

Een haperende keten bij legalisatie en verificatie

In 2004 werd het 'probleemlandenbeleid' afgeschaft. De gang van zaken is sindsdien in alle landen gelijk: de Nederlandse vertegenwoordigingen legaliseren bron-documenten indien deze aan de formele vormvereisten voldoen. Als beslissende instanties in Nederland die gebruik maken van de gelegaliseerde documenten, twijfelen aan de inhoud ervan, kunnen zij die documenten alsnog laten verifiëren. Evaluatie leert dat voor de betrokken ketenpartners onvoldoende helder is wat de verdeling van verantwoordelijkheden en taken is in het gehele legalisatie- en verificatieproces. Dat komt vooral door de beperkte uitwerking in instructies en tekortschietende communicatie tussen betrokken instanties.

1 Legalisatie en verificatie van buitenlandse brondocumenten

Vreemdelingen maar ook Nederlanders kunnen in het buitenland zijn geboren, gehuwd, gescheiden, overleden of geadopteerd. Wanneer zij of hun familieleden in Nederland willen verblijven of wanneer een verzoek wordt ingediend bij een Nederlandse gemeente, om het invoeren van persoonsgegevens in de GBA of het opmaken van akten van de burgerlijke stand, dan moeten zij buitenlandse brondocumenten¹ overleggen. Met deze documenten kunnen zij onder meer hun identiteit, burgerlijke staat, familiebetrekkingen, leeftijd en nationaliteit aantonen. De brondocumenten plegen echter niet zonder meer gebruikt te worden in de Nederlandse rechtsorde. Daartoe moeten zij eerst worden beoordeeld op hun *formele echtheid*.² Deze taak ligt bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zoals ambassades. De beoordeling en bevestiging van de formele echtheid wordt *legalisatie*³ genoemd. Indien de documenten in orde worden bevonden, worden zij door de vertegenwoordigingen gelegaliseerd. Daarna zijn zij rechtsgeldig voor gebruik in Nederland. Overigens hebben veel landen onderlinge verdragen om de legalisatieprocedure uit te sluiten of te verkorten. Het bekendste legalisatieverdrag is het 'Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten', ook wel het Apostilleverdrag genoemd.⁴

Hebben de gebruikende instanties in Nederland, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en gemeenten, ondanks de legalisatie toch concrete twijfel over de *inhoud* van de documenten, dan kunnen zij die inhoud laten *verifiëren*⁵ in het land van herkomst. De gang van zaken omtrent legalisatie en verificatie is gevat in de circulaire 'Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen'.⁶

Legalisatie en verificatie zijn ketenprocessen. Er zijn actoren in het buitenland (de autoriteiten ter plaatse en de Nederlandse vertegenwoordiging aldaar) en actoren in Nederland: gemeenten die beslissen of zij documenten accepteren voor gebruik in de GBA of voor de burgerlijke stand, en de IND die mede op grond van de beoordeling van documenten een beslissing neemt over een verblijfsstatus.

Bij het legalisatie- en verificatiebeleid zijn verschillende ministeries betrokken: het ministerie van Buitenlandse Zaken als vertegenwoordiger van de Nederlandse vertegenwoordiging, het ministerie van Justitie vanwege de verantwoordelijkheid voor de IND en voor de burgerlijke stand en het ministerie van Binnenlandse Zaken vanwege de verantwoordelijkheid voor de GBA.

2 Ontwikkelingen Probleemlandenbeleid

Tot november 2004 gold voor de beoordeling van documenten het zogenoemde 'Pro-

bleemlandenbeleid'. Alle documenten uit vijf specifieke probleemlanden werden voorafgaand aan de legalisatie eerst inhoudelijk geverifieerd.⁷ Dat wil zeggen dat de rechtsfeiten zoals opgenomen in de documenten gestaafd moesten worden door een register- en/of buurtonderzoek. Indien dit onderzoek de twijfel aan de documenten niet wegnam, werd de legalisatie geweigerd ook al voldeed het document aan de formele vereisten. De consequentie hiervan was dat ongeveer een derde van de documenten uit probleemlanden niet kon worden gebruikt in Nederland.

