
December 2019

Den internationale adoptionsformidling i Danmark

- en undersøgelse af
bæredygtige alternativer til
den nuværende struktur



Ankestyrelsen

ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1	INDLEDNING	5
1.1	Formål	6
1.2	Struktur og fremgangsmåde	9
1.3	Nuværende rammer	13
1.4	Udviklingen i formidlingsbilledet	19
KAPITEL 2	SAMMENFATNING	23
2.1	Finansiering og organisering	23
2.2	Sikkerhed for kommende og nuværende ansøgere	30
2.3	Tilsynet	30
2.4	Adoptionsrelateret hjælpearbejde	32
2.5	PAS	33
2.6	Overvejelser om sammensætningen af undersøgelsens elementer	34
KAPITEL 3	FINANSIERING	36
3.1	Overvejende gebyrfinansiering (privat organisation)	37
3.2	Overvejende statslig finansiering (privat organisation)	42
3.3	Overvejende statslig finansiering (statslig myndighed)	48
3.4	Sikkerhed for nuværende og kommende ansøgere	54
KAPITEL 4	ORGANISERING	56
4.1	Formidlingen organiseres fortsat i en privat organisation	56
4.1.1	Sikkerhed for nuværende og kommende ansøgere	58
4.2	Formidlingen forankres i en statslig myndighed	60
4.2.1	Sikkerhed for nuværende og kommende ansøgere	67
4.3	Individuelle adoptioner med statslig bistand	71
4.4	Ændret ansvarsfordeling mellem den formidlende organisation og centralmyndigheden	76
KAPITEL 5	TILSYN	80
5.1	Erfaringer fra det økonomiske tilsyn	81
5.2	Det økonomiske tilsyn i en ændret	

finansieringsstruktur	82
5.3 Erfaringer fra tilsynet med formidlingen	85
5.4 Tilsynet med formidlingen i en ændret struktur	89
KAPITEL 6 ADOPTIONSRELATERET HJÆLPEARBEJDE	92
6.1 Nuværende regler og praksis	93
6.2. Internationale retningslinjer	95
6.3 Udmøntning af de internationale retningslinjer	98
6.4 Erfaringer fra tilsynet	99
6.5 Overvejelserne bag ændrede regler	101
6.6 Forslag til fremadrettede retningslinjer	103
KAPITEL 7 POST ADOPTION SERVICE (PAS)	105
7.1 Det eksisterende PAS-tilbud i den formidlende organisation	106
7.2 Rækkevidde	108
7.3 Finansiering	109
7.4 Tilrettelæggelse i en uændret formidlingsstruktur	110
7.5 Tilrettelæggelse i en statslig formidlingsstruktur	111

KAPITEL 1

Indledning

Helt fra begyndelsen har den internationale adoptionsformidling i Danmark været gebyrfinansieret og udført med bistand fra en privat organisation underlagt myndighedernes kontrol. I 1964 fik den første organisation 'Dansk Hjelpeorganisation for Glemte Børn' tilladelse fra Justitsministeriet til at formidle børn til adoption fra udlandet til Danmark, og yderligere to andre organisationer fik efterfølgende tilladelse til at yde hjælp til danske familier, der ønskede at adoptere fra udlandet.

Hvor ansvaret for den nationale adoptionsformidling i 1976 blev overført fra Mødrehjælpen til Adoptionsnævnet, er den internationale adoptionsformidling forblevet i sin oprindelige struktur, hvor formidlingsarbejdet er drevet af private aktører og hovedsageligt finansieret af de midler, adoptivfamilierne har betalt til den private adoptionsformidlende organisation.

Tilrettelæggelsen af den internationale adoptionsformidling er dog gennem årene blevet drøftet i forbindelse med generelle overvejelser om adoptionsområdet og struktur. Senest blev der i oktober 2014 truffet beslutning om fortsat at delegere ansvaret for formidlingsopgaven til en privat organisation, og der blev for første gang truffet beslutning om at yde et direkte statsligt tilskud til den adoptionsformidlende organisation, der dog fortsat er overvejende gebyrfinansieret. Herefter har én organisation – Danish International Adoption (DIA) - haft tilladelse til at yde formidlingsbistand.

Antallet af internationale adoptioner og antallet af danske ansøgere, der ønsker at adoptere internationalt, befinder sig i dag på et historisk lavt niveau. I 1973 blev over 600 børn adopteret fra udlandet til Danmark. Herefter blev der årligt gennemført 400-500 af denne type adoptioner indtil 2011, hvor der for første gang siden 1970 blev adopteret mindre end 350 børn fra udlandet til Danmark.

Antallet adoptioner er herefter fortsat med at falde. I 2018 blev 64 børn adopteret fra udlandet til Danmark. Parallelt med denne udvikling er antallet af godkendte ansøgere, der ønsker at adoptere barn fra udlandet, også reduceret fra flere hundrede årlige tilmeldinger til 48 nye tilmeldinger i 2018.

DIA har i 2018 gjort de ansvarlige adoptionsmyndigheder i Danmark opmærksomme på, at denne udvikling udfordrer organisationens drift. Aftalepartierne bag satspuljeaftalen for 2019 besluttede derfor at iværksætte en undersøgelse af, i

hvilken økonomisk bæredygtig struktur den internationale adoptionsformidling i Danmark vil kunne fortsætte.

Denne rapport viser undersøgelsens samlede resultater. Rapporten kan danne grundlag for en drøftelse af, om den finansieringsform og struktur, der gennem de sidste 55 år i store træk har været definerende for tilrettelæggelsen af den internationale adoptionsformidling, fortsat vurderes at være den bedst egnede i den aktuelle kontekst, hvor international adoption ikke længere kan antages at udgøre en af de primære alternative familiedannelsesformer, men i højere grad fremstår som en niche-løsning i det samlede billede af tilbud og muligheder, der er tilgængelige for danske familier.

1.1 FORMÅL

Det fremgår af kommissoriet¹ for undersøgelsen, at undersøgelsen skal

”afdække, hvilke alternativer der findes til den nuværende struktur på området, herunder hvilken grad af statslig involvering – faktisk og/eller økonomisk – dette vil forudsætte. Det bæredygtige element i undersøgelsen knytter sig særligt til muligheden for at gøre formidlingen mindre afhængig af antallet af adoptioner, og formindske påvirkningerne fra det varierende antal ansøgere og andre variable faktorer i formidlingen.”

Undersøgelsen beskriver, hvilke alternative formidlings- og finansieringsstrukturer der vurderes at være økonomisk bæredygtige og mulige at realisere inden for rammerne af Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner (herefter konventionen) og hovedhensynene bag den politiske aftale af 2. oktober 2014 om et nyt adoptionssystem i Danmark². Undersøgelsen berører også, hvordan der i overgangen til et eventuelt nyt system skabes tilstrækkelig tryghed og sikkerhed for nuværende og kommende ansøgere.

Myndighedernes tilsyn med den adoptionsformidlende organisation og samarbejdet mellem tilsynsmyndigheden og organisationen var et centralt punkt i den politiske aftale fra 2014. I 2014 blev det besluttet at videreføre formidlingen i en samarbejdsmodel. Samarbejdsmodellen skulle skabe et samspil mellem organisationens og myndighedens kompetencer, der blandt andet indebærer et fokus på

¹ Kommissoriet med tilhørende bilag kan læses i bilag 1

² Den politiske aftale fra 2014 med tilhørende bilag kan læses i bilag 1

forbedringspotentialer i opgavevaretagelsen. Organisationens ekspertise og erfaring med formidlingsopgaven blev koblet sammen med et tæt tilsyn fra en statslig myndighed. Tilsynsmyndigheden blev tildelt en rolle som garant for, at adoptioner fra udlandet sker til barnets bedste og på et juridisk og etisk forsvarligt grundlag i overensstemmelse med god praksis efter konventionen.

Med henblik på at sikre, at myndighedernes tilsyn med formidlingen i en eventuelt ny struktur fortsat lever op til de overordnede politiske hensyn bag aftalen fra 2014, indeholder undersøgelsen også en beskrivelse af tilsynet i samarbejdsmodellen, hvor de indvundne erfaringer fra tilsynet siden 2016 inddrages.

Det fremgår af den politiske aftale fra 2014, at det internationale arbejde skal danne grundlag og være retningsgivende for Danmarks fremtidige håndtering af dilemmaerne forbundet med adoption og hjælpearbejde. Undersøgelsen omfatter derfor også en vurdering af, om de nuværende rammer for den økonomiske støtte, som den formidlende organisation yder til myndigheder og organisationer i udlandet, kan fortsætte set i lyset af de internationale retningslinjer, der siden 2014 er blevet udviklet på området.

Endeligt inddrages spørgsmålet om, hvilke rammer der bør fastsættes for den hjælp, adopterede og deres familier modtager til at søge efter flere oplysninger om den adopteredes baggrund (Post Adoption Service – PAS)³. I dag fastlægges hjælpen af den formidlende organisation, der ikke opkræver betaling fra de personer, der søger hjælpen. Hjælpen er derimod finansieret af de gebyrer, som de ansøgere, der har en aktiv adoptionssag, betaler til organisationen. Da det har relevans for den økonomiske bæredygtighed i en fremtidig struktur, indeholder undersøgelsen en beskrivelse af hjælpen og de konkrete omkostninger.

De adopteredes mulighed for at søge efter biologisk slægt blev ikke særskilt drøftet i 2014. Der var dog politisk enighed om, at der skulle stilles krav til myndigheder og organisationer om løbende at have fokus på at sikre tilgængeligheden af oplysninger om den adopteredes baggrund.

³ Post Adoption Service (PAS) er en samlebetegnelse for bistand til adopterede, adoptanter og biologisk slægt efter adoptionen. Den formidlende organisation udbyder PAS i form af bistand til søgen efter biologisk slægt. I Danmark tilbydes herudover en lang række af PAS-tilbud, der omfatter rådgivning til adoptivfamilien og den adopterede.

Samspillet med evalueringen af den politiske aftale

Det fremgår af den politiske aftale fra 2014, at der efter en treårig periode fra aftalens ikrafttræden i 2016 gennemføres en evaluering af aftalens samlede konsekvenser. Aftalens hovedelementer omfatter:

- Organiseringen af den internationale adoptionsformidling
- Akkreditering og tilsyn
- Krav til udenlandske samarbejdsparter
- International adoption og hjælpearbejde i udlandet
- Godkendelse af kommende adoptivforældre
- Støtte til adoptivfamilien
- Åbenhed i adoptionen
- Indsamling og formidling af viden

Da strukturen for den internationale adoptionsformidling udgør genstandsfeltet for nærværende undersøgelse, foretages der ikke en særskilt evaluering af organiseringen.

For så vidt angår den del af den politiske aftale, der vedrører tilsynet med formidlingen og reglerne for adoptionsrelateret hjælpearbejde i udlandet, fremgår det af bilag 1 til kommissoriet for undersøgelsen, at evalueringen af rammerne for og tilsynet med adoptionsformidlingen skal indeholde en gengivelse af Ankestyrelsens erfaringer og observationer gennem de tre år, det eksisterende adoptionssystem har fungeret, samt de undersøgelser og andre tiltag, der er iværksat som følge af den politiske aftale fra 2014 og tilsynet. Evalueringen skal færdiggøres samtidig med nærværende undersøgelse, således at den bidrager til at danne et faktisk grundlag for at afdække mulighederne for at sikre et bæredygtigt formidlingssystem.

De underelementer i undersøgelsen, der vedrører tilsynet og den adoptionsrelaterede støtte, tager udgangspunkt i evalueringens konklusioner. Konklusionerne er i hovedtræk gengivet i undersøgelsen, mens evalueringen i sin helhed kan læses i en særskilt publikation⁴.

Det bemærkes, at evalueringen af den del af aftalen, der vedrører adoptivfamiliens forhold forventes færdiggjort i begyndelsen af 2020.

⁴ Evalueringen af adoptionsformidlingen og tilsynet kan læses i sin helhed i bilag 2

1.2 STRUKTUR OG FREMGANGSMÅDE

I undersøgelsen er bæredygtigheden i et fremtidigt system beskrevet ud fra tre parametre – økonomisk, strukturel og faglig bæredygtighed.

En økonomisk bæredygtig struktur for den internationale adoptionsformidling er i undersøgelsen defineret som en struktur, hvis økonomiske driftsgrundlag kan bære det nuværende lave antal ansøgere og adoptioner og er robust ved et fortsat fald i formidlingen.

Den strukturelle bæredygtighed er belyst ud fra et hensyn om at skabe de mest stabile rammer for formidlingsopgaven, uanset hvorledes adoptionsområdet i fremtiden vil udvikle sig.

Den faglige bæredygtighed retter sig mod at identificere, hvorledes det sikres, at adoptionerne fra udlandet til Danmark gennemføres til barnets bedste på et fagligt, juridisk og etisk forsvarligt niveau.

Henset til opdraget for undersøgelsen, hvorefter der skal afdækkes muligheder for fortsat at have et egentligt formidlingssystem, beskæftiger undersøgelsen sig kun meget begrænset med beskrivelsen af en minimumsløsning, der sikrer, at Danmark lever op til sine konventionsretlige forpligtelser på adoptionsområdet, men hvor der ikke stilles et formidlingssystem til rådighed.

Et ændret system for den internationale adoptionsformidling kan opbygges på flere forskellige måder og sammensættes af forskellige elementer. Undersøgelsen beskriver ikke et samlet alternativ til et nyt system. De enkelte hoved- og underelementer kan kombineres på forskellig vis. Undersøgelsen er således bygget op omkring to hovedelementer, finansiering og organisering, og tre underelementer, tilsyn, adoptionsrelateret hjælpearbejde og Post Adoption Service (PAS):

- Finansiering

Da det grundlæggende element i et økonomisk bæredygtigt fundament for formidlingen er finansieringsformen, belyses det først, hvilke finansieringsmetoder der er egnede til at sikre økonomisk bæredygtighed.

- Fortsat overvejende gebyrfinansieret formidling
- Primært statsfinansieret formidling
- Fuld statsfinansieret formidling

- Organisering

Dernæst beskrives det, hvordan formidlingen kan organiseres for i videst muligt omfang at understøtte den strukturelle bæredygtighed.

- Privat organisation
- Statslige aktører
- Individuelle adoptioner med statslig bistand
- Delt opgave- og ansvarsfordeling mellem statslige og private aktører

- Tilsyn

Med udgangspunkt i den politiske aftale fra 2014, de nye regler på adoptionsområdet i 2016 og de indvundne erfaringer fra tilsynet undersøges det herefter, hvordan tilsynet mest hensigtsmæssigt tilrettelægges og tilpasses med den faglige bæredygtighed for øje.

- Det økonomiske tilsyn i en ændret finansieringsstruktur
- Tilsynet med formidlingen i en ændret organisering

- Adoptionsrelateret hjælpearbejde

Dernæst belyses det, om den økonomiske støtte, der ydes i forbindelse med adoptionsformidlingen, bør fortsætte i sin nuværende form. Der tages afsæt i de praktiske erfaringer fra tilsynet og det internationale arbejde inden for dette felt.

- Post Adoption Service (PAS)

Afslutningsvist behandles indholdet i et eventuelt reguleret PAS-tilbud for internationalt adopterede og deres familier.

- Tilbuddets rækkevidde
- Finansieringsgrundlaget
- Ansvar for PAS-tilbuddet

Vidensindsamling

Som en central del af undersøgelsens vidensgrundlag har Ankestyrelsen løbende inddraget det danske adoptionsområdes hovedaktører i undersøgelsesarbejdet.

Ankestyrelsen har siden september 2018 holdt flere møder med DIA, hvor DIA har beskrevet organisationens overvejelser om et ændret system, og hvilke hensyn der efter DIA's opfattelse vil være vigtige at iagttage i undersøgelsesarbejdet. Styrelsen har også haft et møde med Udenrigsministeriet, hvor udstrækningen af Udenrigsministeriets eventuelle bistand i et fremtidigt formidlingssystem blev drøftet. Styrelsen har derudover været i dialog med Socialstyrelsen om tilsynet med et statsligt driftstilskud til DIA.

Herudover har Ankestyrelsen i marts 2019 sendt sine foreløbige overvejelser om undersøgelsens indhold i høring hos områdets aktører. I oktober 2019 foretog styrelsen en ny høringsrunde over undersøgelsens foreløbige konklusioner. Styrelsen har i det samlede høringsforløb modtaget bemærkninger fra Adoptionsnævnet, Civilstyrelsen, DIA, Erhvervsstyrelsen, Familieretshuset og Udenrigsministeriet. Bemærkningerne er indarbejdet i undersøgelsens resultater, og der henvises visse steder i rapporten til konkrete indlæg. Aktørernes høringssvar er vedlagt i sin helhed som bilag til undersøgelsen⁵.

Kommissoriet for undersøgelsen blev i oktober 2019 sendt til adoptionsområdet's øvrige interessenter. Ankestyrelsen har modtaget bemærkninger fra ACT, Adoptionspolitisk Forum, Adoptionstrekanten, Bedsteforeningen, Foreningen Klip, Køreklubben og Åbenhed i Adoption. Derudover mødtes styrelsen i april 2019 med Adoption & Samfund, der har beskrevet sine overvejelser i et selvstændigt oplæg. De skriftlige bemærkninger er vedlagt som bilag til undersøgelsen⁶.

Bemærkningerne fra områdets aktører og interessenter har gjort styrelsen opmærksom på en række generelle overvejelser om den nuværende opgave- og ansvarsfordeling i relation til rådgivningen af kommende adoptanter, psykologfaglig PAS-rådgivning samt indsamling og formidling af viden om adoption. Da disse emner ikke knytter sig direkte til opdraget for undersøgelsen, vil de blive behandlet nærmere i den førnævnte evaluering af de initiativer fra den politiske aftale, der vedrører adoptivfamiliens forhold.

Ankestyrelsen har bedt konsulent- og revisionsfirmaet EY Nordic (EY) foretage en analyse af de økonomiske forudsætninger for at etablere en økonomisk bæredygtig struktur for den internationale adoptionsformidling. EY har analyseret den økonomiske soliditet og robusthed ved fremtidige forandringer i ansøgerantallet, samt de samlede omkostninger forbundet med forskellige forslag til en ny struktur. EY's analyse udgør grundlaget for en økonomisk sammenligning mellem forskellige former for finansiering og organisering af formidlingen. Hovedkonklusionerne fra EY's analyse er gengivet i kapitel 3.

EY's analyse tager udgangspunkt i DIA's regnskab for 2018. EY tager i sin analyse derfor forbehold for eventuelle uforudsete og væsentlige forandringer, der er indtruffet senere og ikke har været mulige for EY at inkorporere. De anførte omkostninger ved formidlingsopgaven og PAS-rådgivningen, der fremgår

⁵ Aktørernes høringssvar kan læses i bilag 3

⁶ Bemærkningerne fra områdets interessenter kan læses i bilag 4

af rapporten, skal derfor læses i lyset af dette forbehold. Det bemærkes, at DIA ikke finder organisationens omkostninger i 2018 dækkende for en beskrivelse af det reelle ressourcebehov til formidlingsopgaven⁷.

Den internationale organisation International Social Service⁸ (ISS), der besidder ekspertviden inden for området, har bidraget til undersøgelsens vidensgrundlag i form af en rapport, der tilvejebringer et internationalt perspektiv på, hvordan et fremtidigt formidlingssystem i Danmark vil kunne indrettes. I forbindelse med udarbejdelsen af deres rapport har ISS blandt andet interviewet Adoptionsnævnet, DIA, Familieretshuset og Ankestyrelsen telefonisk og afholdt møder med de enkelte aktører i Danmark. ISS' konklusioner er indarbejdet i undersøgelsens resultater, og der henvises visse steder i rapporten til konkrete konklusioner fra rapporten fra ISS. ISS' rapport kan læses i sin helhed i undersøgelsens bilagssamling⁹.

Med henblik på at indsamle viden om andre landes erfaringer med alternative måder at tilrettelægge finansiering og organisering af den internationale adoptionsformidling, har Ankestyrelsen været i kontakt med centralmyndighederne i Australien, Belgien, Frankrig og Island. I Island finansieres den internationale adoptionsformidling overvejende af statslige midler men udføres af en privat organisation. I Frankrig er formidlingen organiseret i både private organisationer og i en statslig organisation, mens Australiens adoptionsformidling alene varetages af myndighederne. I Belgiens flamske delstat er formidlingen organiseret i private organisationer med en udstrakt mulighed for også at adoptere med bistand fra den flamsk-belgiske centralmyndighed. De enkelte landes erfaringer er indgået som baggrundsoplysninger i Ankestyrelsens undersøgelsesarbejde.

Derudover har styrelsen indsamlet statistik fra Belgiens flamske delstat, Holland, Irland, Norge, Spanien, Sverige og Tyskland.

⁷ DIA har mere konkret oplyst, at organisationen mangler midler til at ansætte yderligere en jurist, hvis det nuværende niveau af tilsyn opretholdes, og at DIA ønsker ressourcer til et elektronisk sagsbehandlingsystem. Der henvises til bilag 3 for en nærmere beskrivelse af DIA's overvejelser.

⁸ International Social Service (ISS) i Geneve, arbejder med at fremme implementeringen af både FN's Børnekonvention og Haagerkonventionen om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner. ISS har deltaget ved udarbejdelsen af begge konventioner. Målsætningen for ISS/IRC er at fremme og forbedre rettighederne for børn, som befinder sig i situationer, hvor børnene er i risiko for at blive forsømt eller efterladt, samt børn hvor familiepleje eller navnlig adoption kan komme på tale.

⁹ ISS' rapport kan læses i bilag 5

1.3 NUVÆRENDE RAMMER

Det nuværende system for international adoptionsformidling er som tidligere beskrevet senest blevet politisk reguleret i 2014. Områdets regler og hovedaktører er med udgangspunkt i konventionen overordnet beskrevet nedenfor.

Haagerkonventionen om international adoption

Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner er det overordnede internationale regelsæt, der regulerer det internationale samarbejde om adoption og sætter en overordnet standard for adoptionsprocessens rammer og indhold¹⁰. I dag har 101 stater ratificeret konventionen, der trådte i kraft i Danmark den 1. november 1997.

Konventionen fastsætter rammerne for alle adoptioner, der finder sted på tværs af landegrænser. Det betyder, at Danmark som konventionsland er forpligtet til at sikre, at såvel internationale fremmedadoptioner, formidlet gennem DIA, som internationale stedbarns- og familieadoptioner foregår i overensstemmelse med konventionens principper.

Ifølge konventionen bør der være en struktur og et regelsæt, som kan understøtte, at konventionens principper følges i alle adoptionssager, så længe det er muligt at foretage en adoption fra udlandet til Danmark – eller fra Danmark til udlandet – uanset om der er tale om internationale stedbarns- og familieadoptioner eller internationale fremmedadoptioner.

Konventionens overordnede formål er, at

- opstille garantier for at sikre, at internationale adoptioner finder sted til barnets bedste og med respekt for de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i international ret,
- indføre et samarbejdssystem mellem de kontraherende stater med henblik på at sikre overholdelsen af disse rettigheder for derved at forhindre børnebortførelser, salg af eller handel med børn, og

¹⁰ Haagerkonventionen om international adoption iagttager FN's Børnekonvention, som Danmark tiltrådte i 1991, og som blandt andet fastslår barnets ret til beskyttelse, udvikling og medbestemmelse og opvækst i et familiemiljø. Der skal tages hensyn til bestemmelserne i FN's Børnekonvention ved forståelsen og fortolkningen af Haagerkonventionen. Børnekonventionens krav om hensyn til barnets bedste og grundlæggende rettigheder bliver dermed også vigtige hensyn i alle internationale adoptioner (p. 27, Helhedsanalyse af det danske adoptionssystem (del 1), udgivet af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, juni 2014) <https://sim.dk/media/13541/helhedsanalyse-af-det-danske-adoptionssystem-de-strukturelle-rammer-og-tilsynet.pdf>

- sikre de kontraherende staters anerkendelse af adoptioner, der gennemføres i henhold til konventionen.

Lovgivning, myndighedsstruktur og praksis skal således understøtte konventionens principper om, at international adoption

- skal være sidste udvej for barnet,
- skal være til gavn for barnet,
- kun sker på baggrund af en legal frigivelse af barnet til international adoption,
- kun gennemføres, hvis adoptionsansøgerne er fundet egnede til at adoptere og har modtaget den nødvendige rådgivning,
- følger subsidiaritetsprincippet om fortrin for en national løsning for barnet, og
- finder sted uden nogen form for uetisk økonomisk eller anden vinding

Det er obligatorisk for konventionsstaterne at etablere en centralmyndighed, der pålægges det overordnede ansvar for, at staten opfylder sine konventionsmæssige forpligtelser.

Centralmyndigheden skal blandt andet indgå i samarbejde og dialog med andre centralmyndigheder, informere andre centralmyndigheder om hvordan konventionen omsættes i praksis, i videst muligt omfang fjerne enhver hindring for konventionens anvendelse og fremme samarbejdet mellem de kompetente myndigheder og organisationer i de enkelte lande. Dette ansvar kan ikke delegeres til andre myndigheder eller organisationer.

Centralmyndigheden kan dog vælge at delegerer en række øvrige ansvarsområder og opgaver til andre myndigheder eller akkrediterede organisationer, så som ansvaret for at:

- forhindre utilbørlig økonomisk eller anden form for vinding,
- hindre enhver praksis, der er i strid med konventionens formål,
- indsamle, bevare og udveksle oplysninger om barnet og de kommende adoptivforældre i det omfang det er nødvendigt for at gennemføre adoptionen,
- facilitere, følge og fremme procedurer med henblik på at gennemføre adoptionen,
- fremme udviklingen af adoptionsrådgivning og Post Adoption Service, og
- tilvejebringe generelle rapporter om erfaringerne med international adoption til andre centralmyndigheder

Det er frivilligt, om et land ønsker, at formidlingsopgaven skal varetages af formidlende organisationer, eller om denne opgave skal varetages af staten. Det afgørende er, at der i konventionslandet er etableret et system, der kan sikre, at konventionens principper følges i internationale adoptionsager.

Danske regler for international adoptionsformidling

De danske myndigheder er underlagt konventionens bestemmelser og krav til international adoption. Derudover er den internationale adoptionsformidling i Danmark reguleret i adoptionsloven og adoptionsbekendtgørelsen, samt en række administrative forskrifter.

Adoptionsloven regulerer blandt andet adgangen til at give private organisationer tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har bopæl i Danmark og de overordnede krav til disse organisationer, samt rammerne for det tilsyn, de danske myndigheder skal føre med den internationale adoptionsformidling.

Adoptionsbekendtgørelsen regulerer den praktiske adoptionsproces, herunder betingelserne for at blive godkendt til at adoptere, behandlingen af matchningsforslag fra udlandet (når et barn fra udlandet bringes i forslag til ansøgere med bopæl i Danmark), og den formidlende organisations organisering og økonomiske tilrettelæggelse.

Vejledningerne på adoptionsområdet uddyber de materielle og processuelle krav, der følger af adoptionslovgivningen. Vejledningerne fungerer i det daglige som et arbejdsredskab for områdets aktører.

Den formidlende organisations adoptionsvirksomhed er reguleret nærmere gennem akkrediteringsvilkår, udstedt i medfør af adoptionsloven og aftalt mellem organisationen og Ankestyrelsen¹¹.

Opgave- og ansvarsfordeling mellem områdets aktører

Orådets hovedaktører er den adoptionsformidlende organisation, Familieretshuset og Adoptionssamrådene, Adoptionsnævnet, Ankestyrelsen og social- og indenrigsministeren. De enkelte aktører er pålagt forskellige opgaver og ansvarsområder, der tilsammen skal sikre, at de enkelte adoptioner gennemføres i overensstemmelse med de danske regler og konventionens principper. Neden for er de enkelte aktørers opgaver og ansvar i relation til den internationale adoptionsformidling nærmere beskrevet.

¹¹ DIA's akkrediteringsvilkår kan læses i bilag 6

Den adoptionsformidlende organisation

DIA blev etableret i 2015 gennem en sammenlægning af de to tidligere organisationer AC Børnehjælp og DanAdopt.

DIA er en selvejende non-profit organisation, der er organiseret som en privat erhvervsdrivende fond. DIA ledes af en frivillig, ulønnet bestyrelse, der er øverste myndighed for organisationen og fastlægger de økonomiske og etiske rammer for DIA's arbejde. Den daglige ledelse varetages af DIA's direktør.

DIA er akkrediteret af social- og indenrigsministeren til at yde adoptionshjælp til adoptionsansøgere med bopæl i Danmark. Akkrediteringen er udmøntet i de gældende akkrediteringsvilkår¹².

Hovedparten af DIA's indtægter udgøres af de gebyrer, organisationen modtager fra de ansøgere, der indgår en aftale med DIA om at modtage bistand til at få anvist et barn fra udlandet til adoption. DIA's gebyrer skal ifølge akkrediteringsvilkårene fastsættes, så de afspejler de udgifter, der er direkte forbundet med DIA's adoptionshjælpsvirksomhed i ind- og udland. Gebyret varierer, alt efter hvilket land ansøgerne ønsker at adoptere barn fra. I november 2019 lå gebyrerne i intervallet mellem 164.700 kr. og 293.100 kr., hvilket svarer til et gennemsnitsgebyr på 208.380 kr.

Herudover modtager DIA årligt et tilskud på 2 mio. kr. fra staten. Under hensyn til vigtigheden af stabilitet og robusthed i opgavevaretagelsen blev aftalepartierne i 2014 enige om fremover at understøtte opgavevaretagelsen i DIA via et årligt driftstilskud. Aftalepartierne var enige om at drøfte den økonomiske støtte til organisationen, hvis der skulle ske væsentlige ændringer i formidlingsbilledet. I 2018 blev der således ved statspuljeforhandlingerne afsat i alt 1,8 mio. kr. til yderligere driftsstøtte til DIA i 2019 og 2020 for at understøtteformidlingsarbejdet, mens det undersøges, hvordan der fremadrettet kan skabes en bæredygtig formidlingsstruktur.

