

Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de  
Stichting Meiling in verband met mogelijke  
misstanden met betrekking tot adoptie uit India in de  
periode 1995-2002

dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Minister van Justitie  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 28 september 2007

Geachte heer Hirsch Ballin,

In uw brief van 27 juni 2007 hebt u mij gevraagd een onderzoek in te stellen naar de rol van uw ministerie c.q. de Centrale Autoriteit, naar aanleiding van berichten in de media over mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India. Het betreft adoptie in het kader van contact van de Nederlandse vergunninghouder Stichting Meiling met Malaysian Social Services in Chennai, India. Hierbij bied ik u het resultaat aan van dit onderzoek.

Het aan mij opgedragen onderzoek is één van de drie deelonderzoeken waartoe u hebt besloten. In het kader van dit deelonderzoek heb ik mij gericht op het verkrijgen van gegevens die van belang (konden) zijn voor de beantwoording van de beide vragen die u mij hebt meegegeven voor dit deelonderzoek. Daarnaast heb ik echter ook de nodige informatie ter beschikking gekregen die een meer algemeen inzicht geeft in het terrein van de interlandelijke adoptie en in problemen die zich daarop kunnen voordoen, maar die niet specifiek de vraagstelling raken van dit deelonderzoek. Ik heb deze informatie gebruikt als context voor het onderzoek naar de twee vragen van het aan mij opgedragen deelonderzoek.

In uw brief heeft u mij ook verzocht om, als ik daartoe aanleiding zou zien, aanbevelingen te doen met betrekking tot het huidige functioneren van uw ministerie in relatie tot de vergunninghouders interlandelijke adoptie. De vraagstelling voor mijn deelonderzoek was een zeer specifieke. Daarmee is de omvang van dit onderzoek beperkt gebleven. Ook de beschikbare tijd liet geen meer uitgebreide verkenningen toe. Niettemin geeft hetgeen ik tegenkwam mij aanleiding tot een beschouwing met een aantal opmerkingen/suggesties, die ik aan het eind van deze rapportage heb opgenomen. Ik teken daarbij aan dat het onderzoek waartoe u hebt besloten de periode betreft van 1995 - 2002. Sindsdien is al weer een aantal jaren verstreken, en zijn nieuwe initiatieven in gang gezet. In zoverre zijn opmerkingen naar aanleiding van de situatie in de periode 1995 - 2002 mogelijk gedateerd.

Uw ministerie heeft de Raad van State bereid gevonden ermee in te stemmen dat mr. drs. ing. T.A. Dijkstra, medewerker van de directie Wetgeving van de Raad, mij ondersteunde bij het onderzoek. Ik ben de heer Dijkstra zeer erkentelijk voor zijn substantiële aandeel in de uitvoering van uw verzoek, waarmee hij wezenlijk heeft bijgedragen aan deze rapportage.

Verder noem ik hier met waardering dat de betrokken medewerkers van uw ministerie steeds direct alle medewerking verleenden zodra wij daar om vroegen. Ik zeg ook dank aan alle anderen die mij van informatie hebben voorzien of hun ervaringen en inzichten aan mij kenbaar hebben gemaakt.

Ik hoop hiermee toereikend aan uw verzoek te hebben voldaan.

Met vriendelijke groet,

mr. dr. M. Oosting

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>I. Vraagstelling; werkwijze</b>	<b>2</b>
1. Vraagstelling	
2. Werkwijze	
<b>II. Deelvraag A: het toezicht op het functioneren van de Stichting Meiling</b>	<b>3</b>
1. Inleiding	
2. Eisen inzake buitenlandse betrekkingen van vergunninghouders	
3. Toezichtinstrumentarium	
4. Beoordelingskader voor het overheidstoezicht op de vergunninghouders	
5. Bevindingen	
6. Conclusie; beoordeling	
<b>III. Deelvraag B: signalen over onregelmatigheden/tekortkomingen?</b>	<b>8</b>
1. Bevindingen	
2. Conclusie; beoordeling	
<b>IV. Beschouwing</b>	<b>10</b>
1. Vergunninghouders en hun buitenlandse betrekkingen	
2. Consequenties voor het overheidstoezicht	
3. Kanttekeningen; doorlichting toezichttaak	
4. Enkele specifieke suggesties	
<b>Bijlagen</b>	
1 Verantwoording werkwijze	15
2 Wettelijk kader	16

## I. Vraagstelling; werkwijze

### 1. Vraagstelling

Naar aanleiding van berichtgeving in de media over mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India heeft de minister van Justitie besloten tot een driesporig onderzoek.<sup>1</sup> Dit rapport betreft het tweede deelonderzoek, dat betrekking heeft op het ministerie van Justitie. Het verzoek voor dit deelonderzoek omvat de volgende twee vragen:

*A. Heeft het ministerie van Justitie binnen de kaders die daarvoor destijds golden voldoende toezicht gehouden op het functioneren van de Stichting Meiling?*

Het betreft hier adopties uit India die tot stand zijn gebracht in het kader van de samenwerking van Stichting Meiling met Malaysian Social Services (MSS) in Chennai, India, in de periode 1995-2002.

*B. Welke signalen heeft het ministerie wanneer ontvangen over mogelijke onregelmatigheden in India en/of mogelijke tekortkomingen bij de Stichting Meiling (met name waar het betreft adopties uit India) en heeft het ministerie daar tijdig en adequaat op gereageerd?*

De vragen komen hierna aan de orde in hoofdstuk II. resp. III. Hoofdstuk IV bevat een beschouwing waarin nader wordt ingegaan op het in de eerste vraag bedoelde toezicht.

### 2. Werkwijze

In bijlage 1. is verantwoord op welke wijze de informatie is verzameld ter beantwoording van de beide vragen, en welke contacten in dat kader hebben plaatsgevonden.

Bijlage 2. bevat het in deze relevante wettelijke kader.

---

<sup>1</sup> Brief van 27 juni 2007 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II, 28 457, nr. 29. De beide andere deelonderzoeken betreffen resp. het handelen van de Stichting Meiling en hetgeen zich in India heeft afgespeeld.

## II. Deelvraag A: het toezicht op het functioneren van de Stichting Meiling

### 1. Inleiding

De aanleiding tot het driesporige onderzoek als zodanig wordt gevormd door berichten over mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India door de Stichting Meiling (hierna: Meiling). Daarmee is de aandacht gericht op een specifiek aspect van de taakvervulling en het functioneren van deze vergunninghouder, namelijk de wijze waarop Meiling opereerde in het buitenland, en meer in het bijzonder haar betrekkingen met instellingen en organisaties in India. Hierna zal als het gaat om dergelijke contacten in het buitenland worden gesproken van: buitenlandse betrekkingen.<sup>2</sup>

Voorzover het, in dit deelonderzoek, gaat om het overheidstoezicht op vergunninghouders, in het bijzonder Meiling, ligt de focus daarom op dit aspect, van hun buitenlandse betrekkingen. In dat verband is bezien welke eisen gelden voor buitenlandse contacten van vergunninghouders, in welk toezichtinstrumentarium is voorzien en op welke wijze het toezicht op de vergunninghouders, en Meiling in het bijzonder, door het ministerie van Justitie daadwerkelijk is ingevuld. In verband met de overgang van het toezicht in 1998 van het ministerie zelf naar de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (thans: Inspectie jeugdzorg) is ook het toezicht door deze inspectie in dit onderzoek betrokken. Verder wordt aandacht besteed aan het beoordelingskader voor het overheidstoezicht op de vergunninghouders.

