cultuur belangrijk is.

Het informatieve gehalte van het Child Study Report in de dossiers van de via MSS geadopteerde kinderen was volgens Meiling desondanks op hoofdlijnen voldoende en vergelijkbaar met andere landen. In het kinddossier van MSS in India staat meer; Meiling mocht deze dossiers inzien en gegevens hieruit overnemen, maar niet meenemen. Als het geadopteerde kind 18 jaar is, mag het zelf in India het eigen dossier inzien.

Meiling gaat zelf naar India en kijkt welke kinderen voor adoptie in aanmerking komen; het kan verkeerdt gaan als de vergunninghouder alleen papieren rapporten accepteert, daarom gaat Meiling elk half jaar naar India. Sinds eind jaren '90 (toen enige adoptiekinderen uit India in Nederland uit huis zijn geplaatst), is de lijn bij Meiling dat zij niet voor 100% wil afgaan op de medische en psychologische rapporten van MSS. Meiling heeft geen vastgelegde criteria waarnaar zij kijkt bij haar oordeel of een kind adoptabel is.

2. Reactie van Meiling op signalen over het bemiddelingscontact

Welke signalen heeft Meiling wanneer ontvangen over mogelijke onrechtmatigheden in India?

In 1998 / 1999 bleek in Andra Pradesh sprake van illegale adoptie; dit ging niet over het contact van Meiling in die provincie. Alle activiteiten rond adoptie werden toen door de Indiase organisaties stilgelegd, niet alleen in Andra Pradesh, maar ook in de andere provincies.

Op 27 juni 2005 werd Meiling voor het eerst geconfronteerd met berichten over een mogelijk adoptieschandaal bij MSS. Van de zusterorganisatie Interpedia uit Finland kreeg Meiling via de mail het bericht binnen dat de directie van MSS gearresteerd was op verdenking van illegale adopties. Interpedia gaf aan dat er foto's verschenen zijn in een krant; in het bijschrift van de foto's werd verwezen naar één kind dat in Finland zou zijn (Interpedia sprak dit tegen), verder werd er één kind genoemd dat in Nederland zou zijn en twee in Duitsland.

De dag daarna ontving Meiling van Interpedia nadere informatie over de arrestatie van de directie van MSS. Het zou daarbij gaan om de verdwijning van een bij naam aangeduid kind van 7 jaar, dat sinds 1999 vermist was en in Nederland zou wonen. De directie van MSS zou bij deze verdwijning betrokken zijn. De naam van het kind was bij Meiling niet bekend.

Meiling stelt vast dat de directeur van MSS, zijn vrouw en zijn zoon na zes weken in de gevangenis op borgtocht zijn vrijgelaten. Het gaat overigens om een beschuldiging aan hun adres die nog bewezen moet worden. Het Openbaar Ministerie heeft tot op heden geen vervolging ingesteld, aldus Meiling.

Andere signalen over MSS heeft Meiling naar eigen zeggen niet gehad. In juni 2005 was Meiling al gestopt met de adopties via MSS, vanwege de lang slepende duur van de adoptieprocedures.

Meiling ontkent dat zij weet had van de melding van Wereldkinderen aan het ministerie van Justitie dat zij na twee adopties via MSS in 1990 en 1994 besloten had niet meer met MSS te werken, omdat deze organisatie volgens Wereldkinderen niet betrouwbaar was. Volgens Wereldkinderen heeft zij het stopzetten van de samenwerking met MSS ook gemeld aan Meiling, alsmede de reden daartoe. Meiling ontkent dit laatste ten stelligste. Wereldkinderen heeft geen schriftelijke bewijzen voor deze meldingen.

Hoe heeft Meiling op de ontvangen signalen gereageerd?

Meiling heeft direct, op 28 juni 2005, aan de Indiase autoriteiten CARA en ICCW nadere informatie gevraagd over de affaire bij MSS. Meiling heeft daarbij aangegeven dat zij het heel vervelend vond dat zij dit niet vanuit India gehoord had. Zij heeft gevraagd waarom zij niet is ingelicht. Hierop kreeg Meiling geen bevredigend antwoord. Tot op heden heeft Meiling evenmin nadere informatie gekregen over de affaire bij MSS.