Het probleemlandenbeleid is in 2002 door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken gekritiseerd.⁸ In 2003 publiceerde Boeles de studie *Mensen en Papieren*, waarin hij alle juridische aspecten van het beleid aan een kritische analyse onderwierp.⁹ Hij constateerde dat de bestuursrechtelijke benadering van legalisatie en de daarmee samenhangende bewijsregels hadden geleid tot omvangrijke risico's dat mensen niet meer als persoon konden worden erkend voor de wet. Hij pleitte voor terugkeer naar de (internationaal) privaatrechtelijke benadering. In september 2004 kwam de Afdeling Bestuursrechtspraak terug van haar aanvankelijke opvatting dat (weigeren van) legalisatie een besluit is in de zin van de Awb.¹⁰ Daardoor viel de legalisatieproblematiek op slag buiten het bereik van het bestuursrecht en ontviel de rechtsbasis aan het probleemlandenbeleid. Nog die-

zelfde maand trok de minister van Buitenlandse Zaken de oude circulaire in.¹¹

De nieuwe situatie

Vanaf dat moment - september 2004 - geldt voor alle andere landen hetzelfde beleid, dus ook voor de voormalige probleemlanden.¹² Kenmerkend voor dit beleid is dat (1) elk brondocument, dat aan de formele legalisatievereisten voldoet, wordt gelegaliseerd en dat (2) er pas sprake kan zijn van verificatie als daar op grond van concrete twijfel bij de beslissende instanties in Nederland aanleiding toe is. Een derde belangrijk kenmerk van dit beleid is de invoering van het zogenaamde *vragenformulier*. Het doel van de vragenlijst is om de beslissende instanties in Nederland te ondersteunen bij de beoordeling of een brondocument kan worden geaccepteerd. Bij iedere legalisatie en bij een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland (mvv) vult de Nederlandse vertegenwoordiging een formulier in waarop aanvullende informatie over het document, de documenthouder en het beoogde gebruik in Nederland wordt genoteerd.

Het vragenformulier bestaat uit twee delen. Het eerste deel wordt ingevuld door de Nederlandse vertegenwoordiging en bevat vragen over het document en het doel van gebruik in Nederland. Het tweede deel behandelt persoonlijke vragen over burgerlijke staat, nationaliteit, naam van de ouders et cetera. Dit deel moet ingevuld worden door de documenthouder zelf. Voor de instanties in Nederland is met name vraag 13 van het vragenformulier, in te vullen door de Nederlandse vertegenwoordiging, van belang. Bij deze vraag kan de vertegenwoordiging aangeven of het document 'aanleiding geeft tot opmerkingen', bijvoorbeeld bij twijfel over de echtheid of over de op het document opgenomen gegevens.

Van belang is dat de documenthouder niet verplicht is om mee te werken aan het invullen van het formulier.¹³ Ook heeft de beantwoording geen consequenties voor de uitkomst van de legalisatieprocedure.

3 Evaluatieonderzoek

Evaluatieopdracht

De drie betrokken ministers hebben aan de Tweede Kamer toegezegd dit aangepaste legalisatie- en verificatiebeleid te evalueren. De evaluatie is gericht op de werking en de effectiviteit van het nieuwe beleid.¹⁴ Het doel van het legalisatie- en verificatiebeleid is vast te stellen dat de aangeboden brondocumenten formeel echt en de daarin opgenomen gegevens inhoudelijk juist zijn. Een belangrijke toepassing van dit

beleid is dat het de beslissende instanties in Nederland ondersteunt bij het nemen van hun bestuurlijke besluiten.

De voor deze evaluatie benodigde gegevens zijn hoofdzakelijk verzameld door documentstudie en in interviews met vertegenwoordigers van gemeenten, de IND en Nederlandse vertegenwoordigingen, alsmede met experts. Ook is gebruik gemaakt van dossiers (gemeenten en IND) en registraties (IND bureau Documenten, ministerie van Buitenlandse Zaken - DPV/DF, gemeenten).

4 Resultaten van onderzoek: enkele cijfers

Eerst enkele gegevens op basis van de managementinformatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁵ Tabel 1 geeft inzicht in het aantal legalisaties en verificaties, alsook in de verhouding tussen beide. Uit de tabel is op te maken dat er veel wordt gelegaliseerd. In 2007 zijn ruim 64.000 documenten¹⁶ gelegaliseerd en bijna 58.000 vragenformulieren ingevuld door Nederlandse vertegenwoordigingen wereldwijd.¹⁷

In 2007 hebben de vertegenwoordigingen slechts in 169 gevallen geweigerd een document te legaliseren vanwege valsheid of vervalsing.