### 2. Eisen inzake buitenlandse betrekkingen van vergunninghouders

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IRVK) en het Haags Adoptieverdrag bevatten normen waaraan interlandelijke adoptie moet voldoen; deze normen zijn nader uitgewerkt in de Nederlandse wetgeving. Gewaarborgd dient te zijn dat adopties alleen geschieden als dit in het belang is van het kind. Bij interlandelijke adopties dient te zijn verzekerd dat de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst hebben bepaald dat de adoptie is toegestaan, gelet op de van toepassing zijnde wetten en procedures en op grond van alle van belang zijnde en betrouwbare gegevens. Verder moet zijn verzekerd dat deze adoptie niet leidt tot ongepast geldelijk voordeel voor de betrokkenen.

### 3. Toezichtinstrumentarium

Tot 1 oktober 1998 waren de bemiddelende activiteiten inzake buitenlandse adoptie geregeld bij en krachtens de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen (Wobp). Onder die wet werd het toezicht uitgeoefend door de daartoe door de minister van Justitie aangewezen ambtenaren van het ministerie van Justitie. Het betrof hier twee medewerkers van de afdeling Juridische Zaken, onderdeel van de directie Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering.

Sinds 1 oktober 1998, de datum van inwerkingtreding van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka), is het toezicht opgedragen aan de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (nu: Inspectie jeugdzorg). In 2000 is het toezicht op de vergunninghouders voor het eerst opgenomen in het jaarwerkplan van de inspectie. De formatie van de inspectie is voor de nieuwe toezichttaak uitgebreid met 1 fte.<sup>3</sup>

Bij het aanvragen van (verlenging van) een vergunning dient de aspirant-vergunninghouder onder meer inzicht te geven in zijn buitenlandse betrekkingen en in de vergoedingen die worden betaald.

---

<sup>2</sup> De buitenlandse betrekkingen zijn uiteraard direct verweven met de matching, kerntaak van elke vergunninghouder.

<sup>3</sup> Een halve fte is ondergebracht bij het regionale bureau West en een halve fte bij het regionale bureau Noord-Oost.

Op grond van artikel 20, vierde lid, van de Wobka (en daarvoor van de Wobp) dient de vergunninghouder ten behoeve van het toezicht nader aangeduide gegevens te leveren over zijn buitenlandse betrekkingen.

Jaarlijks dient de vergunninghouder in het jaarverslag te rapporteren over (ondermeer) zijn werkzaamheden in het buitenland.

#### 4. Beoordelingskader voor het overheidstoezicht op de vergunninghouders

Deelvraag A. wil weten of het toezicht op Meiling voldoende is geweest. Om die vraag te kunnen beantwoorden, dient duidelijkheid te bestaan over het beoordelingskader voor het overheidstoezicht op de vergunninghouder.

Voorop staat dat de vergunninghouder gehouden is tot het naleven van de eisen die, gezien de verleende vergunning, voor hem voortvloeien uit de wet en de daarop gebaseerde regelingen. Door die eisen na te leven, wordt tevens invulling gegeven aan wat de beide verdragen verlangen. De vergunninghouder heeft in deze onmiskenbaar een eigen verantwoordelijkheid. In het kader van de invulling van deze verantwoordelijkheid heeft hij onder meer te zorgen voor een inrichting van zijn organisatie en werkwijze die, gegeven zijn wettelijke verplichtingen, de kwaliteit van zijn werk voldoende waarborgt.

Sinds oktober 1998 is, ingevolge artikel 25, eerste lid, van de Wobka, de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (thans Inspectie jeugdzorg) belast met het overheidstoezicht op de vergunninghouders. Voor dit deel van haar takenpakket werkt deze inspectie onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie; de minister heeft in zoverre ten aanzien van het toezicht op de vergunninghouders een meer indirecte verantwoordelijkheid (zogenoemde stelselverantwoordelijkheid). Daarnaast heeft hij jegens hen ook een directe verantwoordelijkheid, waar het betreft het verlenen, verlengen en eventueel schorsen of intrekken van een vergunning.

Bij de overgang, in 1998, van het overheidstoezicht op de vergunninghouders naar de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming heeft de inspectie aandacht gegeven aan de invulling van deze voor haar nieuwe taak. Daarbij is vastgesteld dat het toezicht zowel moet worden uitgeoefend in relatie tot de afzonderlijke vergunninghouders als op stelselniveau. Met als eerste aandachtsgebied het nalevingtoezicht, omvat het toezicht zoals de Inspectie zich dat heeft voorgenoemen verder ook reactief toezicht (naar aanleiding van meldingen, signalen of calamiteiten), alsmede toezicht, mede via advisering, gericht op de kwaliteit van vergunninghouders, en voorts ook thematisch toezicht (gericht op beleidsinformatie) ten behoeve van het ministerie en signalering van beleidsrelevante ontwikkelingen.

De institutionele scheiding die sinds 1998 bestaat tussen beleid (ministerie) en toezicht (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming) stelt eisen aan de afstemming tussen beide. Aandacht voor deze afstemming is ook in zoverre geboden, dat de interne taakverdeling binnen de overheid niet kan en mag afdoen aan de verplichtingen die rusten op de overheid als zodanig (de Nederlandse Staat als verdragspartij) ingevolge de voor dit terrein relevante twee verdragen. Deze verdragen beogen te waarborgen dat bij interlandelijke adoptie de belangen van het kind voorop staan. De desbetreffende normen zijn door de Wobka vertaald in eisen waaraan de vergunninghouders moeten voldoen. Maar zij betekenen tegelijk een verplichting voor de overheid om, in haar relatie van vergunningverlener én van toezichthouder, voor zover dat in haar vermogen ligt te waarborgen dat deze verdragsnormen door de vergunninghouders worden gerespecteerd en geëffectueerd. Deze verplichting is van direct belang voor het overheidstoezicht op de vergunninghouders. De (uiteindelijke) verantwoordelijkheid in deze ligt bij de minister van Justitie. Hij zal moeten zorgen voor de daartoe vereiste aanwijzingen aan en werkafspraken met de Inspectie jeugdzorg.

In verband met de bedoelde verdragen is onder meer passende aandacht geboden voor factoren die een bedreiging kunnen vormen voor de volle effectuering van de verdragsnormen. Voor dit deelonderzoek gaat het dan om het al eerder genoemde specifieke aspect van de buitenlandse betrekkingen van de vergunninghouders. Dit aspect vormt een kwetsbare flank van hun werk. Hierna, onder IV.1., zal nader worden ingegaan op de risico's - van onbehoorlijke of onrechtmatige financiële bevoordeling, door vormen van misbruik van omstandigheden, fraude of corruptie - die helaas inherent zijn aan interlandelijke adoptie met name vanuit landen met een relatief laag welvaartsniveau. Deze risico's vragen allereerst de aandacht van de betrokken vergunninghouders, maar vervolgens ook die van het overheidstoezicht.