DIA's kerneopgave er at formidle børn til international adoption i Danmark. DIA er såvel berettiget som forpligtet til at yde denne hjælp til ansøgere med bopæl i Danmark. DIA har aktuelt et samarbejde med myndigheder og organisationer i Bulgarien, Burkina Faso, Colombia, Filippinerne, Indien, Kina, Madagaskar, Sydafrika, Sydkorea, Taiwan, Thailand og Tjekkiet om international adoptionsformidling.

¹² ibid

Det er en grundlæggende forudsætning for DIA's arbejde, at der føres et tæt tilsyn med organisationens økonomiske forhold og formidlingsarbejde, og at organisation og tilsynsmyndighed har et tæt samarbejde.

Overordnet beskrevet er DIA ansvarlig for følgende opgaver:

- Behandling af konkrete adoptionssager
 - Vejledning af ansøgere gennem hele adoptionsforløbet
 - Klargøring af ansøgernes sag til det enkelte afgiverland
 - Ansvar for den samlede matchningsproces fra barnets sag modtages til ansøgers accept
 - Dokumenthåndtering før og efter adoptionen til Familieretshuset og myndigheder i afgiverlandet
 - Bistand til ansøgerne i forbindelse med hjemtagelsen
 - Indhentelse og videresendelse af opfølgingsrapporter efter adoptionen

- Samarbejdsrelationer i udlandet
 - Etablering af samarbejdsaftaler med autoriserede organisationer og myndigheder i udlandet om international adoption
 - Løbende opfølgning på samarbejdet i udlandet
 - Økonomisk støtte til samarbejdspartner i udlandet, hvor dette følger af samarbejdet

- Opbevaring af adoptionssager og PAS-tilbud
 - Opbevaring af afsluttede adoptionssager
 - Aktindsigt i adoptionssager
 - Rejser til afgiverlandet efter adoptionen
 - Kontaktetablering til børnehjem eller biologisk slægt
 - Bistand til at søge nye oplysninger

Familieretshuset og Adoptionssamrådene

Familieretshuset behandler alle sager, hvor der søges om adoption, og har blandt andet ansvaret for at tilvejebringe oplysninger til Adoptionssamrådene, der i alle sager om fremmedadoption træffer afgørelse om ansøgernes godkendelse til at adoptere.

Når en ansøger er blevet godkendt og ønsker at adoptere barn fra udlandet, udarbejder Familieretshuset en rapport om ansøgerens forhold og sender rapporten til den adoptionsformidlende organisation, der sender rapporten til det land, ansøgeren ønsker at adoptere fra. Familieretshuset foretager også besøg i

adoptivfamilien efter adoptionen og udarbejder en rapport om besøget.

I relation til den internationale adoptionsformidling træffer Adoptionsrådet blandt andet afgørelse om, hvorvidt godkendte ansøgere generelle godkendelse kan udvides til at omfatte et konkret barn i forslag, og har en delegeret kompetence til at beslutte, om adoptionssagen kan fortsætte efter konventionens artikel 17c. Denne bestemmelse fastlægger, at centralmyndighederne i både afgiver- og modtagerstat skal have godkendt, at adoptionsprocessen kan fortsætte, før barnet overdrages i ansøgernes varetægt.

Hvis de foreliggende oplysninger om adoptionssagens behandling i barnets oprindelsesland giver anledning til tvivl, forelægger Adoptionsrådet sagen for Ankestyrelsen.

Adoptionsnævnet

Adoptionsnævnet blev oprettet i 1976 og er en uafhængig klage- og tilsynsmyndighed, der består af en formand og ni andre medlemmer, heraf fire medlemmer med lægelig sagkundskab (pædiatri, intern medicin, psykiatri og børne- og ungdomspsykiatri), en psykolog, en socialrådgiver, to lægmedlemmer samt en jurist fra Ankestyrelsen. Ankestyrelsen stiller sekretariatsbistand til rådighed for nævnet.

I sammenhæng med international adoptionsformidling behandler nævnet klager over Adoptionsrådernes afgørelser om ansøgernes godkendelse og fører tilsyn med samrådene. Nævnet kan også efter anmodning fra Ankestyrelsen afgive udtalelser om generelle eller konkrete forhold af betydning for Ankestyrelsens tilsyn med den adoptionsformidlende organisation.

Adoptionsnævnet stiller også sin faglige ekspertise til rådighed for Ankestyrelsen i forbindelse med vurderingen af, om adoptionssagen kan fortsætte efter konventionens artikel 17c, når der er bragt et barn i forslag fra udlandet. Nævnet har endvidere udpeget en række børnelæger, som har til opgave at vejlede ansøgere, der har fået bragt et barn fra udlandet i forslag.

I sager om national fremmedadoption har nævnet ansvaret for at matche barnet med den godkendte ansøger, der skønnes bedst egnet til at adoptere det konkrete barn. Nævnet fører en liste over alle godkendte ansøgere, der ønsker at adoptere nationalt.

Ankestyrelsen

Ankestyrelsen er udpeget af social- og indenrigsministeren som centralmyndighed efter konventionen og fungerer som øverste myndighed på det danske adoptionsområde.

Ankestyrelsen fører tilsyn med den adoptionsformidlende organisation og bestemmer med hvilke udenlandske myndigheder og organisationer, den formidlende organisation kan samarbejde om adoptionshjælp. Styrelsen skal også godkende adoptionsrelateret hjælpearbejde, der udgør 50.000 kr. eller mere. Styrelsen beslutter derudover også i bestemte sager, om en adoptions sag kan fortsætte efter konventionens artikel 17c.

Ankestyrelsen stiller psykologfaglig PAS-bistand til rådighed for alle adoptivfamilier og er ansvarlig for de adoptionsforberedende kurser og den obligatoriske rådgivning til adoptivfamilierne, før og efter de møder barnet i udlandet og rejser tilbage til Danmark som familie.

Social- og indenrigsministeren

I relation til international adoptionsformidling udpeger ministeren en centralmyndighed. Ministeren akkrediterer en privat organisation til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har bopæl i Danmark, og fastsætter nærmere regler for organisationens virksomhed. Ministeren bestemmer også, hvilke lande den adoptionsformidlende organisation kan tillades at yde adoptionshjælp i samarbejde med.

1.4 UDVIKLINGEN I FORMIDLINGSBILLEDET

Siden den politiske aftale i 2014 om rammerne for adoptionsformidlingen er antallet af godkendte adoptionsansøgere og antallet af internationale adoptioner i Danmark fortsat med at falde. Antallet af internationale adoptioner er i perioden 2013-2018 blevet reduceret med 63 %, og antallet af godkendte ansøgere er reduceret med 77 %.

Godkendelser, tilmeldinger og adoptioner 2013-2018

	Godkendte adoptions- ansøgere	Tilmeldinger national adop- tion (Adoptions- nævnet) ¹³	Tilmeldinger international adoption (DIA)	Internationale adoptioner (DIA)	Nationale adoptioner (Adoptions- nævnet)
2018	51	24	48	64	11
2017	57	20	48	79	21
2016	71	32	61	83	9
2015	76	36	72	97	6
2014	119	50	85	124	14
2013	224	45	173	176	22

DIA's sager 2015-2018

	Nye tilmeldinger	Familier, der har ac- cepteret matchningsforslag	Gennemførte adoptioner	Aktive sager ved årets ud- gang
2018	48	53	64	200
2017	48	79	79	255
2016	61	85	83	354
2015	72	90	97	506

Nærværende undersøgelse belyser ikke årsagerne til det faldende antal internationale adoptioner og godkendte ansøgere i Danmark.

Den parallelle udvikling på andre områder peger på, at danske familier i stigende grad anvender andre alternativer til familiedannelse. Statistik fra Sundhedsdatastyrelsen viser, at antallet af familier, der har fået hjælp via assisteret reproduktion, er steget. I 2016 blev der påbegyndt 3000 flere fertilitetsbehandlinger end i 2013, mens der i 2016 blev født mere end 700 flere børn via assisteret reproduktion end i 2013. Samtidig peger oplysninger fra mediereportager på, at antallet af forældreskaber gennem udenlandske surrogatforhold også er i fremvækst i Danmark.

DIA og Adoption & Samfund har peget på den nuværende godkendelsesramme, som en udslagsgivende faktor for et faldende antal ansøgere. Den generelle godkendelsesramme blev indført i 2016 som en del af den politiske aftale i 2014. Hensig-

¹³ Det faldende antal godkendte ansøgere vil på sigt også kunne medføre udfordringer for Adoptionsnævnets muligheder for at anvise danske børn til adoption. Nævnet har i oktober 2019 rejst en bekymring over, at et faldende antal ansøgere på ventelisten til national adoption, og et stigende antal børn til bortadoption, på sigt vil kunne føre til, at der ikke er tilstrækkeligt med familier til danske børn til bortadoption.

ten var at ændre den hidtidige godkendelsesramme, så den i højere grad afspejlede, at feltet af børn, der adopteres internationalt, i højere grad end tidligere er ældre børn og børn med særlige behov¹⁴. Godkendelsesrammen vil indgå i Ankestyrelsens evaluering, der vedrører adoptivfamiliens forhold som forventes færdiggjort 1. februar 2020.

Et fald i antallet af adoptioner fra udlandet og i antallet af ansøgere er ikke særligt for Danmark.

ISS beskriver i deres rapport, hvorledes antallet af internationale adoptioner globalt set er faldende gennem de seneste 15 år. I 1980'erne begyndte antallet af internationale adoptioner at stige frem til 2004, hvor der til de 12 største modtagerlande¹⁵ tilsammen blev gennemført mere end 43.000 internationale adoptioner. Herefter er antallet af adoptioner gradvist faldet og i 2017 adopterede de samme 12 modtagerlande tilsammen knap 28.000 børn internationalt.

Denne udvikling er ifølge ISS blandt andet forbundet med, at flere afgiverlande har tilsluttet sig konventionen, hvilket har medført en forbedring af adoptionssystemerne i disse lande. I flere afgiverlande er også de generelle levestandarder blevet forbedret, og antallet af nationale adoptioner er stigende, ligesom kvinders rettigheder flere steder er blevet styrket. Samtidig er profilen på de børn, der i dag frigives til international adoption, primært ældre børn, søskende og børn med særlige behov. Mange afgiverlande stiller flere krav til ansøgenes ressourcer og personlige forhold som eksempelvis tidligere ægteskab, biologiske børn og religiøse tilhørsforhold.

ISS bemærker, at antallet af ansøgere i modtagerlandene samlet set overstiger antallet af børn, der er frigivet til international adoption i afgiverlandene. Der ses dog ifølge ISS en stigende bevidsthed blandt ansøgerne om det ændrede globale formidlingsbillede, samt en bedre forståelse af, at adoption er et instrument, der har børnebeskyttelse som det primære formål, og at man som ansøger ikke har ret til at adoptere et barn. Eksempelvis er det mere tydeligt for ansøgerne, hvilke børn der frigives til international adoption, og der ses ifølge ISS en generel øget opmærksomhed i offentligheden på risikoen for ulovlig adfærd og ulykkelige adoptionsforløb, som for nogle ansøgere kan have medført et fravalg af adoption som en mulighed. Samtidig ses der ifølge ISS på globalt plan også

¹⁴ Inden ændringen i 2016 blev godkendelsesrammerne senest ændret i 2000

¹⁵ USA, Italien, Frankrig, Spanien, Tyskland, Canada, Sverige, Holland, Danmark, Schweiz, Australien og Norge (ISS rapport s. 7-8, bilag 5)

en fremvækst i anvendelsen af alternative familiedannelsesformer som surrogatforhold og assisteret reproduktion.

I flere modtagerlande ses der således ifølge ISS nogle af de samme udfordringer som i det danske system for international adoptionsformidling.

Udviklingen i antallet af adoptioner og ansøgere 2014 – 2018 i syv andre europæiske modtagerlande er gengivet nedenfor. Tallene viser i store træk den samme tendens som i udviklingen i Danmark, men i nogle lande ses en væsentligt mindre reduktion i antallet af ansøgere.

Antal internationale adoptioner 2014 - 2018

	Belgien ¹⁶	Holland	Irland	Norge	Spanien	Sverige	Tyskland	Danmark
2018	32	156	41	95	445	185	110	64
2017	59	210	53	127	539	240	158	79
2016	62	214	50	126	567	259	175	83
2015	71	304	82	132	799	336	208	97
2014	61	354	34	152	824	345	238	124

Antal godkendte ansøgere 2014 - 2018

	Belgien	Holland	Irland	Norge	Spanien	Sverige	Tyskland	Danmark
2018	391	281	53	89	Ikke oplyst	683	320	51
2017	398	361	68	104		747	313	57
2016	391	217	72	88		775	352	71
2015	388	332	86	178		850 ¹⁷	396	76
2014	455	346	106	203		1030	480	119

¹⁶ Tallene vedrører alene den flamske del af Belgien

¹⁷ Den svenske centralmyndighed for international adoption har oplyst, at tallet for 2015 er estimeret

Sammenfatning

I dette kapitel opsummeres undersøgelsens overordnede konklusioner, og de elementer, der belyses i undersøgelsen, sammenstilles i to forskellige kombinationer. Kombinationerne skal ses som eksempler på, hvordan et fremtidigt bæredygtigt formidlingssystem for internationale adoptioner kan udformes. Undersøgelsens elementer kan også sammensættes på andre måder, alt efter hvilket system der nærmere ønskes.

De to kombinationer, der opstilles, vurderes på hver sin måde egnede til at sikre følgende hovedhensyn i en ny bæredygtig struktur for international adoptionsformidling:

- Økonomisk bæredygtighed i form af en struktur, der i videst muligt omfang er uafhængig af et varierende antal adoptioner og ansøgere.
- Strukturel bæredygtighed, der giver sikkerhed for nuværende og kommende ansøgere.
- Faglig bæredygtighed, der skaber de bedste muligheder for at sikre, at adoptioner fra udlandet gennemføres til barnets bedste og på et juridisk, etisk og fagligt forsvarligt grundlag.

2.1 FINANSIERING OG ORGANISERING

Det er i undersøgelsen afsøgt, hvilken finansiering der er nødvendig for at sikre økonomisk bæredygtighed for den internationale adoptionsformidling.

For at undersøge bæredygtigheden af de forskellige former for finansiering, har EY udført en robusthedsanalyse, som anslår den forventede nødvendige finansiering i forskellige scenarier for udviklingen i antallet af ansøgere og adoptioner. Robusthedsanalysen omfatter både den nuværende organisering af formidlingen (en privat organisation) og en ændret organisering af formidlingen (statslig opgavevaretagelse).

Den nuværende finansieringsform

Den økonomiske robusthedsanalyse bekræfter, at den nuværende finansieringsform, hvor formidlingen primært er finansieret ved ansøgernes egenbetaling, men suppleret af et mindre statsligt driftstilskud på 2 mio. kr., ikke er økonomisk bæredygtig. Organisationens driftsgrundlag viser sig utilstrækkeligt ved det nuværende antal ansøgere og ser ud til at ville medføre et væsentligt underskud for organisationen ved fortsatte negative udsving i antallet af ansøgere.

Muligheden for at hæve adoptionsgebyrerne, så de reelle omkostninger dækkes, antages at medføre et yderligere fald i antallet af ansøgere og kan derfor ikke som et isoleret tiltag betragtes som en løsning på de økonomiske udfordringer, som et reduceret indtægtsgrundlag medfører.

Undersøgelsens resultater peger på, at de ressourcer, der som minimum er påkrævet i organisationen for at varetage formidlingsopgaven, alene kan nedjusteres til et vist niveau. Det lave antal af adoptioner medfører derfor, at formidlingen økonomisk set ikke kan hvile i sig selv i en overvejende brugerfinansieret struktur, medmindre gebyrerne løbende hæves markant eller antallet af ansøgere måtte stige.

På baggrund af den globale udvikling i antallet af internationale adoptioner og de seneste års udvikling i antallet af danske ansøgere, vurderes det ikke realistisk, at indtægtsgrundlaget måtte blive forstørret gennem et stigende antal adoptioner eller ansøgere.

Mulige alternativer til den nuværende finansieringsform **Øremærket finansiering af særskilte opgaver**

Der er foretaget en robusthedsanalyse af en finansieringsform, hvor PAS, arkivdrift og generelle informationsopgaver, som ikke har direkte sammenhæng med adoptionsformidlingen, men varetages af den formidlende organisation, fremover finansieres særskilt ved et øremærket driftstilskud fra staten eller brugerbetaling.

Robusthedsanalysen viser, at et statsligt driftstilskud til særskilte opgaver eller særskilt brugerbetaling af PAS ikke er tilstrækkeligt til at sikre økonomisk bæredygtighed, da denne finansieringsform ikke ville medføre et tilstrækkeligt driftsgrundlag, med mindre antallet af ansøgere stiger.

Overvejende statslig finansiering

Robusthedsanalysen peger på, at der fremover vil være behov for, at staten subsidierer hovedparten af omkostningerne ved den internationale adoptionsformidling, hvis den skal være økonomisk bæredygtig.

Der er identificeret tre forskellige måder til at opnå en økonomisk bæredygtig formidling, der spænder fra en overvejende til en fuld statslig finansiering:

- a. Statstilskuddet dækker de omkostninger, som ikke dækkes af gebyrindtægterne.
- b. Statstilskuddet dækker alle faste omkostninger ved adoptionsformidling, der er uafhængige af antallet af formidlingsager, og gebyrerne fastsættes efter de om-

kostninger, der relaterer sig direkte til formidlingsopgaven.

- c. Fuld statsfinansiering af formidlingsopgaven.

Nedenfor refereres der til de tre finansieringsformer som henholdsvis model a), model b) og model c).

I model a) og b) vil det statslige driftstilskud ikke ligge fast, men følge udviklingen i antallet af formidlings-sager, da det vil skulle tilpasses løbende efter det budgetterede underskud. I model c) vil det statslige driftstilskud ikke være direkte forbundet med udviklingen i antallet af formidlings-sager, men vil skulle tilpasses i henhold til faste omkostninger ved adoptionsformidlingen, som må antages at ligge mere stabilt end omkostningerne forbundet med formidlingen af de aktuelle adoptions-sager.

Herudover har DIA tilvejebragt et selvstændigt forslag til en finansieringsform, hvor ansøgerne alene betaler de direkte og variable omkostninger, eksempelvis omkostninger forbundet med oversættelse og legalisering og andre sagsspecifikke udgifter, mens statens driftstilskud dækker alle øvrige omkostninger ved formidlingsopgaven. Staten vil også i DIA's forslag skulle dække hovedparten af de samlede omkostninger ved formidlingen.

Alle fire grader af statslig finansiering vil være egnede til at sikre økonomisk stabilitet for adoptionsformidlingen, uanset en fortsat variation i antal af ansøgere og formidlinger.

Organisering af formidlingsopgaven

I en undersøgelse af, hvordan et bæredygtigt formidlingssystem i Danmark bør udformes, er det også centralt at inddrage, hvordan en strukturel bæredygtighed bedst kan understøttes.

Formidlingen organiseres fortsat i en privat organisation

Hvis den nuværende organisering videreføres i et fremtidigt system, vil ansøgere, adoptivfamilier og adopterede fortsat have gavn af DIA's mangeårige ekspertise og erfaring med international adoptionsformidling og PAS, og samarbejdet med udlandet kan fortsætte uændret. Denne kontinuitet i formidlingsarbejdet er samlet set det stærkeste argument for fortsat at uddelegere ansvaret for at yde formidlingsbistand til en privat organisation. DIA har oplyst, at DIA også fremover ønsker at varetage opgaven, hvis det er muligt for organisationen inden for de vilkår og rammer, der besluttes.

Såfremt DIA på et tidspunkt i nær eller fjern fremtid ikke længere måtte finde det muligt at varetage opgaven, vil formid-

lingssystemet umiddelbart bryde sammen, da ingen andre aktører har kompetence eller erfaring med at yde formidlingsbistand eller har etableret samarbejde med udlandet om adoption. En formidlingsstruktur, hvor én privat organisation har et de facto-monopol på adoptionsformidlingen fra udlandet, skaber i sig selv en betydelig usikkerhed for ansøgerne, da formidlingssystemet afhænger af organisationens eksistens.

En fortsat organisering af formidlingen i en privat organisation vil derfor medføre et behov for at fastsætte konkrete rammer for, hvorledes myndigheder og organisation skal agere, så fremt organisationen må indstille sit virke.

Formidlingen forankres i en statslig myndighed

Alternativet til den nuværende organisering vil være at ændre ansvaret for formidlingsarbejdet til et myndighedsanliggende. På denne måde skabes der på lang sigt mere rammer for formidlingen, da formidlingsopgaven således varetages af en myndighed og ikke afhænger af private aktørers muligheder for at løfte opgaven.

Der er dog en betydelig usikkerhed forbundet med at omplace den internationale adoptionsformidling til en statslig myndighed, da der vil være tale om en ny og uprøvet struktur i dansk sammenhæng. Det er vanskeligt at forudse, hvilke konsekvenser en systemændring af denne karakter vil medføre for ansøgerne, herunder omfanget af kvalitetstab, tidshorizonten for en tilstrækkelig videns- og kapacitetsopbygning ved myndighederne og konsekvenserne for samarbejdsrelationerne i udlandet.

Individuelle adoptioner med statslig bistand

Undersøgelsen peger på, at en adgang for ansøgere til at kunne gennemføre individuelle adoptioner med statslig bistand, kan understøtte den strukturelle bæredygtighed. Individuel adoption med statslig bistand er en adoptionsform, hvor ansøgerne påtager sig en stor del af arbejdet med at tilvejebringe oplysninger om adoptionssystemet og reglerne i afgiverlandet. Staten skal godkende, at adoptionen kan antages at kunne gennemføres i overensstemmelse med konventionens principper og danske regler. Staten varetager også kontakten med myndighederne i afgiverlandet i løbet af adoptionsprocessen.

Hvis formidlingen varetages af myndighederne, vil disse adoptioner fungere som et supplement, da de giver ansøgerne mulighed for at gennemføre adoptioner fra udlandet uden et generelt samarbejde om adoptionsformidling med det konkrete land. Hvis formidlingen varetages af en privat organisation, vil adgangen til individuelle adoptioner herudover give ansøgerne et alternativ, hvis organisationen måtte ophøre.

Henset til opdraget for undersøgelsen – at skabe en bæredygtig struktur for en adoptionsformidling, der giver sikkerhed for nuværende og kommende ansøgere – er muligheden for alene at sikre en minimumsløsning i forhold til varetagelsen af formidlingsopgaven ikke i fokus for undersøgelsen. Det er dog muligt at anvende individuelle adoptioner med statslig bistand, som en minimumsløsning for formidlingen, sådan at der hverken er en privat varetagelse af opgaven, og heller ikke en statslig pendant til det system, der findes i dag. Med en sådan løsning kan internationale fremmedadoptioner gennemføres til Danmark i overensstemmelse med konventionen uden et formidlingssystem af samme karakter og udstrækning som det eksisterende.

Ændret ansvarsfordeling mellem organisation og centralmyndighed

Et alternativ til den nuværende organisering af formidlingen kan også være at ændre ansvarsfordelingen mellem centralmyndighed og organisation, således at centralmyndigheden overtager det direkte ansvar for samarbejdet med udlandet, mens den formidlende organisation fortsat vil være ansvarlig for behandlingen af de konkrete adoptionsager og PAS-bistand. Staten får det direkte ansvar for at sikre, at Danmark har et formidlingssamarbejde, der understøtter konventionens principper og sker på et juridisk, fagligt og etisk forsvarligt grundlag.

Ligesom i en statslig organisering vil det dog være usikkert om samarbejdet med DIA's nuværende samarbejdsparter i udlandet vil kunne fortsætte i en sådan organisering. Det er endvidere en forudsætning for denne organiseringsform, at centralmyndigheden og organisationen indgår i et tættere samarbejde, og at DIA indvilger i at fortsætte sin virksomhed i denne ramme.

Økonomiske konsekvenser ved en ændret finansiering og organisering

Om adoptionsformidlingen fremover organiseres i en privat organisation eller en statslig myndighed har som udgangspunkt ikke nogen betydning for den økonomiske bæredygtighed ved disse finansieringsformer. Det vil dog medføre forskelle i omfanget af statslige omkostninger, hvordan formidlingen organiseres.

Tabellen nedenfor giver et overblik over de samlede statslige udgifter og omfanget af ansøgernes egenbetaling på tværs af de identificerede alternative finansieringsformer i organisering i henholdsvis en privat organisation og en statslig myndighed.

Der er taget udgangspunkt i et scenarie med et årligt fald på 20 procent i antallet af adoptioner pr. år.

Finansieringsformen med øremærket finansiering af særskilte opgaver er ikke inkluderet i oversigten, da denne form som nævnt ikke er fundet egnet til at sikre adoptionsformidlingens økonomiske bæredygtighed.

Samlede udgifter til formidlingen ved et årligt fald på 20 % i antallet af formidlingsager

		Formidlingen forankres fortsat i en privat organisation			Formidlingen organiseres i en statslig myndighed		
		Model a)	Model b)	Model c)	Model a)	Model b)	Model c)
		Samme gebyrniveau som i 2018 for ansøgerne	Staten afholder de ikke-formidlingsbaserede omkostninger	Fuld statslig finansiering	Samme gebyrniveau som i 2018 for ansøgerne	Staten afholder de ikke-formidlingsbaserede omkostninger	Fuld statslig finansiering
Ansørgernes årlige egenbetaling (2018-niveau)	2019-2023	208.380 kr.	68.500 kr.	0 kr.	208.380 kr.	84.600 kr.	0 kr.
Gennemsnitsgebyr							
Statens samlede udgifter	2019	12,7 mio. kr.	17,7 mio. kr.	18,2 mio. kr.	11,4 mio. kr.	15,7 mio. kr.	16,7 mio. kr.
	2020	12,0 mio. kr.	16,0 mio. kr.	16,6 mio. kr.	10,5 mio. kr.	14,0 mio. kr.	14,8 mio. kr.
	2021	12,1 mio. kr.	15,4 mio. kr.	16,0 mio. kr.	10,4 mio. kr.	13,6 mio. kr.	14,0 mio. kr.
	2022	12,5 mio. kr.	15,3 mio. kr.	15,7 mio. kr.	10,7 mio. kr.	13,5 mio. kr.	13,6 mio. kr.
	2023	12,8 mio. kr.	15,1 mio. kr.	15,5 mio. kr.	10,8 mio. kr.	13,4 mio. kr.	13,2 mio. kr.

Der tages forbehold for, at beregningerne bag de anførte beløb i tabellen tager udgangspunkt i et estimat for omkostningsniveauet i henholdsvis en privat formidlende organisation og i en statslig formidlende myndighed.

Resultaterne må antages at indebære en stor grad af usikkerhed, henset til at der tale om et estimat, der bygger på DIAs udgifter og arbejdsopgaver i 2018, og henset til, at der for så vidt angår en statslige formidlingsmyndighed er tale om en ny struktur, som ikke har sit grundlag i faktiske omkostninger.

I tabellen er der desuden ikke medregnet omkostninger forbundet med en overgangsfase ved en eventuel ændring i finansieringen og organiseringen for formidlingen.

Betydning for ansøgerne

De identificerede mulige alternativer til den nuværende finansieringsform indebærer et større eller mindre omfang af brugerbetaling alt afhængig af hvilken finansieringsform, der måtte vælges. Det er således muligt at bibeholde et gebyr i samme niveau som i dag, hvor gennemsnitsgebyret udgør 208.380 kr. pr. adoption i model a). Alternativt kan gebyret dække færre eller mere specifikke omkostninger ved formidlingen og vil kunne udgøre 68.500 kr. eller 84.600 kr. alt efter hvilken grad af statslig finansiering, der måtte blive besluttet. Ved fuld statslig finansiering af formidlingen vil ansøgernes egenbetaling selvsagt udgå.

Hvis formidlingen i et fremtidigt system fortsat skal være finansieret delvist ved gebyrindtægter fra ansøgerne, peger undersøgelsens resultater på, at det vil være relevant at overveje, om større udsving i udgifterne til formidlingen vil skulle medføre en ændring af gebyrets størrelse eller en justering af omfanget af statslig finansiering. Det eksisterende statslige adoptionstilskud er ikke fratrukket ansøgernes egenbetaling i tabellen. Adoptionstilskuddet til adoptanter er fastsat til 54.640 kr. pr. adoption (2019-niveau).

Samlede statslige udgifter

De samlede statslige udgifter vil være lavere i en statslig organisering af formidlingsopgaven end i en privat organisation. Det fremgår eksempelvis af tabellen ovenfor, at de samlede statslige udgifter til formidlingen i 2019 – model a) – vil udgøre 12,7 mio. kr. ved forankring af formidlingen i en privat organisation og 11,4 mio. kr. ved en statslig organisering af formidlingen.

Dette skyldes, at en statslig organisering vil medføre en besparelse af de statslige omkostninger ved tilsynet. Ved beregningen af de statslige udgifter, hvis formidlingen fortsat forankres i en privat organisation, er omkostningerne til statens tilsyn indregnet. Omkostningerne til tilsynet er fastsat til 5,2 mio. kr. (2018-niveau).

Hvis omkostningerne ved tilsynet ikke var medregnet, ville resultaterne vise, at det anslås at være mere omkostningstungt at formidle internationale adoptioner i en statslig myndighed. Dette skyldes et generelt højere lønniveau i staten og forøgede omkostninger ved en række af de opgaver, som i en statslig organisering ville skulle varetages af Udenrigsministeriet.

Statens udgifter til adoptionstilskuddet til adoptanterne er også medregnet i de modeller, hvor der fortsat indgår en delvis egenbetaling, uanset om formidlingen organiseres i en privat organisation eller i staten.

