



# MFoF:s tillsynsrapport 2019

## Adoptionscentrum

### Sammanfattning

Adoptionscentrum har auktorisation att förmedla internationella adoptioner i Sverige enligt 6 § lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA). I MFoF:s uppdrag ingår att utöva tillsyn över de auktoriserade adoptionsförmedlingarna. Denna tillsynsrapport är resultatet av den årliga tillsyn som myndigheten genomfört under september 2019 och är ett led i att se till att kraven för den beviljade auktorisationen uppfyllts.

Det har inte framkommit något som ger anledning att anta att organisationen inte längre uppfyller förutsättningarna för auktorisation enligt LIA.

Följande iakttagelser nämns särskilt i rapporten:

- Adoptionscentrum har under året sett över rutinerna vid utlämnande av handlingar och därmed förkortat handläggningstiden för utlämnande. Utlämnandehantering är enligt Adoptionscentrum resurskrävande och de efterfrågar samsyn med MFoF i frågan. Det är alltså mycket få ärenden som lämnas över till MFoF för prövning av sekretessfrågan.
- Adoptionscentrum har påbörjat ett arbete med att öka medvetenheten om korruptionsrisker. De har även systematiserat arbetet med att analysera riskerna i adoptionsprocessen. MFoF uppmuntrar till fortsatt arbete med en systematisk riskanalys.
- Adoptionscentrum arbetar med att förebygga negativa konsekvenser av en kort inväntningsperiod genom att verka för en bra förberedelse av såväl barnet som de blivande adoptivföräldrarna, vilket MFoF anser är positivt.



## **MFoF:s tillsynsarbete**

I tillsynsrapporten redovisas uppföljning av frågor som tidigare aktualiserats men som fortfarande är aktuella tillsammans med uppgifter som framkommit vid det tillsynsbesök som gjorts under året. Om det vid besöket skulle ha framkommit någon brist kommer denna, tillsammans med eventuellt förslag på åtgärd, att redovisas i rapporten.

Av tillsynsplanen framgår vad MFoF tittar särskilt på i tillsynen och vilka dokument som granskas närmare. Av planen framgår också vilka ursprungsländer som ägnats särskild uppmärksamhet från MFoF:s sida (jfr tillsynsplan dnr 1.1.3:671/19). MFoF genomför sin tillsyn bland annat via löpande kontakter med organisationerna, tillsynsbesök, samt vid möten och utbildningsdagar om specifika frågor. Myndigheten gör också tillsynsresor till utvalda ursprungsländer som organisationerna samarbetar med samt följer upp situationen i ursprungsländerna genom kontakter med andra centralmyndigheter. Särskilda tillsynsrapporter publiceras för respektive land i samband med tillsynsresor. MFoF har under 2019 genomfört en tillsynsresa till Indien (se rapport dnr 3.3.7:1183/19 nr 38).

Under 2019 har samtliga adoptionsorganisationer ansökt om auktorisation för de länder de avser förmedla adoptioner från. Eftersom frågor kopplade till de respektive länderna kommer tas upp och granskas i och med auktorisationsförfarandet kommer denna rapport inte beröra landspecifika frågor.

## **Bakgrund**

De internationella adoptionerna minskar över hela världen samtidigt som de nationella adoptionerna i ursprungsländerna ökar. Under 2019 har Adoptionscentrum förmedlat 95 adoptioner. Vid tillsynsbesöket i september uppgav Adoptionscentrum att de inledningsvis hade budgeterat efter en prognos på 120 förmedlade adoptioner vid årets slut men fått justera detta till 110 adoptioner. Under 2018 förmedlades totalt 107 adoptioner och under 2017 förmedlades 142. Organisationens samarbetskontakter har många barn som är aktuella för internationell adoption, men det är inte så många av de sökande som har förutsättningar att adoptera dem - barnen är äldre och har ofta särskilda behov. Det innebär att varje adoptionsförmedling tar mycket tid och kräver kvalificerade bedömningar, vilket ställer höga krav på adoptionsorganisationens kompetens. Samtidigt minskar intäkterna i takt med att antalet förmedlade adoptioner sjunker.

## **Adoptionsorganisationens ekonomi**

Enligt LIA får en adoptionsorganisation inte vara vinstdrivande. Vidare gäller att annan verksamhet som adoptionsorganisationerna bedriver, exempelvis biståndsverksamhet, inte får äventyra förtroendet för adoptionsförmedlingsverksamheten. Det innebär att annan verksamhet måste hållas ekonomiskt skild från adoptionsverksamheten och



redovisas separat. Enligt LIA måste en adoptionsorganisation också ha ekonomiska medel för avveckling av sin verksamhet. För att kunna bedriva en förmedlingsverksamhet, där plötsliga förändringar i utlandet kan få stor påverkan på förmedlingsverksamheten, har adoptionsorganisationerna också fonder, bland annat för att täcka oförutsedda kostnader i utlandet och för att kunna göra utvecklingssatsningar i nya samarbetsländer.

Adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet finansieras främst av adoptionsavgifter men också av statsbidrag som fördelas av MFoF. Eftersom adoptionsverksamheten i huvudsak är avgiftsfinansierad innebär nedgången i antalet förmedlade adoptioner att intäkterna har minskat, samtidigt som kostnaderna inte har minskat i samma grad. Kostnaderna påverkas mindre av minskningen då adoptionsorganisationen har fasta kostnader för verksamhetsdrift och för att upprätthålla samarbetet med sina adoptionskontakter i ursprungsländerna. När adoptionerna blir färre delas kostnaderna på färre adoptionssökande.

Adoptionscentrum uppger att man har klarat att anpassat sig efter de ändrade förhållandena och personalstyrkan uppgår nu till 20 anställda jämfört med tidigare 22. Organisationen har också bytt lokaler, något Adoptionscentrum menar ska sänka de fasta kostnaderna framöver.

MFoF har granskat årsredovisningen och de ekonomiska rapporterna och inte funnit något att anmärka på.

## **Redovisning av adoptionsavgifter och kostnader**

MFoF strävar efter större enhetlighet och ökad transparens när det gäller adoptionsorganisationernas redovisning av adoptionsavgifter och kostnader, både i Sverige och i utlandet. Det ska tydligt framgå hur avgifterna används av den utländska adoptionskontakten för att MFoF ska kunna göra en bedömning av kostnaderna i utlandet.

MFoF ser att Adoptionscentrum har arbetat med att redovisa avgifter och kostnader i Sverige och i utlandet på ett tydligare sätt än tidigare men att det fortfarande finns utrymme för förbättring. MFoF kommer att fortsätta arbetet med ökad transparens och tydlighet i dialog med Adoptionscentrum.

## **Uppföljning av särskilda iakttagelser från förra årets rapport**

### Dokumentation, arkivering och utlämnande av handlingar

I förra årets rapport har MFoF särskilt tagit upp frågan om dokumentation och utlämnande av handlingar. Vid årets tillsynsbesök har framkommit att Adoptionscentrum har vidtagit förbättrande åtgärder på området. Det finns ingen nedskrivna rutin för tillvägagångssättet när en begäran om utlämnande kommer in men väl vad som förefaller vara ett inarbetat tillvägagångssätt.



Adoptionscentrum uppger att organisationen fortfarande möter en stor efterfrågan från adopterade som vill få kopia av sina akter hos organisationen, något som tar mycket tid i anspråk. Förra året lämnades handlingar ur ca 190 akter ut, vilket var högre än det normala antalet om ca 130 per år. Handläggningstiden för utlämnande har förkortats dels genom att Adoptionscentrum har sett över sina egna rutiner, dels genom diskussioner med Riksarkivet som lett till förkortade handläggningstider från deras sida.

Vid tillsynsbesöket uppgav Adoptionscentrum att man upplever att det är svårt att avgöra vilka handlingar som ska lämnas ut på begäran. Adoptionscentrum vill handlägga ärendena riktigt men uppger att de har svårt att avgöra vad som är riktigt och önskar information från MFoF som underlättar för organisationen att göra rätt direkt. De upplever inte att de två beslut som MFoF fattat i denna fråga underlättar deras handläggning.

Under mötet tog Adoptionscentrum upp alternativet att överlämna sekretessprövningen till Riksarkivet. Senare under hösten lämnade Adoptionscentrum över en skrivelse (dnr 4.3.2:1157/19) där MFoF ombads yttra sig över detta alternativ. Efter att ha undersökt möjligheterna till en sådan lösning kom MFoF fram till att det saknas stöd i lag för att överlämna sekretessprövningen till en utomstående part.