Ook blijkt dat beslissende instanties in Nederland gelegaliseerde documenten slechts in zeer beperkte mate laten verifiëren. Zowel in 2006 als in 2007 betreft het nog geen halve procent van het aantal gelegaliseerde documenten.¹⁸ Zie Tabel 1.

Tabel 2 laat het aantal verificatieverzoeken zien van gemeenten en de IND. De tabel maakt duidelijk dat gemeenten iets vaker verificatie hebben aangevraagd dan de IND (respectievelijk 154 en 111 aanvragen in de jaren 2006 en 2007 tezamen).

De top vier van de landen waarvan documenten worden geverifieerd zijn Ghana, Pakistan en Nigeria, op de voet gevolgd door de Dominicaanse Republiek. Alle vier zijn voormalige probleemlanden. In 2006 werd in deze landen gezamenlijk 45 procent van het totale aantal verificaties uitgezet. In 2007 bedroeg dat percentage zelfs 53 procent.

5 Resultaten van onderzoek: de werking in de praktijk

5.1 Taken en uitvoeringspraktijk Nederlandse vertegenwoordigingen

De Nederlandse vertegenwoordigingen hebben de taak om de hen aangeboden brondocumenten te beoordelen op hun formele echtheid. Met deze beoordeling en de daaruit blikende bevestiging kan het document vervolgens worden gelegaliseerd. Het evaluatieonderzoek leert drie dingen over de uitvoeringspraktijk bij de Nederlandse vertegenwoordigingen.

Taakafbakening.

Uit de beleidsstukken en besluiten blijkt dat de vertegenwoordigingen documenten moeten beoordelen op bevoegde afgifte en

TABEL 1: AANTAL LEGALISATIES EN AANDEEL VERIFICATIES ALS PERCENTAGE VAN HET AANTAL LEGALISATIES (2006, 2007 EN 1E KWARTAAL 2008)

	2006 (extrapolatie)	2007	2008 (1e kw)	Totaal
Aantal legalisaties	64.505	64.163	19.228	147.896
Aantal verificaties	170	95	31	296
Percentage verificaties	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%

BRON: MANAGEMENTINFORMATIE MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, MEI 2008

TABEL 2: AANTAL VERIFICATIEVERZOEKEN, NAAR BESLISSENDE INSTANTIE¹⁹ (2006, 2007 EN 1E KWARTAAL 2008)

	2006 (vanaf 31/5/06 ²⁶)		2007	2008 (1e kw)	
	Verzoeken	Afgehandeld	Verzoeken	Afgehandeld	Afgehandeld
Gemeenten	90	80	64	47	15
IND	80	73	31	18	16
Totaal	170	153	95	71	31

BRON: MANAGEMENTINFORMATIE MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, MEI 2008

verschijningsvorm²¹ alvorens tot legalisatie over te gaan. Niet duidelijk wordt of ook de echtheidskenmerken beoordeeld moeten worden.²² Op dit laatste vlak is dus sprake van een onduidelijkheid: de vertegenwoordigingen kunnen het naar eigen inzicht oppakken. In de praktijk blijkt dat ook; sommige geïnterviewde vertegenwoordigingen beoordelen documenten wel op echtheidskenmerken, andere doen dat niet. Voor alle vertegenwoordigingen geldt dat zij dit pas doen nadat twijfel is gerezen over de verschijningsvorm. Die twijfel over de verschijningsvorm komt overigens niet vaak voor, zo meldt men, omdat documenten er in de regel naar behoren uitzien en stempels en parafen in orde zijn.

Signalering van twijfel.

Vaker wordt getwijfeld over de *inhoudelijke* juistheid van de documenten. Het gaat daarbij om twee vormen van inhoudelijke twijfel. In de eerste plaats betreft het twijfel als gevolg van het feit dat het in sommige landen algemeen bekend is dat documenten kunnen worden afgegeven op basis van onjuiste verklaringen. Dergelijke twijfel wordt niet genoteerd op het vragenformulier. Wel houdt DPV/DF landeninformatie bij over de uitgevende landen van documenten op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit soort situaties komt volgens de respondenten relatief vaak voor.