Op basis van de informatie die Meiling van de verschillende Indiase instanties ontving, heeft Meiling destijds de conclusie getrokken dat gezien de ernst van de beschuldigingen het noodzakelijk was de zaak verdergaand te onderzoeken. Meiling was echter niet bij machte vast te stellen:

- of MSS schuldig was aan betrokkenheid bij kidnapping;
- in hoeverre naar Nederland geadopteerde kinderen hierbij betrokken zouden kunnen zijn.

Om die reden heeft Meiling toen (in 2005) besloten de zaak te volgen. Gezien het ontbreken van enig bewijs en het uitblijven van juridische stappen van de officiële Indiase instanties richting MSS vond Meiling het echter niet aan de orde om ouders onnodig ongerust te maken; Meiling heeft toen besloten de ouders niet te informeren. Meiling meent dat zij Justitie in 2005 mondeling over de zaak MSS heeft geïnformeerd, maar zij kan dit niet aantonen.

Op 10 juni 2006 is voor het eerst een verband gelegd tussen een gestolen kind en een bepaald kind in Nederland (kind X). Dit verband is niet door de autoriteiten gelegd, maar door een burger die actief opkomt voor de belangen van afstandsouders en hun kinderen.

Binnen een tot twee weken heeft Meiling de volgende stappen gezet:

- alle ouders informeren;
- Meiling verstuurt diverse mails naar instanties in India om hierover navraag te doen;

- Meiling stuurt ook mails aan de Nederlandse ambassade in New Delhi en het consulaat-generaal in Bombay met verzoeken om informatie over kind X;
- Meiling bezoekt de adoptiefouders met het doel hun verhaal aan te horen, hen gerust te stellen, hulp te bieden en aan te geven dat Meiling in deze zaak een onderzoek naar de gebeurtenissen zal starten. Meiling biedt daarbij de ouders begeleiding aan in de vorm van gesprekken met een bekende adoptiedeskundige;
- Meiling benadert via Wereldkinderen een advocaat die uitzoekt of de angst van de ouders reëel is dat kind X terug zou moeten naar zijn biologische ouders mocht het verhaal waar zijn;
- Meiling informeert het ministerie van Justitie mondeling over de gang van zaken en het juridisch advies dat zij ontvangen heeft;
- Meiling stelt een brief op voor alle ouders die een kind van MSS hebben geadopteerd waarin voorzichtig wordt verteld dat MSS beschuldigd wordt van eventuele kinderhandel; hierin staat ook dat adoptiefouders zijn benaderd door een burger die hiernaar onderzoek doet;
- Meiling is op de avond nadat de ouders de informatie hebben ontvangen telefonisch bereikbaar voor vragen;
- Meiling bezoekt opnieuw de ouders om ondersteuning te bieden.

Tot op heden heeft Meiling geen sluitende antwoorden vanuit de Indiase instanties ontvangen; evenmin heeft Meiling sluitend antwoord gekregen van de Nederlandse diplomatieke diensten.

Meiling stelt dat risico's niet uit te sluiten zijn bij interlandelijke adoptie. Zij probeert dat wel en gaat ervan uit dat de checks die zij doet werken. Maar 100% waterdicht kan het volgens Meiling niet zijn.

Bijlage 4 Resultaten Dossieronderzoek

De inspectie heeft acht dossiers onderzocht van kinderen die via bemiddeling van Meiling vanuit het kindertehuis MSS geadopteerd zijn.

De dossiers zijn zo geselecteerd dat deze een beeld geven van de werkwijze bij adopties van circa 1994 tot begin 2003.

De dossiers bevatten vele documenten die in Nederland tot stand zijn gekomen zoals onder andere: Rapport over de geschiktheid van adoptiefouders van de Nederlandse Raad voor de Kinderbescherming, Verklaring omtrent gedrag adoptiefouders, werkgeversverklaring, bankverklaringen, beginseltoestemming tot adoptie, machtiging van adoptiefouders voor handelingen namens hen in India, overzichten van kosten van adopties.