2.2 SIKKERHED FOR KOMMENDE OG NUVÆRENDE ANSØGERE

Hvis ansøgernes gebyrer i et fremtidigt system reduceres eller bortfalder, er der risiko for, at ansøgerne vil sætte deres adoptionsforløb i bero fra beslutningen om at ændre graden af egenbetaling er truffet, til et nyt regelsæt er implementeret. Dette vil ikke alene kunne få negative konsekvenser for ansøgernes egen adoptionsproces, men også for samarbejdet med udlandet, der de facto ville blive reduceret eller sat i bero i en længere periode. Dette vil i sidste ende kunne have betydning for det formidlingstilbud, der vil være til rådighed for adoptionsansøgerne.

Såfremt en systemændring også indebærer en ændret organisering af formidlingsopgaven, vil der være et hensyn både til nuværende og kommende ansøgere, hvis adoptionsforløb skal påvirkes mindst muligt, hvilket blandt andet vil kræve vedligeholdelse af samarbejder, videns- og kompetenceopbygning, samt overførsel af sager til staten.

Omkostningerne til at imødegå de ovenfor nævnte udfordringer og varetage de beskrevne hensyn vil kunne være endog meget store, hvis der vælges en tilgang, hvor grundlæggende ændringer skal have mindst mulig indvirkning på det formidlingstilbud, der i dag stilles til rådighed, sådan at ændringerne så vidt muligt sker i form af en "1 til 1"-overførsel af opgaver og serviceniveau.

2.3 TILSYNET

Den politiske beslutning om at videreføre formidlingen i regi af en privat organisation, underlagt et tæt tilsyn, var baseret på ideen om en samarbejdsmodel. Man kobede organisationens ekspertise og erfaring med international adoptionsformidling, PAS, og samarbejdsrelationer i udlandet med en statslig myndighed, der fik tildelt rollen som garant for, at adoptioner fra

udlandet sker til barnets bedste og på et juridisk og etisk forsvarligt grundlag i overensstemmelse med god praksis efter konventionen, og med samtidigt fokus på forbedringspotentialer i opgavevaretagelsen.

Erfaringerne fra det eksisterende tilsyn med den internationale adoptionsformidling viser, at både den formidlende organisation og tilsynsmyndigheden har fundet de opgaver, der er forbundet med tilsynet, udfordrende. DIA har oplevet, at tilsynet udøves med en negativ påvirkning af organisationens aktiviteter og samarbejdsrelationer, at tilsynsmyndigheden ikke inddrager organisationens erfaringer og ekspertise i udøvelsen af tilsynet og undlader at dele væsentlig viden med organisationen. DIA ønsker, at opgave- og ansvarsfordelingen mellem myndighed og organisation i langt højere grad adskilles og præciseres, så de fremtidige rammer afspejler ønsket om en samarbejdsmodel og ikke en kontrolmodel.

Ankestyrelsen har som tilsynsmyndighed den opfattelse, at DIA har haft vanskeligt ved at acceptere rollefordelingen mellem organisation og myndighed, og de rammer tilsynet fastsætter for DIA's arbejde. Tilsynsmyndigheden har fundet det vanskeligt at skabe forståelse i organisationen for nye tilgange til formidlingsarbejdet, der ikke er direkte formuleret i regler og love, men beror på tilsynsmyndighedens fortolkning af konventionen og internationale retningslinjer.

Ankestyrelsen og DIA har således tilsammen ikke udløst samarbejdsmodellens fulde potentiale.

Erfaringerne fra det eksisterende tilsyn viser også, at tilsynets sanktionsmuligheder i praksis er begrænsede som følge af, at der alene eksisterer en enkelt adoptionsformidlende organisation med et de facto-monopol på adoptionsformidlingen.

Såfremt tilsynet også i en fremtidig struktur skal hvile på grundlaget for den politiske aftale fra 2014, kan det overvejes at justere den eksisterende tilsynsmodel. Undersøgelsen peger på, at forskellige tiltag, som for eksempel klare rammer mellem myndighed og organisation, fælles undervisning og udarbejdelsen af en årsplan, kan medvirke til i højere grad at sikre en fælles platform af viden og en fælles forståelse af opgaveløsningen med det formål at styrke samarbejdet mellem tilsynsmyndighed og den formidlende organisation.

En justering af den eksisterende tilsynsmodel vil dog ikke ændre på sanktionsmulighedernes begrænsninger.

Det økonomiske tilsyn med organisationen blev ved den politiske beslutning i 2014 skærpet med øgede krav til afrapporteringen om organisationens økonomi og løbende opfølgning fra tilsynet. Erfaringerne fra det økonomiske tilsyn med organisationen viser, at det førte tilsyn har været proportionalt og nødvendigt, men at organisationen finder det ressourcekrævende.

Hvis finansieringsgrundlaget for formidlingen ændres, så staten finansierer en større del af omkostningerne ved adoptionsformidlingen, må det overvejes, om et forhøjet driftstilskud medfører et behov for ændringer i tilsynet.

Undersøgelsen peger på, at det økonomiske tilsyn i en ny finansieringsstruktur for adoptionsformidlingen kan suppleres med en revidering af akkrediteringsvilkårene og en årsplan for organisationens arbejdsopgaver, som vil øge tilsynets kontrol med driftstilskuddets anvendelse. Der peges desuden på et behov for at fastsætte nærmere betingelser for at udbetale og eventuelt tilbageholde driftstilskuddet.

Der kan endvidere være behov for at sikre, at organisationen justerer sine omkostninger effektivt i forhold til omfanget af formidlingsopgaven, hvis indtægtsgrundlaget ikke længere afhænger af antallet af formidlinger, men omfanget af et statsligt tilskud.

2.4 ADOPTIONSRELATERET HJÆLPEARBEJDE

Uanset hvilken finansieringsform og organisering, der fastsættes for det fremtidige formidlingssystem, bør det overvejes at regulere de forskellige former for adoptionsrelateret hjælpearbejde, der er tilladt i det nuværende system.

I regler og i praksis er der allerede gjort en række relevante tiltag i DIA og fra Ankestyrelsens side for at skabe gennemsigtighed i DIA's betalinger i udlandet og herved understøtte sikkerheden for en forsvarlig og etisk adoptionsformidling.

Adoptionsrelateret hjælpearbejde er dog et tema, som helt overordnet indebærer en risiko for at skabe afhængighed i afgiverlandene af de indtægter, der er forbundet med international adoption. Samtidig er det en integreret del af arbejdet med international adoption. Det er en vanskelig problemstilling, hvor der trods flere tiltag endnu ikke er fundet en fælles løsning i international sammenhæng.

Hvis støtte og donationer fra udenlandske adoptionsorganisationer udgør en væsentlig faktor for opretholdelsen af afgiverlandets børnebeskyttelsessystem som helhed, herunder adoptionssystemet, er der risiko for, at

antallet af børn til international adoption kunstigt opretholdes, samt at subsidiaritetsprincippet ikke følges i den enkelte adoptionssag. Det betyder, at selvom der ikke er observeret ulovlige handlinger eller direkte brud på konventionens principper i det generelle samarbejde eller i den enkelte adoptionssag, kan de økonomiske relationer i international adoptionssammenhæng stadig være direkte eller indirekte risikoscabende.

Det kan overvejes at begrænse adgangen til at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde – herunder donationer fra adoptivforældre efter hjemtagelsen – til afgiverlande, hvor betalingerne er reguleret af myndigheder eller i landets love og regler. En begrænsning vurderes at ville kunne reducere omfanget af risikoscabende forhold, og der vil fortsat være behov for at følge de økonomiske relationer tæt. Da adoptionsrelateret støtte i flere af de nuværende samarbejdslande anses som en del af formidlings-samarbejdet, vil en begrænsning kunne medføre, at visse samarbejdsrelationer i udlandet må ophøre.

Det kan herudover overvejes at give den danske centralmyndighed mulighed for at yde økonomisk støtte til undervisning af myndigheder og organisationer i udlandet for at understøtte konventionens implementering i det enkelte land og styrke det faglige, juridiske og etiske grundlag, adaptionerne hviler på.

2.5 PAS

DIA tilbyder PAS-bistand til adopterede, adoptivfamilier og biologisk familie, der ønsker kontakt eller søger flere oplysninger om den adopteredes baggrund. PAS-bistanden finansieres i dag af de gebyrer, organisationens modtager fra ansøgere med en aktiv adoptionssag.

I sammenhæng med overvejelserne omkring, hvordan der kan skabes en økonomisk bæredygtig formidlingsstruktur, bør der tages stilling til, om denne bistand fortsat skal finansieres af ansøgerne, og om indholdet og rækkevidden, som det fremstår i dag, skal videreføres i et fremtidigt formidlingssystem.

For at skabe øget gennemsigtighed i gebyrerne kan det overvejes at adskille denne service fra de gebyrer, ansøgerne betaler, og i stedet gøre PAS-bistanden enten helt eller delvist brugerbetalt eller være helt eller delvist finansieret af staten. Det kan også overvejes at skabe lige adgang for alle internationalt adopterede og deres familier ved at pålægge enten den formidlende organisation eller myndighederne at yde denne bistand til alle, uanset hvilken organisation der i sin tid har formidlet adoptionen.

2.6 OVERVEJELSER OM SAMMENSÆTNINGEN AF UNDERSØGELSENS ELEMENTER

Ankestyrelsen har på baggrund af undersøgelsens samlede resultater identificeret to kombinationsmuligheder, der vurderes at være bedst egnede til at sikre en økonomisk, strukturel og faglig bæredygtig struktur. Begge kombinationer har dog en række indlejrede svagheder, hvilke gør det vanskeligt at fremhæve den ene kombination frem for den anden som den mest bæredygtige løsning.

	Tilpasset samarbejdsmodel	Statslig opgavevaretagelse
Finansiering	Overvejende eller fuldstændig statslig finansiering af formidlingsarbejdet med en løbende justering af det statslige tilskud og den eventuelle fortsatte brugerbetaling.	
Organisering	Formidlingsopgaven forankres fortsat i en privat organisation.	Formidlingsopgaven forankres i en statslig myndighed.
	Individuelle adoptioner med statslig bistand kan indføres som et strukturelt understøttende tiltag eller eventuelt som en minimumsløsning, hvorved Danmark lever op til sine konventionsretlige forpligtelser i forhold til international adoption.	
Tilsyn	Den nuværende tilsynsmodel justeres for at styrke samarbejdet mellem myndighed og organisation, der tilsammen skal løfte et fælles ansvar for at sikre, at adoptionerne gennemføres fagligt, juridisk og etisk forsvarligt under hensyn til barnets bedste.	En statslig myndighed overtager det samlede ansvar for at sikre, at adoptionerne gennemføres fagligt, juridisk og etisk forsvarligt under hensyn til barnets bedste.
Adoptionsrelateret hjælpearbejde	Adgangen til at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde justeres for at reducere risikofyldende forhold i formidlingsarbejdet og for at understøtte, at adoptionerne gennemføres fagligt, juridisk og etisk forsvarligt under hensyn til barnets bedste.	
PAS	Bistanden til at søge oplysninger om den adopteredes baggrund og etablere kontakt til biologisk slægt rammesættes for at skabe tydelighed om finansieringen, rækkevidden og indholdet af denne bistand.	

Den økonomiske bæredygtighed understøttes i begge kombinationer, hvis finansieringsformen tilpasses ved enten overve-

jende eller fuld statslig finansiering af formidlingen, og omfanget af ansøgernes egenbetaling enten bibeholdes på det nuværende niveau, reduceres eller udelades helt.

Den tilpassede samarbejdsmodel understøtter trygheden for nuværende og kommende ansøgere ved overgangen til et eventuelt nyt system, da formidlingsarbejdet videreføres i DIA. Den strukturelle og den faglige bæredygtighed sikres i det korte perspektiv således bedst i denne kombination. På længere sigt skaber den tilpassede samarbejdsmodel dog en vis usikkerhed omkring den strukturelle bæredygtighed, da formidlingssystemet fortsat vil være baseret på en enkelt privats organisations muligheder for at løfte formidlingsopgaven. Samtidig kan det være usikkert, om der kan etableres en tilsynsmodel, der udløser det fulde potentiale i samarbejdet mellem organisation og tilsynsmyndighed og vil være i stand til at sikre den faglige bæredygtighed i tilstrækkelig grad.

En statslig opgavevaretagelse understøtter den strukturelle bæredygtighed, da ansvaret for formidlingen gøres til et myndighedsanliggende og skaber strukturel stabilitet på længere sigt. Omvendt skaber denne kombination usikkerhed for nuværende og kommende ansøgere i forbindelse med overgangen til et nyt system, da det er vanskeligt at forudse, hvilke konsekvenser en systemomlægning af denne karakter vil få for formidlingssamarbejdet med udlandet. Desuden vil den faglige bæredygtighed på kort og lidt længere sigt være udfordret, henset til det videnstab, det forventeligt vil medføre, hvis DIA ikke længere skal varetage opgaven, og den tid det vil kræve at opbygge den nødvendige viden i et nyt system.

Finansiering

Nedenfor beskrives forskellige muligheder for at etablere en økonomisk bæredygtig formidlingsstruktur og hvilket omfang af statslig finansiering, mulighederne vil forudsætte.

En økonomisk bæredygtig struktur skal som tidligere nævnt forstås som en struktur, hvis økonomiske driftsgrundlag kan bære det nuværende lavere antal formidlinger og ikke er sårbar ved et fortsat fald i antallet af ansøgere og formidlinger eller overfor andre variable faktorer i formidlingen. Økonomisk bæredygtighed er dermed anvendt som et synonym for robusthed i driftsgrundlaget for en privat formidlende organisation.

Vurderingen af økonomisk bæredygtighed har et andet sigte, hvis den internationale adoptionsformidling fremover varetages af en statslig myndighed. I dette tilfælde er vurderingen af økonomisk bæredygtighed mere præcist en vurdering af muligheden for at opnå forudsigelighed i omkostningsniveauet.

For at undersøge bæredygtigheden af de forskellige former for finansiering, har Ankestyrelsen bedt konsulent- og revisionsfirmaet EY Nordic (EY) om at udføre en robusthedsanalyse, som anslår den forventede nødvendige finansiering ved forskellige scenarier for udviklingen af antal ansøgere og deraf afledte antal adoptioner.

EY har vurderet den økonomiske bæredygtighed i den nuværende finansieringsstruktur, hvor DIA primært er finansieret af ansøgernes egenbetaling og modtager et statsligt driftstilskud på 2 mio. kr. EY har derudover analyseret forskellige finansieringsformer ved formidling i en privat organisation, fra fortsat primær gebyrfinansiering til fuld statslig finansiering. Endelig har EY analyseret forskellige grader af overvejende statslig finansiering i en statslig organisering af formidlingen med det formål at vurdere muligheden for at opnå et forudsigeligt omkostningsniveau og tilvejebringe et sammenligningsgrundlag mellem den nødvendige statslige finansiering af formidlingsopgaven i en privat organisation og i staten.

Tabellerne i dette kapitel viser resultaterne af EY's analyse og skal primært læses som en "stress"-test af de forskellige finansieringsformer, men tilvejebringer også et estimat for omfanget af den nødvendige statslige finansiering i en fremtidig struktur.

EY's analyse tager afsæt i DIA's omkostninger og aktiviteter i 2018 og anvender gennemsnitsbetragtninger i forhold til geby-

rer og forventede ventetider, hvorfor analysens resultater er behæftet med en vis grad af usikkerhed.

Det vil være relevant at drøfte om udsving i udgiftsniveauet skal afholdes af ansøgerne eller af staten, uanset om den internationale adoptionsformidling fremover varetages af en privat organisation eller en statslig myndighed. Det bør i denne sammenhæng overvejes, om valget af graden af brugerbetaling skal have betydning for det statslige adoptionstilskud, som adoptanter modtager efter adoptionens gennemførelse.

3.1 OVERVEJENDE GEBYRFINANSIERING (PRIVAT ORGANISATION)

EY's økonomiske analyse viser, at underskuddet på driften i en privat formidlende organisation med det nuværende driftsgrundlag vil stige alle år frem til 2023, hvortil analysen rækker, uanset om antallet af ansøgere stabiliserer sig. Det betyder, at den nuværende finansieringsform ifølge EY's analyse ikke er økonomisk bæredygtig.

Tabel 1: DIA's forventede driftsresultat ved fortsat statsligt driftstilskud på 2 mio. kr. – robusthedsanalyse

DIA's driftsresultat fordelt på år og scenarier					
Årlig ændring i antallet af ansøgere ¹⁸	10 %	0 %	-10 %	-20 %	-30 %
2019	-0,1 mio. kr.	-0,3 mio. kr.	-0,6 mio. kr.	-0,9 mio. kr.	-1,2 mio. kr.
2020	0,1 mio. kr.	-0,7 mio. kr.	-1,4 mio. kr.	-2,0 mio. kr.	-2,6 mio. kr.
2021	0,5 mio. kr.	-0,9 mio. kr.	-2,0 mio. kr.	-2,9 mio. kr.	-3,7 mio. kr.
2022	1,1 mio. kr.	-0,9 mio. kr.	-2,5 mio. kr.	-3,6 mio. kr.	-4,4 mio. kr.
2023	1,7 mio. kr.	-1,0 mio. kr.	-2,9 mio. kr.	-4,2 mio. kr.	-5,0 mio. kr.

Af tabel 1 fremgår det, at det nuværende statslige driftstilskud på 2 mio. kr. ikke er tilstrækkeligt til at sikre organisationen et

¹⁸ Det bemærkes, at procentangivelserne dækker et årligt fald og ikke et samlet fald over årrækken.

positivt driftsresultat, medmindre der sker en stigning i antallet af ansøgere. Selv hvis antallet af ansøgere fortsætter på det nuværende niveau, vil DIA imødesee et underskud.

Hvis adoptionsformidlingen fortsat skal være primært finansieret af omkostningsbestemte adoptionsgebyrer, er der principielt tre muligheder for at imødegå de økonomiske udfordringer, som adoptionsformidlingen vil stå over for indenfor den nærmeste årrække, hvis antallet af aktive ansøgere, og hermed gebyrindtægten, fortsat vil være faldende:

1. Gebyret hæves
2. Omkostningerne tilpasses
3. Øremærket finansiering af særskilte opgaver

1) Gebyret hæves

Adoptionsgebyret er i dag landespecifikt og afhænger af de sagsrelaterede udgifter i Danmark og det valgte afgiverland. Gebyret indeholder også et solidarisk bidrag til dækning af DIA's faste udgifter i Danmark og udlandet.

Et gennemsnitsgebyr for nye ansøgere er i dag 208.380 kr. (2018-niveau).

Når antallet af ansøgere falder, vil det solidariske bidrag til dækning af de faste omkostninger i ind- og udland stige relativt. DIA har oplyst, at en gebyrforhøjelse, der svarer til de relativt stigende udgifter, vil medføre en merudgift for den enkelte ansøger på 39.600 kr.¹⁹

DIA vurderer, at yderligere gebyrforhøjelser vil afholde eller afskære flere ansøgere fra at vælge international adoption. Derfor hverken ønsker eller forventer DIA at gennemføre gebyrforhøjelser.

Gebyrforhøjelser vurderes som isoleret tiltag ikke egnede til at sikre økonomisk bæredygtighed i formidlingen, da et fortsat fald i antal ansøgere vil nødvendiggøre væsentlige gebyrforhøjelser for at imødegå det afledte underskud på driften.

¹⁹ Dette er baseret på en gebyrforhøjelse pr. rate fra landevalg til hjemtagelse (rate 2-6) svarende til 1200 kr. per rate i 2019, 8300 kr. i 2020 og 20.600 kr. i 2021, hvis der fortsat sker et fald på 20 procent årligt i antallet af ansøgere. Hvordan den enkelte ansøger vil blive berørt af gebyrforhøjelserne afhænger af adoptionsforløbet. Hvis en ansøger vælger land og får udsendt sin sag i 2019, har stået 1 år på venteliste i 2020 og får barn i forslag i 2020, samt hjemtager barnet i 2021, vil den samlede merudgift for ansøgeren i henhold til DIA's vurdering være 39.600 kr.

2) Omkostningerne tilpasses

DIA har gennem de senere år gennemført en række justeringer med sigte på at tilpasse organisationens omkostninger til de faldende gebyrindtægter. DIA vurderer, at der er grænser for, hvor meget der fortsat kan justeres, uden at det går ud over den faglige kvalitet i opgavevaretagelsen, DIA's egne forventninger til rækkevidden af anvisningsbistanden og DIA's evne til at efterleve de krav, der følger af akkrediteringsvilkårene.

Det er DIA's bestyrelse, der træffer beslutning om både organisationens medarbejdersammensætning, omfanget af aktive samarbejdsparter og størrelsen på gebyrerne. DIA har oplyst, at organisationen er tilbageholdende med at nedjustere yderligere.

På grund af det forventede underskud på DIA's driftsresultat ved et fortsat fald i antallet af ansøgere vil en tilpasning af omkostninger ikke alene kunne afhjælpe det forventede underskud. En nærmere vurdering af mulighederne for en yderligere tilpasning af omkostningerne vil dog kræve en nærmere analyse af DIA's organisation og opgavevaretagelse.

3) Øremærket finansiering af særskilte opgaver

DIA varetager i dag nogle opgaver, der ikke er direkte forbundet med formidlingsopgaven, som det kan overvejes at finansiere særskilt ved et øremærket statstilskud.

DIA's største opgave er i denne sammenhæng henvendelser om PAS, hvor DIA oplever en øget efterspørgsel. DIA er forpligtet til at have det nødvendige fokus på at sikre tilgængeligheden af oplysninger om den adopteredes baggrund, så den adopteredes muligheder for at få disse oplysninger understøttes. Der henvises til kapitel 7 for en nærmere beskrivelse af PAS-bistandens indhold og rækkevidde.

I henhold til akkrediteringsvilkårene er DIA berettiget til, efter forudgående aftale med den adopterede eller ansøgerne, at opkræve et gebyr svarende til organisationens reelle udgifter i forbindelse med sagsbehandlingen af henvendelser om PAS. Dette gælder også for udgifter forbundet med aktindsigt i afsluttede sager. DIA har således allerede i dag en mulighed for at finansiere PAS-opgaven med brugerbetaling. DIA har dog oplyst, at de ikke har gjort brug af muligheden for brugerbetaling, da DIA mener, at adgangen til oplysninger om den adopteredes baggrund ikke skal afhænge af den adopterede og adoptivfamiliens økonomiske situation.

Derudover varetager DIA andre opgaver, såsom arkivdrift og generel vejledning om international adoption ved for eksempel

landemøder, som ikke er direkte forbundet med formidlingsopgaven, men har en nær sammenhæng.

Det kan overvejes i sammenhæng med en særskilt finansiering af PAS, arkivdrift og generel vejledning, at en procentdel af den samlede gebyrindtægt øremærkes til at dække nærmere bestemte ekstraordinære udgifter til eksempelvis håndtering af afbrudte adoptionsforløb eller situationer, hvor en familie må opholde sig længere end forventet i afgiverlandet i forbindelse med hjemtagelsen af et barn. I dag dækkes sådanne udgifter af den formidlende organisation eller de berørte ansøgere. En øremærkning af den procentdel af gebyrindtægten vil kunne afhjælpe en del af den uforudsigelighed i organisationens økonomi, som uforudsete udgifter medfører.

Hvis organisationens PAS-bistand, arkivdrift og generelle vejledning fremover finansieres særskilt, vil resten af driften, herunder størrelsen af de gebyrer, adoptivfamilierne betaler til organisationen, fortsat skulle tilpasses organisationens omkostninger og vil dermed være afhængigt af antallet af ansøgere.

EY har i sin økonomiske analyse fastsat DIA's nuværende omkostninger forbundet med PAS, arkivdrift og generel vejledning til cirka 1 mio. kr. Statens samlede driftstilskud ville således skulle forhøjes til ca. 3 mio. kr. årligt fra det nuværende driftstilskud til DIA på 2 mio. kr.

Hvis der træffes beslutning om at gøre PAS brugerfinansieret i et nyt adoptionssystem vil statens samlede driftstilskud alene skulle forhøjes til cirka 2.5 mio. kr. Omkostningerne til PAS udgjorde ifølge EY's analyse 450.000 kr. i 2018 (se kap.7.4).

Opsummering

I henhold til EY's robusthedsanalyse vil en finansieringsform, hvor adoptionsformidlingen er organiseret i en privat organisation med en øremærket statslig finansiering, alene medføre et tilstrækkeligt driftsgrundlag, såfremt der sker en forøgelse af antallet af ansøgere. Finansieringsformen vurderes derfor ikke egnet til at sikre økonomisk bæredygtighed for en ny formidlingsstruktur.

Hvis det besluttes at ændre retningslinjerne for adgangen til at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde i henhold til Ankestyrelsens anbefaling, vil det sandsynligvis medføre en væsentlig nedgang i antallet af formidlinger (se kapitel 6). Øremærket finansiering af særskilte opgaver er således heller ikke i denne situation egnet til at skabe økonomisk bæredygtighed for formidlingsopgaven.

Tabel 2: DIA's driftsresultat ved øremærket finansiering af særskilte opgaver

DIA's driftsresultat på tværs af år og scenarier ²⁰					
Årlig ændring i antallet af ansøgere ²¹	10 %	0 %	-10 %	-20 %	-30 %
2019	0,6 mio. kr.	0,3 mio. kr.	0,0 mio. kr.	-0,3 mio. kr.	-0,5 mio. kr.
2020	0,8 mio. kr.	0,0 mio. kr.	-0,7 mio. kr.	-1,3 mio. kr.	-1,9 mio. kr.
2021	1,2 mio. kr.	-0,1 mio. kr.	-1,3 mio. kr.	-2,2 mio. kr.	-2,9 mio. kr.
2022	1,8 mio. kr.	-0,2 mio. kr.	-1,7 mio. kr.	-2,9 mio. kr.	-3,7 mio. kr.
2023	2,5 mio. kr.	-0,2 mio. kr.	-2,2 mio. kr.	-3,4 mio. kr.	-4,3 mio. kr.

Af tabel 2 fremgår det, at denne finansieringsform ikke er egnet til at sikre organisationen et positivt driftsresultat medmindre antallet af ansøgere stiger. Hvis antallet af ansøgere bibeholder sit nuværende niveau vil det øremærkede driftstilskud kun sikre organisationen de to første år. Ved et løbende fald i antallet af ansøgere vil der forekomme et underskud.

²⁰ Ved driftsresultatet er indberegnede øgede omkostninger for organisationen til tilsynsrelaterede opgaver, da et øget driftstilskud forventes at medføre øgede tilsynsrelaterede opgaver for organisationen.

²¹ Det bemærkes, at procentangivelserne dækker et årligt fald og ikke et samlet fald over årrækken.

**Fordele og ulemper
ved fortsat overvejende gebyrfinansieret formidling
i en privat organisation med øremærket finansiering af
særskilte opgaver**

Fordele

- Sikrer et økonomisk driftsgrundlag for de særskilte opgaver.
- Skaber øget klarhed om de reelle udgifter, ansøgenes gebyrbetalinger dækker, da gebyrerne i højere grad afspejler udgifterne til den reelle formidlingsopgave.

Ulemper

- Medfører ikke økonomisk bæredygtighed.
- Nødvendiggør brug af gebyrforhøjelser ved negative udsving i formidlingsantallet, som i sig selv kan risikere at have en negativ effekt på organisationens indtægtsgrundlag.

3.2 OVERVEJENDE STATSLIG FINANSIERING (PRIVAT ORGANISATION)

Det vil være muligt at gøre adoptionsformidlingen økonomisk bæredygtig og dermed uafhængig af antallet af ansøgere og formidlinger, hvis staten subsidierer hovedparten af driften.

EY har i sin analyse fremhævet tre forskellige måder til at opnå en økonomisk bæredygtig adoptionsformidling, der spænder fra en overvejende til en fuld statslig finansiering:

- a. Statstilskuddet dækker de omkostninger til organisationens drift, som ikke dækkes af gebyrindtægterne.
- b. Statstilskuddet dækker alle faste omkostninger ved organisationens drift.
- c. Fuld statsfinansiering af organisationens drift.

De beløb, der fremgår af tabel 3, 4 og 5 viser det samlede statslige driftstilskud og tager ikke højde for det driftstilskud på 2 mio. kr. DIA allerede i dag modtager fra staten.

a) Statstilskuddet dækker de omkostninger til organisationens drift, som ikke dækkes af gebyrindtægterne

Ved denne finansieringsform dækker statstilskuddet DIA's samlede omkostninger fratrukket gebyrindtægter. Ansøgergebyret er ved beregningen fastsat til gennemsnitsgebyret i 2018 og de samlede gebyrindtægter vil variere efter antallet af ansøgere i de forskellige scenarier.

Tabel 3: DIA's samlede behov for driftstilskud ved overvejende statslig finansiering – robusthedsanalyse

DIA's driftsresultat på tværs af år og scenarier					
Årlig ændring i antallet af ansøgere ²²	10 %	0 %	-10 %	-20 %	-30 %
2019	-2,2 mio. kr.	-2,5 mio. kr.	-2,7 mio. kr.	-3,0 mio. kr.	-3,3 mio. kr.
2020	-2,1 mio. kr.	-2,8 mio. kr.	-3,5 mio. kr.	-4,2 mio. kr.	-4,8 mio. kr.
2021	-1,7 mio. kr.	-3,0 mio. kr.	-4,1 mio. kr.	-5,0 mio. kr.	-5,8 mio. kr.
2022	-1,1 mio. kr.	-3,1 mio. kr.	-4,6 mio. kr.	-5,7 mio. kr.	-6,6 mio. kr.
2023	-0,4 mio. kr.	-3,1 mio. kr.	-5,0 mio. kr.	-6,3 mio. kr.	-7,2 mio. kr.

Tabel 3 viser organisationens underskud, som dækkes af et statsligt driftstilskud ved overvejende statslig finansiering. Tabellen illustrerer, at det statslige driftstilskud vil stige løbende ved et fald i antal ansøgere, hvis gebyrerne skal bibeholdes i 2018-niveau. Tabellen viser desuden, at et årligt fast tilskud til DIA ikke vil sikre økonomisk bæredygtighed, hvis tilskuddet ikke løbende justeres i takt med udviklingen i antallet af ansøgere.