## 5. Bevindingen

Meiling heeft in 1989 haar vergunning gekregen. Haar contacten in India begonnen pas in 1995, zodat informatie over die contacten nog geen rol heeft kunnen spelen bij de eerste vergunningverlening.

In 1995 en 1996 heeft een ambtenaar van de afdeling Juridische Zaken van het ministerie van Justitie met Meiling jaarlijks een gesprek gevoerd, op basis van het jaarverslag. Dit jaarlijkse gesprek vond daar plaats waar de Stichting Meiling op dat moment kantoor hield. Steekproefsgewijs werden daarbij enkele bemiddelingsdossiers gecontroleerd. Van het bezoek werd een inspectierapport opgemaakt.

Uit de verslagen blijkt dat tijdens deze inspectiegesprekken de situatie in de verschillende adoptielanden is besproken. Ook ontvangen en in behandeling zijnde klachten werden besproken. In een enkel geval werd een inhoudelijke opmerking gemaakt en werd een suggestie gedaan voor te nemen actie. Die suggestie werd vervolgens schriftelijk bevestigd. Niet is gebleken dat tijdens de gesprekken in het kader van de toezichthoudende rol van het ministerie en in de schriftelijke contacten tussen het ministerie en Meiling aandacht is uitgegaan naar twee aspecten die van belang kunnen zijn uit een oogpunt van (het risico op) onregelmatigheden in het betreffende land en/of bij de buitenlandse contacten/vergunninghouders: de hoogte van de vergoedingen die in het buitenland werden/moesten worden betaald, en controle op de bestemming daarvan.

Er is niet gebleken dat in 1997 en 1998 een inspectiebezoek aan de Stichting Meiling is gebracht.

Door vergelijking met een aantal van de andere inspectierapporten kon worden vastgesteld dat het toezicht op Meiling niet afweek van de wijze waarop in de jaren 1995 - 1998 toezicht is uitgeoefend op de andere vergunninghouders. Het onderzochte materiaal over de toezichthoudende activiteiten bevat ook geen indicatie die aanleiding had moeten zijn voor zo'n afwijkende behandeling.

In 1998, met de Wobka, is geregeld dat de eerder verleende vergunningen voor het eerst na twee jaar en vervolgens elke vijf jaar moeten worden verlengd. Bij de verlengingsaanvraag moet de aanvrager (opnieuw) inzicht geven in zijn werkwijze, contacten en financiën. Dit is pas na 2002 in een protocol vastgelegd. In 2000 zijn voor het eerst onder dit regime van de Wobka de bestaande vergunningen verlengd. Dat is toen gebeurd zonder dat een onderzoek heeft plaatsgevonden bij de betrokken vergunninghouders.

Met ingang van oktober 1998 is de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming belast met het toezicht op de vergunninghouders. In 1999 en 2000 is geen sprake geweest van daadwerkelijke toezichtactiviteiten van de inspectie jegens de individuele vergunninghouders. In die jaren is het inspectiebeleid voor deze nieuwe toezichttaak ontwikkeld en is een begin gemaakt met het ontwikkelen van een toezichtinstrumentarium.<sup>4</sup> In het derde kwartaal van 2000 is de dossieroverdracht van het ministerie van Justitie naar de inspectie daadwerkelijk afgerond. Vanaf 2001 heeft de inspectie thematische onderzoeken uitgevoerd. (2002: klachtenbehandeling; 2004: transparantie en kosten van het primaire proces; 2005: matching). Bij het onderzoek in 2004 naar de transparantie, in verband met

---

<sup>4</sup> Jaarverslag 2000, Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, augustus 2001.

de wettelijke eisen aangaande de financiële aspecten van het werk van de vergunninghouders, is ook gekeken naar de jaarverslagen van de vergunninghouders over de jaren 1999 tot en met 2002. Hoewel dit onderzoek is uitgevoerd na de periode 1995-2002, zijn het onderzoek en de resultaten ervan wel van belang voor het beeld betreffende het toezicht en de omstandigheden in die periode.

## 6. Conclusie; beoordeling

Vanaf 1998 bestaat een scheiding tussen de vergunningverlener (de minister van Justitie) en de toezichthouder (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming; thans Inspectie jeugdzorg). Voor een goede toezichtstructuur is daarmee een stap vooruit gezet.

De toezichthouder heeft in de periode 1995 - 2002 van de vergunninghouders, waaronder Meiling, niet de in artikel 20 Wobp resp. Wobka bedoelde gespecificeerde gegevens ontvangen over hun buitenlandse betrekkingen, en deze gegevens evenmin zelf opgevraagd. Hiervoor, onder 4., is al gewezen op risico's op het vlak van de geldstromen in het betreffende land die inherent zijn aan interlandelijke adoptie (zie daarover verder onder IV.1.). Dit onderstreept het belang van een goed inzicht in de buitenlandse betrekkingen van de vergunninghouders, waaronder de betalingen die zij in het betreffende land doen in verband met (voorgenomen) adopties.<sup>5</sup> Ontbreken van gegevens en inzicht op dit punt kan dan ook afbreuk doen aan een goede invulling van de naleving van de verplichting van ons land, als verdragspartij, tot het waarborgen van de belangen genoemd in artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind.

In de eerste twee jaren van de onderzochte periode is sprake geweest van een jaarlijks inspectiebezoek aan Meiling. De jaarverslagen van Meiling, de steekproeven uit de bemiddelingsdossiers en de gevoerde gesprekken konden enige mate van inzicht geven in de buitenlandse matching, verkregen toestemmingen en betaalde vergoedingen.

Na 1996 blijkt niet meer van dergelijk toezicht, althans waar het Meiling betreft. De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming heeft in de periode 1998 tot en met 2002 geen inhoudelijke aandacht geschonken aan de buitenlandse betrekkingen van de afzonderlijke vergunninghouders. Uit het rapport uit 2004 over een evaluatie van de Wobka<sup>6</sup> komt naar voren dat het toezicht vooral incidenteel was, en dat de vergunninghouders zelf het als tamelijk marginaal hebben ervaren. De Inspectie jeugdzorg heeft zich in de eerste jaren na de overdracht aan haar van de toezichttaak op dit gebied gericht op het zich instellen op die nieuwe taak. Zij heeft het daarbij als een gemis en een probleem ervaren dat er (nog) geen algemene maatregel van bestuur is met voorschriften voor vergunninghouders die de door hen aan te leveren gegevens stroomlijnen.

De rapportages van de thematische onderzoeken zoals de Inspectie jeugdzorg deze tot nu toe heeft uitgevoerd, geven geen inzicht in het functioneren en de taakuitoefening van de afzonderlijke vergunninghouders. In het thematische onderzoek betreffende transparantie en kosten van het primaire proces (2004) is aandacht besteed aan ondermeer de in het buitenland betaalde vergoedingen. Bij dit onderzoek zijn ook gegevens over de nu van belang zijnde periode 1999 tot 2002 gebruikt. De inspectie constateerde dat door de weinig doorzichtige wijze van kostenbepaling in het buitenland en de beperkte vergelijkingsmogelijkheden niet te beoordelen was of er sprake was van het betalen van onevenredig hoge vergoedingen door vergunninghouders.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Dit "buitenlandse" deel van de financiële huishouding van de vergunninghouders moet worden onderscheiden van hun "binnenlandse" financiële huishouding. Het gaat in dat laatste geval om onder meer de jaarrekening en om het wettelijk verbod voor vergunninghouders om winst te maken (onderwerpen waarvoor het overheidstoezicht zal teruggaan naar het ministerie van Justitie).