Gemiddeld verbleven de kinderen in de onderzochte dossiers: **ruim anderhalf jaar** in kindertehuis MSS voordat zij naar Nederland vertrokken.

De kinderen werden **overgedragen** door de moeder of ouders (7x) volgens de informatie in de dossiers. Eenmaal was sprake van overdracht door een oude mevrouw. In drie van de acht dossiers is geen **afstandsverklaring** van ouder(s) aanwezig. Het betreft de oudste 3 dossiers.

Informatie over onmogelijkheid om het kind in eigen land, India, onder te brengen bij adoptiefouders door **Voluntary Co-ordinating Agency Tamil Nadu (VCA)** is 6 maal aangetroffen (2x hiervan met redenen). In 2 dossiers geen VCA aanwezig: alleen vermelding dat VCA is verkregen in document van MSS. 1 x **No Objection Certificate (NOC)** aanwezig van CARA, alleen in jongste dossier. Hierin zitten ook foto's van ouders met kind.

In alle 8 dossiers is een **medisch rapport**. Indien er lichamelijke gebreken zijn is deze rapportage uitgebreid. In alle 8 dossiers is een **beschikking** van de **Rechtbank** in India inzake de adoptie volgens Indiaas Recht.

Geboorteakte 7 x niet aanwezig, 1x document dat beschouwd mag worden als geboorteakte in laatst onderzochte dossier. In Dossier 1 staat beschreven dat de uitspraak van de rechtbank voor de adoptie voldoende is om een paspoort aan te vragen. Een enkele keer is te zien dat een geboorteakte wordt opgemaakt met behulp van een Nederlandse rechtbank als het kind in Nederland is.

Child Study Report 8x aanwezig opgesteld door MSS. Ondertekend door directeur en social worker of Child Welfare Supervisor. Er is hierbij in enige mate sprake van een standaardtekst bestaande uit de reden van afstand door ouders en enig bericht over de ontwikkeling van het kind. Het informatieve gehalte over de achtergronden van het kind zijn nihil naar Nederlandse maatstaven: het beperkt zich veelal tot alleen de naam van moeder. Geen informatie over gezinsachtergrond, wel reden van afstand gegeven. Een enkele keer is weergegeven dat er broertjes of zusjes zijn. Van hen zijn geen namen

weergegeven. Enkele keren is in het dossier weergegeven dat de vader bekend is. Regelmatig wordt de naam van de vader niet bekend gemaakt vanwege sociale stigma's.

Indien er bijzonderheden zijn zoals een hazenlip of een taalachterstand, dan wordt dit benoemd in het Child Study Report. In het laatste dossier zit ook een foto van ouders met hun ter adoptie afgestane kind. Er wordt regelmatig in de dossiers melding gemaakt van een wachtperiode waarin ouders zich nog kunnen bedenken over de voorgenomen adoptie.

In de latere dossiers zijn veel voortgangsrapportages met foto's van de geadopteerde kinderen geschreven door adoptiefouders en verzonden aan India en Meiling aangetroffen.

Hieronder staan de conclusies die de Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming heeft geformuleerd in het rapport “Adoptie in het belang van het kind? Adoptie van kinderen uit Haïti via bemiddeling van Stichting Flash”, Zwolle, augustus 2002.

Conclusies over de positie van het kind

De invulling van “het belang van het kind” wordt in het adoptieproces onvoldoende zichtbaar nl:

- In de formele adoptieprocedure in Haïti wordt alleen in de sociale rapportage de standaardopmerking dat “adoptie in het belang van het kind is”, gemaakt. Onduidelijk blijft welke criteria daarbij in Haïti gehanteerd worden. Ook vanuit Nederland zijn er geen criteria aangegeven
- Er zijn geen eisen geformuleerd over de verzorging en opvoeding van de kinderen, waaraan voldaan zou moeten worden in de opvangperiode in Haïti. Een vergelijking met de Nederlandse normen is niet mogelijk en er kan dus geen besluit genomen worden of de eventuele afwijkingen acceptabel zijn of niet.
- In de werkwijze van Flash wordt het belang van het kind niet geoperationaliseerd.
- In de wet en regelgeving en in het beleid van Justitie wordt niet zichtbaar op welke wijze de instellingen hieraan invulling zouden moeten geven.