Da fastsættelsen af størrelsen på ansøgernes gebyr ved finansieringsform ikke længere baseres på organisationens samlede omkostninger ved formidlingen, vil størrelsen af gebyret fremover skulle fastsættes ud fra andre kriterier.

Øgede omkostninger ved formidlingen, som for eksempel øgede omkostninger forbundet med sagsbehandling i afgiverlandet, må dækkes enten af en stigning i det statslige driftstilskud eller en gebyrforhøjelse for ansøgerne.

Det vil i begge tilfælde have betydning for den økonomiske bæredygtighed, at gebyrniveauet og det statslige tilskud reguleres og fastsættes korrekt, så den samlede finansiering modsvare organisationens omkostninger.

²² Det bemærkes, at procentangivelserne dækker et årligt fald og ikke et samlet fald over årrækken.

b) Statstilskuddet dækker alle faste omkostninger ved organisationens drift

Statstilskuddet vil i denne variant dække alle faste omkostninger, som ikke påvirkes direkte af antallet af ansøgere. Omkostningerne fremgår af tabel 4.

Tabel 4: DIA's faste omkostninger ved overvejende statslig finansiering

DIA's faste omkostninger på tværs af år og scenarier (samme for alle scenarier) ²³					
År	2019	2020	2021	2022	2023
Faste omkostninger	8,0 mio. kr.	8,2 mio. kr.	8,3 mio. kr.	8,5 mio. kr.	8,6 mio. kr.

Tabel 4 viser den finansiering, DIA behøver for at have en bæredygtig økonomi, uafhængigt af antallet af ansøgere, ved en finansieringsmodel, hvor det statslige driftstilskud dækker de faste omkostninger. De faste omkostninger er stigende over tid, da der i beregningerne både er en øget udgift til arkivet fra år 2020 og er pris- og lønreguleret.

EY har i sin analyse fundet, at det beløb, som relaterer sig direkte til formidlingsopgaven (formidlingsbaserede omkostninger) i gennemsnit beløber sig til cirka 68.500 kr. pr. adoption. Dette beløb omfatter de aktiviteter, lønomkostninger på timebasis og andre udgifter, der relaterer sig direkte til den enkelte formidling, herunder information af ansøgerne, administration og de arbejdsopgaver, der hører til hver enkelt fase af adoptionsbistanden.

Estimatet for de formidlingsbaserede omkostninger indebærer en vis usikkerhed, da EY forudsætter, at DIA kan tilpasse organisationen tilsvarende timeforbruget på opgaverne. Estimats sikkerhed påvirkes også af, at der ikke er medtaget overhead, altså omkostninger til lokale etc. ved lønomkostningerne, som er indeholdt i de formidlingsbaserede omkostninger, selvom det må forventes på sigt at medføre f.eks. et mindre lokalebehov, hvis medarbejderantallet reduceres.

De faste omkostninger er resten af organisationens omkostninger, herunder omkostninger til lokale, lønomkostninger og

²³ Ved fastsættelsen af de faste og samlede omkostninger er indberegnet øgede omkostninger for organisationen til tilsynsrelaterede opgaver, da et øget driftstilskud forventes at medføre øgede tilsynsrelaterede opgaver for organisationen

omkostninger forbundet med organisationens internationale samarbejder. Det er omkostninger, som er nødvendige for, at organisation kan varetage den internationale adoptionsformidling selv ved meget få ansøgere. Disse omkostninger varierer ikke i direkte sammenhæng med antallet af ansøgere, men må forventes at kunne nedjusteres ved en væsentlig nedgang af antallet af ansøgere.

EY vurderer, at et statsligt driftstilskud på 8,6 mio. kr. vil modsvare organisationens ikke-formidlingsbaserede omkostninger, uanset om der opleves en væsentlig nedgang i antallet af ansøgere. I dette beløb er indbereget let øgede omkostninger for organisationen ved et ændret økonomisk tilsyn (se kapitel 5).

Hvis adoptionsgebyret nedjusteres til 68.500 kr. pr. adoption, vil det medføre en betydelig nedsættelse af gebyret i forhold det nuværende gennemsnitsgebyr på 208.380 kr. (2018-niveau).

Hvis statstilskuddet fastsættes efter de faste omkostninger, vil øgede formidlingsbaserede omkostninger, som for eksempel øgede omkostninger ved sagens behandling i udlandet, mest naturligt skulle dækkes af en stigning i adoptionsgebyret og dermed af ansøgenes egenbetaling. Relativt øgede omkostninger som følge af, at organisationen ikke kan tilpasse lønomkostningerne efter antallet af ansøgere, vil ligeledes skulle dækkes af en stigning ansøgenes egenbetaling. Det er derfor også ved denne finansieringsform væsentligt at fastsætte gebyrniveauet korrekt for at sikre økonomisk bæredygtighed.

c) Fuld statsfinansiering af organisationens drift

Hvis der vælges en løsning, hvor gebyret afskaffes helt, og staten fuldt ud finansierer adoptionsformidling fra udlandet, vil staten skulle dække den private organisations samlede omkostninger.

I denne variant vil staten bære risikoen for øgede omkostninger forbundet med formidlingen, samt øgede omkostninger forbundet med et øget antal adoptioner.

Hvis staten fuldt ud finansierer adoptionsformidlingen, så der ikke længere er nogen egenbetaling for ansøgerne, må det dog formodes, at det adoptionstilskud, som i dag ydes adoptanterne efter hjemtagelse af et barn vil bortfalde.

Tabel 5: DIA's samlede omkostninger, som ved fuld finansiering dækkes af et statsligt driftstilskud

DIA's samlede omkostninger på tværs af år og scenarier ⁶					
Årlig ændring i antallet af ansøgere ²⁴	10 %	0 %	-10 %	-20 %	-30 %
2019	13,1 mio. kr.	13,1 mio. kr.	13,1 mio. kr.	13,0 mio. kr.	13,0 mio. kr.
2020	11,9 mio. kr.	11,7 mio. kr.	11,5 mio. kr.	11,4 mio. kr.	11,2 mio. kr.
2021	11,8 mio. kr.	11,4 mio. kr.	11,1 mio. kr.	10,8 mio. kr.	10,5 mio. kr.
2022	12,4 mio. kr.	11,7 mio. kr.	11,1 mio. kr.	10,5 mio. kr.	10,1 mio. kr.
2023	13,1 mio. kr.	11,9 mio. kr.	11,0 mio. kr.	10,3 mio. kr.	9,8 mio. kr.

Det fremgår af tabel 5, at de samlede omkostninger for DIA falder støt ved en nedgang i antallet af ansøgere, da antallet af ansøgere påvirker de samlede omkostninger ved formidlingen. Omfanget af den statslige finansiering vil derfor have nær sammenhæng med antal ansøgere.

DIA's forslag til en finansieringsform og grad af ansøgernes egenbetaling

DIA har forslået en fjerde finansieringsform, som er en variant af den finansieringsform, som er beskrevet i kapitel 3.2.b. DIA foreslår, at fordelingen mellem ansøgernes gebyr og statens driftstilskud fastsættes ud fra de direkte og variable omkostninger, der er forbundet med formidlingen i ind- og udland. Eksempelvis kunne ansøgernes adoptionsgebyr dække oversættelse, legalisering og andre sagsspecifikke udgifter. Alle øvrige omkostninger dækkes af statens driftstilskud.

Statens driftstilskud dækker også i denne variant hovedparten af de samlede omkostninger ved formidlingen, og det gennemsnitlige gebyr må forventes at blive lavere end både det nuværende gebyr og det beløb, som ifølge EY's analyse repræsenterer den "rene" formidlingsbaserede omkostning (68.500 kr. pr. adoption), da der i EY's finansieringsform ovenfor indgår lønomkostninger og administration i de formidlingsbaserede om-

²⁴ Det bemærkes, at procentangivelserne dækker et årligt fald og ikke et samlet fald over årrækken.

kostninger. Alternativt foreslår DIA, at også omkostningerne til udlandet indeholdes i ansøgernes egenbetaling.

Denne løsning indebærer en større variation i ansøgernes gebyr, da gebyret primært vil afhænge af omfanget af omkostninger i afgiverlandet.

DIA estimerer, at det statslige driftstilskud i perioden 2019-2023 ville beløbe sig til mellem 8,3 og 10,3 mio. kr. i et scenarie uden omkostninger til udlandet. Alternativt ville det statslige driftstilskud i samme periode beløbe sig til mellem 7,6 og 9,5 mio.kr., hvis omkostninger til udlandet dækkes af ansøgernes gebyr.

DIA's estimat bygger på DIA's forventninger til årets resultat for 2019 samt budget for 2020. Det fremgår ikke, om estimatet bygger på antagelser om et fortsat fald i antallet af formidlere eller en stabilisering. Det fremgår ligeledes ikke, om der ved estimatet er medtaget tilpasninger af organisationen i henhold til evt. udsving i formidlingsantallet. DIA's finansieringsforslag kan derfor ikke direkte sammenlignes med EY's analyse af de faste omkostninger ovenfor under kapitel 3.2 afsnit b, da der her er antaget et årligt fald i antal ansøgere på 20 procent.

Opsummering

Det fremgår af EY's analyse, at et væsentligt øget statstilskud er nødvendigt, hvis der skal sikres økonomisk bæredygtighed i adoptionsformidlingen.

Alle fire finansieringsformer, som er beskrevet ovenfor, er egnede til at gøre adoptionsformidlingen i en privat organisation uafhængig af antallet af adoptioner og sikre økonomisk bæredygtighed i en fremtidig formidlingsstruktur.

Det påvirker således ikke den økonomiske bæredygtighed, hvilken form for statslig finansiering, der vælges, så længe det statslige tilskud udgør den primære indtægtskilde for organisationen.

De fire finansieringsformer afskiller sig fra hinanden i graden af egenbetaling for ansøgerne og statens samlede omkostninger. Det bemærkes hertil, at graden af egenbetaling kan have en afledt virkning på udviklingen i antallet af ansøgere, som i et vist omfang må forventes forøget ved en væsentlig nedsættelse af gebyret. Et større antal ansøgere kan medføre, at de samlede omkostninger til formidlingen stiger, omkostningerne vil kun stige på sigt, hvis det forøgede antal ansøgere også resulterer i et øget antal adoptioner. Derudover kan det på flere måder være u hensigtsmæssigt, hvis der måtte forekomme en

væsentlig ubalance med et højt antal ansøgere og et fortsat lavt antal adoptioner, f.eks. for ansøgernes ventetid og pga. et muligt pres på afgiverlandene til at frigive flere børn til adoption.

De fire varianter må administreres forskelligt. Variant b) vil umiddelbart være den mest enkle at administrere, da den som udgangspunkt ikke er påvirket af antallet af ansøgere og formidlinger. Kun ved større udsving i antallet af adoptioner og ansøgere må den statslige driftsstøtte justeres, da organisationen forventes at tilpasses driften ved et væsentligt ændret antal ansøgere.

Den økonomiske bæredygtighed i en finansieringsmodel, hvor der fortsat er en delvis gebyrbetaling fra ansøgere, vil altid afhænge af, at gebyret eller det statslige tilskud løbende tilpasses de forventede omkostninger.

Hvis der træffes beslutning om at gøre PAS brugerfinansieret i et nyt adoptionssystem, vil organisationens omkostninger, som de fremgår af tabel 5 være ca. 450.000 kr. lavere (2018-niveau), da tabellen indeholder en statslig finansiering af PAS (se kapitel 7.3).

**Fordele og ulemper
ved overvejende eller fuld statsligt finansieret
formidling i en privat organisation**

Fordele

- Medfører økonomisk bæredygtighed.

Ulemper

- Indebærer et væsentligt øget statsligt driftstilskud
- Medfører et ændret behov for tilsyn, og dermed let øgede omkostninger for staten til tilsynet.

3.3 OVERVEJENDE STATSLIG FINANSIERING (STATSLIG MYNDIGHED)

Hvis staten dækker hovedparten af omkostningerne ved formidlingen, vil der også ved formidling organiseret i en statslig myndighed opnås økonomisk bæredygtighed.

Vurderingen af den økonomiske bæredygtighed i en statsligt organiseret formidling retter sig i mindre grad mod myndighedens soliditet, men mere på muligheden for at skabe forudsi-

gelighed i omkostningsniveauet for en statslig organisering af formidlingen.

Ankestyrelsen har til brug for EY's analyse estimeret omkostningerne ved en statslig formidling. Estimatet tager udgangspunkt i DIA's tidsforbrug på formidlingsopgaven, da tidsforbruget i en statslig struktur forventes at være sammenlignelig med DIA's. Der er til brug for estimatet indhentet oplysninger fra Udenrigsministeriet, da nogle af de arbejdsopgaver, DIA udfører, forventes udført af Udenrigsministeriet i en statslig formidling (se kapitel 4). Det bemærkes, at estimatet bærer præg af en større usikkerhed, da der er tale om en ikke-eksisterende struktur uden faktiske omkostninger, der kan danne grundlag for beregningen.

Overgangsperioden

En systemændring, hvor staten overtager ansvaret for adoptionsformidlingen, må forventes at indebære en overgangsperiode (se kapitel 4.2). Vurderingen af de statslige omkostninger i 2019-2021 (se tabel 6 og 7 nedenfor), skal ses i sammenhæng med de øgede omkostninger, som overgangsfasen må forventes at medføre (se kapitel 3.4).

Finansieringsgrad

Også i en statsligt organiseret formidling vil det være muligt at fastsætte den statslige finansieringsgrad på forskellige måder, alt efter hvilken grad af egenbetaling, der ønskes.

EY har i sin analyse fremhævet tre forskellige finansieringsgrader, der spænder fra en overvejende til en fuld statslig finansiering af formidlingen:

- a. Finansieringen dækker omkostninger, som ikke dækkes af gebyrindtægterne.
- b. Finansieringen dækker alle faste omkostninger.
- c. Fuld finansiering af alle omkostninger forbundet med adoptionsformidlingen.

Disse tre finansieringsgrader svarer til de valgte finansieringsgrader for en privat organisation (se kapitel 3.2) og gør det muligt at sammenligne de statslige omkostninger i henholdsvis en statslig formidlingsmyndighed og en privat organisation (se kapitel 2.1).

a) Finansieringen dækker omkostninger, som ikke dækkes af gebyrindtægterne

Ved denne finansieringsform fastsættes statstilskuddet efter de forventede samlede omkostninger fratrukket gebyrindtægter. Gebyrindtægterne er fastsat til gennemsnitsgebyret i 2018 og vil variere efter antallet af ansøgere i de forskellige scenarier.

Tabel 6: Statens driftsresultat ved en statslig formidlingsmyndighed – robusthedsanalyse

Statens "driftsresultat" – robusthedsanalyse på tværs af år og scenarier					
Årlig ændring i antallet af ansøgere ²⁵	10 %	0 %	-10 %	-20 %	-30 %
2019	-6,2 mio. kr.	-6,5 mio. kr.	-6,7 mio. kr.	-6,9 mio. kr.	-7,2 mio. kr.
2020	-6,3 mio. kr.	-6,8 mio. kr.	-7,4 mio. kr.	-7,8 mio. kr.	-8,2 mio. kr.
2021	-6,1 mio. kr.	-7,1 mio. kr.	-7,9 mio. kr.	-8,5 mio. kr.	-9,0 mio. kr.
2022	-5,8 mio. kr.	-7,2 mio. kr.	-8,3 mio. kr.	-9,1 mio. kr.	-9,6 mio. kr.
2023	-5,4 mio. kr.	-7,3 mio. kr.	-8,7 mio. kr.	-9,6 mio. kr.	-10,1 mio. kr.

Tabel 6 viser det forventede økonomiske tab, som dækkes af et statsligt driftstilskud ved overvejende statslig finansiering.

Tabellen illustrer, at der vil være behov for, at den statslige finansiering stiger løbende ved et fald i antal ansøgere, hvis gebyrerne skal bibeholde 2018-niveau.

Da fastsættelsen af størrelsen på ansøgernes gebyr ved denne finansieringsform ikke er baseret på myndighedens samlede omkostninger, vil størrelsen af gebyret skulle fastsættes ud fra andre kriterier.

Øgede omkostninger ved formidlingen kan dækkes enten ved en forhøjelse af det statslige driftstilskud eller gennem en gebyrforhøjelse for ansøgerne.

I begge tilfælde vil det have betydning for den økonomiske bæredygtighed, at niveauet reguleres og fastsættes korrekt.

b) Finansieringen dækker alle faste omkostninger

Statstilskuddet vil i denne variant dække alle faste omkostninger (se tabel 7).

²⁵ Det bemærkes, at procentangivelserne dækker et årligt fald og ikke et samlet fald over årrækken.

EY har i sin analyse fundet, at det beløb, som relaterer sig direkte til formidlingsopgaven i en statslig myndighed (formidlingsbaserede omkostninger) i gennemsnit beløber sig til cirka 84.600 kr. pr. adoption. Dette beløb omfatter de aktiviteter, lønomkostninger på timebasis og andre udgifter, der relaterer sig direkte til den enkelte formidling, herunder information af ansøgerne, administration og de arbejdsopgaver, der hører til hver enkelt fase af adoptionsbistanden. Beløbet adskiller sig fra de formidlingsbaserede omkostninger i en privat organisation. Dette skyldes særligt, at en del af de opgaver, der er forbundet med samarbejdet med udlandet, for en statslig formidlende myndighed vil kræve bistand fra Udenrigsministeriet. Estimatet bærer præg af en stor usikkerhed, da det ikke har været muligt at estimere omkostningerne på samme uddybende niveau, som hvis adoptionsformidlingen fortsat skulle varetages af DIA.

Dertil kommer, at EY på samme vis som ovenfor under afsnit 3.2.b. forudsætter, at den statslige formidlende myndighed kan tilpasse organisationen tilsvarende timeforbruget på opgaverne. Estimatets sikkerhed påvirkes også af, at der ikke er medtaget overhead, altså omkostninger til lokale etc. ved lønomkostningerne, som er indeholdt i de formidlingsbaserede omkostninger.

De faste omkostninger er resten af den statslige myndigheds omkostninger, herunder omkostninger til lokale, lønomkostninger og omkostninger forbundet med samarbejdet med udlandet. Det er omkostninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan varetage den internationale adoptionsformidling, selv ved meget få ansøgere. Disse omkostninger varierer ikke i direkte sammenhæng med antallet af ansøgere, men må forventes at kunne nedjusteres ved en væsentlig nedgang af antallet af ansøgere.

EY vurderer, at et statsligt omkostningsniveau på 12,1 mio. kr. vil modsvare et gebyrniveau på 84.600 kr., uanset om der opleves en væsentlig nedgang i antallet af ansøgere (se tabel 7 nedenfor).

Hvis adoptionsgebyret reduceres til 84.600 kr. pr. adoption, vil det medføre en betydelig nedsættelse af gebyret i forhold til i dag, hvor gennemsnitsgebyret er 208.380 kr. (2018-niveau).

Hvis statstilskuddet fastsættes efter de faste omkostninger, vil øgede formidlingsbaserede omkostninger, som for eksempel øgede omkostninger ved sagens behandling i udlandet, mest naturligt skulle dækkes af en stigning i adoptionsgebyret og dermed af ansøgernes egenbetaling. Det er derfor også ved denne finansieringsform væsentligt at kunne regulere og fastsætte gebyrniveauet korrekt.

Tabel 7: Faste omkostninger for en statslig formidlende myndighed

Faste omkostninger på tværs af år og scenarier (samme for alle scenarier)					
År	2019	2020	2021	2022	2023
Faste omkostninger	11,2 mio. kr.	11,4 mio. kr.	10,6 mio. kr.	11,7 mio. kr.	12,1 mio. kr.

De faste omkostninger er stigende, da der i beregningerne er medtaget en pris- og lønregulering. Tabel 7 illustrerer den finansiering, der behøves for at have en bæredygtig økonomi, uafhængigt af antallet af ansøgere. Gebyrerne fra adoptivfamilierne dækker de udgifter, der udgør de formidlingsbaserede omkostninger.

c) Fuld finansiering af alle omkostninger forbundet med adoptionsformidlingen

Hvis der vælges en løsning, hvor egenbetaling afskaffes helt, ville staten skulle dække de samlede omkostninger forbundet med formidlingen i en statslig myndighed.

I denne variant vil staten bære risikoen for øgede omkostninger forbundet med formidlingen, samt øgede omkostninger forbundet med et øget antal ansøgere.

Tabel 8: Statens samlede omkostninger ved fuld finansiering uden egenbetaling

Statens samlede omkostninger på tværs af år og scenarier					
Årlig ændring i antallet af ansøgere ²⁶	10 %	0 %	-10 %	-20 %	-30 %
2019	16,9 mio. kr.	16,8 mio. kr.	16,8 mio. kr.	16,7 mio. kr.	16,6 mio. kr.
2020	15,8 mio. kr.	15,5 mio. kr.	15,1 mio. kr.	14,8 mio. kr.	14,4 mio. kr.
2021	15,9 mio. kr.	15,2 mio. kr.	14,5 mio. kr.	14,0 mio. kr.	13,4 mio. kr.
2022	16,9 mio. kr.	15,5 mio. kr.	14,5 mio. kr.	13,6 mio. kr.	12,8 mio. kr.
2023	17,8 mio. kr.	15,8 mio. kr.	14,3 mio. kr.	13,2 mio. kr.	12,4 mio. kr.

²⁶ Det bemærkes, at procentangivelserne dækker et årligt fald og ikke et samlet fald over årrækken.

Det fremgår af tabel 8, at de samlede omkostninger forventes at falde støt ved en nedgang i antallet af ansøgere, da antallet af ansøgere påvirker de samlede omkostninger ved formidlingen.

Opsummering

Det fremgår af EY's analyse, at det vil medføre væsentligt øgede statslige omkostninger, hvis der skal sikres et tilstrækkeligt økonomisk grundlag for en statsligt organiseret adoptionsformidling.

De tre finansieringsgrader, som er beskrevet ovenfor, er hver især egnede til at gøre adoptionsformidlingen uafhængig af antallet af ansøgere og dermed også egnet til at sikre økonomisk bæredygtighed ved at skabe en vis forudsigelighed i omkostningsniveauet.

Det påvirker således ikke den økonomiske bæredygtighed, hvilken form for overvejende eller fuld statslig finansiering, der vælges. Der henvises for øvrige overvejelser om finansieringsgraden til opsummeringen i kapitel 3.2.

Det fremgår af EY's analyse, at adoptionsformidling i en statslig myndighed må forventes at være forbundet med højere omkostninger, end ved en fortsat opgavevaretagelse i en privat organisation. Dette skyldes et højere lønniveau i staten og øgede omkostninger ved en række af opgaverne i udlandet, som i en statslig organisering må varetages med bistand fra Udenrigsministeriet. Forskellen på de statslige omkostninger til formidlingsbistanden i henholdsvis en privat organisation og en statslig myndighed ved fastholdelsen af det nuværende gebyrniveau anslås at være mellem 3,3 - 3,9 mio. kr.

EY's analyse peger dog også på, at de samlede statslige udgifter ville formindskes med cirka 1,5 - 2 mio. kr. ved en statslig varetagelse af international adoption, henset til at staten ikke længere skulle afholde udgifter til et tilsyn med en privat organisation. Omkostningerne ved tilsynet er fastsat til 5,2 mio. kr. (2018-niveau).

**Fordele og ulemper
ved overvejende eller fuldt statsligt finansieret
formidling i en statslig myndighed**

Fordele

- Medfører økonomisk bæredygtighed
- Indebærer ingen omkostninger forbundet med tilsynet med DIA

Ulemper

- Indebærer væsentligt øgede statslige udgifter

3.4 SIKKERHED FOR NUVÆRENDE OG KOMMENDE ANSØGERE

Hvis en ændret finansieringsform medfører en besparelse for ansøgere i den nye formidlingsstruktur, vil det være centralt at vurdere, om denne ændring vil få betydning for trygheden og sikkerheden for nuværende og kommende ansøgere i overgangen til en ny struktur, uanset hvor formidlingsopgaven placeres.

ISS peger i deres rapport på risikoen for, at ansøgerne vil sætte deres adoptionssag i bero og tilmelde sig ventelisten til national adoption, fra der er truffet politisk beslutning, til et nyt system træder i kraft. Denne proces vil forventeligt som minimum tage 1-1½ år at færdiggøre.

Hvis de enkelte ansøgere vurderer, at der vil være en økonomisk fordel ved at sætte deres adoptionsforløb i bero, risikerer dette at medføre et reduceret antal ansøgninger til udsendelse og viderebehandling i udlandet i en overgangsfase, og herefter en flaskehals i sagsporteføljen. Omfanget af det risikoskabende element vil formentlig afhænge af størrelsen på det beløb, ansøgernes egenbetaling eventuelt nedjusteres med.

Ud over den negative påvirkning denne adfærd vil kunne have for de enkelte ansøgernes egen adoptionsproces, vil stilstand og uregelmæssigheder i formidlingssamarbejdet også kunne have en negativ indvirkning på det fremtidige samarbejde med udlandet.

Det vurderes derfor relevant at lade overvejelserne om en ændret finansieringsform følge af en stillingtagen til, hvorvidt staten bør ligestille kommende og nuværende ansøgere økonomisk ved overgangen til et nyt system, set i forhold til det niveau af egenbetaling, der måtte indføres i forbindelse med en

ændret formidlingsstruktur, eller om der bør ske en sådan ligestilling med de konsekvenser, det vil kunne have.

En mulig løsning kunne være, at staten i videst muligt omfang, efter en eventuel beslutning om at ændre finansieringsgrundlaget for formidlingen, sikrer økonomisk ligestilling af de ansøgere, der allerede er begyndt på adoptionsprocessen, med de ansøgere, der påbegynder processen, efter de nye regler er trådt i kraft.

Omkostningerne herved vil afhænge af differencen mellem de konkrete ansøgers forventede egenbetaling i den nuværende og kommende gebyrstruktur, samt hvor de enkelte ansøgere, der allerede har påbegyndt en international adoptionsproces, befinder sig i forløbet. Nogle ansøgere vil allerede have betalt en stor del af det samlede gebyr, mens andre alene har betalt et indledende tilmeldingsgebyr.

Med udgangspunkt i de beskrevne beregninger af omkostningerne for staten ved en ændret finansieringsstruktur anslås det, at udgifterne til en eventuel økonomisk ligestilling mellem nuværende og kommende ansøgere i en periode på 2 år vil udgøre samlet ca. 9,2 mio. kr. i en finansieringsstruktur, hvor staten afholder de omkostninger, der ikke dækkes af gebyrindtægterne og noget af adoptionsgebyret løftes af ansøgere. Hvis et adoptionsgebyrfrit system indføres og staten finansierer alle udgifter, vil udgifterne til en ligestilling af ansøgere samlet udgøre ca. 22,2 mio. kr. over 2 år. Teknisk vil ligestillingen kunne ske ved en reduktion af gebyrets størrelse i en overgangsperiode og samtidig tilførsel af tilsvarende beløb til den formidlende organisation som kompensation for en reduceret gebyrindtægt (se kapitel 4.1.1 og 4.2.1). Der er ved estimatet taget udgangspunkt i omkostningerne i årene 2020 og 2021 ved en forventet nedgang i antal ansøgere på 20 procent (se tabel 3 og 5 ovenfor).

DIA har påpeget, at organisationen tager forbehold for eventuelle kontraktretlige konsekvenser ved overgangen til et nyt formidlingssystem, som efter DIA's opfattelse bør belyses, før der træffes beslutning om udformningen af den fremtidige struktur for formidlingen.

Organisering

I sammenhæng med en vurdering af hvilken finansieringsform, der understøtter en økonomisk bæredygtig struktur, bør det overvejes, hvilken betydning organiseringen af formidlingsarbejdet eventuelt medfører for bæredygtigheden i en fremtidig formidlingsstruktur.

Ansvar for den internationale adoptionsformidling kan fortsat delegeres til en privat organisation eller omorganiseres til et myndighedsanliggende.

Som beskrevet i kapitel 1.3 er det frivilligt for de enkelte lande, om formidlingsopgaven er et myndighedsansvar eller varetages af akkrediterede private organisationer, så længe der er etableret et system, der kan sikre, at konventionens principper iagttages i internationale adoptionssager.

Dette kapitel belyser, i hvilket omfang det har betydning for en strukturel bæredygtighed, om formidlingen varetages af en privat organisation eller omorganiseres til et myndighedsanliggende, samt om en delt kompetence til at yde formidlingsbistand vil kunne understøtte bæredygtigheden i et fremtidigt system.

4.1 FORMIDLINGEN ORGANISERES FORTSAT I EN PRIVAT ORGANISATION

I 2014 blev aftalepartierne enige om, at formidlingsopgaven fortsat skulle varetages af akkrediterede organisationer, da de besidder særlig viden og særlige kompetencer, som er vigtige for at opnå et velfungerende formidlingssystem. Der var samtidig enighed om, at der burde ske en sammenlægning af de to tidligere organisationer, og at akkrediteringen af en formidlende organisation skal ske efter en konkret vurdering sammenholdt med det aktuelle formidlingsbillede.

Herefter sammenlagde de to tidligere organisationer sig til én organisation. Udviklingen i antallet af ansøgninger og adoptioner har ikke skabt et behov for at akkreditere flere organisationer, og ingen andre organisationer har efter 2014 ansøgt om akkreditering.

Ved etableringen af DIA er flere årtiers erfaring med formidlingsopgaven blevet videreført fra de to tidligere organisationer. En stor del af DIA's nuværende personale og flere bestyrelsesmedlemmer var tilknyttet de tidligere organisationer, ligesom alle DIA's samarbejdspartner i udlandet er videreført fra

AC Børnehjælp og DanAdopt. Opretholdelsen af den nuværende struktur vil således sikre, at den viden om formidlingsarbejdet, der er oparbejdet i den formidlende organisation, fortsat anvendes aktivt.