<sup>6</sup> *Evaluatieonderzoek Wobka*. Een evaluatieonderzoek naar de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie, Woerden, juli 2004.

<sup>7</sup> Tussen Transparantie en Wettelijke Eis, Inspectie jeugdzorg, mei 2004, Hfst. 1, Conclusies.

Alles bijeen is waar het betreft de buitenlandse betrekkingen van Meiling (en de andere vergunninghouders) in 1995 - 2002 het bereik van het toezicht beperkt geweest. De gekozen wijze van toezicht houden na 1998, door middel van het uitvoeren van thematische onderzoeken, kan ertoe leiden dat gedurende een reeks van jaren geen (nadere) aandacht wordt besteed aan de buitenlandse betrekkingen van de betreffende vergunninghouders. Hiervoor is opgemerkt dat uit een oogpunt van het risico op fraude en andere onregelmatigheden dit aspect van het werk van de vergunninghouders van wezenlijk belang is voor de kwaliteit van dat werk als geheel. Daarom moet worden geoordeeld dat dit aspect in het toezicht ten onrechte onderbelicht is gebleven. In zoverre is het toezicht onvoldoende geweest.

Hierna, onder IV.2. en 3., zal nader, en meer in het algemeen, worden ingegaan op eisen die aan de toezichthouder gesteld mogen worden.

### III. Deelvraag B: signalen over onregelmatigheden/tekortkomingen?

#### 1. Bevindingen

##### *a. Het ministerie van Justitie*

Het ministerie van Justitie heeft, voorzover is op te maken uit het postregistratiesysteem en de archieven en dossiers, in de periode 1995 tot en met 2002 geen schriftelijke signalen ontvangen die duiden op onregelmatigheden in India of op tekortkomingen bij Meiling waar het betreft adopties uit India, anders dan de hierna genoemde klachten.

In het onderzoek kon worden vastgesteld dat in de periode 1995-2002 door het ministerie van Justitie geen (ambts)berichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn ontvangen, noch van de ambassade in New Delhi of het Nederlandse consulaat-generaal in Mumbai<sup>8</sup>, over mogelijke misstanden in India in verband met adoptie.

Vergunninghouder Wereldkinderen heeft na twee adopties (1990 en 1994) uit het tehuis van Malaysian Social Services besloten niet meer met dat tehuis te werken, omdat zij van mening was dat die organisatie niet betrouwbaar was. Wereldkinderen heeft in een brief aan de minister van Justitie van 24 mei 2007 aangegeven dat dit destijds aan het ministerie van Justitie is gemeld. Deze melding zou mondeling zijn gebeurd. Het ministerie van Justitie heeft geen schriftelijke vastlegging van zo'n melding kunnen vinden. In briefwisselingen tussen het ministerie van Justitie en Meiling noch in inspectierapporten is een referentie aan de melding van onbetrouwbaarheid van MSS aangetroffen.

In de betreffende periode hebben wel enkele klachten van adoptiefouders over Meiling het ministerie bereikt. Daarin werd aangevoerd dat Meiling onvoldoende controle zou hebben uitgeoefend op de medische achtergrond van het betreffende kind.

Het ministerie heeft Meiling vervolgens gevraagd zich te verantwoorden. Meiling zegde toe de desbetreffende controle in het zendende land te verscherpen. Uit de klachten blijkt echter niet van mogelijke onregelmatigheden in het buitenland.

##### *b. Media*

In 1997 geeft prof. dr. R.A.C. Hoksbergen in een televisieprogramma uiting aan zijn zorgen over de adoptiebemiddeling. Het betrof hier met name problemen in verband met matching en nazorg. Met betrekking tot het buitenland roert hij daarbij geen voor het ministerie nieuwe problemen aan. Verder is niet gebleken van berichten in de Nederlandse media in de periode 1995-2002 over (mogelijke) misstanden of onregelmatigheden in India of met betrekking tot Meiling die destijds bijzondere aandacht van het ministerie van Justitie zouden hebben verlangd.

In Indiase media is in de periode 1995 tot en met 2002 wel aandacht geweest voor misstanden met betrekking tot adoptie, zo blijkt uit een in dit deelonderzoek verkregen omvangrijk dossier. Berichten in dat kader over Malaysian Social Services zijn daarin echter niet gevonden. In 2002 heeft een lid van het Europees Parlement aan de Europese Commissie een vraag gesteld over vertragingen in de adoptie van kinderen uit Andhra Pradesh. In het antwoord, van 12 juli 2002, is verwezen naar adoptieschandalen in Orissa, West Bengalen, Tamil Nadu en Andhra Pradesh waarmee India in 2001 werd geconfronteerd. In dit verband is verder nog opgemerkt dat CARA verklaringen van geen bezwaar had afgegeven ondanks duidelijke onregelmatigheden in de adoptieprocedure.<sup>9</sup>

##### *c. Adoptiewereld*

In de aanloop naar het Haags Adoptie Verdrag (1993), de ratificatie ervan (1998) en de implementatie in de Nederlandse wetgeving (1998), is in de adoptiewereld uitgebreid aandacht besteed aan handel in adoptiekinderen en de relatie met hoge vergoedingen die in verband met adoptie worden betaald. In dit

---

<sup>8</sup> Waaronder o.a. het consulaat (met een honorair consul) van Chennai ressorteert.

<sup>9</sup> PbEU, 2003, C192E/49.

deelonderzoek zijn echter geen signalen uit die periode aangetroffen die wijzen op specifieke risico's voor de door de Nederlandse vergunninghouders gebruikte kanalen.

## 2. Conclusie; beoordeling

In de periode 1995 tot en met 2002 zijn er, voor zover in dit deelonderzoek kon worden vastgesteld, op het ministerie van Justitie geen signalen binnen gekomen over de adoptiesituatie in India en over het functioneren van Meiling in relatie tot haar buitenlandse betrekkingen, en die in India meer in het bijzonder, die aanleiding zouden moeten hebben gegeven tot actie, met name in de richting van Meiling.

Verder is niet gebleken dat er in de periode 1995 tot en met 2002 bij het ministerie van Justitie anderszins informatie en kennis bestonden over onregelmatigheden/misstanden in India, gezien in relatie tot Nederlandse adoptiekanalen, die toen aanleiding hadden moeten vormen voor nadere actie. Verder is niet vastgesteld dat er in die periode in Nederland specifieke signalen zijn geweest over mogelijke onregelmatigheden/misstanden in India die toen aanleiding hadden kunnen of moeten geven voor het ministerie van Justitie tot ambtshalve onderzoek.

Deze conclusie betekent dat, voorzover dit deelonderzoek strekt, er geen reden is om te oordelen dat het ministerie van Justitie is tekort geschoten in de reactie waarop de tweede onderzoeksvraag het oog heeft.