Conclusies over de positie van de vergunninghouder

- De positie van de vergunninghouder wordt vooral bepaald door de afhankelijkheid van zowel adoptiefouders als de contactpersoon bemiddeling in Haïti. De afhankelijkheid krijgt gestalte in de informatiestroom uit Haïti over de achtergronden van de kinderen, het verloop van de adoptieprocedure en de verzorging en het verblijf van de kinderen enerzijds en de financiële afhankelijkheid van de adoptiefouders anderzijds.
- De bemiddeling wordt gekenmerkt door aandacht voor de formele procedure op basis van de wetgeving van beide landen. Dit komt tot uiting in de vereiste documentenstroom tussen beide landen. De matching tussen kind en ouder blijft een niet transparant proces. De afwegingen die in de individuele situaties worden gemaakt om al dan niet af te wijken van de formele eisen blijven onzichtbaar.
Dat geldt eveneens voor het zichtbaar maken op welke wijze de belangen van de kinderen en de ouders ingevuld worden in beleid en de uitvoering van werkzaamheden.
- De vergunninghouder wordt geacht om voldoende toezicht uit te oefenen in het land van herkomst. Omdat in wet en regelgeving en in beleid onduidelijk blijft wat onder deugdelijk toezicht in de verschillende landen wordt verstaan en op wie toezicht uitgeoefend zou moeten worden, is het een multi-interpretabel artikel. Ook de handelwijze wanneer een aangetroffen situatie aanleiding zou moeten zijn voor ingrijpen of terugtreden van de vergunninghouder is daarmee niet bepaald. Dit maakt het handelen van de vergunninghouder willekeurig. De vergunninghouder kan zich op dit moment alleen baseren op de rechten van het kind. Met name de artikelen over het recht op verzorging, opvoeding en ontwikkeling.

Ministerie van Justitie
Afdeling Justitieel Jeugdbeleid
T.a.v. de heer mr. N.P. Levenkamp
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Postbus 483
3500 AL Utrecht

Sint Jacobsstraat 16
3511 BS Utrecht

T (030) 230 52 30
F (030) 230 52 00
www.inspectiejeugdzorg.nl

Ons kenmerk
IJZ/2799570-CS

Uw kenmerk

Inlichtingen bij
drs. R. Bruijn

Onderwerp
Reactie kwaliteitskader
vergunninghouders interlandelijke
adoptiehouders

Bijlage(n)
--

Datum
14 september 2007

Geachte heer Levenkamp,

De Inspectie jeugdzorg heeft kennisgenomen van het concept kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijk adoptie.

In haar landelijk rapport van 2005 heeft de inspectie aan het ministerie de aanbeveling gedaan om in overleg met de vergunninghouders een kwaliteitskader op te stellen. De inspectie herkent de onderwerpen die in het kwaliteitskader worden beschreven, maar is daarnaast kritisch over de wijze waarop het belang van het kind bij de matching is uitgewerkt. Een aantal onderwerpen verdient bovendien aanscherping. In deze brief zal worden toegelicht welke aanscherping er volgens de inspectie nog nodig is.

1. Bij matching dient de vraag voorop te staan wat het kind nodig heeft en welk gezin daarbij past.

Het kwaliteitskader formuleert de toetsingscriteria voor matching grotendeels vanuit het gezin van de aspirant-adoptiefouders: past het kind in dit gezin. De inspectie is van oordeel dat het belang van het kind bij matching uitgangspunt behoort te zijn. De matchingscriteria zoals deze nu zijn aangegeven, leggen de nadruk ten onrechte bij het aspirant adoptiegezin.

2. Belangrijke beslissingen van de vergunninghouder dienen niet door 1 persoon te worden genomen.

Beslissingen over individuele twijfelgevallen (mbt de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders) (blz 15) en beslissingen mbt de matching van de kinderen (pag. 20) dienen niet door 1 persoon alleen te worden genomen, maar altijd door minimaal 2 personen met een ter zake deskundige achtergrond.