De tweede vorm van inhoudelijke twijfel, die overigens niet vaak voorkomt, betreft een vermoeden van *aantoonbare inhoudelijke onjuistheid*. In die gevallen gaat het bijvoorbeeld om meerdere documenten die tegelijkertijd worden overgelegd maar waarbij de inhoud onderling niet overeenkomt. De vertegenwoordigingen lossen dergelijke situaties op door hun twijfel te noteren bij vraag 13 van het vragenformulier of door de documenten niet te legaliseren.

Functie en belang van vragenlijst.

Hoewel het vragenformulier breed wordt toegepast, wordt het door geen van de betrokken partijen als nuttig beoordeeld, omdat de ingevulde formulieren weinig relevante informatie bevatten. De vertegenwoordigingen geven een deel van de verklaring daarvoor. Voor hen blijkt niet duidelijk te zijn wat de functie en het belang is van het vragenformulier voor de instanties in Nederland. Daardoor wordt aan de invulling ervan zo min mogelijk tijd besteed, het wordt voornamelijk gezien als een administratieve verplichting.²³ Ook het feit dat documenthouders niet verplicht zijn om mee te werken draagt bij aan de vaak niet volledige en oppervlakkige manier waarop de formulieren zijn ingevuld. Ook de formulering van de vragen is soms zodanig, dat zij

nauwelijks uitnodigen tot een inhoudelijke beantwoording door de vertegenwoordiging. Dit speelt onder meer bij de belangrijke vraag 13, die een indicatie kan geven voor twijfel over de echtheid of over de op het document opgenomen gegevens.

5.2 Taken en uitvoeringspraktijk gemeenten

Gemeenten moeten verzoeken verwerken van vreemdelingen, bijvoorbeeld als het gaat om invoeren van persoonsgegevens in de GBA of het opmaken van akten van de burgerlijke stand. Gemeenten moeten daarvoor de brondocumenten uit het land van herkomst beoordelen. De legalisatieprocedure, het vragenformulier en de mogelijkheid tot verificatie moeten gemeenten hierbij ondersteunen.

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat zij onvoldoende zicht hebben op de reikwijdte van de taken van de vertegenwoordigingen en op wat een legalisatie daadwerkelijk zegt over echtheid. Zo gaan sommige gemeenten ervan uit dat de legalisatie de echtheid van een document garandeert en dat zij zelf alleen nog de rechtsfeiten op het document behoren te controleren. Andere gemeenten daarentegen vermoeden dat een legalisatie weinig zekerheid geeft omtrent de echtheid.

Omdat het voor gemeenten onvoldoende helder is waar de taken van de vertegenwoordigingen eindigen, controleren zij in de regel niet alleen de inhoud maar ook de echtheid van documenten. Die beoordeling gaat in stappen en reikt van een eerste algemene check (zijn de overgelegde documenten compleet?) tot een meer uitgebreide controle van de echtheid van stempels, zegels, legalisaties en apostilles. Hierbij maken gemeenten gebruik van de digitale Kennisbank Burgerlijke Stand en/of van informatie op de site van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tevens maken gemeenten geregeld gebruik van een loep en/of ultraviolet lamp om te kunnen beoordelen of bijvoorbeeld de handtekening geen kopie is en of watermerken aanwezig zijn. Het Documenten Informatie Systeem inzake Civiele Status (DISCS) van bureau Documenten dat onder de IND valt, biedt hiertoe een uitermate bruikbaar handvat. De inhoud van de documenten wordt gecontroleerd door de gegevens te vergelijken met andere bronnen van informatie die gemeenten tot hun beschikking hebben zoals paspoort, gelijktijdig overgelegde brondocumenten, informatie die reeds in de GBA staat en mondelinge verklaringen.

Opvallend is dat het vragenformulier in de inhoudelijke beoordeling van de documenten geen rol speelt. De ervaring van gemeen-