## IV. Beschouwing

Dit deelonderzoek was gericht op de beantwoording van de twee onder I. weergegeven vragen van de minister van Justitie. Van verschillende kanten is informatie ontvangen die een ruimer bereik heeft dan de focus van deze twee vragen. Mede daardoor heeft dit deelonderzoek tevens enig zicht gegeven op de context waarbinnen deze vragen moeten worden gezien.

Hieronder volgt een beschouwing mede naar aanleiding van de desbetreffende informatie. Voor de goede orde wordt daarbij aangetekend dat het op dit punt niet gaat om de uitkomst van gericht onderzoek en systematische verzameling van materiaal; veeleer betreft het indrukken. Voorzover het gaat om informatie over India, gaat het bovendien niet om een beschouwing die beoogt een oordeel te geven over Meiling.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat behoedzaamheid past bij het geven van stellige oordelen als die zijn gebaseerd op de bekende wijsheid achteraf. Het door de minister opgedragen onderzoek betreft de periode 1995 - 2002. Ontwikkelingen, inzichten en acties sindsdien zullen hopelijk bijdragen aan versterking van de kwaliteit van de interlandelijke adoptie, en het toezicht daarop.

### 1. Vergunninghouders en hun buitenlandse betrekkingen

Meiling is een vergunninghouder waarvan het werk geheel wordt verricht door vrijwilligers. Die situatie geldt voor bijna alle vergunninghouders. Vrijwilligerswerk betekent niet dat kan worden afgezien van eisen voor een professionele taakvervulling, die recht doet aan het belang van het kind, en wat daarmee samenhangt. Ook deze vrijwilligersorganisaties dienen daarom de vereiste professionaliteit voldoende te waarborgen, ten behoeve van de kwaliteit en de continuïteit van hun werk.

Ervaringskennis en sterke betrokkenheid zijn een belangrijk kenmerk van de vrijwilligers die zich inzetten voor een vergunninghouder voor interlandelijke adoptie; zij dragen bij aan de kwaliteit van diens taakvervulling. De nu door vrijwel alle vergunninghouders gerealiseerde ISO-certificering kan de kwaliteit van hun interne procedures bevorderen. Onderlinge afstemming tussen en samenwerking van vergunninghouders kunnen ten goede komen aan ieders taakvervulling. Van belang is ook het werken, door het ministerie samen met vertegenwoordigers van alle vergunninghouders, aan een nieuw kwaliteitskader.<sup>10</sup> Ook initiatieven in internationaal verband, zoals het tot stand brengen van een *Guide to Good Practice*<sup>11</sup>, met ondermeer eisen voor *Accredited Bodies*, kunnen daar aan bijdragen.

Het hier gerapporteerde deelonderzoek betreft één belangrijk facet van het werk van de vergunninghouders, namelijk dat van hun buitenlandse betrekkingen. Al eerder is opgemerkt dat het hier een kwetsbare flank betreft. Te allen tijde moet verzekerd zijn dat het belang van het te adopteren kind volstrekt voorop staat. Dit betekent onder meer dat geen enkele twijfel mag bestaan over de vrijwilligheid van de afstand, en dat het aanbieden van een kind ter adoptie niet vergezeld gaat van ongepast geldelijk voordeel voor hen die bij dat aanbod een rol spelen.

Interlandelijke adoptie betekent samenwerken met de partners en de autoriteiten in het betreffende land. Dit veronderstelt kennis bij de vergunninghouder over het land in kwestie: zowel de daar geldende wetgeving en procedures, als de omstandigheden waaronder aanbod tot adoptie tot stand komt. In dit verband is met name bij adoptie uit ontwikkelingslanden armoede in het land van herkomst een kwetsbaar punt. Deze armoede vereist alertheid op risico's van fraude, met name in verband met kinderhandel of corruptie. Bijzondere aandacht vragen daarom ook de betrouwbaarheid

---

<sup>10</sup> Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie (concept juli 2007).

<sup>11</sup> Guide to good practice under the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption: Implementation (Draft), Den Haag, augustus 2005.

van de buitenlandse contacten, en waarborgen inzake de bestemming en besteding van de gelden die in verband met de adoptie zijn of moeten worden afgedragen. Die aandacht dient niet alleen uit te gaan naar de omvang van de bijdrage die rechtstreeks samenhangt met de (kosten van de) adoptie. Daarnaast is er immers de zogenoemde projecthulpbijdrage, waarvoor eveneens moet gelden dat de integriteit van de bestemming en besteding ervan verzekerd moet zijn.

Interlandelijk samenwerken ten behoeve van adoptie betekent communicatie, en daarmee het vermogen om verschillen in taal en cultuur voldoende te overbruggen. Het veronderstelt het opbouwen van een voldoende mate van kennis over en vertrouwdheid met het land in kwestie. Dit alles stelt bijzondere eisen aan de kwaliteiten van de vertegenwoordigers van de vergunninghouder die de contacten onderhouden in het adoptieland.

Met het oog op eventuele contacten met de autoriteiten in het adoptieland verdient aandacht dat vergunninghouders weliswaar een erkenning hebben van de Nederlandse overheid, maar niet zelf de status hebben van overheidsinstantie. Niet de vergunninghouder, maar onder meer<sup>12</sup> de Nederlandse Centrale Autoriteit is de officiële gesprekspartner voor de autoriteiten in het betreffende land. Als private organisatie zijn de mogelijkheden van de vergunninghouder om de betrouwbaarheid van de contacten in het adoptieland te controleren nu eenmaal beperkt. In zoverre zal de vergunninghouder moeten kunnen vertrouwen op de Centrale Autoriteit van het Verdragsland in kwestie. En kan hij niet veel anders dan er op vertrouwen dat eventuele problemen in het betreffende land met corruptie ook in de sfeer van de overheid zich niet eveneens voordoen bij deze Centrale Autoriteit of bij andere betrokken overheidsinstanties. Voor zover nodig, zal hij zich in dit opzicht mede moeten kunnen verlaten op eventuele informatie van de betreffende diplomatieke en consulaire posten.

Dit deelonderzoek betreft adoptie uit India, sinds 2003 verdragsland. De Centrale Autoriteit in dat land is de Central Adoption Resource Authority (CARA). In het onderzoek is een omvangrijk pakket aan documentatie (zoals krantenknipsels over meerdere jaren, alsmede kopieën van documenten uit juridische/strafrechtelijke procedures) aangeboden over omstandigheden waaronder in India kinderen beschikbaar komen voor adoptie, en over gevallen van (mogelijke) fraude meer in het bijzonder. Ook de rol van CARA, alsmede kritiek op CARA, komen in deze documentatie aan de orde.