Het kwaliteitskader vereist bij matching alleen een teambeslissing voor kinderen die bijzondere aandacht vragen. De inspectie is van oordeel dat de beoordeling van wat een kind nodig heeft en welk gezin daar het best bij aansluit nooit door een persoon genomen mag worden. Om een zorgvuldige en objectieve

afweging te kunnen maken en daarmee een zo optimaal mogelijke matching tot stand te brengen moet de matchingsbeslissing altijd in een team genomen worden. De bij de matching betrokken personen moeten ter zake deskundige zijn. Vergunninghouders dienen aan te geven aan welke inhoudelijke criteria deze deskundigheid dient te voldoen.

3. Er dienen inhoudelijke criteria te worden vastgesteld en ondergrenzen te worden aangegeven.

Het is noodzakelijk dat justitie een ondergrens vaststelt, of met andere woorden dat justitie aangeeft in welke gevallen de vergunninghouders niet tot bemiddeling over mogen gaan.

In het kwaliteitskader wordt op verschillende plaatsen beschreven welke informatie minimaal aanwezig moet zijn. Tegelijk wordt meermalen aangegeven dat de situatie per land kan verschillen. Aan de inhoud van de informatie worden geen eisen gesteld en niet is aangegeven wanneer de informatie in ieder geval onvoldoende is.

Hierna volgt een verdere toelichting per deelonderwerp.

3.1 Informatie tbv de matching

Op blz. 16 e.v. staat in het kwaliteitskader beschreven welke kindgegevens belangrijk zijn om te komen tot interlandelijke adoptie. Op blz 18 staat beschreven welke documenten er minimaal in het kinddossier behoren en welke informatie deze documenten minimaal dienen te geven. Omdat er geen eisen gesteld worden aan de inhoud van deze informatie, is het mogelijk dat er gematcht wordt op basis van standaardformuleringen die geen enkele inhoudelijk informatieve waarde hebben. De inspectie is van oordeel dat dit niet in het belang van het kind is en om die reden ongewenst.

De inspectie is van mening dat aan de inhoud van het kinddossier de eis gesteld zal moeten worden dat het bij de achtergrondgegevens en observatierapportage moet gaan om kindspecifieke onderbouwde informatie en geen standaardinformatie.

Daarbij dient duidelijk te worden aangegeven dat matching op grond van standaardformuleringen niet in het belang van het kind is en om die reden niet mag plaatsvinden.

3.2 Informatie tbv controle buitenlandse contacten

Het kwaliteitskader geeft aan dat de vergunninghouder een inspanningsverplichting heeft waar het gaat om het verzamelen van informatie. Er wordt echter niet concreet gemaakt wanneer het beeld van het buitenlandse contact inhoudelijk goed (genoeg) is en met welke regelmaat controle van het buitenlandse contact dient plaats te vinden.

Op pag. 23 geeft het kwaliteitskader toetsingsnormen aan (zoals een jaarverslag, organogram en/of gespreksverslagen), die niet inhoudelijk zijn geoperationaliseerd. Daardoor is het mogelijk dat er alleen getoetst wordt op de aanwezigheid van de documenten en niet op de inhoud.

De inspectie beveelt aan dat er in samenspraak met de vergunninghouders een checklijst wordt ontwikkeld waarop inhoudelijke criteria zijn aangegeven.

Ook moet vastgelegd worden dat iedere periodieke toetsing door de vergunninghouder resulteert in een inhoudelijke analyse van de informatie en een oordeel over de betrouwbaarheid van het contact.

Op pag. 25 wordt aangegeven dat de mate van toezicht op geldstromen per land verschillend is. Ook hier dient een ondergrens te worden aangegeven. De inspectie is van oordeel dat het ongewenst is dat de vergunninghouders werken met buitenlandse contacten met oncontroleerbare geldstromen. Deze houden een te groot risico op kinderhandel in.

Verder dient het kwaliteitskader duidelijk aan te geven dat een vergunninghouder bij twijfel niet met het contact in zee gaat.