DIA har oplyst, at det efter organisationens opfattelse særligt er organisationens mangeårige erfaring og særlige viden som NGO, der udgør DIA's force i arbejdet med internationale adoptioner.

DIA peger særligt på organisationens erfaring med at arbejde på tværs af kulturer i lande, der strukturelt og økonomisk ofte adskiller sig fra danske forhold. Ifølge DIA er det en fordel, at samarbejdet mellem udlandet og Danmark ikke varetages af en myndighed men af en organisation, da afsættet for samarbejdet således får en mere åben og respektfuld karakter. DIA gør opmærksom på, at DIA's medarbejdere har mange års erfaring med adoptionsformidling og internationalt samarbejde og er uddannede til og trænet i at udvikle og vedligeholde kontakter i udlandet med ydmyghed og respekt for de enkelte landes forskellige kulturer, normer og vilkår. DIA fremhæver også organisationens mangeårige erfaring med at arbejde med alle parter, der er involverede i en adoption – den adopterede, adoptivfamilien og biologisk familie.

Der henvises til bilag 3 for DIA's samlede beskrivelse.

Et konkret eksempel på DIA's kompetencer til at samarbejde med udlandet på tværs af kulturelle og sociale forskelle er DIA's arbejde med at fremskaffe yderligere dokumentation om barnets baggrund i forbindelse med matchningen af barnet. DIA har i samarbejde med deres udenlandske samarbejdspartner tilvejebragt oplysninger i de konkrete sager, som organisationer og myndigheder i afgiverlandene i udgangspunktet ikke af egen drift har fundet relevante at videreformidle, men efter dialog med DIA om oplysningernes relevans for modtagerstaten og den adopterede og dennes familie, har vedlagt sagen.

Et system, hvor én privat organisation akkrediteres til at varetage formidlingsopgaven, er dog alene strukturelt bæredygtigt, så længe organisationen ønsker og er i stand til at varetage opgaven. Det samlede formidlingssystem hviler i denne situation på den konkrete organisations vilje og evne til at varetage formidlingsopgaven. Det betyder, at formidlingsstrukturen reelt set vil bryde sammen, hvis organisationen må indstille sin formidlingsvirksomhed. Den nuværende struktur, som blev politisk besluttet i 2014, har således alene i kraft af sin udformning en indbygget svaghed, der ikke understøtter bæredygtigheden, men gør systemet grundlæggende usikkert, uanset hvilken organisation der varetager formidlingsopgaven.

DIA har tilkendegivet, at DIA også ønsker at varetage formidlingsopgaven i et fremtidigt system, men har samtidig givet udtryk for, at det betinges af, at det vil være muligt for organisationen inden for de rammer og vilkår, der besluttes.

Det bemærkes, at DIA har udtrykt et ønske om at overtage ansvaret for den nationale adoptionsformidling. Vi henviser til DIA's hørings svar i bilag 3.

Rammer for afvikling af den formidlende organisations aktiviteter

Såfremt det besluttes, at den internationale adoptionsformidling også fremover skal varetages af en privat organisation, vil det være relevant at reducere de strukturelle svagheder ved denne organisering ved at fastsætte rammerne for, hvordan organisationens samlede aktiviteter afvikles og overdrages, såfremt organisationen må ophøre.

Rammerne bør omfatte både faglige aspekter, så som organisationens ansvar for igangværende sager i en afviklingsperiode, samt de økonomiske aspekter ved en nedlukning. Det anbefales internationalt, at udfordringerne ved en afviklingssituation ikke må resultere i ekstra udgifter for adoptivforældre.

Hensigten med at regulere en eventuel afviklingssituation vil være at imødegå den risiko, det indebærer for ansøgerne, at formidlingen alene varetages af én organisation. Henset til udviklingen i antallet af internationale adoptioner og godkendte ansøgere vil der forventeligt også fremover alene være én adoptionsformidlende organisation i Danmark. Der vil således ikke være en anden organisation, der kan overtage igangværende sager og samarbejdsaftaler ved en eventuel afvikling.

Det bemærkes, at der tidligere har været krav til de adoptionsformidlende organisationer om at indbetale en del af gebyrerne til en sikringsfond. Sikringsfonden blev erstattet med det ratesystem, som ansøgerne i dag indbetaler de forskellige rater af gebyret efter. Ratesystemet betyder, at der som udgangspunkt ikke er krav på tilbagebetaling af gebyrer til ansøgere, hvis kontrakten med DIA afsluttes af forskellige årsager, da det allerede betalte gebyr dækker den sagsbehandling, som har fundet sted inden aftalens ophør.

4.1.1 SIKKERHED FOR NUVÆRENDE OG KOMMENDE ANSØGERE

Det fremgår af kommissoriet for undersøgelsen, at behovet for understøttende tiltag i overgangen til et eventuelt nyt formidlingssystem skal afdækkes for at skabe den tilstrækkelige tryghed og sikkerhed for nuværende og kommende ansøgere.

Ved en fortsat organisering af den internationale adoptionsformidling i en privat organisation må det antages, at formidlingsarbejdet og samarbejdet med udlandet vil kunne fortsætte relativt upåvirket af en ny struktur for international adoption.

Det bemærkes dog, at en ændring i adgangen til at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde vil kunne medføre en reduktion af organisationens samarbejdslande (se kapitel 6). Denne ændring kan medføre et øget ressourcebehov i organisationen i form af øget kommunikation med ansøgere og udenlandske samarbejdsparter, samt en øget rejseaktivitet til udlandet.

En ændring af finansieringsstrukturen og dermed en ændring af størrelsen på ansøgernes gebyr, vil som beskrevet i kapitel 3.4 kunne medføre en risiko for, at nuværende og kommende ansøgere sætter deres adoptionssag i bero, indtil en ny struktur er implementeret. Dette vil kunne have en negativ indvirkning på de enkelte ansøgers adoptionsproces og det generelle formidlingssamarbejdet med udlandet.

Overvejelserne om en økonomisk ligestilling af kommende og nuværende ansøgere som en metode til at forebygge negative konsekvenser af en ændret finansieringsform er behandlet i kapitel 3.4. Teknisk vil ligestillingen kunne ske ved en reduktion af gebyrets størrelse i en overgangsperiode og samtidig tilførsel af tilsvarende beløb til den formidlende organisation som kompensation for en reduceret gebyrindtægt.

Fordele og ulemper ved at organisere formidlingen i én privat formidlende organisation

Fordele

- Sikrer kontinuiteten i formidlingsarbejdet.
- Bevarer DIA's mangeårige ekspertise inden for formidlingsarbejde og PAS til gavn for adopterede og adoptivfamilier.
- Påvirker ikke samarbejdsaftalerne med udlandet.

Ulemper

- Viderefører den strukturelle svaghed, der følger af en monopolsituation, hvor den internationale adoptionsformidling til Danmark beror på, at mindst én privat organisation ønsker og er i stand til at varetage ansvaret for at yde adoptionshjælp.
- Efterlader adoptionsansøgerne i en betydelig usikkerhed omkring det fortsatte adoptionsforløb, såfremt den formidlende organisation må indstille sit virke, da det internationale formidlingsystem hviler på organisationens eksistens.

4.2 FORMIDLINGEN FORANKRES I EN STATSLIG MYNDIGHED

En forankring af formidlingsopgaven i en statslig myndighed kan imødegå de strukturelle svagheder i den eksisterende organisering. Der vil dog være en betydelig usikkerhed forbundet med at gennemføre en systemændring i form af et umiddelbart videns- og kompetencetab i formidlingsarbejdet, samt en risiko for en reduktion i antallet af udenlandske samarbejdsrelationer.

I dette afsnit beskrives først de opgaver, en statslig myndighed må varetage i et ændret system, efterfulgt af en række overvejelser omkring en mulig myndighedsstruktur og procesbeskrivelse, samt en beskrivelse af, hvilke fordele og ulemper en ændret struktur antages medføre for den strukturelle bæredygtighed.

Ved en eventuel omstrukturering af formidlingssystemet vil der også være behov for, at der afsættes ressourcer til at afvikle og overdrage den eksisterende organisations aktiviteter og etablere en ny struktur, hvilket også er berørt i dette kapitel.

Opgavebeskrivelse

Ansvars- og opgavefordelingen i en statslig formidlingsstruktur afspejler de opgaver, der i dag varetages af den adoptionsformidlende organisation.

De opgaver, der må overføres fra den formidlende organisation til myndighederne, udgør i hovedtræk:

- a. Behandling af konkrete adoptionssager
 - Vejledning af ansøgere gennem hele adoptionsforløbet
 - Klargøring af ansøgernes sag til det enkelte afgiverland
 - Ansvar for den samlede matchningsproces
 - Dokumenthåndtering før og efter adoptionen til danske og udenlandske myndigheder
 - Bistand til ansøgerne i forbindelse med hjemtagelsen
 - Opfølgning efter hjemtagelsen
 - Indhentelse og videresendelse af opfølgingsrapporter efter adoptionen

- b. Samarbejde med udlandet
 - Etablering og vedligeholdelse af samarbejdet med autoriserede organisationer og myndigheder i udlandet om international adoption
 - Løbende opfølgning på samarbejdet i udlandet
 - Løbende holden sig ajour med forholdene i afgiverlandene og ved de enkelte samarbejdsparter
 - Økonomisk støtte til samarbejdsparter i udlandet, hvor dette følger af samarbejdet

- c. Opbevaring af adoptionssager og PAS-tilbud
 - Opbevaring af afsluttede adoptionssager
 - Aktindsigt i adoptionssager
 - Rejser til afgiverlandet efter adoptionen
 - Kontaktetablering til børnehjem eller biologisk slægt
 - Bistand til at søge nye oplysninger

Myndighedsstruktur

Nedenfor ses et eksempel på hvilke hovedaktører en eventuel statslig formidlingsstruktur ville kunne omfatte. Eksemplet tager udgangspunkt i de opgaver og ansvarsområder, de enkelte myndigheder allerede varetager i det eksisterende adoptionssystem og i relation til Danmarks samarbejde med udlandet.

I det tilfælde, at ansvaret for formidlingen ikke længere kan delegeres til en akkrediteret organisation, har

centralmyndigheden ifølge konventionen det direkte ansvar for at tage alle passende forholdsregler for, at de konkrete adoptioner fortsat kan gennemføres i overensstemmelse med konventionens principper, eller uddelegere ansvaret til en anden myndighed.

Beskrivelsen af en eventuel statslig formidlingsstruktur tager udgangspunkt i, at ansvaret for formidlingen påhviler centralmyndigheden, hvor der allerede er et grundlæggende vidensniveau om det internationale adoptionsområde til stede. Centralmyndigheden er i kraft af sin nuværende rolle i besiddelse af viden og erfaring i relation til anvendelsen af konventionen, har et indblik i det internationale adoptionssamarbejde og i andre landes adoptionssystemer og regler og har et tæt berøring med det danske adoptionsområde som helhed.

- **Social- og Indenrigsministeren**
Ministeren er som hidtil bemyndiget til at bestemme hvilke lande Danmark indgår konkrete samarbejdsaftaler med om international adoption, ligesom ministerens generelle tilsynskompetence over for underliggende ressortmyndigheder gør sig gældende.
- **Centralmyndigheden**
Centralmyndigheden er ansvarlig for at indgå og vedligeholde aftaler med udlandet om international adoptionsformidling, behandle konkrete adoptionssager, vejlede ansøgerne undervejs i adoptionsprocessen og varetage opgaven med at opbevare adoptionssagerne og yde PAS-rådgivning relateret til den adopteredes baggrund.
- **Adoptionsnævnet**
I forbindelse med behandlingen af konkrete matchningsforslag får nævnet tillagt en matchningskompetence i disse sager, samt får ansvar for at vurdere hvilken godkendelsesramme barnet kan adopteres inden for. Adoptionsnævnet varetager i dag disse opgaver i nationale sager om fremmedadoption og er inddraget i centralmyndighedens godkendelse af matchningsforslag fra udlandet.
- **Familieretshuset**
Centralmyndigheden og Familieretshuset samarbejder om opgaven med at vejlede adoptionsansøgerne gennem det samlede adoptionsforløb, da Familieretshuset allerede i dag er i dialog med

ansøgerne gennem hele godkendelsesforløbet, og yder vejledning og rådgivning om adoption.

- Udenrigsministeriet
Udenrigsministeriet bistår centralmyndigheden i samarbejdet med udlandet i de tilfælde, hvor centralmyndighedens faglige kompetencer og mandat i udlandet ikke er tilstrækkelige til at løse de opgaver, der er forbundet med samarbejdet med udenlandske organisationer og myndigheder.

Procesbeskrivelse

På baggrund af den ovenfor nævnte opgavebeskrivelse ville opgaveløsningen i en statslig formidlingsstruktur i hovedtræk kunne udforme sig på følgende måde:

Behandlingen af konkrete adoptionsager

Familieretshuset og centralmyndigheden vejleder adoptionsansøgerne om valg af venteliste, de konkrete krav i de enkelte lande og andre relevante forhold forud for ansøgernes beslutning om, hvor de ønsker at adoptere fra. Familieretshuset varetager primært den vejledende og rådgivende opgave med at besvare adoptionsretlige spørgsmål fra ansøgerne, og kan deltage i informationsmøder for kommende ansøgere. Centralmyndigheden vejleder ansøgerne om valg af venteliste, de konkrete krav i de enkelte lande og andre relevante forhold.

Centralmyndigheden får det overordnede ansvar for at klargøre adoptionsansøgernes sag, sende sagen til afgiverlandet og løbende følge op på sagens forløb og status i udlandet.

I en eventuel statslig formidlingsstruktur ville der – ligesom i det nuværende system – være behov for at udarbejde en dansk pædiaterrapport om barnet og i visse sager matche det konkrete barn med en konkret ansøger. I dag er det ud over DIA alene Adoptionssamrådet, der har en matchningskompetence i internationale sager om fremmedadoption.

Ved modtagelsen af et matchningsforslag fra udlandet er der blandt andet behov for lægefaglige kompetencer. Det skal vurderes, om oplysningerne om barnets helbredsmæssige og psykosociale forhold er tilstrækkelige til at vurdere, hvilke kompetencer ansøgerne skal besidde for at understøtte et positivt adoptionsforløb.

Adoptionsnævnet bidrager allerede i dag til denne vurdering i Ankestyrelsens godkendelse af matchningsforslag fra udlandet.

Styrelsen vurderer oplysningerne om barnets baggrund og frigivelse til adoption, mens nævnet tager stilling til, om nævnet er enig i den formidlende organisations vurdering af de helbredsmæssige og psykosociale oplysninger om barnet.

Det vil være muligt at nedsætte et matchningsudvalg i Adoptionsnævnet, der får ansvar for følgende opgaver:

- Vurdering af barnets helbredsmæssige og psykosociale forhold og hvilken godkendelsesramme barnet kan adopteres inden for. Det foreslås, at der vil skulle følges samme proces som i de danske adoptionssager, hvor barnesagen sendes til nævnets pædiater, som vurderer barnets helbredsmæssige og psykosociale forhold, herunder om barnet er omfattet af den generelle godkendelsesramme.
- Indhentelse af eventuelle yderligere oplysninger om barnet fra afgiverlandet til brug for ovenstående vurdering.
- Matchning af et konkret barn med en konkret familie, hvis den udenlandske samarbejdspart ikke har stillet barnet i forslag til en konkret familie. Det foreslås, at nævnets matchningspraksis fastlægges ud fra en faglig vurdering fra nævnet af, hvilke parametre, der vurderes bedst egnede i disse sager.

Et matchningsudvalg kan i udgangspunktet sammensættes med de samme faglige kompetencer, som i nævnets voteringsgruppe i nationale adoptionssager, da der i de internationale sager vurderes at være behov for en tilsvarende faglighed. Nævnets voteringsgruppe består i dag af tre nævnsmedlemmer, hvoraf nævnets socialrådgiver er fast medlem af gruppen.

Ud over at sammensætningen i et matchningsudvalg afspejler de faglige behov i vurderingen af et matchningsforslag fra udlandet, må det forventes, at matchningsudvalget må tilføres et øget kendskab til lokale og kulturelle forhold i de enkelte samarbejdslande. Dette vil blandt andet mest hensigtsmæssigt kunne ske gennem vidensdeling fra DIA's ansatte og pædiatriske konsulenter i en overgangsperiode, og rejser til udlandet i samarbejde med centralmyndigheden.

Familieretshuset præsenterer matchningsforslaget for ansøgerne, hvorefter centralmyndigheden har ansvaret for at samarbejde med udlandet om sagens videre forløb og at

vejlede ansøgerne i adoptionsprocessen, frem til barnet er hjemtaget.

Samarbejdet med udlandet

Med det formål at etablere det bedst mulige fundament til fortsat at sikre et systematisk samarbejde med udlandet om international adoptionsformidling, må samarbejdet fortsat udøves gennem formaliserede samarbejdsrelationer med myndigheder og organisationer i udlandet.

De bedste forudsætninger for at øge kendskabet til adoptionssystemerne i udlandet og tage en proaktiv tilgang til at styrke konventionens principper i samarbejdet er stabile samarbejdsrelationer. Samarbejdet mellem centralmyndigheden og udlandet etableres og vedligeholdes gennem blandt andet jævnlige besøg fra centralmyndigheden i de enkelte samarbejdslande, bistand fra de danske repræsentationer i udlandet og besøg i Danmark fra udenlandske delegationer.

Centralmyndigheden samarbejder med områdets øvrige hovedaktører om opgaven, herunder særligt Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet bistår centralmyndigheden med administrative og samarbejdsrelaterede opgaver i udlandet, der i hovedtræk ville vedrøre:

- Ansættelse af lokale konsulenter i udlandet
- Bistand til indgåelse af konkrete samarbejdsaftaler med myndigheder eller private organisationer om adoptionsformidling
- Generel viden til brug for adoptionsspecifik landevejledning af ansøgerne
- Opdatering af centralmyndighedens kendskab til lovgivning og praksis i udlandet
- Assistance i forbindelse med danske myndigheders jævnlige besøg i udlandet
- Bistand til de danske myndigheder i dialogen med udenlandske myndigheder i tilfælde af udfordringer i det generelle samarbejde eller konkrete sagsforløb

Samarbejdet mellem Udenrigsministeriet og centralmyndigheden reguleres i en samarbejdsaftale. Udenrigsministeriet har oplyst, at det i udgangspunktet vil kræve ansættelse af et ekstra årsværk ved de danske repræsentationer i de lande, der samarbejdes med om adoptionsformidling.

Centralmyndigheden må forventes i øget omfang at få behov for bistand fra ISS til at holde sig ajour med adoptions- og

børnebeskyttelsessystemerne i de enkelte afgiverlande. ISS bistår allerede i dag centralmyndigheden med ekspertviden om anvendelsen af konventionen og børnebeskyttelsesområdet som helhed i de lande, Danmark samarbejder med.

Særligt om mulighederne for at etablere samarbejde med udlandet

Konventionen forpligter ikke medlemsstaterne til at etablere et formidlingssamarbejde med enhver anden medlemsstat. De enkelte afgiverlande vælger selv, hvilke modtagerlande de ønsker at samarbejde med om international adoptionsformidling.

Ifølge DIA vil det højst sandsynligt ikke være muligt at videreføre alle igangværende samarbejder i statslig regi, da det efter DIA's opfattelse ikke er alle samarbejdsparter, der ønsker at samarbejde med en centralmyndighed.

Der vil utvivlsomt være en risiko for, at antallet af afgiverlande, hvor Danmark har en generel samarbejdsaftale om international adoptionsformidling, kan blive reduceret ved en overgang til en statslig formidlingsstruktur.

Det vurderes dog ikke umuligt at opretholde og etablere et omfang af samarbejdsrelationer, der proportionelt harmonerer med antallet af godkendte adoptionsansøgere.

ISS påpeger i deres rapport, at der er en risiko for at de afgiverlande, der har en tæt relation til DIA, vil være modvillige over for at samarbejde med den danske centralmyndighed. Hvis den danske centralmyndighed allerede har opbygget en relation til en eller flere ansatte i de udenlandske centralmyndigheder, vil risikoen være mindre, da det tager tid at etablere et tillidsfuldt samarbejde med en god kommunikation på tværs af kulturer. Risikoen for at møde modvilje fra DIA's samarbejdsparter vil ifølge ISS være størst i begyndelsen, indtil de udenlandske myndigheder får et nærmere kendskab til den danske centralmyndighed.

DIA har aktuelt 12 aktive samarbejdsparter, hvoraf organisationens samarbejdsparter i Sydafrika, Sydkorea og Taiwan er private autoriserede organisationer. De øvrige ni samarbejdsparter er centralmyndigheden eller en anden kompetent myndighed i afgiverlandet. Det bemærkes, at international adoption i Australien varetages af staten, og at den australske centralmyndighed har et formidlingssamarbejde med private organisationer i Sydkorea, Sydafrika og Taiwan.

I mindre målestok vil der eventuelt også være mulighed for at formidle adoptioner fra udlandet uden en egentlig aftale om et formidlingssamarbejde (se kapitel 4.3).

Det bemærkes, at ISS i sin rapport har peget på, at der i en politisk styret adoptionsformidling er en generel risiko for at kompromittere de faglige og etiske standarder, hvis lange ventetider fra godkendelse til matchning skaber et politisk pres fra ansøgerne, som medfører et politisk behov for at kunne gennemføre flere adoptioner fra udlandet.

Opbevaring af adoptionssager og adgang til egen historie

Ansvar for at sikre opbevaringen af adoptionssager og for de adopteredes adgang til egen historie kan placeres hos centralmyndigheden.

Det faglige indhold og finansieringen af denne type PAS er beskrevet nærmere i kapitel 7, og overvejelserne vedrørende en statslige opgavevaretagelse er beskrevet i kapitel 7.3.

4.2.1 SIKKERHED FOR NUVÆRENDE OG KOMMENDE ANSØGERE

Hvis organiseringen af international adoptionsformidling ændres, således at formidlingen fremover skal varetages af en statslig myndighed, vil der være en overgangsfase, der omfatter perioden fra der træffes beslutning til et nyt system er velfungerende.

DIA har oplyst, at uanset hvilken beslutning, der træffes om et fremtidigt formidlingssystem, vil DIA medvirke til at skabe den bedst mulige overgang for de igangværende sager og deres samarbejder. Det er dog en forudsætning for DIA, at der skabes den nødvendige og tilstrækkelige sikkerhed for både DIA og ansøgerne i overgangsperioden.

ISS anbefaler, at der ved en eventuel overgang til et nyt system udarbejdes en plan for kapacitetsopbygning i de myndigheder, der overtager formidlingsopgaven. Alle aktører ville skulle bidrage til at udarbejde denne plan. Samtidig anbefaler ISS, at der også udarbejdes en plan for afviklingen af organisationens formidlingsopgaver og videreformidlingen af DIA's viden til de relevante myndigheder.

DIA har påpeget, at de væsentligste elementer i en overgangsfase til en ændret formidlingsstruktur vil være de nuværende og kommende ansøgere økonomiske situation, fastholdelse af samarbejdspartner i udlandet og fastholdelse af DIA's medarbejdere.

Tilrettelæggelsen af en overgangsfase vil have til formål at sikre, at nuværende og kommende ansøgers adoptionsforløb i mindst mulig udstrækning bliver påvirket negativt af en eventuel systemændring. Langsigtet skal tilrettelæggelsen sikre, at formidlings samarbejdet med udlandet bliver videreført på en faglig, etisk og juridisk forsvarlig måde i tråd med konventionen.

Det mest risikoskabende forhold for nye og kommende adoptionsansøgere i en eventuel overgang til en statslig formidlingsstruktur vil være, hvis det eksisterende formidlingssystem ikke vil kunne opretholdes, indtil et nyt system er i funktion.

Hvis DIA ikke er i stand til at medvirke til en egentlig overdragelsesproces, hvor organisationens samarbejdsparter og viden overdrages og videreformidles til myndighederne, vil det kunne få negative konsekvenser for både kommende og nuværende ansøgers adoptionsforløb. Der vil være risiko for:

- et stort tab af viden om formidlingsarbejdet, hvilket vil kunne medføre flere udfordringer for etableringen af et nyt system,
- et midlertidigt ophør i den internationale adoptionsformidling i Danmark frem til implementeringen af et nyt system, og at
- visse samarbejdsrelationer vil gå tabt, hvis myndigheder og organisation ikke i fællesskab ville kunne gå i dialog med myndighederne i udlandet om at videreføre det eksisterende samarbejde i et eventuelt nyt system, samt
- at nogle ansøgere ikke vil kunne fuldføre deres adoptionsproces

Det vil derfor være nødvendigt at afsætte midler til at understøtte DIA's drift i en eventuel overgangsperiode, og til at de relevante myndigheder ville kunne påbegynde en etableringsproces i tilstrækkelig tid, inden et nyt system vil træde i kraft.

Med henblik på at forebygge usikkerhed hos ansøgerne, DIA's ansatte og DIA's udenlandske samarbejdsparter vil det være væsentligt at tilvejebringe de fornødne økonomiske forudsætninger for, at DIA og de danske myndigheder ville kunne påbegynde de relevante tiltag i overgangsfasen så hurtigt som muligt efter en eventuel beslutning om et indføre et nyt formidlingssystem.

Med de nødvendige økonomiske ressourcer til rådighed inden for et relevant tidsspænd vil der være reelle muligheder for, at DIA og de relevante myndigheder ville kunne afvikle, overdrage og re-etablere formidlingsarbejdet til gavn for nye og kommende ansøgere i et system, hvor konventionens principper og de politiske ønsker til Danmarks formidlingssamarbejde fortsat iagttages.

Der vil dog fortsat være risikoskabende elementer, som er vanskelige at forebygge på trods af tilstrækkelige økonomiske midler. Der vil eksempelvis være risiko for, at DIA's medarbejdere forlader organisationen, inden et nyt system er etableret.

Som tidligere anført, har DIA påpeget, at organisationen tager forbehold for eventuelle kontraktretlige konsekvenser ved overgangen til et nyt formidlingssystem, som efter DIA's opfattelse bør belyses, før der træffes beslutning om udformningen af den fremtidige struktur for formidlingen.

Økonomiske konsekvenser

Set i lyset af risikoen for ukontrollerbare og uforudsete hændelser, er det vanskeligt at give en nøjagtig beskrivelse af, hvordan en eventuel overgangsfase reelt ville komme til at forløbe, og dermed også vanskeligt præcist at angive omfanget af de nødvendige ressourcer. Ligeledes vil omfanget af ressourcer til overgangsfasen også afhænge af den fremtidige finansieringsform for formidlingsarbejdet (se kapitel 3.4).

Omkostningerne til en overgangsfase, hvor DIA er i fortsat drift, indtil et nyt system ville være etableret, anslås at ville udgøre mellem 24,6 og 37,6 mio. kr. alt efter hvilken fremtidig finansieringsform, der fastlægges for formidlingen. Disse anslåede omkostninger, som er behæftet med betydelig usikkerhed, knytter sig til et scenarie, hvor der stræbes mod at sikre, at eventuelle ændringer i finansiering og organisering af formidlingsopgaven sker med sigte på et fremtidigt system, som i videst muligt omfang modsvarer det nuværende formidlingstilbud.

Som beskrevet i kapitel 3.4 vil de anslåede omkostninger til at sikre DIA's fortsatte drift og ligestille kommende og eksisterende ansøgere økonomisk udgøre ca. 9,2 mio. kr. eller 22,2 mio. kr., afhængigt af hvor stor en del af adoptionsgebyret man i et fremtidigt system måtte vælge at løfte af ansøgerne. Herudover anslås det, at en øget rejseaktivitet for DIA i en overgangsfase udgør i alt 400.000 kr. over en to-årig periode.

Udgifterne til videns-, kompetence- og kapacitetsopbygning hos myndighederne anslås at ville udgøre 15 mio. kr., fordelt over en tre-årig periode, fra der træffes beslutning om en systemændring, til et nyt system er konsolideret. Beløbet er baseret på en række antagelser om, hvilke tiltag der vil være påkrævede, og et estimat over opgavernes omfang, og er forbundet med stor usikkerhed. De nødvendige ressourcer anvendes til at sikre:

- Fortsat drift af det eksisterende formidlingssystem, indtil det erstattes af et nyt system.
- Videreførelse af de eksisterende samarbejdsaftaler med udlandet i videst muligt omfang, herunder sikring af DIA's muligheder for at understøtte denne proces, gennem besøg i udlandet og løbende kommunikation med de relevante aktører og myndigheder i DIA's samarbejdslande.
- Overdragelse af viden og overførsel af de konkrete sager fra DIA til staten.
- Kompetence- og kapacitetsopbygning i de relevante myndigheder i Danmark.

De samlede omkostninger til en overgangsfase, hvor DIA er i fortsat drift, indtil et nyt system er etableret, anslås således at udgøre mellem 24,6 og 37,6 mio. kr. alt efter hvilken fremtidig finansieringsform, der fastlægges for formidlingen.

Fordele og ulemper ved en statslig formidlingsstruktur

Fordele

- Styrker den strukturelle bæredygtighed ved at forankre den internationale adoptionsformidling i en myndighed, hvor den internationale adoptionsformidling er en del af myndighedsansvaret, og ikke afhænger af en privat organisations fortsatte ønske om og givne muligheder for at løfte opgaven.

Ulemper

- Fjerner den viden og ekspertise, der gennem flere år er opbygget i den formidlende organisation om de lande, der samarbejdes med om adoptionsformidlingen.
- Medfører risiko for, at en række af de eksisterende samarbejdsparter ikke ønsker at fortsætte samarbejdet med en statslig myndighed, og at et vist antal nuværende og kommende ansøgere ikke vil kunne fortsætte deres adoptionsforløb.
- Medfører en underliggende risiko for en interessekonflikt mellem politiske og adoptionsfaglige hensyn i Danmarks samarbejde med udlandet om international adoption.