In dit deelonderzoek is niet gebleken (zie hiervoor, onder III.) dat informatie als hiervoor bedoeld uit India zelf, althans voor zover het gaat om (mogelijke) fraude en om Malaysian Social Services, destijds het ministerie van Justitie heeft bereikt. Aangenomen moet worden dat dit soort informatie evenmin vergunninghouder Meiling heeft bereikt.<sup>13</sup> Evenzo moet worden aangenomen dat zij evenmin de aandacht heeft getrokken van de Nederlandse ambassade in New Delhi, het Nederlandse consulaat-generaal in Mumbai en het Nederlandse consulaat in Chennai (die/dat anders immers reden hadden kunnen en moeten zien voor signalering naar de Nederlandse autoriteiten en naar Meiling).<sup>14</sup> Niet valt uit te sluiten dat bij Meiling en/of onze posten in India wel enige informatie als hiervoor bedoeld is binnengekomen. Als dat zo zou zijn, hebben zij daarin kennelijk geen aanleiding gezien om actie te nemen, naar moet worden aangenomen op basis van vertrouwen in de specifieke contacten/kanalen die werden gebruikt.

Met nadruk wordt opgemerkt dat de vraag of deze veronderstellingen juist zijn, en zo ja, of hier al dan niet reden bestaat voor het maken van verwijten, valt buiten de focus van dit deelonderzoek, nu dit is beperkt tot het ministerie van Justitie. Echter, hoe ook het antwoord zou luiden op deze vraag, werkelijk doordringen tot informatie als hier bedoeld in/uit het adoptieland, en het goed kunnen beoordelen van dit soort informatie, zou vergaande eisen stellen aan de desbetreffende vergunninghouder.

---

<sup>12</sup> Naast de betreffende diplomatieke en consulaire posten.

<sup>13</sup> Het handelen van Meiling is onderwerp van het eerste van de drie deelonderzoeken.

<sup>14</sup> Het derde van de drie deelonderzoeken is gericht op hetgeen zich heeft afgespeeld in India.

Het lijkt goed dat er nadere aandacht wordt gegeven aan de vraag hoever de eisen kunnen/mogen gaan die op dit punt in redelijkheid kunnen worden gesteld aan vergunninghouders, meer in het bijzonder als het gaat om een instelling wier werk (vrijwel) geheel wordt verricht door vrijwilligers, en, in het verlengde daarvan, wat deze eisen betekenen voor de organisatie en het functioneren van deze vergunninghouders.

Zoals opgemerkt, zijn de mogelijkheden in deze van de vergunninghouder begrensd, en zal deze zich in beginsel moeten kunnen verlaten op de oordelen van de bevoegde autoriteiten in het adoptieland. Voor de werkzaamheden van Meiling in India ging het dan om CARA.<sup>15</sup> Voorzover er reden zou zijn voor controle op de betrouwbaarheid van deze autoriteiten, zou dergelijke controle veeleer liggen op de weg van het ministerie van Justitie/de Nederlandse Centrale Autoriteit, in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

## 2. Consequenties voor het overheidstoezicht

De reden om de voorgaande beschouwing over de buitenlandse betrekkingen van de vergunninghouders hier op te nemen, is het belang van dit onderwerp voor de aard en de intensiteit van het overheidstoezicht op de vergunninghouders. Vertrekpunt en criteria voor dit toezicht zijn de waarborgen die ingevolge het VN-verdrag en het Haags Adoptieverdrag alsmede de Wobka in acht moeten worden genomen in het belang van het kind, en de eisen die in verband daarmee moeten worden nageleefd door de vergunninghouders. In het verlengde van deze eisen dient overheidstoezicht onder meer voldoende te zijn afgestemd op de aard van het betreffende veld, en op de risico's die zich daar kunnen voordoen.

Uit IV.1. kan worden afgeleid dat het werken door (vrijwilligers van) Nederlandse vergunninghouders in een ver land, met een taal<sup>16</sup> en cultuur en omstandigheden die ver af staan van die in Nederland, een risico kan betekenen dat de vergunninghouder niet te allen tijde de volstrekte zekerheid heeft dat de betrouwbaarheid van de partner ginds en/of van de aanbieder van een kind uit dat land voor interlandelijke adoptie buiten twijfel is. Het behoeft geen betoog dat een dergelijk risico het belang van het betreffende kind rechtstreeks raakt.

Deze omstandigheden stellen bijzondere eisen aan het overheidstoezicht op dit terrein, in verband met de genoemde verdragsrechtelijke en wettelijke plichten voor de Nederlandse Staat/overheid. Die eisen richten zich ook op de professionele kwaliteiten van de bij het toezicht betrokken medewerkers, en de aard, intensiteit en frequentie van hun contacten in het kader van hun toezichtrol naar de vergunninghouders. Dat toezicht zal er mede rekening mee moeten houden of sprake is van uitvoering van de interlandelijke adoptie door een vrijwilligersorganisatie. En het zal ook voldoende aandacht moeten besteden aan kwetsbare aspecten van interlandelijke adoptie, zoals risico's van fraude.

Naast het punt van de betrouwbaarheid van de buitenlandse contacten en van de juistheid van de gevolgde procedures, is zeker ook scherpe aandacht vereist voor de financiële transacties in verband met (voorgenomen) adoptie. Uit een oogpunt van fraudegevoeligheid gaat het dan met name om de omvang van verlangde vergoedingen, bezien in relatie tot wat gebruikelijk is en aanvaardbaar is te achten, en om te verifiëren of de vergunninghouder voldoende controle heeft uitgeoefend op de bestemming van de af te dragen gelden, zowel voor de adoptie zelf als in de vorm van projecthulp .

Uit een oogpunt van professionaliteit zullen ook medewerkers van de toezichthouder, om hun taak goed te kunnen vervullen, enige kennis moeten hebben van, en inzicht in cultuur en omstandigheden van de landen in kwestie.

---

<sup>15</sup> CARA was in die tijd nog niet een Centrale Autoriteit als bedoeld in het Haags Adoptieverdrag; dat werd CARA in 2003, toen India toetrad tot het Haags Adoptieverdrag.

<sup>16</sup> In India overigens ook Engels.

Voorzover dat verdragslanden zijn, moet het Nederlandse overheidstoezicht er in beginsel van kunnen uitgaan dat de autoriteiten<sup>17</sup> in die landen voldoende garant staan voor de kwaliteit van de procedures aldaar, en voldoende toezicht houden op de naleving van de eisen die op dit punt gelden. Dit neemt echter niet weg dat steeds in het oog zal moeten worden gehouden of en in hoeverre dat uitgangspunt aan risico onderhevig is, zoals in verband met mogelijke corruptie. In dat verband is, naast eventuele rechtstreekse contacten met de autoriteiten ter plaatse, een goed contact, via het ministerie van Buitenlandse Zaken, met de Nederlandse diplomatieke en consulaire posten in de betreffende landen van groot belang. Internationale civiele en administratieve samenwerking is een complex gebied, dat eisen stelt aan de beschikbare professionaliteit op dat punt bij het ministerie van Justitie. Dat geldt ook voor kennis op het gebied van internationale ontvoering van kinderen en de internationale civiele rechtshulp. Verder gaat het hier om een adequate inbedding van de betreffende taak in de departementale structuur. Ten aanzien van het toezicht geldt het eerder genoemde belang van de goede afstemming tussen hen die zijn belast met de toezichthoudende taak en de betreffende beleidsafdeling.