4. Aspirant adoptieouders mogen niet worden verplicht tot donaties voor projecthulp;

Het kwaliteitskader geeft aan dat de vergunninghouders alleen de kosten van bemiddeling in rekening mogen brengen, waarbij hun werkzaamheden niet gericht mogen zijn op het maken van winst. Volgens het kwaliteitskader *kunnen* naast de kosten van bemiddeling ook bedragen voor *verplichte* projecthulp in rekening worden gebracht. Het is onduidelijk waar het kwaliteitskader in deze op doelt: wat dient te worden verstaan onder verplichte projecthulp en op wie rust die verplichting? Hoe wordt gecontroleerd dat het daadwerkelijk om betrouwbare projecthulp gaat. In welke gevallen kan dit in rekening gebracht worden en wanneer niet? Hoe verhoudt (het doorberekenen van) een dergelijke *verplichte* projecthulp zich met de eerdere vaststelling dat alleen de kosten van bemiddeling in rekening mogen worden

gebracht? De formulering in het kwaliteitskader is niet helder en geeft ruimte voor verstrengeling van bemiddeling enerzijds en projecthulp anderzijds. De huidige vage formulering geeft ruimte voor vage transacties die mogelijk aspecten van kinderhandel in zich kunnen hebben. Dit is ongewenst.

5. De Klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adopties dient beter te worden verankerd in het kwaliteitskader.

De inspectie is van oordeel dat het te vrijblijvend is dat het kwaliteitskader aangeeft dat klanten ook de mogelijkheid hebben om de vergunninghouder te verzoeken om de klacht door te sturen naar de klachtencommissie vergunninghouders interlandelijke adopties.

Er hebben de inspectie verschillende signalen bereikt dat klachten niet door vergunninghouders zijn doorgestuurd naar de Klachtencommissie.

De inspectie beveelt aan dat wordt vastgelegd dat klachten standaard door de vergunninghouders worden doorgestuurd naar de Klachtencommissie. Op die wijze wordt geborgd dat de Klachtencommissie haar controle kan uitoefenen en impulsen voor kwaliteitsverbetering kan geven.

Ik hoop dat u hiermee voldoende geïnformeerd bent. De inspectie is uiteraard tot nadere toelichting bereid. Graag verneem ik uw reactie.

Met vriendelijke groet,
de plv. Hoofdinspecteur van de
Inspectie jeugdzorg

mw. mr. I. Albers

Cc
Ministerie van Justitie, de heren mr. H.N. Junge en J.A.TH. Vroomans

Schriftelijke bronnen:**Wet- en regelgeving**

- Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)
- Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie (Haags Adoptieverdrag)
- Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)
- Besluit van 18 mei 1995 Stb 275 houdende vaststelling van maatstaven die bij het in art 7a eerste lid van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen bedoelde onderzoek dienen te worden gehanteerd. Gewijzigd op 1 oktober 1998 Stb 338).

Documenten

- Stichting Meiling, Feitenrelaas
- Inspectie jeugdzorg, eigen dossiers
- Documentatie over interlandelijke adopties India, op 30 juli 2007 aangeboden en toegelicht door Duitse mensenrechtenactivist Arun Dohle (twee ordners en twee dvd's)
- Prisma development, brief aan ministerie van Justitie 29-05-2007 betreffende Malaysian Social Services / India.
- Wereldkinderen, brief aan ministerie van Justitie 24-05-2007 DIR/074/07 en brief aan Inspectie jeugdzorg 24-07-2007 DIR/095/07
- Ministerie van Justitie, Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie, concept, juli 2007

Dossiers

- Acht kinddossiers, adopties tussen 1994 en 2003

Gesprekken:

- Stichting Meiling: het bestuur, op 19 juni 2007 en op 21 september 2007
- Stichting Meiling: de bestuursverantwoordelijke India kanaal en de contactpersoon India, vanaf 2001, op 21 augustus 2007.
- Stichting Meiling: de bestuursverantwoordelijke India kanaal en de contactpersoon India, in de periode 1995 tot 2001/2002, op 22 augustus 2007.