4.3 INDIVIDUELLE ADOPTIONER MED STATSLIG BISTAND

En af udfordringerne ved vurderingen af hvilken organisering af adoptionsformidlingen, som bedst varetager både behovet for økonomisk bæredygtighed, faglig bæredygtighed og strukturel bæredygtighed, er at sikre de involverede børn og ansøgere ved et muligt ophør af den formidlende private organisations virksomhed.

Som tidligere beskrevet er der på nuværende tidspunkt ikke en organisation eller myndighed med kompetence og kapacitet til at videreføre alle igangværende sager, hvis DIA måtte ophøre.

Det kan derfor overvejes, om der skal indføres en adgang til at gennemføre individuelle adoptioner uden om en formidlende privat organisation eller en statslig formidlingsmyndighed. Denne form for formidling beskrives nedenfor som individuel adoption med statslig bistand.

I en fremtidig struktur, hvor adoption fortsat formidles af en privat formidlende organisation, ville individuelle adoptioner

med statslig bistand være ansøgernes eneste mulighed for at gennemføre en international adoption, hvis organisationen måtte ophøre. Individuelle adoptioner med statslig bistand ville på den måde kunne være med til at understøtte en strukturel bæredygtighed for adoptionsformidlingen.

En tilladelse til at gennemføre en individuel adoption med statslig bistand kunne betinges af et konkret afslag fra den formidlende organisation på at yde ansøgeren bistand til formidling fra et land, hvor der ikke er et eksisterende samarbejde. Adgangen kunne alternativt være en mulighed for ansøgere, som af den ene eller anden grund ikke ønsker at adoptere igennem en formidlende organisation. Forventeligt vil der ofte være tale om ansøgere med en familiær eller kulturel tilknytning til et bestemt afgiverland, som ville gøre brug af en sådan ordning.

I en struktur, hvor staten overtager ansvaret for adoptionsformidlingen, vil adgangen til at adoptere individuelt med statslig bistand kunne udgøre et supplement til de generelle samarbejdsaftaler om adoptionsformidling, som staten har indgået med udlandet.

Adgangen til at kunne gennemføre individuel adoption med statslig bistand ville herudover også kunne fungere som en minimumsmodel for, hvordan Danmark ville kunne opfylde sine forpligtelser efter konventionen. I denne situation ville adgangen til individuel adoption med statslig bistand være den eneste måde, hvorpå der kan gennemføres internationale fremmedadoptioner til Danmark. Der ville ikke længere tilbydes formidling fra faste samarbejdsparter i udlandet gennem en formidlende organisation eller centralmyndigheden, men tages stilling til hver enkelt adoption fra gang til gang.

Individuel adoption med statslig bistand kan derfor ses som en tredje form for international adoption, der ligger i feltet mellem adoption med bistand fra en akkrediteret formidlende organisation og privat fremmedadoption. Denne form for adoption er i dag ikke en mulighed efter dansk ret.

Individuel adoption med statslig bistand adskiller sig fra international fremmedadoption, som i dag er reguleret således, at der alene i helt særlige tilfælde kan gives tilladelse til at gennemføre en adoption uden om den adoptionsformidlende organisation.

Dette er i overensstemmelse med konventionens definition af private og uafhængige adoptioner som risikoskabende og ulovlig adfærd, da disse to former for adoption ikke respekterer de sikkerhedsforanstaltninger, der følger af konventionen. En pri-

vat adoption defineres som en fremmedadoption, der er kommet i stand gennem direkte kontakt mellem barnets biologiske forældre og adoptivforældrene. En uafhængig adoption er defineret som en adoption, hvor godkendte adoptionsansøgere på egen hånd er rejst til barnets oprindelsesland og har fået kontakt til et barn uden assistance fra hverken centralmyndigheden eller akkrediterede organisationer i både modtager- og afgiverland.

De nuværende regler på det danske adoptionsområde efterlader dog en teoretisk mulighed for at give tilladelse til at godkendte at ansøgere gennemfører en adoption (privat fremmedadoption) uden om den formidlende organisation. Adgangen i adoptionsloven til privat fremmedadoption omfatter som udgangspunkt kun situationer, hvor ansøgerne allerede har et særligt kendskab til et barn, som de ønsker at adoptere, men kontakten til barnet må ikke være etableret med adoption for øje. Adgangen har de senere år haft et meget snævert anvendelsesområde.

Individuelle adoptioner med statslig bistand kendes blandt andet fra den flamske del af Belgien, hvor knap 10 procent af alle adoptioner i 2017 foregik på denne måde. Også Norge og Sverige giver i begrænset omfang tilladelse til international adoption udenom en formidlende organisation, ligesom det også i Australien er muligt at adoptere fra lande, hvor staten ikke har et formaliseret samarbejde om international adoptionsformidling.

Individuel adoption med statslig bistand adskiller sig fra privat fremmedadoption ved at være kendetegnet ved en større grad af statslig kontrol og involvering i formidlingen. Ansøgerne påtager sig en stor del af arbejdet med formidlingen, men staten varetager kontakten til de kompetente myndigheder i afgiverlandet med det formål løbende at sikre, at adoptionen gennemføres i overensstemmelse med konventionen og de danske adoptionsregler. Det betyder også, at ansøgerne ikke møder barnet, før myndighederne i afgiverlandet har matchet barnet med ansøgerne, og begge centralmyndigheder har accepteret, at adoptionsprocessen kan fortsætte i overensstemmelse med konventionens artikel 17c.

Staten ville varetage organisationens nuværende ansvar for at sikre sig, at adoptionen kan gennemføres juridisk, fagligt og etisk forsvarligt. Adgangen til individuel adoption med statslig bistand ville kræve tilladelse fra den danske centralmyndighed og må som minimum kræve, at der er en central adoptionsmyndighed i afgiverlandet, som den danske centralmyndighed kan samarbejde med. Formidling fra lande, der ikke har tiltrådt konventionen, vil dermed være meget begrænset, hvis ikke udelukket.

Adoptionsnævnet har anbefalet, at der skulle foretages en lægefaglig vurdering af de helbredsmæssige og psykosociale oplysninger om de børn, der ville blive stillet i forslag til danske ansøgere. Nævnet finder det derfor hensigtsmæssigt, at nævnet i denne form for adoptioner ville få tillagt samme opgaver, som det ville få, hvis formidlingen ville blive forankret i en statslig formidlingsstruktur (se kapitel 4.2).

Både DIA og Adoptionsnævnet har udtrykt betænkeligheder ved muligheden for at indføre denne form for adoption. Vi henviser til bilag 3 for DIA's og Adoptionsnævnets nærmere overvejelser.

Den landespecifikke vejledning, som DIA i dag tilbyder sine ansøgere, vil ikke være mulig på samme måde ved individuel adoption med statslig bistand, da der typisk ikke vil være et forudgående kendskab til det konkrete afgiverland.

Procesbeskrivelse

Adgangen til individuel adoption med statslig bistand kan udformes på forskellig vis. Nedenfor er skildret en mulig fremgangsmåde for behandlingen af disse adoptioner. I hovedtræk søger ansøgerne om godkendelse af denne type adoption ved den danske centralmyndighed, og skal godkendes af Adoptionsrådet som egnede adoptivforældre.

Ved ansøgning om tilladelse til at gennemføre en individuel adoption med statslig bistand medsender ansøgerne afgiverlandets regler med oversættelse og en detaljeret beskrivelse af proceduren i afgiverlandet, herunder af frigivelses- og matchningsprocessen samt kontaktoplysninger på den relevante myndighed. Uanset om centralmyndigheden tidligere har godkendt ansøgninger til det pågældende afgiverland, skal ansøgerne kunne redegøre for et nøje kendskab til reglerne og proceduren.

Centralmyndigheden undersøger herefter om den foreslåede procedure er i overensstemmelse med de danske regler og konventionen. Centralmyndigheden kontakter den danske ambassade og centralmyndigheden i det pågældende land i forbindelse med behandlingen af ansøgningen. Det må forventes at kunne blive nødvendigt at rekvirere hjælp fra ISS og den danske repræsentation i udlandet for at kvalificere vurderingen.

Når centralmyndigheden måtte have givet tilladelse til at indlede sagen i udlandet, og ansøgerne er endeligt godkendt til at adoptere af Adoptionsrådet, skal ansøgerne klargøre sagen. Centralmyndigheden gennemgår herefter sagens dokumenter og sender sagen til myndigheden i afgiverlandet. Cen-

tralmyndigheden vedlægger en beskrivelse af proceduren i Danmark, herunder at et eventuelt matchningsforslag skal sendes direkte til den danske centralmyndighed, da ansøgerne ikke må orienteres direkte af den udenlandske myndighed.

Efter godkendelse og accept af matchningsforslaget kan ansøgerne tage til afgiverlandet for at hjemtage barnet, hvilket ansøgerne selv vil skulle tilrettelægge. Såfremt der måtte være brug for advokatbistand i den afsluttende sagsbehandling i afgiverlandet vil centralmyndigheden i samarbejde med den danske repræsentation i det pågældende afgiverland kunne undersøge mulighederne for at anvise advokatbistand og anslå omkostninger i forhold hertil, men vil ikke i øvrigt være involveret.

Økonomiske konsekvenser

På baggrund af antallet af henvendelser til centralmyndigheden og den formidlende organisation om bistand til at gennemføre en adoption gennem andre end organisationens godkendte samarbejdsparter estimeres omkostningerne ved ordningen ved 10 ansøgninger om året.

Dette ville kræve ansættelse af yderligere 0,15 årsværk i centralmyndigheden svarende til ca. 120.000 kr. inkl. overhead. Derudover ville der tilkomme et yderligere ressourceforbrug hos Adoptionsnævnet til brug for vurderingen af de psykosociale og helbredsmæssige oplysninger om barnet. Dertil kommer udgifterne forbundet med sagens behandling i udlandet, som varierer, alt efter hvilket land, der søges om tilladelse til at gennemføre en adoption fra.

Omfanget af egenfinansiering i denne type adoptionsformidling kan følge den finansieringsform, der fastsættes for formidlingen ud fra overvejelserne i kapitel 3.

Fordele og ulemper ved individuelle adoptioner med statslig bistand

Fordele

- Styrker den strukturelle bæredygtighed ved at etablere en statslig praksis/struktur for adoptionsformidling, som kan overtage sager ved en situation, hvor den adoptionsformidlende organisation måtte afvikles.
- Gør formidlingen uafhængig af faste samarbejdsaftaler ved et lavt antal samlede formidlinger.
- Imødekommer de udfordringer, ansøgernes personlige forhold eventuelt medfører for deres muligheder for at adoptere fra lande, hvorfra der er et etableret samarbejde om adoptionsformidling.

Ulemper

- Gennemføres uden forudgående kendskab til afgiverland og uden om etablerede samarbejder, hvilket vil kunne udfordre håndteringen af eventuelle problemer, der måtte opstå i løbet af adoptionsprocessen.
- Kræver mange ressourcer fra ansøgerne, som skal tilvejebringe mange oplysninger selv.
- Indebærer at ansøgerne ikke har nogen støtte i forbindelse med hjemtagelsen.
- Indebærer et stort ressourcebehov i staten ved mange ansøgninger.

4.4 ÆNDRET ANSVARSFORDELING MELLEM DEN FORMIDLLENDE ORGANISATION OG CENTRALMYNDIGHEDEN

Den internationale adoptionsformidling kan også omorganiseres ved at ændre den eksisterende ansvarsfordeling mellem den formidlende organisation og centralmyndigheden.

En ændret opgavefordeling kan aflaste organisationen fra den arbejdsbyrde, den formidlende organisation er pålagt med løbende at holde sig ajourført med de regler, formidlingsarbejdet er underlagt i udlandet, og hvordan de grundlæggende principper i konventionen er implementeret i de enkelte afgiverlande.

Hvis det direkte ansvar for samarbejdet med udlandet blev overført til centralmyndigheden, ville organisationen blive fritaget fra de konkrete opgaver, der er forbundet med dette ansvar. Organisationen ville også blive fritaget fra det direkte ansvar for at sikre, at Danmark alene samarbejder med myndig-

heder og organisationer og andre lande, hvor praksis, regler og myndighedsstruktur understøtter konventionens principper. Den formidlende organisation ville endelig blive fritaget fra de elementer i tilsynet, der knytter sig hertil.

Ansvars- og opgavefordelingen i denne organiseringsform kan i hovedtræk udformes som følger:

- Organisationen varetager fortsat de opgaver, der er knyttet til behandlingen af de konkrete adoptionssager, opbevaring af adoptionssager og PAS.
- Centralmyndigheden er ansvarlig for at vedligeholde kendskabet til lovgivning og regler i udlandet og videreformidle disse oplysninger til den formidlende organisation, således at den formidlende organisation har den fornødne viden til rådighed for at kunne arbejde i overensstemmelse med konventionens principper.
- Dialogen og samarbejdet med afgiverlandene vil i højere grad skulle ske i et samarbejde mellem centralmyndigheden og den formidlende organisation, som vil varetage hver sin rolle i formidlingsarbejdet. I denne forbindelse kan det være relevant at foretage flere fælles besøg i udlandet, hvor centralmyndigheden og organisationen i fællesskab får afdækket relevante forhold i dialog med de relevante aktører.
- Den formidlende organisation autoriseres fortsat til at samarbejde med konkrete lande og konkrete organisationer om adoptionsformidlingen, men ville ikke længe skulle søge om løbende godkendelse af samarbejdet. Centralmyndigheden vurderer ud fra sit kendskab til praksis, regler, myndighedsstrukturen i samarbejdslandet med hvilke intervaller et samarbejde revurderes. Kadencen vil afhænge af det konkrete behov for at følge op på om landets regler, myndighedsstruktur og praksis er i overensstemmelse med konventionens principper.
- Organisationen er fortsat forpligtet til at tilvejebringe de oplysninger og erfaringer fra de konkrete adoptionssager, som tilsynsmyndigheden vurderer, er relevante.
- Den formidlende organisationen har ansvar for at indarbejde de oplysninger, der videreformidles fra centralmyndigheden, i behandlingen af de konkrete adoptionssager.

- Den formidlende organisation er ansvarlig for at sikre, at organisationen handler i overensstemmelse med disse oplysninger, og må tilpasse samarbejdet efter de retningslinjer centralmyndigheden fastlægger for samarbejdet i de enkelte lande.

En ændret opgave- og ansvarsfordeling forudsætter et tættere samarbejde mellem centralmyndigheden og organisationen. Det bemærkes, at samarbejdet i det eksisterende system har vist sig udfordrende for begge parter (se kapitel 5.3). Samtidig vil der være en risiko for, at samarbejdet med udlandet ikke vil kunne fortsætte i regi af staten (se kapitel 4.2).

Det bemærkes også, at DIA ikke anser en ændret ansvarsfordeling som en reel mulighed, da samarbejdet mellem udlandet og Danmark ifølge DIA ikke kan opdeles mellem organisation og myndighed, og desuden forudsætter en interkulturel forståelse og evne til at samarbejde på mange niveauer og med mange forskellige aktører.

DIA er dog enig i, at opgaven med at indhente viden om generelle forhold i afgiverlandet, der ikke er direkte forbundet med adoptionsarbejdet, samt lovgivningen, med fordel kan varetages af centralmyndigheden.

**Fordele og ulemper
ved en ændret ansvarsfordeling
mellem centralmyndigheden og
den formidlende organisation**

Fordele

- Afstedkommer et mindre ressourceforbrug på tilsynet for både den formidlende organisation og myndighederne.
- Formindsker det omfang, hvori udviklingen af en faglig bæredygtighed i formidlingsstrukturen vil være afhængig af samarbejdet mellem organisationen og tilsynsmyndigheden.

Ulemper

- Viderefører de identificerede udfordringer i den nuværende samarbejdsmodel (se kapitel 5.3).
- Medfører risiko for at organisationens nuværende samarbejdsparter ikke ønsker at fortsætte samarbejdet med Danmark via centralmyndigheden, og et vist antal nuværende og kommende ansøgere ikke kan fortsætte deres adoptionsforløb (se kapitel 4.2).
- Indebærer risiko for, at DIA ikke ønsker at fortsætte formidlingsarbejdet i denne struktur.

KAPITEL 5

Tilsyn

Myndighedernes tilsyn med den adoptionsformidlende organisation blev med den politiske aftale fra 2014 ekspliciteret og skærpet. Tilsynet omfatter hele organisationens virksomhed, men er i praksis hovedsageligt rettet mod organisationens interne økonomiske forhold og samarbejdet med udlandet om adoptionsformidlingen. Det overordnede formål med tilsynet er at sikre en lovlig, etisk og faglig forsvarlig adoptionsformidling fra udlandet til Danmark, samt at adoptivfamiliernes midler forvaltes forsvarligt og anvendes til det fastlagte formål.

Ankestyrelsen har fra og med 2016 været ansvarlig for det samlede tilsyn med DIA. Styrelsens tilsynsinstrumenter er beskrevet i de gældende regler, og resultaterne af tilsynet er siden 2016 beskrevet i en årsberetning om de initiativer, der blev iværksat med den politiske aftale.

En beskrivelse af tilsynets fremadrettede udformning er alene relevant i det omfang, den formidlende organisation fortsat er involveret i formidlingsopgaven i et eventuelt nyt formidlings-system. Omfanget og udformningen af det fremtidige tilsyn med den formidlende organisation vil afhænge af de beslutninger, der træffes om den fremtidige finansieringsform og organisering.

På baggrund af styrelsens erfaringer med tilsynsopgaven kan det overvejes at justere og supplere de eksisterende tilsynsinstrumenter i en fremtidig formidlingsstruktur.

Formålet vil være at understøtte en faglig bæredygtig struktur for den internationale adoptionsformidling, ved at styrke mulighederne for at udvikle formidlingsarbejdet i takt med den internationale udvikling på området, hvor ny viden, nye metoder og nye perspektiver på fortolkningen og implementeringen af konventionens principper løbende udvikles i ind- og udland.

Overvejelserne i kapitlet tager udgangspunkt i intentionerne med tilsynet, som de kom til udtryk i den politiske aftale fra 2014, og i styrelsens erfaringer med tilsynsopgaven, som de er beskrevet i evalueringen af rammerne for og tilsynet med adoptionsformidlingen²⁷.

²⁷ Evalueringen af rammerne for den internationale adoptionsformidling og tilsynet kan læses i bilag 2

5.1 ERFARINGER FRA DET ØKONOMISKE TILSYN

Hovedelementerne i det økonomiske tilsyn med den formidlen-
de organisation består af et tilsyn med at:

- DIA's økonomiske forhold tilrettelægges på en forsvarlig og hensigtsmæssig måde.
- DIA ikke drager utilbørlig økonomisk vinding i forbindelse med adoptionsformidlingen.
- Et eventuelt overskud fra adoptionsformidlingen eller andre kilder alene anvendes til hjælpearbejde, der har relation til adoptionshjælp.
- Størrelsen af det gebyr, som ansøgerne skal betale til DIA, reguleres efter principper, der er godkendt af Ankestyrelsen, og at gebyret alene dækker omkostninger og udgifter i forbindelse med adoptionsformidlingen, herunder udgifter til hjælpearbejde med naturlig tilknytning til adoptionsformidlingen.
- De økonomiske aspekter af DIA's virksomhed i udlandet forvaltes etisk og i henhold til Danmarks internationale forpligtelser.

DIA skal til brug for det økonomiske tilsyn indsende kvartalsrapporter, årsregnskab og budgetter til Ankestyrelsen. DIA skal derudover indsende anmeldelser og anmodninger om godkendelse af den adoptionsrelaterede støtte DIA yder i udlandet, samt oplysninger om gebyrændringer.

Til brug for det økonomiske tilsyn har Ankestyrelsen siden systemændringen i 2016 anvendt ekstern ekspertise fra revisionsfirmaet EY Nordic (EY) til at tilrettelægge det økonomiske tilsyn, samt til at gennemgå kvartalsrapporter, budget og årsrapport.

Derudover besøger EY DIA efter behov for at følge op på organisationens regnskabsfunktion eller andre forhold af betydning for det økonomiske tilsyn.

Ankestyrelsen har siden 2018, som følge af de ovenfor beskrevne ændringer i forudsætningerne for DIA's drift, ført et skærpet økonomisk tilsyn med DIA's økonomi. DIA skal derfor pt. endvidere indsende:

- en månedlig opgørelse over antallet af nye ansøgere og antallet af formidlere
- oplysninger om antallet af DIA's indkrævede gebyrer opgjort pr. land og pr. rate i forbindelse med kvartalsregnskaber og årsregnskabet.

Ankestyrelsens samlede erfaringer med det økonomiske tilsyn er beskrevet nærmere i evalueringen af de elementer i den politiske aftale, der vedrører adoptionsformidlingen²⁸.

Overordnet set har styrelsen alene i få tilfælde fundet anledning til at reagere over for organisationen ud fra de fastsatte rammer for det økonomiske tilsyn. Der henvises her særligt til afsnittet om adoptionsrelateret støtte (se kapitel 6).

Organisationen har formået at have en god og stabil økonomistyring, og har evnet at tilpasse omkostningerne efter de faldende gebyrindtægter, som har påvirket organisationens økonomi i de senere år.

Styrelsen har dog erfaret, at DIA har oplevet det meget resourcekrævende at efterleve kravene til det økonomiske tilsyn, særligt kravet om kvartalsafrapportering.

Styrelsen finder samlet set, at det nuværende tætte økonomiske tilsyn på trods af det medfølgende ressourceforbrug i organisation, er proportionalt og nødvendigt, henset til, at der er tale om en økonomisk sårbar organisation, som varetager en opgave, som har stor betydning for såvel DIA's ansøgere, som de børn i udlandet, der bliver matchet med danske ansøgere. Hertil kommer, at DIA's økonomi er afhængig af antallet af formidlinger fra deres samarbejder i udlandet og dermed påvirket af mange forskellige faktorer. Derudover er det en generel præmis for organisationen, at international adoptionsformidling er præget af en stor grad af usikkerhed i forventningerne til formidlingen.

5.2 DET ØKONOMISKE TILSYN I EN ÆNDRET FINANSIERINGSSTRUKTUR

Hvis finansieringsgrundlaget for formidlingen ændres, så staten finansierer en større del af omkostningerne ved adoptionsformidlingen, må det overvejes, om det forhøjede driftstilskud medfører et behov for ændringer i tilsynet. Nedenstående tager udgangspunkt i, at de nuværende økonomiske tilsynsinstrumenter videreføres i en ændret finansieringsstruktur.

I den nuværende struktur føres der allerede et tæt tilsyn med DIA's økonomi, der som ovenfor nævnt vurderes proportionalt og dækkende. DIA har dog fortsat selvbestemmelse i forhold til fordelingen af udgifter på de forskellige opgaver, som organisationen varetager. Tilsynet har ikke adgang til forud at sikre,

²⁸ Ibid

at driftsmidlerne anvendes til bestemte formål eller fordelingen af anvendelsen, da det ikke fremgår af DIA's budget, hvordan DIA's driftsmidler planlægges anvendt på opgaveniveau. Et væsentligt forhøjet driftstilskud vurderes derfor at medføre et behov for øget indsigt og kontrol med organisationens planlægning af opgaver og budgettering af driftsmidlerne.

Bagudrettet vil det fremgå af årsregnskabet, som sendes til Ankestyrelsen senest den 1. april det næstekommande år, hvilke omkostninger DIA på et overordnet niveau har haft i det konkrete regnskabsår, fordelt på personaleomkostninger og andre omkostninger til eksempelvis lokaler og PAS. Derudover udspecificerer DIA også alle sagsspecifikke omkostninger i Danmark, sagsspecifikke omkostninger i udland, generelle omkostninger i udlandet samt adoptionsrelateret støtte og rejser i et specialbilag til årsregnskabet.

DIA's råderum til at prioritere visse opgaver fremfor andre er i den nuværende struktur begrænset af organisationens akkrediteringsvilkår, der beskriver hvilke opgaver organisationen er pålagt. Akkrediteringsvilkårene vil ved et forhøjet driftstilskud skulle tilrettes, så de tager højde for betingelserne for et eventuelt driftstilskud.

Det kan overvejes, at afgrænse DIA's råderum over driftstilskuddet yderligere gennem en årsplan, hvor forventningerne til DIA's opgavevaretagelse beskrives nærmere. En årsplan vil kunne medvirke til at skabe en tilstrækkelig sikkerhed for, at et øget driftstilskud anvendes i overensstemmelse med formålet.

Årsplanen kan eksempelvis indeholde en samlet opgørelse over organisationens opgaver og tilsynsmyndighedens aktiviteter for det kommende år. Årsplanen ville udfærdiges af den formidlende organisation og tilsynsmyndigheden i fællesskab og godkendes endeligt af tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden og organisationen ville i fællesskab følge op på planen hvert kvartal.

Det bemærkes, at erfaringen med tilsynet viser, at tilsynsopgaverne varierer i vidt omfang og opstår akut, hvorfor der forventeligt fortsat vil være en del opgaver, der skal afklares løbende og som derfor ikke kan forudses i en aftale ved årets begyndelse.

Betingelser for udbetaling, tilbageholdelse eller tilbagebetaling af driftstilskuddet

Ved et øget statsligt driftstilskud vil der skulle tages stilling til betingelser for udbetaling og eventuelle kriterier for tilbageholdelse af midler og krav om tilbagebetaling.

Udbetalingsbetingelserne vil afhænge af valget af finansieringsform. Driftstilskuddet vil variere løbende ud fra organisationens forventede underskud på driftsresultatet. Ved en dækning af faste omkostninger vil driftstilskuddet derimod i udgangspunktet ligge fast med mulighed for en tilpasning, hvis omkostningsniveauet ændres (se kapitel 3.2).

Det kan overvejes, om det årlige driftstilskud skal udbetales kvartalsvis bagudrettet med mulighed for at tilbageholde udbetalingerne helt eller delvist, hvis opgaverne i årsplanen ikke er udført uden en rimelig begrundelse for dette. Udbetalingerne vil i denne situation være forbundet med en løbende opfølgning på DIA's aktiviteter ud fra kvartalsrapporteringer og årsplanen for organisationens opgaver.

Det bemærkes, at det påvirker de reelle muligheder for at tilbageholde midler, at en tilbageholdelse af driftsmidler vil kunne medføre, at organisationens økonomiske grundlag udhules og i værste fald umuliggør fortsat drift. Tilbageholdelse af midler kan dermed være risikoskabende for hele formidlingsstrukturens opretholdelse. Muligheden må derfor forventes at få en begrænset anvendelse. DIA finder forslaget problematisk, idet et sådant indgreb vil kunne påvirke opgavevaretagelsen i forhold til formidlingsopgaven og dermed familiernes sager. Effekten af sanktioner i forbindelse med et øget økonomisk tilsyn skal ses i sammenhæng med de generelle udfordringer for effekten af sanktioner i et system med én formidlende organisation (se kapitel 5.3).

Hvis organisationen i væsentlighed tilsidesætter akkrediteringsvilkårene eller udbetalingsbetingelserne, eller må ophøre, vil det dog være hensigtsmæssigt at kunne tilbageholde driftstilskuddet.

Det bemærkes, at Socialstyrelsen, som er ansvarlig for udbetalingen af driftstilskuddet til DIA, har oplyst, at et væsentligt øget driftstilskud vil kunne medføre en pligt for Socialstyrelsen til at føre et særligt tilsyn med organisationen. Eksempelvis ville Socialstyrelsen skulle godkende organisationens vedtægter, organisationen vil blive omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, organisationen ville skulle følge de statslige regnskabsregler, og organisationen skulle formentlig revideres af Rigsrevisionen. Det er muligt at undtage organisationer fra Socialstyrelsens særlige tilsyn, hvis organisationen allerede er underlagt et særligt tilsyn.²⁹

²⁹ Budgetvejledningen punkt 2.4.9
<https://modst.dk/oekonomi/oeav/bevillingsregler/2-dispositioner-over-givne-bevillinger/24-saerligt-om-udgifter/249-tilskud-til-drift-af-oevrige-selvejende-institutioner/>

Budgetanalyse

En tilpasning af akkrediteringsvilkårene og en årsplan for DIA's opgavevaretagelse vil ikke umiddelbart skabe sikkerhed for, at organisation varetager formidlingsopgaven så effektivt som muligt, eller giver anledning til at justere organisationens omkostninger og derved eventuelt reducere behovet for et statsligt tilskud. Behovet for at kunne sikre en effektiv varetagelse af formidlingen vurderes at blive forstærket ved en overvejende statslig finansiering af formidlingen i form af et højt driftstilskud.

Det kan derfor overvejes, om et øget driftstilskud må ledsages af et krav om en budgetanalyse. En budgetanalyse vil øge omkostningerne både i tilsynet og i organisationen.

Fordele og ulemper ved en ny model for det økonomiske tilsyn

Fordele

- Giver tilsynsmyndigheden øget kontrol med organisationens anvendelse af driftstilskud.
- Muliggør tilbageholdelse af driftstilskud ved væsentlige overtrædelser af akkrediteringsvilkår og årsplan.

Ulemper

- Medfører let øget ressourcebehov i organisation og tilsyn.
- Ændrer ikke på anvendeligheden af de reelle sanktionsmuligheder og de indlejrede risici for formidlingssystemet ved deres anvendelse.

5.3 ERFARINGER FRA TILSYNET MED FORMIDLINGEN

Hovedelementerne i tilsynet med DIA's adoptionsformidling består af:

- Godkendelse af matchningsforslag
- Re-godkendelse af DIA's samarbejder med udlandet
- Periodiske redegørelser fra DIA om formidlingssituationen og organisationens samarbejdsparter i udlandet
- Indberetninger fra DIA om alle ikke-uvæsentlige oplysninger
- Gennemgange af udvalgte adoptionssager
- Uanmeldte tilsynsbesøg hos DIA
- Indsamling af viden via spørgeskemaundersøgelse blandt adoptivfamilien efter adoptionen

- Tilsynsrejser og besøg fra udlandet
- Samarbejde mellem Ankestyrelsen og DIA
- Samarbejde mellem Ankestyrelsen og udenlandske myndigheder

Ankestyrelsens samlede erfaringer med de eksisterende tilsynsinstrumenter er beskrevet nærmere i evalueringen af de elementer i den politiske aftale, der vedrører adoptionsformidlingen³⁰.