- 1 Onder buitenlandse brondocumenten worden openbare akten verstaan te weten: geboorteakten; verklaringen van ongehuwd zijn; huwelijksakten; scheidingsakten; en overlijdensakten. Ook akten van bewijzen van adoptie en erkenning vallen onder het legalisatiebeleid, evenals afstandsverklaringen betreffende nationaliteit. Bron: Legalisatie en verificatie, beleid ten aanzien van brondocumenten uit het buitenland, 22 december 2005 (TK 2005-2006, 29831, 1, ve04001702).
- 2 Een document voldoet aan de vereisten van formele echtheid wanneer het aan de volgende kenmerken voldoet: de ondertekening van het document is afkomstig van degene die als ondertekenaar is vermeld; de hoedanigheid van de ondertekenaar stemt overeen met de vermelding daarvan op het document; de Staat waar het document is opgemaakt, is bevoegd om het document op te maken; de verschijningsvorm van het document stemt overeen met de daarvoor geldende voorschriften, krachtens het recht van de Staat waar het document is opgemaakt. Bron: Vaststelling gedragslijn voor beoordeling buitenlandse documenten, minister van Buitenlandse Zaken, 3 april 2006 (nr DJ/BR/0251-2006).
- 3 In de internationale rechtspraktijk wordt onder legalisatie van buitenlandse openbare akten verstaan: de formaliteit waarbij een bevestigende verklaring wordt afgegeven omtrent de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid waarin de ondertekenaar van een document heeft gehandeld en, in het voorkomende geval, de identiteit van het zegel of het stempel dat op het document is geplaatst. Legalisatie verschaft daarmee duidelijkheid over de formele echtheid van een stuk; het biedt geen garantie ten aanzien van de juistheid van de inhoud van een stuk. Bron: Circulaire legalisatie en verificatie buitenlandse bewijsstukken, 2 mei 2006 (Kenmerk 5411611/06/6, ve06000636).
- 4 Deze internationale overeenkomst regelt dat in het rechtsverkeer tussen verdragslanden de legalisatie is vervangen door een eenvoudige formaliteit, namelijk het plaatsen van een apostillestempel op het document door een bevoegde instantie in het land van herkomst. De apostillestempel moet de echtheid van het document garanderen waardoor het stuk niet meer gelegaliseerd hoeft te worden door de Nederlandse vertegenwoordiging.
- 5 In de internationale rechtspraktijk wordt onder verificatie van buitenlandse openbare akten verstaan: de inhoudelijke controle van een document op de juistheid van de daarin opgenomen gegevens. In de praktijk betekent dit dat wordt nagegaan of de in het document vermelde rechtsfeiten overeenkomen met de gegevens in het openbare register waaraan de bedoelde feiten zijn ontleend. Bron: Circulaire legalisatie en verificatie buitenlandse bewijsstukken, 2 mei 2006 (Kenmerk 5411611/06/6).
- 6 Voluit luidt de titel: 'Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, alsmede de toepassing van DNA-onderzoek in een aantal gevallen waarin bewijsstukken ontbreken' (Kenmerk 5411611/06/6, ve06000636).

ten is dat het formulier daarvoor te weinig informatie verschaft als gevolg van de algemene vraagstelling en de summierse beantwoording door de vertegenwoordigingen, met name waar het vraag 13 betreft. Het vragenformulier is dan ook zelden aanleiding voor het opstarten van een verificatieprocedure.

Hoe vaak gemeenten na de beoordelingsprocedure nog twijfelen over de echtheid en inhoudelijke juistheid van gelegaliseerde documenten, is niet goed aan te geven omdat het verschilt per gemeente en omdat gemeenten hierover geen administratie bijhouden.²⁴ Wel is duidelijk dat de mate van twijfel samenhangt met het beeld dat gemeenten hebben van de intensiteit waarmee de vertegenwoordigingen de documenten beoordelen.

Het aantal documenten dat bij aanvankelijke twijfel uiteindelijk niet wordt geaccepteerd, is beperkt, zo blijkt uit de interviews met gemeenten. Dat komt doordat de twijfel ofwel wordt weggenomen door nader onderzoek, ofwel niet wordt weggenomen, maar moeilijk hard te maken is. In dit laatste geval kiezen gemeenten er vaak voor om documenten toch te accepteren.

Bureau Documenten

Indien twijfel over echtheid niet door intern onderzoek kan worden weggenomen, sturen gemeenten documenten steeds vaker vaak op naar bureau Documenten van de IND. Het bureau beoordeelt de documenten en de legalisaties op technische (papiersoort; druktechniek et cetera) en tactische (landeninformatie) aspecten. Na beoordeling worden de documenten getypeerd van 'mogelijk wel/niet echt' tot 'document is vervalst, vals of echt' (100% zeker). Uitspraken over de inhoudelijke juistheid doet bureau Documenten niet. Uit de administratie van bureau Documenten blijkt dat gemeenten en de IND in 2007 tezamen circa 1200 gelegaliseerde documenten hebben laten onderzoeken. Het is niet bekend hoeveel van deze documenten inderdaad vals of vervalst bleken.