### 3. Kanttekeningen; doorlichting toezichttaak

Als de informatie die in dit deelonderzoek is verkregen over de organisatie en uitvoering van het toezicht door het ministerie van Justitie op de vergunninghouders, en in dit geval met name Meiling, wordt gezien tegen de achtergrond van hetgeen is opgemerkt onder IV.2., geeft dat aanleiding tot de volgende kanttekeningen.

Tot 1998 was het toezicht in handen van een tweetal ambtenaren van het Ministerie van Justitie zelf. Zij oefenden het toezicht uit op alle aspecten van de taakuitvoering door de vergunninghouder, zoals de financiën, organisatie, werkwijze en buitenlandse contacten. De overdracht van de toezichttaak naar de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming betekende althans tot 2002 eerder minder dan meer toezicht. Bovendien heeft het accent toen vooral gelegen op procedurele aspecten, en niet zozeer op een inhoudelijke beoordeling van de werkzaamheden. Het toezicht zoals het in dit onderzoek naar voren is gekomen, heeft daarmee niet alle verplichtingen van de vergunninghouder ingevolge de beide verdragen en de Wobka scherp in beeld gekregen. Niet gebleken is van enige bijzondere aandacht voor de geldstromen in verband met interlandelijke adoptie door Meiling vanuit India, in het bijzonder in verband met de eis van artikel 20, derde lid, van de Wobka, gezien in samenhang met artikel 21 van het IRVK, dat de plaatsing niet leidt tot ongepast geldelijk voordeel voor de betrokkenen. Verder is niet gebleken van enige ambtshalve informatieverzameling, eventueel mede via het ministerie van Buitenlandse Zaken en de betreffende posten, over de adoptiesituatie in de betreffende landen, meer in het bijzonder India. In zoverre was de toezichthouder op dit soort punten in hoge mate afhankelijk van de informatie van/via de vergunninghouders.

De focus van dit deelonderzoek was te specifiek om een goed zicht te krijgen op de vraag of de huidige toezichtinfrastructuur op dit terrein voldoende recht doet aan eisen van toereikendheid en professionaliteit zoals onder IV.2. bedoeld. In dit deelonderzoek is echter niet al op voorhand zichtbaar geworden dat op dit punt geen enkele reden zou bestaan voor bezinning en eventuele nadere actie.

Zoals al opgemerkt, zijn de afgelopen 5 jaar stappen gezet die zijn gericht op bevordering van de kwaliteit van de vergunninghouders, en op die van het overheidstoezicht. De berichten over mogelijke fraude met adoptie in India die aanleiding hebben gegeven tot het onderhavige onderzoek, evenals recente andere berichten in de media over kinderhandel in andere landen (zoals Guatemala), hebben ongetwijfeld bijgedragen aan het besef dat scherpe controle geboden is en blijft op de betrouwbaarheid van interlandelijke adoptie, en op de buitenlandse betrekkingen in dat verband. Op dit punt moet buiten twijfel zijn dat de toezichtstructuur, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, voldoende garanties bevat dat ons land ten volle recht doet aan zijn verdragsrechtelijke en wettelijke

---

<sup>17</sup> De Centrale Autoriteit (zoals in India CARA) in samenwerking met de justitiële autoriteiten.

verplichtingen. Daarbij moet worden aangetekend dat hoe het overheidstoezicht ook is ingericht, dit nooit de volstrekte zekerheid kan bieden dat misstanden zijn uitgesloten.

De toezichttaak wordt nu al weer 9 jaar uitgeoefend door de Inspectie jeugdzorg. Dat kan op zich reden geven voor een evaluatieve terugblik. Externe doorlichting van de bestaande structuur, in relatie tot eventuele voorgenomen maatregelen tot aanpassing, kan er aan bijdragen dat geen twijfel behoeft te bestaan aan de kwaliteit van het overheidstoezicht en aan de toereikendheid ervan, mede gezien vanuit de verdragsrechtelijke verplichtingen van de Staat.

Op het terrein van het overheidstoezicht is al enkele jaren sprake van een ontwikkeling die een zekere terugred en terughoudendheid impliceert van de overheid als toezichthouder.<sup>18</sup> Die benadering valt op zichzelf te rechtvaardigen voorzover zij recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van de onder overheidstoezicht gestelde. Voor het terrein van de interlandelijke adoptie verdient echter bijzondere aandacht in hoeverre de bedoelde ontwikkeling verenigbaar is met de eigen verantwoordelijkheid van de Staat ingevolge de beide meergenoemde verdragen.

Uit een oogpunt van de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de vergunninghouder en de overheid (het ministerie van Justitie) voor het waarborgen van de naleving van de eisen ingevolge de beide verdragen en de Nederlandse wetgeving, zou bij de hiervoor bedoelde evaluatie/doorlichting ook moeten worden betrokken hoe ver de vereisten mogen en kunnen gaan die moeten worden gesteld aan de vergunninghouder wat betreft zijn kennis over het betreffende adoptieland, en zijn informatieverzameling over de omstandigheden daar.

De in het kader van dit deelonderzoek verkregen informatie en inzichten geven aanleiding om een doorlichting/evaluatie als hiervoor bedoeld in overweging te geven.

#### 4. Enkele specifieke suggesties

Naast het hiervoor genoemde meer algemene advies, geeft dit deelonderzoek nog aanleiding tot de volgende drie specifieke suggesties:

- a. Ingevolge artikel 25 van de Wobka strekt het toezicht van de Inspectie jeugdzorg zich niet ook uit tot de naleving van het bepaalde in de artikelen 17a tot en met 17f. Het verdient aanbeveling op dit punt de Wobka aan te passen.
- b. Adequaat toezicht op de buitenlandse betrekkingen van de vergunninghouders is gebaat met regelmatige controle aan de hand van de gegevens die moeten worden geleverd krachtens artikel 20 van de Wobka, alsmede van de jaarverslagen en steekproeven uit de bemiddelingsdossiers.
- c. Bij de overgang van de Wobp naar de Wobka is, zonder aanpassing van de titels, de inhoud van de Regeling gegevens buitenlandse betrekkingen vergunninghouder interlandelijke adoptie verwisseld met die van de Regeling aanvraag vergunning bemiddeling interlandelijke adoptie. Deze verwisseling dient te worden hersteld.

---

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld de kaderstellende visie op toezicht, uit 2001.

## **BIJLAGE 1 Verantwoording werkwijze**

### 1. Aanvang

Aan het ministerie van Justitie is voorgesteld om een brief te sturen aan het 'adoptieveld' met het verzoek voor het onderzoek van belang zijnde informatie door te geven aan de onderzoekers. Op 27 juni 2007 is een dergelijke brief verzonden.

Enkele personen die onderzoek hebben verricht op het terrein van (interlandelijke) adoptie zijn per mail benaderd met een verzoek om relevante informatie.

### 2. Onderzoeksactiviteiten

Teneinde te kunnen vaststellen of het ministerie van Justitie schriftelijke signalen heeft ontvangen betreffende mogelijke onregelmatigheden in India of mogelijke tekortkomingen bij de Stichting Meiling, en zo ja welke, is het postregistratiesysteem van het ministerie op dit punt bevestigd betreffende ontvangen post in de periode 1995-2002. Mogelijk relevante stukken zijn bezien. Door het ministerie van Buitenlandse Zaken is op dit punt het postregistratiesysteem van zowel het eigen ministerie als dat van de ambassade in New Delhi en het consulaat-generaal in Mumbai bevestigd.