MFoF har i förra årets rapport föreslagit att en förteckning över upprättade handlingar (registerblad) kan underlätta för de adopterade såväl som för organisationen att få kontroll över vilka handlingar som finns och vilka som lämnats ut. Detta kan vara ett bra steg för att öka transparens och tillit. Adoptionscentrum har därefter infört en arbetsordning där ett försättsblad (benämnt "Arkiverade dokument") tillförs akten i samband med arkivering där det bockas av vilka typer av handlingar som finns i akten. MFoF anser att det är positivt att Adoptionscentrum, i vart fall delvis, hörsammat förslaget och vidtagit åtgärder. I syfte att ytterligare öka transparens och tillit skulle ett alternativ till detta dokument vara att Adoptionscentrum i ett registerblad löpande antecknar vilka dokument som tillförts akten, inklusive anteckningar om när en begäran om kopia av akt kommit in. Det bör då av registerbladet även framgå när anteckningen gjorts och av vem. Vid en begäran om kopia av akt skulle registerbladet kunna bifogas som kopia så den som begärt ut handlingarna kan se vilka dokument som finns i akten och vilka som har, eller inte har, lämnats ut. För det fall att det inte redan görs anser MFoF även att det vore lämpligt att Adoptionscentrum, i samband med att kopior av handlingar lämnas ut, informerar den enskilde om vilka handlingar som i förekommande fall inte lämnats ut och att ärendet med anledning av detta överlämnats till MFoF för prövning av sekretessfrågan. MFoF påminner om att när Adoptionscentrum anser att en handling inte bör lämnas ut ska de genast tillsammans med ett eget yttrande lämna över frågan till MFoF prövning (8 c § LIA). Det är alltså inte den som begär ut handlingarna som ska avgöra huruvida något överlämnande ska ske eller inte.



Avslutningsvis ser MFoF positivt på att Adoptionscentrums vidtagit åtgärder i syfte att strukturera arbetet med utlämnande av handlingar. Det är även positivt att handläggningstiden för utlämnande av handlingar har förkortats. MFoF anser dock, med tanke på att Adoptionscentrum uppgett att frågan om sekretessbedömningar är svår och tar mycket resurser i anspråk, att det är anmärkningsvärt att så få ärenden – endast två stycken under hela 2019 - har lämnats över till MFoF för prövning av sekretessfrågan. Då rätten att få del av handlingar som rör en själv är viktig att tillgodose, samtidigt som detta inte får innebära att uppgifter som kan vara till men för någon annan enskild lämnas ut, kommer MFoF även fortsättningsvis följa upp denna fråga inom ramen för myndighetens tillsynsuppdrag.

### Invänjningstid

Adoptionscentrum uppger att man arbetar kontinuerligt med samarbetspartners i ursprungsländerna om vikten av en invänjningsperiod i landet då barnet och adoptivföräldrarna successivt får lära känna varandra. Invänjningstiden upplevs inte som ett problem i något av de nu aktuella länderna.

Adoptionscentrum strävar efter att invänjningsperioden ska vara minst tre dagar. Organisationen accepterar inte att barnet överlämnas direkt. Den faktiska invänjningsperioden är olika från land till land och påverkansmöjligheterna varierar men det organisationen förväntar sig att hinna med är begränsad samspelsträning och lättare anknytningsarbete. I de fall där de blivande adoptivföräldrarna reser till barnets ursprungsland vid två tillfällen påbörjas ingen anknytning eller invänjning förrän vid den andra resan då barnet så småningom lämnas över till föräldrarna.

Adoptionscentrum anser att förberedelsen av barnet är ett kontinuerligt arbete, något MFoF bedömer vara angeläget. Att Adoptionscentrum försöker förebygga negativa konsekvenser av en kort invänjningsperiod genom att verka för en bra förberedelse av såväl barnet som de blivande adoptivföräldrarna är positivt.

### Antikorruptionsarbete

I 2018 års tillsynsrapport uppmärksammade MFoF de antikorruptionspolicys som Adoptionscentrum tagit fram och belyste vikten av att organisationen fortsatte arbetet med att implementera policyn i den löpande adoptionsverksamheten. Vid årets tillsyn har MFoF följt upp hur Adoptionscentrum har arbetat vidare med implementeringen av antikorruptionspolicyn.

Under 2019 har Adoptionscentrum bjudit in samtliga anställda i andra länder. I samband med detta höll organisationen utbildningspaket och workshops med alla anställda för att öka medvetenheten av den antikorruptionspolicy organisationen arbetat fram.

Adoptionscentrum har upprättat en riskmatris för varje enskilt land. Riskmatrisen innehåller de risker organisationen ser i det aktuella landet, samt graderingar avseende



sannolikhet att risken inträffar och konsekvens om risken inträffar. Dessa matriser skickas även till MFoF i samband med auktorisationsansökningarna för respektive land. Matriserna kommer årligen att uppdateras och skickas till MFoF. Nästa steg för organisationen är att informera samarbetspartners ute i länderna om riskmatrisen.

Adoptionscentrum informerar regelmässigt familjer om korruptionsrisker vid ett personligt möte inför avresan. Familjerna får vid detta möte även direktiv om att de ska ta med sig frågorna hem vid tveksamheter om hur de ska svara. Det hålls även ett avstämningsmöte efter att familjen kommit hem till Sverige igen.