Overordnet set har styrelsen i få tilfælde fundet, at organisationen har handlet i strid med de fastsatte rammer for formidlingsarbejdet, og organisationen er generelt set opmærksom på de skærpede krav, der fra politisk side stilles til en organisation, der er akkrediteret til at formidle adoptioner fra udlandet til Danmark. Særligt processen for behandlingen af matchningsforslag og tilsynet med de konkrete oplysninger, der bør foreligge om barnets baggrund og frigivelse til adoption, har fungeret efter hensigten.

Omvendt er det også styrelsens erfaring fra tilsynet og den løbende dialog med DIA, at DIA har haft vanskeligt ved at finde sig til rette i den rollefordeling, der er fastlagt mellem myndighed og organisation, og de rammer tilsynet fastsætter for DIA's arbejde.

DIA har beskrevet organisationens erfaringer med tilsynet. Det fremgår af beskrivelsen, at DIA er enig med Ankestyrelsen i, at tilsynet ikke er velfungerende. DIA har tilkendegivet, at organisationen overordnet set er frustreret over den måde, hvorpå Ankestyrelsen udøver tilsynet, og ikke de rammer, der er fastsat for tilsynet. DIA har givet udtryk for en oplevelse af, at Ankestyrelsens tilsyn har haft negativ effekt på deres samarbejdsrelationer i udlandet, at styrelsen ikke har inddraget DIA's viden i tilsynet og har udeladt at dele væsentlige oplysninger med DIA. DIA har oplyst, at organisationen ønsker, at opgave- og ansvarsfordelingen mellem DIA og Ankestyrelsen i langt højere grad adskilles og præciseres, således at de fremtidige rammer afspejler en samarbejdsmodel og ikke en kontrolmodel.

Der henvises til bilag 3 for DIA's samlede beskrivelse af organisationens erfaringer og overvejelser i relation til tilsynet med formidlingen.

³⁰ Evalueringen af rammerne for den internationale adoptionsformidling og tilsynet kan læses i bilag 2

Nedenfor er Ankestyrelsens erfaringer fra tilsynet med formidlingen gengivet i hovedtræk.

Stort ressourceforbrug

DIA har siden systemændringen løbende påpeget, at det førte tilsyn er ressourcekrævende, yderliggående og rækker ud over Danmarks ansvar som konventionsland. Evalueringen af tilsynet viser således, at tilsynsmyndigheden og organisationen har forskellige forståelser af og forventninger til, hvordan tilsynet udøves.

Styrelsen anerkender, at tilsynet er ressourcekrævende for organisationen, og har i visse tilfælde reguleret konkrete tiltag efter en dialog med organisationen, såfremt der har været en faglig begrundelse fra organisationens side, og en regulering ikke har haft afgørende betydning for det førte tilsyn.

Erfaringerne viser samtidig, at tilsynet er ressourcekrævende, da tilsynsmyndighedens og organisationens fælles ansvar for at sikre, at adoptionerne finder sted efter konventionens principper, kræver, at organisation og tilsynsmyndighed har samme vidensniveau om den internationale formidling til Danmark. Organisationerne skønner, at deres adoptionskoordinatorer bruger omtrent halvdelen af deres sagsbehandlingstid på de opgaver, der er afledt af kravene i akkrediteringen. Omvendt har tilsynsmyndigheden brugt mange ressourcer på at planlægge samarbejdet og indhente oplysninger fra organisationen.

På denne baggrund kan det overvejes, om det set fra et ressourcemæssigt synspunkt er hensigtsmæssigt, at vidensniveauet fortsat skal være tilsvarende hos organisation og tilsynsmyndigheden, eller om formidlingsarbejdet og tilsynet kan tilrettelægges anderledes (se kapitel 4.4).

Den faglige bæredygtighed

Styrelsen har siden 2016 opbygget et øget kendskab til afgiverlandenes adoptionssystemer og oplysningsniveauet i de konkrete adoptionssager, og har fået et skærpet fokus på fortolkningen og implementeringen af konventionens principper.

Styrelsen har aktivt anvendt denne viden i sin rolle som garant for, at adoptioner til Danmark sker til barnets bedste og på et legalt og etisk forsvarligt grundlag gennem et generelt skærpet tilsyn med adoptionsformidlingen, herunder øget styring og skærpet kontrol med formidlingen. Der henvises til den politiske aftale fra 2014 om akkreditering og tilsyn³¹. Ansvar som garant er blandt andet udmøntet ved løbende at identificere

³¹ Den politiske aftale fra 2014 med bilag kan læses i bilag 1

områder, hvor den formidlende organisation har kunnet forstærke sit arbejde med til stadighed at sikre, at de konkrete adoptioner og formidlings samarbejdet lever op til kravene.

Samtidig har tilsynsmyndigheden måttet konstatere, at det overordnet set er vanskeligt at skabe forståelse i organisationen for nye tilgange til formidlingsarbejdet, der ikke er direkte formuleret eller reguleret i regler og love, men beror på tilsynsmyndighedens fortolkning af konventionen og nye internationale retningslinjer. Denne manglende forståelse har ført til, at der ikke til fulde er gennemført den forstærkning af formidlingsarbejdet, som tilsynsmyndigheden har fundet nødvendig. Dette udfordrer på visse områder tilsynsmyndighedens muligheder for at udøve sin garant-rolle.

Udfordring af samarbejdsmodellen

Det er tilsynsmyndighedens opfattelse, at de forskellige forventninger til tilsynet og organisationens manglende anerkendelse af rollefordelingen er kontraproduktiv i forhold til at skabe et velfungerende samarbejde.

Det er derfor ikke ubetinget lykkedes at udvikle et samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og organisationen, der fungerer som en helhed og skaber synergi i den delte opgavevaretagelse mellem stat og organisation, hvilket var formålet med samarbejdsmodellen. Den bagvedliggende tanke var som tidligere nævnt at forene fordelene ved at anvende en privat organisation med de styrker, der ligger i en statslig opgavevaretagelse med den hensigt at skabe det samspil mellem kompetencer, der anses som god praksis efter konventionen, og også kræver et fokus på forbedringspotentialerne i opgavevaretagelsen. Tilsynsmyndigheden er ikke til fulde lykkedes med at få organisationen til selv at påtage sig de opgaver, der efter tilsynets opfattelse er nødvendige for, at konventionens bestemmelser kan implementeres på tilstrækkelig vis.

I det lys har tilsynsmyndigheden først og fremmest været en kontrolmyndighed og i langt mindre grad en udviklende myndighed med den fornødne gennemslagskraft til at få organisationen til i tilstrækkelig grad at inkorporere den tilgang til formidlingsarbejdet, der var politisk ønske om i 2014.

Reaktionsmuligheder i tilsynet

De reaktionsmuligheder, der i 2016 blev indført i adoptionsloven, hvis organisationen ikke overholder adoptionsloven eller forskrifterne for organisationens virksomhed, er efter tilsynsmyndighedens vurdering ikke egnede til at imødekomme de beskrevne udfordringer og styrke samarbejdet mellem organisation og tilsynsmyndighed. Tilsynsmyndigheden har mulighed for at give organisationen en advarsel, et pålæg eller ændre

vilkårene for organisationens virksomhed, hvis organisationen ikke overholder adoptionsloven, reglerne i konventionen, de administrative forskrifter på området eller de gældende vilkår for organisationens akkreditering.

Styrelsen har som tidligere anført i få tilfælde fundet, at organisationen har handlet i strid med de fastsatte regler for formidlingsarbejdet. Styrelsen har dog oplevet, at organisationen ikke ønsker at være bundet af centralmyndighedens fortolkninger af konventionen, men i højere grad at kunne foretage sine egne dispositioner, hvilket udfordrer mulighederne for i fællesskab at udvikle god praksis på området.

Udfordringerne ved de eksisterende reaktionsmuligheder forstærkes af, at den internationale adoptionsformidling alene varetages af én aktør. Organisationens sårbarhed og det manglende alternativ til de godkendte ansøgere, der ønsker at adoptere internationalt, medfører således, at de eksisterende reaktionsmuligheder kan få konsekvenser, der ikke er proportionale. Sanktionerne er således blevet anvendt med nøje tanke på de afledte konsekvenser.

5.4 TILSYNET MED FORMIDLINGEN I EN ÆNDRET STRUKTUR

En ny tilsynsmodel har til formål at styrke samarbejdet mellem tilsynsmyndigheden og den formidlende organisation ved i højere grad at sikre en fælles platform af viden, en fælles forståelse af opgaveløsningen og skabe klarere rammer for ansvarsfordelingen mellem myndighed og organisation.

Ud over en videreførelse af de eksisterende tilsynsinstrumenter, kan det foreslås at indarbejde følgende i en ny model for tilsynet, såfremt tilsynet i et eventuelt nyt system skal hvile på det samme grundlag som den politiske aftale fra 2014:

- De skriftlige periodiske redegørelser erstattes eller suppleres af møder mellem medarbejdere fra den formidlende organisation og medarbejdere fra Ankestyrelsen, hvor man drøfter generelle og konkrete forhold af relevans for formidlingen fra det enkelte afgiverland. Tiltaget har til formål at forbedre det fælles vidensgrundlag om den aktuelle formidlingssituation fra det pågældende afgiverland, samtidig med at møderne vil kunne bidrage til et styrket samarbejde mellem den formidlende organisation og Ankestyrelsen med mulighed for at opnå en fælles forståelse for de problemstillinger, der drøftes.

- DIA og tilsynsmyndigheden skal som beskrevet i kapitel 5.2 udarbejde en årsplan i årets 4. kvartal. I relation til tilsynet med formidlingen vil årsplanens formål være at imødekomme de identificerede udfordringer omkring samarbejdet ved at sikre en forudgående enighed og en fælles tilgang og forståelse for opgaverne til gavn for samarbejdet. Tilsynsmyndigheden og organisationen følger i fællesskab op på planen hvert kvartal.
- Generelle spørgsmål om børnebeskyttelsessystemet i de enkelte lande indhentes af tilsynsmyndigheden via internationale organer som HccH³², UNICEF og ISS og videreformidles til den formidlende organisation som en del af den nødvendige baggrundsviden i det løbende arbejde med at sikre, at international adoption er den sidste mulighed for at finde en permanent familiebaseret løsning for det enkelte barn.
- ISS underviser én gang årligt eller efter behov på samme tid den formidlende organisation og tilsynsmyndigheden i eksempelvis fortolkningen og den praktiske anvendelse af konventionen eller andre aktuelle emner på adoptionsområdet. Formålet med undervisningen er at opnå en større fælles forståelse for de internationale krav på området og styrke samarbejdet mellem den formidlende organisation og tilsynsmyndigheden.
- Det uddybes i reglerne eller de administrative forskrifter nærmere, hvilket ansvar og hvilke opgaver centralmyndigheden er blevet pålagt at varetage. Det bør blandt andet fremgå, at centralmyndigheden har ansvaret for fortolkningen af konventionen og sætter rammerne for, hvordan Danmark udmønter sit ansvar efter konventionen.

³² HccH er forkortelsen for Hague Conference on Private International Law – Conférence de la Haye de droit international privé, som er verdensorganisationen for samarbejde på tværs af grænser på det civil- og handelsretlige område. Det Permanente Bureau i Haag står bl.a. for fortolkningen af Haagerkonventionen om international adoption.

Fordele og ulemper ved en ny model for tilsynet med formidlingen

Fordele

- Tydeliggør rammerne for samarbejdet og forventningerne til organisationen og tilsynsmyndigheden i samarbejdsmodellen.
- Tilvejebringer flere konkrete instrumenter til at skabe en fælles forståelse for rammerne for formidlingsarbejdet og den internationale kontekst.

Ulemper

- Medfører at den faglige bæredygtighed fortsat afhænger af den formidlende organisations accept af de rammer, der er fastsat for organisationens virke.
- Ændrer ikke på anvendeligheden af de reelle sanktionsmuligheder og de indlejrede risici for formidlingssystemet ved deres anvendelse.

Adoptionsrelateret hjælpearbejde

Donationer, støtte og betaling i forbindelse med internationale adoptioner har gennem de seneste 10-15 år i stigende grad været et fokuspunkt i Danmark og i udlandet. På trods af en stigende bevidsthed om de risici, der kan være forbundet med at tillade økonomiske relationer mellem afgiver- og modtagerlandets aktører, er det i langt de fleste lande tilladt at yde og modtage økonomisk støtte i forbindelse med det internationale samarbejde om adoptionsformidling.

Som et led i den politiske aftale blev det i 2014 besluttet, at de danske adoptionsformidlende organisationer ikke længere må yde økonomisk støtte med karakter af humanitært hjælpearbejde. Det blev samtidig besluttet, at det internationale arbejde om fælles retningslinjer for håndteringen af de økonomiske aspekter i adoptionsformidlingen skal danne grundlag og været retningsgivende for den fremtidige håndtering af de dilemmaer, der er forbundet hermed.

Det ligger i naturlig forlængelse af undersøgelsen af den fremtidige finansiering og organisering af den internationale adoptionsformidling på ny at tage stilling til de fremtidige retningslinjer for økonomisk støtte. Det internationale arbejde afspejler en erkendelse i flere modtager- og afgiverlande om, at de ansvarlige myndigheder både enkeltvis og i samarbejde på tværs af landegrænserne i højere grad bør bidrage til at forebygge uetisk og ulovlig adfærd ved at regulere og monitorere de økonomiske aspekter i adoptionssamarbejdet.

På denne baggrund bør det overvejes, om det fortsat skal være muligt efter danske regler at yde økonomisk støtte i udlandet på samme måde som i dag. Samtidig kan det overvejes, om der vil være andre former for støtte, der er mere tidssvarende og i overensstemmelse med de internationale retningslinjer.

De fremtidige retningslinjer i Danmark bør fastlægges uafhængigt af den fremtidige finansieringsform og organisering af formidlingen. De risikoskabende forhold, som økonomisk støtte risikerer at medføre, vil være til stede, uanset om støtten er finansieret af statslige midler eller gebyrer fra adoptivfamilier, eller ydes af en privat organisation eller en statslig myndighed.

6.1 NUVÆRENDE REGLER OG PRAKSIS

Den formidlende organisation yder i dag tre former for økonomisk støtte i udlandet:

1. Adoptionsrelateret hjælpearbejde

Denne type støtte skal være relateret til formidlingsarbejdet og finansieret af de gebyrer, familierne betaler til organisationen. Alle aftaler om adoptionsrelateret støtte skal godkendes af Ankestyrelsen med mindre aftalen samlet set omfatter et beløb under 50.000 kr. Beløb under 50.000 kr. skal anmeldes til styrelsen sammen med organisationens årsregnskab.

DIA's adoptionsrelaterede hjælpearbejde kan opdeles i to hovedkategorier:

- Støtte (obligatorisk betaling, fastsat af organisationer eller myndigheder i afgiverlandet)
 - Fast aftale om støtte til børnehjemmets drift eller ansættelse af relevant personale ved børnehjemmet eller organisationens samarbejdspartner.
 - Betaling – fastsat af centralmyndigheden i udlandet – til de enkelte børnehjem til gavn for alle børn på det enkelte børnehjem.
 - Fast aftale om projektstøtte.
 - Care Costs³³ betalt direkte til børnehjemmet.
- Donationer (frivillige ad hoc-betalinger)
 - Direkte betaling til børnehjem til brug for mad, medicin og pleje til børnene.
 - Økonomisk støtte til køretøjer, IT-udstyr, husleje og andre driftsrelaterede emner til myndigheder og børnehjem.
 - Økonomisk støtte til legetøj og læringsmateriale, betalt direkte til børnehjemmene eller via centralmyndigheden.
 - Efteruddannelse af personale ved centralmyndigheden eller børnehjemmet.
 - Bidrag til
 - Fastholdelse af personale ved børnehjemmet eller centralmyndigheden
 - Forbedring af kvaliteten af oplysningerne i børnesager
 - Anbragte børns uddannelse

³³ Samlebetegnelse for betalinger der har til formål at dække de udgifter, der er forbundet med det konkrete barns ophold og pleje

- Sociale arrangementer for anbragte børn.

Styrelsen har siden 2016 fået et grundigt indblik i organisationens praksis gennem behandlingen af ansøgninger fra DIA om tilladelse til at yde støtte, DIA's anmeldelser af støtte, indsigt i de enkelte afgiverlandes regler for støtte og en kortlægning af de forskellige former for støtte, som DIA yder.

Styrelsen har indtil videre ikke afvist at godkende en ansøgning om at yde adoptionsrelateret støtte, men har i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om og anmeldelse af støtte bedt om yderligere oplysninger og dokumentation fra DIA for at sikre det videst mulige omfang af transparens i betalingerne.

I enkelte tilfælde har styrelsen kritiseret DIA's håndtering af støtte til udlandet³⁴. Eksempelvis har styrelsen kritiseret DIA for først ikke at have fulgt de danske regler om ikke at yde støtte på et samlet beløb på over 50.000 kr. uden forudgående godkendelse, og dernæst for ikke at have imødekommet styrelsens krav om en drøftelse med styrelsen, inden DIA indgik en ny støtteaftale med deres samarbejdspart.

2. Donationer fra adoptivfamilierne efter adoptionen

Efter en adoption er gennemført, må DIA videreformidle eventuelle donationer fra adoptivfamilierne til bestemte modtagere i udlandet. Det fremgår af den politiske aftale fra 2014, at aftaltparterne ville gøre det muligt at videreformidle donationer fra private til bestemte modtagere efter adoptionen med det formål at undgå en uønsket sammenblanding af adoption og penge. Denne mulighed er således tiltænkt som et præventivt tiltag.

Styrelsen har i 2018 fastslået overfor DIA, at organisationen alene må videreformidle beløb fra adoptivforældrene efter adoptionen, hvilket udelukker midler fra foreninger og andre familiemedlemmer. Når DIA modtager en henvendelse fra en familie om at videreformidle en donation til et konkret børnehjem, sikrer DIA sig, at ansøgerne ikke har en aktiv adoptions-sag i organisationen, inden beløbet modtages og videreformidles.

Ankestyrelsen fører ikke særskilt, systematisk tilsyn med denne støtteform, men har haft fokus på denne type støtte i 2019. Tilsynet viser indtil videre, at beløbsstørrelsen kan variere.

³⁴ Der henvises til evalueringen af rammerne for den internationale adoptionsformidling og tilsynet i bilag 2

3. Fadderskaber

Ud over den adoptionsrelaterede støtte, organisationen yder til aktører med tilknytning til adoptionsformidlingen, administrerer DIA et fadderskabsprogram, som er videreført fra de to tidligere organisationer. Fadderskabsprogrammet drives adskilt fra adoptionsformidlingen og finansieres ikke af organisationens gebyrindtægter, men gennem private sponsorater.

Den ansvarlige minister og Ankestyrelsen konkluderede i 2016, at den formidlende organisation også efter de nye regler for hjælpearbejde og adoptionsvirksomhed kunne fortsætte sit fadderskabsprogram som en del af organisationens adoptionsrelaterede hjælpearbejde. Styrelsen fastsatte pr. 1. januar 2017 retningslinjerne for DIA's administration af fadderskaber:

- Fadderskabsmidler må udelukkende tilkomme de samarbejdspartnere for fadderskaberne, som DIA har indgået aftale med til hver en tid. Samarbejdspartnere må ikke være DIA's samarbejdsparter ved adoptionsformidling.
- Fadderskaber kan kun være finansieret af private bidragsydere.
- Fadderskabsafdelingen, herunder løn og overheadomkostninger, skal fremgå særskilt af budgetter og regnskab sammen med en klar beskrivelse af den anvendte fordelingsnøgle mellem adoptionsafdelingen og fadderskabsafdelingen.
- DIA's vedtægter bør ændres, så vedtægterne fuldt ud harmonerer med det arbejde, der består af administration af fadderskaber.
- Såfremt DIA indgår nye samarbejdsaftaler om fadderskaber, skal DIA sende Ankestyrelsen kopier af aftalerne til orientering.

DIA's fadderskabsprogram inkluderer omkring 700 børn i Colombia, Indien og Etiopien. Fadderskaberne har til formål at sikre, at børnenes grundlæggende behov for skolegang, skoleuniform, helbredsundersøgelser og eventuel medicin dækkes. Herudover ydes social støtte til barnet og familien i det omfang, det er muligt i samarbejde med DIA's projektpartner i det enkelte land.

6.2. INTERNATIONALE RETNINGSLINJER

Det er et grundlæggende princip i konventionen, at international adoption ikke må være profitskabende. I konventionsteksten er hverken hjælpeprojekter, donationer eller andre typer af økonomisk støtte defineret. Det er heller ikke nærmere be-

skrevet, hvornår der sker en uetisk sammenblanding mellem økonomi og adoption.

Konventionsstaterne har dog løbende drøftet dette gennem de seneste 20 år. Hcch har i deres vejledninger til konventionen berørt de generelle dilemmaer og problemstillinger, som de økonomiske relationer indebærer, og har foreslået, hvordan området kan håndteres af medlemsstaterne ved, at de ansvarlige myndigheder kontrollerer omfanget af betalingerne og sikre gennemsigtighed i betalingerne.

I 2012 blev der nedsat en ekspertgruppe under Hcch med deltagere fra centralmyndighederne i forskellige modtager- og afgiverlande, internationale organisationer og uafhængige eksperter. Ekspertgruppens formål var at udvikle redskaber og retningslinjer for de økonomiske aspekter i international adoptionsformidling. I 2015 blev resultaterne af ekspertgruppens arbejde fremlagt³⁵. Medlemsstaterne tilsluttede sig herefter arbejdsgruppens anbefalinger om retningslinjer, der indeholder en harmoniseret terminologi og en liste over god praksis.

Den harmoniserede terminologi har til formål at danne udgangspunkt for samarbejdet mellem stater og aktører om at identificere, forebygge og håndtere økonomisk støtte, der ikke understøtter konventionens principper.

Som eksempler på god praksis kom ekspertgruppen med følgende anbefalinger til konkrete retningslinjer, de enkelte stater vil kunne fastsætte for at yde og modtage støtte og donationer. Retningslinjerne har til formål at skabe transparens, sikre rimeligheden i betalingen og mindske risici for uetisk og ulovlig adfærd:

- Anvendelse af ensartet terminologi.
- Transparens i omkostninger, gebyrer, støtte og donationer.
- Rimelighed i omkostninger og gebyrer.
- Hjælp til ansøgere angående økonomiske aspekter.
- Forebyggelse og forbud mod uetisk økonomisk vinding.
- Sikre at effektive og nødvendige sanktioner eksisterer og bliver anvendt ved ulovligheder.
- Skarp adskillelse mellem hvilke udgifter, der udgør den konkrete adoptionssags omkostninger og hvilke udgifter, der er betalt som donationer og støtte. For at sikre denne adskillelse, bør støtte gives gennem officielle ka-

³⁵ Samtlige publikationer fra ekspertgruppen findes på følgende hjemmeside: <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6310&dtid=63>

naler, så som organisationer og lignende, som er specialiseret i humanitær støtte.

- Størrelsen af støtte, som kræves af et afgiverland, bør være offentligt kendt og ens for alle modtagerlande.
- Støtte bør anvendes til at forbedre det nationale børnevelfærdssystem i afgiverlandet eller adoptionssystemet, særligt må støtte ikke tillades at blive anvendt alene af børnehjem involveret i international adoption. Formålet med støtten og den endelige modtager bør være tydeliggjort.
- Centralmyndighederne i både modtager- og afgiverlandet skal udøve tæt tilsyn og monitorere betalingerne.
- Samarbejde og vidensdeling mellem centralmyndighederne omkring de økonomiske relationer.
- Projekterne skal afspejle afgiverlandets konkrete behov og være defineret af de relevante myndigheder.
- Donationernes størrelse skal være fastsat af landets myndigheder og ikke af det enkelte børnehjem/organisation.
- Der bør foreligge skriftlige aftaler mellem modtager og afsender af støtten og donationerne, så disse betalinger holdes klart adskilt fra adoptionsprocessen.
- Betalingerne bør i udgangspunktet ske via bankoverførsel og med kvittering.

Særligt vedrørende donationer

Ekspertgruppen anerkendte, at donationer kan medføre risiko for uetisk adfærd i adoptionsprocessen. Følgende retningslinjer bør derfor som minimum gælde, hvis donationer tillades:

- Giv aldrig donationer til barnets biologiske familie.
- Ansøgere må aldrig give donationer til aktører i adoptionsprocessen.
- Underret jævnligt de centrale myndigheder i både afgiver- og modtagerland om det beløb, som der bliver anmodet doneret.
- Bed ansøgere og organisationer om at afrapportere donationer til centralmyndigheden.
- Få sikkerhed for at donationer til børnehjem går til børnenes fornødenheder eller til andre aktiviteter, som har til formål at forbedre programmer, som understøtter subsidiaritetsprincippet.
- Foretræk donationer i form af naturalier.
- Beskriv klart de acceptable typer af donationer og de specifikke formål.
- Forbyd donationer givet forud for afslutningen af adoptionsprocessen.

Ekspertgruppens arbejde er delvist videreført i en anden arbejdsgruppe under HccH, som blev nedsat i 2010 og har til formål at udvikle konkrete redskaber til at identificere, forebygge og håndtere ulovlig praksis i relation til internationale adoptioner. Den danske centralmyndighed er medlem af arbejdsgruppen, der også inkluderer deltagere fra andre centralmyndigheder i forskellige modtager- og afgiverlande, internationale organisationer og uafhængige eksperter.

På baggrund af de seneste drøftelser i denne arbejdsgruppe forventes det, at konventionens medlemsstater i 2021 på ny skal drøfte, i hvilket omfang og hvorledes støtte og donationer fortsat kan betragtes som god praksis.

6.3 UDMØNTNING AF DE INTERNATIONALE RETNINGSLINJER

Ankestyrelsen har siden 2016 arbejdet med at anvende de internationale anbefalinger og retningslinjer i tilsynet med DIA's adoptionsrelaterede hjælpearbejde. Styrelsen har også gennem dialog, undervisning og i tilbagemeldinger på konkrete tilsynsaktiviteter videreformidlet de internationale retningslinjer på området til DIA.

På baggrund af de internationale drøftelser og de indvundne erfaringer og oplysninger fra tilsynet, har Ankestyrelsen formuleret nogle generelle retningslinjer for styrelsens vurdering af organisationens adoptionsrelaterede hjælpearbejde. Retningslinjerne er ikke indarbejdet i akkrediteringsvilkårene, men er blevet videreformidlet til DIA og anvendt i tilsynet med DIA's hjælpearbejde siden september 2017. Retningslinjerne er ikke anvendt som absolutte krav, men som udgangspunkt for styrelsens vurderinger.

De generelle kriterier, som retningslinjerne bygger på og er anvendt i vurderingen af DIA's adoptionsrelaterede hjælpearbejde omfatter blandt andet:

- Skriftlig aftale om støtte eller donationer, alternativt bør der foreligge skriftlig dokumentation for, hvordan aftalen er kommet i stand.
- Sikkerhed for at betalingerne ikke strider mod reglerne i udlandet og myndighedernes anvisninger.
- Kendskab til om betalingerne er underlagt tilsyn i afgiverlandet.
- Støtte og donationer bør udbetales via bankoverførsler.
- Dokumentationsgrundlaget skærpet ved ikke-reguleret støtte og donationer, der ydes direkte til private samar-

bejdsparter og børnehjem, herunder ved oplysning om eller dokumentation for, at udgifterne modsvarer de reelle udgifter, der er søgt støtte til, samt ved eventuel fælles dialog mellem centralmyndighederne.

- Dokumentationskrav ved støtte til drift og personale hos en samarbejdspart i forhold til størrelsen af de reelle udgifter. Yderligere vil en sådan støtte naturligt skulle ledsages af et skærpet tilsyn med formidlingen på grund af de risikoscabende forhold, der dannes i kraft af den danske organisations betydning for samarbejdspartens virksomhed og eksistens.

Risikovurderingen af støtten kan variere alt efter, om støtten ydes til centrale organer, til fast definerede projekter eller på ad hoc-basis til børnehjem eller organisationens samarbejdsparter.

Hovedhensynene er at sikre:

- Øget transparens gennem en beskrivelse og dokumentation for betalingernes formål og modtager.
- Lovligheden af betalingen i Danmark og i det konkrete afgiverland.
- At både organisationen og tilsynsmyndigheden aktivt søger åbenhed og gensidig viden om de økonomiske relationer i adoptionsformidlingen hos centralmyndigheden i de enkelte samarbejdslande.
- Mulighed for konkret at vurdere, hvilken dokumentation der bedst giver mening for at sikre de overordnede hensyn til transparens og god faglighed og etik i samarbejdet og formidlingen. Behovet vil variere alt efter støttens omfang, modtagerens rolle samt regler og praksis i de enkelte lande.

6.4 ERFARINGER FRA TILSYNET

Via tilsynet er der tilvejebragt en betydelig indsigt i den adoptionsrelaterede støtte. Ankestyrelsen er antageligt en af de centralmyndigheder, der i både et nordisk og et bredt internationalt perspektiv har det mest indgående kendskab til de økonomiske aspekter i formidlingssamarbejdet mellem den formidlende organisation og udlandet. Dette skyldes formentligt, at der i Danmark alene er én formidlende organisation, og at organisationens økonomiske støtte og betalinger i udlandet er tæt reguleret.

Det har dog vist sig vanskeligt at sikre en tilstrækkelig grad af transparens i betalingerne, selvom der både i organisationen og tilsynet er gennemført en række tiltag for at understøtte

gennemsigtigheden og forebygge risikoskabende forhold. Det er ikke i alle tilfælde muligt for organisationen at tilvejebringe tilstrækkelig dokumentation for beløbets anvendelse, og i langt de fleste afgiverlande kontrollerer myndighederne ikke, hvorledes støtten anvendes.