De bij het ministerie van Justitie aanwezige dossiers betreffende zowel Meiling als de andere vergunninghouders over de periode 1995-2002 zijn onderzocht, zowel ten aanzien van de toezichtactiviteiten als ten aanzien van eventuele signalen van onregelmatigheden.

De inspectieverslagen van alle vergunninghouders zijn geïnventariseerd en ook onderzocht.

### 3. Gevoerde gesprekken/contacten

In het kader van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met bestuursleden van Meiling, een ambtenaar van het ministerie van Justitie die in de periode 1995 tot en met 1998 was aangewezen om toezicht te houden op de uitvoering van de Wobp, het hoofd en een medewerkster van de Inspectie jeugdzorg, een journalist en een redacteur van het programma Netwerk, alsmede met iemand die enige jaren bezig is geweest met onderzoek naar adoptieschandalen in India. Met een academisch onderzoeker is telefonisch gesproken.

### 4. Ontvangen informatie

Van verschillende kanten is informatie ontvangen over de adoptiesituatie in India, over Meiling en over nationale en internationale initiatieven ter verbetering van de adoptiepraktijk. Ook het ministerie van Justitie en de Inspectie jeugdzorg verstrekten informatie.

## BIJLAGE 2 Wettelijk kader

### 1. Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind

Nederland is sinds 1991 partij bij het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK).

Uit artikel 21 van dit verdrag vloeien drie belangrijke eisen voort:

- a. de adoptie is in het belang van het kind;
- b. de bevoegde autoriteiten hebben bepaald dat de adoptie is toegestaan, gelet op de van toepassing zijnde wetten en procedures en op grond van alle van belang zijnde en betrouwbare gegevens;
- c. de plaatsing leidt niet tot ongepast geldelijk voordeel voor de betrokkenen.

De verdragsluitende staat moet waarborgen dat aan deze eisen wordt voldaan.

### 2. Haags Adoptieverdrag

Op 29 mei 1993 is tot stand gekomen het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie. Nederland is sinds 1998 partij bij dit Haags adoptieverdrag, India sinds 2003. De eisen die hiervoor genoemd zijn in verband met het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind zijn ook in dit verdrag opgenomen; op sommige punten iets concreter dan in het IVRK. De eisen die uit het verdrag voortvloeien, zijn opgenomen in de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie.

### 3. Nationale wetgeving

#### *a. Enkele eisen voor de vergunninghouder*

Op 1 oktober 1998 is, naar aanleiding van de totstandkoming van het Haags Adoptieverdrag, de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) in werking getreden. Deze wet kwam in de plaats van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen (Wobp).

Artikel 16, tweede lid, van de Wobka (en daarvoor: artikel 16, derde lid van de Wobp) bepaalt dat de aanvrager van een vergunning voor het bemiddelen in adoptie krachtens zijn doelstellingen bemiddelt in de gevallen dat de opnemng hier te lande van buitenlandse kinderen in het belang van deze kinderen kan worden geacht.

Artikel 17a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wobka bepaalt dat de vergunninghouder er op toe moet zien dat geen contact tussen de aspirant-adoptiefouders en de ouders van het kind wordt gelegd totdat vaststaat dat het kind voor adoptie in aanmerking komt, dat de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de opnemng van het kind door de aspirant-adoptiefouders en dat de vereiste toestemmingen van personen en instellingen in de staat van herkomst zijn verkregen.

Artikel 20, derde lid, van de Wobka (en daarvoor: artikel 20 van de Wobp) bepaalt dat de vergunninghouder geen onevenredig hoge vergoedingen betaalt voor in verband met zijn bemiddeling verrichte diensten.

#### *b. Gegevensverstrekking ten behoeve van het toezicht op de vergunninghouder*

Op grond van nadere regels op basis van artikel 16 van de Wobka (en daarvoor: artikel 16 van de Wobp) dient een *aanvraag* om een vergunning waarbij erkenning wordt verleend voor de bemiddeling in interlandelijke adoptie ondermeer de volgende gegevens te bevatten:

- a. een nauwkeurige beschrijving van de wijze waarop de aanvrager zich ervan vergewist dat de opnemng van een buitenlands pleegkind in Nederland met het oog op adoptie in het belang van zodanig kind kan worden geacht.
- b. een opgave per land van de personen en instanties in het buitenland waarmee de aanvrager betrekkingen heeft in verband met de voorgenomen bemiddeling inzake de opnemng van

buitenlandse kinderen ter adoptie. Hieronder worden in ieder geval verstaan: gerechtelijke en andere bevoegde instanties, kindertehuizen, advocaten en andere personen en/of instellingen en organisaties welke bij de bemiddeling betrokken zijn.<sup>19</sup>

Sinds de inwerkingtreding van de Wobka moet een vergunning periodiek worden verlengd. Dat de hiervoor genoemde gegevens dan opnieuw moeten worden geleverd, was bij de eerste verlenging van de bestaande vergunningen, in 2000, nog niet vastgelegd.

Op grond van artikel 20, vierde lid, van de Wobka (en daarvoor: artikel 20 van de Wobp) dient de vergunninghouder ten behoeve van het toezicht gegevens te verstrekken betreffende zijn betrekkingen met instanties in het buitenland.<sup>20</sup>

Deze gegevens moeten ondermeer inzicht verschaffen in de aard en inhoud van de betrekkingen die de vergunninghouder onderhoudt met instellingen of instanties in het buitenland in verband met de bemiddeling bij de opnemingsprocedure ter adoptie van buitenlandse kinderen. Verder moeten eventuele werkafspraken met instanties of organisaties in het buitenland blijken uit de gegevens. Eveneens moeten nauwkeurige en voldoende gespecificeerde gegevens worden verstrekt over alle vergoedingen die door de bemiddelaar zijn betaald.

De vergunninghouder doet op grond van artikel 23, tweede lid, Wobka (en daarvoor: artikel 23 van de Wobp) jaarlijks verslag van zijn werkzaamheden, zowel in als buiten Nederland.

### *c. Toezichthouders*

Tot de inwerkingtreding van de Wobka zijn ambtenaren van het ministerie van Justitie belast geweest met het toezicht op de vergunninghouders (toezicht op de naleving van artikel 16 en 20 tot en met 23 van de Wobp). Sinds de inwerkingtreding van de Wobka, op 1 oktober 1998, is de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (thans: Inspectie jeugdzorg) belast met het toezicht op de naleving van de artikelen 16 en 20 tot en met 23 van de Wobka. De Wobka voorziet niet in toezicht op de naleving van het bepaalde in de artikelen 17a tot en met 17f van de Wobka.

---

<sup>19</sup> Wobp: Beschikking vaststelling gegevens ter beoordeling van aanvraag vergunning Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen.

Wobka: Regeling gegevens buitenlandse betrekkingen vergunninghouder interlandelijke adoptie.

<sup>20</sup> Wobp: Besluit gegevens door vergunninghouder te leveren over relaties met buitenland Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen.

Wobka: Regeling aanvraag vergunning bemiddeling interlandelijke adoptie.