Sammanfattningsvis har Adoptionscentrum det senaste året vidtagit flera viktiga åtgärder i syfte att öka medvetenheten om, och därmed förebygga, risker för korruption och de konsekvenser korruption kan leda till. Adoptionscentrum har även systematiserat arbetet med riskanalyser och avser i fortsättningen göra detta årligen i form av en s.k. riskmatris. MFoF ser positivt på den utveckling som skett på detta område och vill uppmuntra till fortsatt systematiskt arbete med att uppmärksamma och analysera risker i samband med adoptionsprocessen.

## **Samarbetsavtal**

MFoF har inför årets tillsyn begärt in och granskat samtliga samarbetsavtal från adoptionsorganisationerna. Adoptionscentrum har idag ingen tydlig strategi för hur man upprättar avtal med sina utländska samarbetspartners. Organisationen uppger dock att man avser att omarbeta samtliga avtal under hösten 2019, och i samband med detta förtydliga hur organisationen resonerar vid avtalsupprättande av detta slag.

MFoF har vid genomgången av inhämtade samarbetsavtal noterat att avtalen saknar enhetlig struktur och tydlighet kring exempelvis redovisning av den anställdes kostnader och ansvarsområden för den anställda. MFoF har vidare noterat att några medarbetare erhåller hel eller delvis fast ersättning per adoption. MFoF rekommenderar att Adoptionscentrum vid utformandet av de nya avtalen strävar efter månatlig ersättning till sina medarbetare utomlands.

MFoF kommer även fortsättningsvis att ha en dialog med Adoptionscentrum för att se hur organisationen arbetar vidare med upprättandet av de nya samarbetsavtalen och en eventuell policy kring detta.

## **Jämställdhetsarbete**

MFoF arbetar för ett jämlikt och jämställt föräldraskap. Som ett led i det arbetet har myndigheten lyft frågan hur adoptionsorganisationerna arbetar med jämställdhet.

Adoptionscentrum bedriver idag inte något strukturerat jämställdhetsarbete. Organisationens har heller inte några konkreta planer för jämställdhetsarbete i den interna verksamheten eller det internationella samarbetet.



MFoF vill uppmuntra Adoptionscentrum att tydligare arbeta med jämställdhet, såväl på den egna arbetsplatsen som mot adoptivföräldrar. Myndigheten avser att löpande återkomma i denna fråga för att följa utvecklingen.

## Stöd efter adoption

Adoptionscentrum uppger att styrelsen inte har någon ambition att leda arbetet med stöd efter adoption i Sverige. Detta är en uppgift som kommunerna har ett ansvar att sköta, varför det vore bäst om det hanterades den vägen. Likväl får Adoptionscentrum många samtal från adopterade som gäller stöd efter adoption. Organisationen uppger att man måste arbeta mycket med rådgivning i dessa frågor, något som förbrukar mycket resurser. Vid mötet framkom att Adoptionscentrum inte anser att man har resurser för att tillgodose detta behov länge till. Organisationen har kompetensen att hantera efterfrågan på stöd men behöver i så fall tillskjutna resurser för detta. Man har anställt en person för att genomföra en enkät i syfte att definiera behoven utifrån.

Vidare uppger Adoptionscentrum att frågan om stöd efter adoption i år var den enskilt största frågan på förbundsmötet. Det finns ett stort intresse från medlemmarna att förbundsstyrelsen ska tillgodose behovet av stöd.

Adoptionscentrum ser att det på ett tydligt sätt framgår hur dom kan hjälpa till när det gäller resor till ursprungsländer och när adopterade vill söka sitt ursprung. Detta gör man idag och kommer sannolikt att utöka sitt erbjudande i dessa frågor. Vid förbundsmötet i maj 2019 beslutades att tillsätta en arbetsgrupp för att föreslå vilka stödjande områden som Adoptionscentrum bör arbeta med och hur denna verksamhet ska finansieras.

Arbete med stöd efter adoption omfattas inte av tillsynen eftersom det inte avser förmedlingsverksamhet. Med anledning av rådande läge vill MFoF dock framföra följande. Den lagstadgade skyldigheten att erbjuda stöd efter adoption åvilar kommunerna. Det finns förvisso inget i lagstiftningen som hindrar en adoptionsorganisation att bedriva stöd efter adoption mot betalning. Det är dock mycket viktigt att denna verksamhet inte påverkar förtroendet för den huvudsakliga adoptionsverksamheten. Adoptionscentrum bör i ett sådant fall därför vara mycket omdömesgilla och transparenta när det gäller hur verksamheten bedrivs och finansieras. MFoF anser att det inte är lämpligt att en eventuell verksamhet avseende stöd efter adoption finansieras, varken direkt eller indirekt, genom adoptionsavgiften.