Samtidig vurderes alle betalinger i princippet at være en potentiel risikofaktor for afhængighedsskabende adfærd i adoptionsformidlingen. Selvom der ikke er observeret direkte brud på konventionens principper eller ulovlige handlinger i DIA's generelle samarbejde eller i konkrete adoptionssager, kan de økonomiske relationer i samarbejdet være direkte eller indirekte risikoskabende.

Det er styrelsens opfattelse, at organisationen ikke deler denne holdning. DIA har senest i forbindelse med nærværende undersøgelse oplyst, at organisationen ønsker både at bevare muligheden for at yde adoptionsrelateret støtte, og at rammerne for den tilladte støtte udvides, så den også omfatter humanitært hjælpearbejde. Derudover ønsker DIA også at bevare muligheden for at videreformidle donationer fra adoptanterne til bestemte formål efter adoptionen. DIA anser økonomisk støtte som både en forudsætning og en acceptabel præmis for samarbejdet om adoptionsformidling i udlandet, henset til at støtten går til børn, for hvem international adoption ikke er den rigtige eller en mulig løsning.

Organisationen mener ikke, der har været konkret anledning til bekymring i relation til den støtte DIA har ydet i udlandet, og at der konkret set heller ikke er en forbindelse mellem antallet af adoptioner og adoptionsrelateret hjælpearbejde.

Der henvises til bilag 3 for DIA's samlede bemærkninger om adoptionsrelateret støtte.

Styrelsen har siden 2016 flere gange udtrykt bekymring omkring den adoptionsrelaterede støtte DIA har ydet i flere lande. Betalingerne, der har givet anledning til bekymring vedrørte udokumenterede, relativt høje beløb betalt direkte til de institutioner, der reelt set anviser børn til adoption til de enkelte udenlandske organisationer som eksempelvis DIA.

Det bemærkes endvidere, at det land, hvorfra der er blevet anvist flest børn til adoption i Danmark, gennem de seneste år har været det land, hvortil DIA årligt har ydet det største beløb i adoptionsrelateret støtte. En sammenhæng mellem økonomisk støtte og formidlingssamarbejde afspejler sig også i samarbejdet med et andet afgiverland, hvortil DIA ønsker at fortsætte med at yde adoptionsrelateret støtte for ikke at risikere at samarbejdet ophører.

6.5 OVERVEJELSERNE BAG ÆNDREDE REGLER

Set ud fra de internationale anbefalinger og definitioner af god praksis er der i de danske regler allerede gjort en række relevante tiltag med henblik på at skabe gennemsigtighed og tryk for en faglig forsvarlig og etisk adoptionsformidling.

Adoptionsrelateret hjælpearbejde er dog et tema, som helt overordnet indebærer en risiko for at skabe afhængighed i afgiverlandene af de indtægter, der er forbundet med international adoption. Samtidig er det en integreret del af arbejdet med international adoption. Det er en vanskelig problemstilling, der endnu ikke er fundet en fælles løsning på i international sammenhæng. Det er desuden vanskeligt for centralmyndighederne i mange modtager- og afgiverlande at regulere de økonomiske relationer i formidlingsarbejdet på grund af strukturelle udfordringer eller manglende hjemmel og ressourcer til at udstede og implementere retningslinjer.

Hvis støtte og donationer fra udenlandske adoptionsorganisationer udgør en væsentlig faktor for opretholdelsen af landets børnebeskyttelsessystem som helhed, herunder adoptionssystemet, er der risiko for, at antallet af børn til international adoption kunstigt opretholdes, samt at subsidiaritetsprincippet ikke følges i den enkelte adoptionssag. Det er eksempelvis problematisk at tillade støtte direkte til børnehjem, som formidler børn til international adoption, særligt i de tilfælde hvor støtten ikke er øremærket særlige projekter eller formål. Denne form for støtte kan generelt være egnet til at medføre en øget risiko for ulovligheder i adoptionsformidlingen og generere afhængighed af international adoption.

Hvis der er en økonomisk gevinst forbundet med international adoptionsformidling i form af økonomisk støtte til drift, personale eller konkrete aktiviteter, kan der eksempelvis være risiko for, at den enkelte socialrådgiver ikke efterforsker barnets baggrund tilstrækkeligt, at den enkelte børnehjemsleder prioriterer at tage imod de børn, der har de bedste muligheder for at kunne bortadopteres internationalt, eller at myndighederne og organisationerne i landet ikke arbejder målrettet på at sikre, at subsidiaritetsprincippet er fulgt i de enkelte sager.

Det betyder, at selvom der ikke er observeret ulovlige handlinger eller direkte brud på konventionens principper i det generelle samarbejde eller i den enkelte adoptionssag, kan de økonomiske relationer mellem DIA og afgiverlandets myndigheder og organisationer være direkte eller indirekte risikoskabende.

Herudover understreger ISS, at økonomisk støtte ifølge UNICEF ikke bør praktiseres således, at de enkelte stater hjælper andre stater med at udvikle børnebeskyttelsessystemer med økonomisk støtte, der ydes i sammenhæng med international adoptionsformidling. Hvis økonomisk støtte er en forudsætning for international adoptionsformidling, har bidragsyderen efter UNICEF's opfattelse yderst begrænset eller ingen indflydelse på, hvilke projekter der ydes støtte til, og modtager formentlig ingen information om, hvorvidt disse projekter understøtter de internationale standarder for børnebeskyttelse. Økonomisk støtte af denne karakter kan derfor ifølge UNICEF ikke automatisk anses som en ønskværdig form for hjælpearbejde.

ISS har tre konkrete anbefalinger til, hvordan økonomisk støtte fremover vil kunne reguleres:

- Støtte (contributions) undgås i tråd med internationale retningslinjer. Hvis det besluttet fortsat at tillade støtte, skal støtten følges og overvåges tæt af den danske centralmyndighed. Der skal være transparens i alle former for støtte, herunder også efterfølgende støtte fra adoptivforældre, der også skal følges og overvåges.
- De danske regler ændres, således at hjælpearbejde ikke forbindes med adoption. Hvis de danske myndigheder ønsker at yde hjælpearbejde skal alle initiativer hertil tages uden at skabe nogen former for incitament til formidling af adoptioner. Eksempelvis kan de danske myndigheder overveje at yde hjælpearbejde via etablerede organer som DANIDA eller anerkendte NGO'er i udlandet, der allerede arbejder for at støtte og udvikle børnebeskyttelsessystemer uden forbindelse til adoptionsformidlingen.
- Hvis der fortsat ønskes en forbindelse mellem hjælpearbejde og samarbejdet om international adoption, bør dette ikke ske via private aktører men mellem den danske centralmyndighed og centralmyndighederne i udlandet via eksempelvis teknisk bistand fra danske myndigheder eller internationale organer som UNICEF, Hcch og ISS til myndigheder i udlandet. Teknisk bistand kan eksempelvis være undervisning af personale ved centralmyndigheden eller lokale sociale myndigheder, der har til formål at styrke den måde, hvorpå

konventionens principper omsættes til praksis i afgiverlandet³⁶.

Konsekvenser for formidlingen

Hvis adgangen til at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde begrænses som beskrevet ovenfor, vil det formentligt have en betydning for sammensætningen af samarbejdsparter og dermed antallet af adoptioner.

I en del af organisationens nuværende samarbejdsrelationer forventes det, at DIA yder adoptionsrelateret hjælpearbejde til myndigheder og organisationer. I de samarbejdslande, hvor støtten til hjælpearbejdet ikke kan indbetales til centralmyndigheden eller udbetalingen og betingelserne for støtten i øvrigt ikke følger de retningslinjer, som måtte blive besluttet for det fremtidige tilladte hjælpearbejde i Danmark, vil en ændring kunne betyde, at samarbejdet må ophøre.

Det er Ankestyrelsens forventning, om end det ikke er endeligt afklaret, at DIA's samarbejde i mindst tre lande ikke vil kunne fortsætte, hvis adgangen til at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde begrænses som beskrevet. I perioden 2016-2018 udgjorde antallet af adoptioner fra de tre lande tilsammen næsten 40 % af det samlede antal adoptioner, der blev gennemført via DIA.

6.6 FORSLAG TIL FREMADRETTEDE RETNINGSLINJER

På baggrund af ovenstående vil det kunne være relevant at overveje om de tilladte støtteformer bør reguleres og tage stilling til om de internationale retningslinjer forsat bør anvendes som retningsgivende for reguleringen af de økonomiske relationer i det internationale adoptionssamarbejde.

Adgangen til adoptionsrelateret hjælpearbejde begrænses

Det anbefales, at det fremover alene vil være tilladt at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde i de afgiverlande, hvor midlerne indbetales til centralmyndigheden, eller hvor beløbsrammen og kriterierne og rammerne for betalingen er reguleret af myndighederne eller i landets regler. DIA's mulighed for at distribuere støtte fra adoptivforældre efter adoptionen begrænses i overensstemmelse med ovenstående.

³⁶ Centralmyndigheden i flere modtagerlande yder støtte til teknisk bistand i afgiverlande, herunder blandt andet Frankrig, Irland og Belgien,

Centralmyndigheden får mulighed for at yde teknisk bistand

Det kan overvejes at tillade den danske centralmyndighed at yde teknisk bistand til relevante myndigheder og aktører i udlandet efter aftale med centralmyndigheden i det konkrete afgiverland. Teknisk bistand skal i denne sammenhæng forstås som økonomisk støtte til undervisning af adoptionsrådets aktører i udlandet via danske myndigheder eller gennem internationale organer som ISS, UNICEF og Det Permanente Bureau. Det overordnede formål vil være at understøtte implementeringen af konventionens principper i regler og praksis på adoptionsområdet i det enkelte afgiverland. På denne måde bidrager Danmark til at styrke det faglige, juridiske og etiske grundlag, samarbejdet og formidlingen hviler på.

Fadderskabs-programmer anses fortsat som god praksis

Henset til kravet om, at fadderskabsprogrammerne skal være skarpt adskilt fra organisationens formidlingsarbejde, vurderes denne støtteform ikke som værende risikoscabende i sig selv, anbefales det, at denne støtteform kan fortsætte, men bør følges tæt af tilsynsmyndigheden.

Fordele og ulemper ved at ændre reglerne for adoptionsrelateret støtte

Fordele

- Minimerer omfanget af risikoscabende forhold i Danmarks internationale samarbejde om adoption i væsentlig grad.
- Fastholder målsætningen i den politiske aftale fra 2014 om, at Danmark bør være et foregangsland i international adoptionssammenhæng ved løbende at implementere de internationale anbefalinger i de danske regler.

Ulemper

- Medfører muligvis, at samarbejdet med flere afgiverlande enten må afbrydes eller vil blive reduceret betydeligt, hvorved samarbejdsfladen formindskes og mulighederne for at adoptere børn fra udlandet til Danmark begrænses.
- Medfører ikke, at der ikke længere er økonomiske udgifter i udlandet, der skal betales i forbindelse med en adoption, og der vil fortsat være behov for at følge de økonomiske relationer i formidlingsarbejdet tæt.

Post Adoption Service (PAS)

Søgen efter biologisk slægt er adoptionsretligt defineret som en del af den samlede Post Adoption Service (PAS). Søgen efter biologisk slægt er den adopteredes ønske om at søge efter flere oplysninger om sin baggrund herunder at forsøge at få kontakt til sin biologiske slægt eventuelt ved at rejse til sit oprindelsesland. Det kan også være den biologiske slægts ønske om at få kontakt til et bortadopteret barn.

Den formidlende organisation yder i dag denne form for PAS til de adopterede og deres familier, hvis adoptionen er foretaget gennem DIA eller de tre tidligere organisationer AC Børnehjælp, DanAdopt og Glemte Børn. De adopterede, der blev adopteret via den tidligere organisation Terre des Hommes, kan i dag søge om aktindsigt i deres adoptionssag gennem Ankestyrelsen. DIA har oplyst, at DIA også bistår med PAS i adoptionssager fra Terre des Hommes, hvis de modtager henvendelser fra adopterede eller deres familier.

FN's Børnekonvention og Haagerkonventionen om international adoption fastlægger retten til at søge efter biologisk slægt.

Ifølge artikel 7, stk. 1, i FN's Børnekonvention er Danmark som konventionsstat forpligtet til at sikre barnets ret til at kende sine forældre. I adoptionssammenhæng bliver denne ret fortolket sådan, at den omfatter den adopteredes ret til at kende sine biologiske forældre, men der skal ske en afvejning i forhold til de biologiske forældres ret til anonymitet. Den adopteredes ret og hensynet til de biologiske forældre er reguleret nærmere i Haagerkonventionens artikel 30. Danmark er efter denne bestemmelse forpligtet til – i det omfang den danske lovgivning tillader det – at sikre adoptivbarnets adgang til oplysninger om den adopteredes herkomst, herunder navnlig oplysninger om de biologiske forældres identitet og sygdomshistorie, samt at der med disse oplysninger følger en passende vejledning.

Der har siden lovændringen i 2016 været en øget opmærksomhed på PAS, også internationalt, og en øget interesse blandt adopterede i at søge efter biologisk slægt. DIA har i overensstemmelse hermed oplyst, at opgaven med bistand til søgen efter biologisk slægt i dag ikke står mål med DIA's ressourcer. DIA har også oplyst, at antallet af henvendelser om søgen efter biologisk slægt er stærkt stigende samtidig med, at der er sket en udvikling i typen af henvendelserne, idet flere adopterede og adoptivfamilier ønsker bistand til kontakt med biologisk slægt.

I forbindelse med en eventuel stillingtagen til den fremtidige finansieringsform og formidlingsstruktur vil det være relevant at inddrage den fremtidige rækkevidde, organisering og finansiering af dette PAS-tilbud, således at rammerne for denne service fremstår klart for de involverede aktører og de adopterede og deres familier.

Det kan således overvejes, om:

- den bistand, DIA yder i dag, bør udgøre standarden for den bistand, der tilbydes alle adopterede og deres familier i Danmark, herunder også de familier og adopterede, hvor Terre des Hommes var ansvarlig for formidlingen, og om
- opgaven med søgen efter biologisk slægt fremover skal finansieres af staten, ved særskilt betaling fra de familier og adopterede, der efterspørger denne service, eller forsat skal finansieres af de gebyrer, ansøgerne betaler for adoptionsformidlingen.

7.1 DET EKSISTERENDE PAS-TILBUD I DEN FORMIDLENDE ORGANISATION

DIA er ifølge de nuværende akkrediteringsvilkår forpligtet til at yde PAS til adopterede og adoptivfamilier, der ønsker at søge efter oplysninger om den adopteredes baggrund og historie, hvis adoptionen er gennemført via DIA, AC Børnehjælp, DanAdopt eller Glemte Børn.

Det fremgår af akkrediteringsvilkårene, at DIA skal sikre tilgængeligheden af oplysningerne om den adopteredes baggrund. DIA er også forpligtet til at yde den nødvendige bistand til adopterede og adoptivfamilier, som alene DIA kan yde, herunder bistand til at opnå oplysninger og kontakt til den udenlandske samarbejdspart, der har formidlet adoptionen.

Organisationens PAS-tilbud kan inddeles i fem hovedkategorier:

- **Aktindsigt**
Den adopterede eller adoptivfamilien ønsker aktindsigt i den konkrete adoptionssag. DIA er ansvarlig for at opbevare de mere end 20.000 adoptionssager, der er blevet behandlet af Glemte Børn, AC Børnehjælp, DanAdopt og DIA.

- Søgen efter yderligere oplysninger
Adoptivfamilien, der ønsker at søge efter flere oplysninger om barnets historie før adoptionen eller ønsker at få verificeret oplysninger om barnet, eller den adopterede, der på egen hånd ønsker at søge flere oplysninger om sin tid før adoptionen eller få allerede tilgængelige oplysninger verificeret.
- Kontaktetablering
Adoptivfamilien, som ønsker kontakt med barnets biologiske familie eller eventuelle plejefamilie, eller den adopterede, der på egen hånd ønsker at etablere kontakt, biologiske familiemedlemmer, der ønsker kontakt til den adopterede, eller adoptivfamilier, der har adopteret et eller flere børn med biologiske søskende i en anden adoptivfamilie.
- Tilbagerejser
Adoptivfamilien, der ønsker at rejse tilbage med barnet, eller den adopterede selv, der ønsker at rejse tilbage.
- Andet
Eksempelvis adopterede, der ønsker at undersøge mulighederne for at komme i praktik på det børnehjem, hvor den adopterede opholdt sig inden adoptionen, søger efter information om mulighed for yderligere rådgivning og hjælp, ønsker hjælp til afklaring vedrørende den adopteredes statsborgerskab i afgiverlandet og ønsker fra adoptivfamilier og adopterede om at få kontakt til andre adoptivfamilier og adopterede.

DIA rådgiver og vejleder de adopterede og deres familier om hvor, hvordan og fra hvem de adopterede kan søge om hjælp i udlandet, samt om de kulturelle forhold i de enkelte lande. DIA følger op på mulighederne for og udviklingen af PAS i udlandet i deres løbende samarbejde med afgiverlandene og fungerer som bindeled til myndigheder og børnehjem, samt til andre familiegrupper, landegrupper og de øvrige rådgivningstilbud i kommunalt og statslig regi. DIA afholder ligeledes løbende landetræf for adopterede og familier, der har adopteret, fra de enkelte afgiverlande.

DIA har oplyst, at organisationen i 2018 modtog i alt 458 anmodninger fra 367 adopterede og deres familier:

- Kontaktetablering (145 anmodninger)
- Søgen efter yderligere oplysninger (102 anmodninger)
- Aktindsigt (92 anmodninger)
- Tilbagerejser (86 anmodninger)
- Andet (33 anmodninger)

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at den PAS-bistand, DIA yder, er meget bred og helhedsorienteret, og imødekommer den hjælp de adopterede og deres familier efterspørger. Ankestyrelsen har ikke i tilsynsøjemed forholdt sig til det konkrete indhold i bistanden. Organisationens nuværende PAS-tilbud synes dog at afspejle en høj kvalitet og er blandt andet et udtryk for organisationens mangeårige erfaring med denne type bistand og rådgivning, der gennem flere år har været en opgave de formidlende organisationer selvstændigt har løftet og udviklet. Internationale organisationer har uformelt anerkendt bredden i den danske organisations PAS-bistand.

Henset til den ekspertise, organisationen samlet set har opbygget inden for PAS-området gennem flere år, og det forhold at ingen andre aktører i Danmark har samme erfaring med denne opgave, ville det være til gavn for de adopterede og deres familier, hvis DIA's PAS-bistand videreføres i en eventuel ny struktur for adoptionsformidlingen.

7.2 RÆKKEVIDDE

De adopterede, der blev adopteret med hjælp fra Terre des Hommes, og deres familier kan som nævnt søge om aktindsigt i deres adoptionssag ved Ankestyrelsen. Ankestyrelsen opbevarer omkring 1.900 adoptionssager, der vedrører adoptioner formidlet gennem den tidligere formidlende organisation Terre des Hommes.

Adgangen til aktindsigt i egen adoptionssag er reguleret i forvaltningsloven, hvorefter den adopterede kan få adgang til de oplysninger om egne forhold, der fremgår af adoptionssagen fra Terre des Hommes.

Ankestyrelsen bistår ikke med søgen efter yderligere oplysninger, kontaktetablering til biologisk slægt i udlandet, tilbagerejser eller andre forhold. Disse adopterede og deres familier har derfor ikke samme ret til PAS-bistand, hvis de ønsker at søge efter biologisk slægt og yderligere oplysninger om den adopteredes baggrund, som de, der er blevet adopteret med hjælp fra Glemte Børn, AC Børnehjælp, DanAdopt eller DIA.

DIA har som nævnt oplyst, at DIA også vil bistå adopterede, der er adopteret gennem Terre des Hommes, hvis organisationen modtager en sådan henvendelse. DIA er dog ikke forpligtet til at yde denne service i disse sager.

Med henblik på at give adopterede lige muligheder for bistand til at søge efter biologisk slægt kan det overvejes, at også

adopterede, der er adopteret via den tidligere formidlende organisation Terre des Hommes, får samme ret til at modtage PAS-bistand som andre adopterede.

7.3 FINANSIERING

Uanset om formidlingsopgaven fremover fortsat vil være primært brugerfinansieret eller om formidlingen i højere grad skal finansieres af staten, vil det være relevant at tage stilling til, om finansieringen af PAS-tilbuddet i højere grad skal reguleres. Det vil kunne overvejes fortsat enten at lade denne PAS-bistand finansiere af de gebyrer, adoptivfamilier med en aktiv adoptionssag betaler for adoptionsforløbet, at pålægge de adopterede og adoptivfamilier, der ønsker denne bistand at betale for omkostningerne, eller at indføre hel eller delvis statslig støtte til også denne form for PAS-bistand (se kapitel 3).

Hvis der måtte være ønske om, at PAS-tilbuddet forbliver brugerfinansieret, samtidig med at formidlingen overvejende eller delvist finansieres via gebyrer, bør der tages stilling til, om den ansvarlige organisation eller myndighed skal pålægges at opkræve et særskilt gebyr fra dem, der efterspørger denne service, eller om udgifterne fortsat skal afholdes af de gebyrer, adoptivfamilier med en aktiv sag betaler for at modtage formidlingsbistand.

DIA er ifølge de gældende regler berettiget til at opkræve et gebyr for deres PAS-bistand, der svarer til organisationens reelle udgifter.

DIA har valgt ikke at udnytte denne mulighed. Organisationen mener, at alle adopterede har ret til bistand og støtte til at søge efter yderligere oplysninger, rejse tilbage til oprindelseslandet, etablere kontakt til biologisk slægt etc. Denne støtte bør efter DIA's opfattelse ikke være afhængig af betalinger fra de adopterede, da mulighederne for at søge efter biologisk slægt eller yderligere oplysninger om den adopteredes baggrund ifølge DIA ikke bør være betinget af den adopterede og familiens økonomiske forhold.

På linje hermed peger ISS på, at et gebyr for organisationens PAS-bistand vil kunne begrænse den adopteredes muligheder for at udøve retten til egen identitet. ISS anbefaler derfor, at alle former for PAS og særligt PAS i form af søgen efter biologisk slægt fremover finansieres af staten.

ISS henviser til den politiske aftale fra 2014, hvor det fremgår, at aftalepartierne anerkender de internationale principper om vigtigheden af den adopteredes ret til egen identitet. Dette indebærer en anerkendelse af den adopteredes muligheder for at

søge efter oplysninger om egen baggrund og adgangen til disse oplysninger, ligesom aftalen fremhæver omfanget af adgang til oplysninger om adoptionsforløbet i afgiverlandet som et grundprincip for valget af udenlandske samarbejdsparter om adoptionsformidling.

For så vidt angår den del af PAS-bistanden, der vedrører aktindsigt og opbevaring af afsluttede adoptionssager foreslår DIA, at der enten afsættes midler til at digitalisere alle afsluttede adoptionssager fra udlandet, da det efter DIA's vurdering vil føre til en væsentlig forbedring i sagsbehandlingen af henvendelser fra adopterede, der søger om aktindsigt, og forbedre søgemulighederne. DIA har ikke foretaget beregninger på omkostningerne til en digitalisering.

Alternativt foreslår DIA, at Ankestyrelsen overtager ansvaret for organisationens arkivalier sammen med opgaven med at give aktindsigt. DIA henviser til, at man i Norge skulle have erfaring med, at centralmyndigheden opbevarer sagerne og PAS-opgaven varetages af de formidlende organisationer.

Adgangen til de konkrete sagsakter er et afgørende instrument for PAS-tilbuddet, og ansvaret for opbevaringen af sagerne bør derfor i videst mulig udstrækning henhøre under den organisation eller myndighed, der er ansvarlig for PAS-tilbuddet. Samtidig vurderes det at ville medføre flere administrative opgaver i både DIA og i Ankestyrelsen, hvis DIA løbende skal overdrage deres konkrete sager, så snart de afsluttes i organisationen, ligesom organisationen afskæres fra at have adgang til sagerne, når de er overdraget til Ankestyrelsen.

7.4 TILRETTELÆGGELSE I EN UÆNDRET FORMIDLINGSSTRUKTUR

Såfremt organiseringen af formidlingen vil være forankret i en formidlende organisation, vil DIA fortsat kunne yde den beskrevne PAS-bistand.

Det bør fremgå af de vilkår, der fastsættes for organisationens virksomhed, hvilken PAS-bistand organisationen skal yde, og hvem der kan søge denne bistand.

Hvis der træffes beslutning om at lade PAS-tilbuddet omfatte alle internationalt adopterede, foreslås det, at Ankestyrelsen fortsat bistår med at udlevere den adopteredes sag, hvis adoptionen er sket med hjælp fra Terre des Hommes, og at DIA behandler den øvrige del af henvendelsen om søgen efter biologisk slægt, yderligere oplysninger og tilbagerejser.

Hvis det besluttes, at PAS-tilbuddet fremover finansieres af staten, forventes det, at et økonomisk tilsyn med anvendelsen af midlerne vil indgå i det generelle tilsyn med organisationens økonomiske forhold. Samtidig bør det overvejes, om Ankestyrelsen bør kunne fastlægge retningslinjer for organisationens PAS-tilbud.

Det kan overvejes, om Ankestyrelsen skal stå til rådighed med undervisning om de psykologfaglige aspekter i opgaven. Det kan ligeledes overvejes, om styrelsen generelt skal samarbejde med DIA i opgaveløsningen ved at bidrage med at indsamle viden om søgen efter biologisk slægt fra ISS og andre relevante internationale aktører.

Hvis PAS-bistanden fortsat skal være brugerfinansieret, og DIA fortsat ikke måtte ønske af egen drift at opkræve betaling for denne bistand, vil det inden for de nuværende rammer for organisationens drift være muligt at pålægge organisationen at opkræve betaling fra de adopterede og adoptivfamilier, der efterspørger denne bistand, eller indarbejde et krav om dette i en fremtidig akkrediteringsaftale med organisationen.

Økonomiske konsekvenser

DIA's udgifter i 2018 til PAS udgjorde ifølge EY's beregninger i alt 450.000 kr. Det udgør en egenbetaling på omkring 1000 kr. pr. henvendelse, såfremt PAS-bistanden fremover finansieres via egenbetaling. Det bemærkes, at EY's beregninger ifølge DIA ikke kan bruges som grundlag for en beregning af, hvilke ressourcer der er nødvendige for at løse opgaven.

Såfremt denne type PAS-bistand også skal omfatte adopterede og adoptivfamilier fra Terre des Hommes ville der kunne lægges 10 % til den samlede udgift, der så vil udgøre 495.000 kr. i alt. Der henvises til oplysningen om, at DIA stiller deres bistand til rådighed i ca. 20.000 adoptionssager, mens adoptionerne fra Terre des Hommes udgør omkring 2000 sager i alt. Der tages forbehold for eventuelle udsving i omfanget af henvendelser og sagernes kompleksitet.

Der er ikke foretaget beregninger af omkostningerne ved en digitalisering af de afsluttede sager, DIA opbevarer.

7.5 TILRETTELÆGGELSE I EN STATSIG FORMIDLINGSSTRUKTUR

Såfremt organiseringen af formidlingen bliver forankret i en statslig myndighed, og det samtidig besluttes, at den PAS-bistand DIA yder i dag skal udgøre standarden for et fremtidigt tilbud i statslig sammenhæng, vil der være behov for supplerende bistand fra ISS.

De fleste opgaver, der er forbundet med denne form for PAS-bistand, har ingen statslig myndighed i Danmark som tidligere nævnt nogen forudgående erfaring med. Det ville derfor være nødvendigt med bistand fra ISS til at tilvejebringe viden om regler og praksis i de enkelte afgiverlande og hjælpe med at etablere kontakt til aktører i udlandet, der ville kunne bistå de adopterede og deres familier undervejs i processen.

ISS tilbyder blandt andet hjælp til adopterede, der ønsker at søge oplysninger om egen baggrund og kontakt til biologisk slægt. Omfanget af behovet for bistand fra ISS ville kunne variere fra sag til sag, og vil blandt andet afhænge af omfanget af den hjælp, som den enkelte adopterede og adoptivfamilie konkret måtte efterspørge.

Omfanget af den nødvendige bistand fra ISS vil også afhænge af, om der er tale om en adoption fra et eksisterende samarbejde, hvor den danske centralmyndighed vil have et forudgående kendskab til hvilke myndigheder eller organisationer i udlandet, der ville kunne hjælpe den adopterede eller adoptivfamilien med at kortlægge, hvor de kan søge om flere oplysninger. Hvis adoptionen er gennemført i et afgiverland, hvor centralmyndigheden ikke har et direkte kendskab til regler, myndighedsstruktur og kulturelle forhold, ville ISS skulle bistå med at indhente de relevante oplysninger. Gennem årene har de danske formidlende organisationer haft et samarbejde med mere end 60 forskellige lande.

Økonomiske konsekvenser

Det antages, at centralmyndigheden som minimum må forventes at skulle anvende det samme omfang af ressourcer som DIA på at yde den beskrevne bistand.

Bistanden fra ISS antages ikke at kunne rummes inden for den nuværende støtteaftale mellem centralmyndigheden og ISS, der i 2019 udgjorde 130.000 kr. Det estimeres, at centralmyndigheden vil få brug for cirka den dobbelte bistand i forhold til den nuværende.

De samlede udgifter anslås således til i alt at udgøre 625.000 kr. med forbehold for udsving i omfanget af henvendelser og de enkelte sagers kompleksitet.

Fordele
ved at ændre rammerne for PAS-bistand
til søgen efter biologisk slægt

- Skaber samme ret for alle adopterede til bistand til at søge efter biologisk slægt.
- Øger gennemsigtigheden i gebyrerne for adoptionsansøgere.
- Sikrer et fortsat højt niveau for PAS-tilbuddet i Danmark.