6 Verificatie

Wanneer instanties in Nederland twijfelen aan de juistheid van de in gelegaliseerde documenten opgenomen rechtsfeiten dan kunnen zij, tegen vergoeding van de kosten, verificatie aanvragen. Het verificatieverzoek wordt via het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse vertegenwoordiging uitgezet bij een geëigende instantie in het land van

herkomst. Deze geëigende instantie, zoals lokale autoriteiten, notariaten of lokale onderzoekers voeren de verificatie uit middels een registreraadpleging. In 2007 hebben gemeenten en de IND tezamen 95 keer verificatie aangevraagd, slechts een fractie van het totale aantal gelegaliseerde documenten, zo bleek uit tabel 1. Omdat geen gegevens worden bijgehouden over de uitkomsten van de verificatieonderzoeken, kan niet worden aangegeven hoe vaak verificatie de twijfel van beslissende instanties bevestigt of ontkracht.

In de praktijk blijkt verificatie, zoals het beperkte aantal aanvragen al laat zien, voor instanties in Nederland geen aantrekkelijke optie. Een combinatie van factoren speelt daarbij een rol. Om te beginnen zijn de beslissende instanties niet goed bekend met de verificatie, noch met de werkzaamheden die hiermee gemoeid zijn, noch met de resultaten daarvan. Daarnaast vindt de verificatie ver buiten Nederland plaats waardoor gemeenten en de IND geen grip hebben op het onderzoeksproces. Zo werken lokale autoriteiten, met name op het Afrikaanse continent en in landen in Zuid-Azië, lang niet altijd mee. Ook is een probleem dat registers niet op orde, ontoegankelijk of onbetrouwbaar zijn. De onderzoekstermijnen zijn als gevolg daarvan lang, de uitkomsten ongewis, vaak met als uiteindelijke uitkomst dat het onderzoek zonder resultaat wordt afgesloten.

Gemeenten associëren verificatie met extra administratieve belasting en kosten, en een onzeker resultaat en kiezen daarom vaak een andere route. Gemeenten trachten twijfel over de inhoudelijke juistheid weg te nemen door een extra controle op de echtheid, veelal door bureau Documenten. De redenering daarbij is dat als kan worden aangetoond dat een document niet echt is, verificatie overbodig wordt. Daarnaast gaan gemeenten er van uit dat als een document wel echt blijkt, de kans kleiner is dat de daarin opgenomen rechtsfeiten onjuist zijn.

7 Conclusie

De evaluatie leert dat beslissende instanties als gemeenten en IND vooralsnog beperkt steun ervaren van het nieuwe verificatie- en legalisatiebeleid. De belangrijkste reden is dat de ketensamenwerking nog onvoldoende is uitgekristalliseerd. Voor alle betrokken ketenpartners blijkt onvoldoende helder wat de verdeling van verantwoordelijkheden en taken is in het gehele legalisatie-

en verificatieproces.

Zo is er de *onduidelijkheid over de taken*. Dat wordt bij de Nederlandse vertegenwoordigingen zichtbaar als het gaat om de vraag wat de reikwijdte van de legalisatie nu feitelijk is. Wel controle op echtheidskenmerken, of toch niet? Het hoeft weinig betoog dat als dit voor de Nederlandse vertegenwoordigingen al niet duidelijk is, dat beslissende instanties in Nederland er al helemaal geen staat op kunnen maken. Gemeenten en IND onderschrijven het belang van legalisatie, maar blijken geen helder beeld te hebben van de controles die de Nederlandse vertegenwoordigingen uitvoeren als onderdeel van de legalisatie. In deze onzekere omgeving hebben gemeenten de neiging om controles over te doen, terwijl IND er vanuit gaat dat met de legalisatie de vorm- en echtheidskenmerken afdoende zijn beoordeeld.

Als het gaat om de *vragenlijst* blijkt geen van de betrokken partijen er op dit moment meerwaarde aan te ontleen. Niet omdat men het idee niet zinnig vindt, maar omdat de uitwerking tekort schiet. De Nederlandse vertegenwoordigingen maken maar beperkt werk van het formulier omdat hen niet duidelijk is wat beslissende instanties in Nederland ermee willen. Ook ziet men het vrijwillige karakter van het formulier als een knelpunt, en meldt men tekortkomingen in de vraagformuleringen, waardoor men algemene, niet zaakspecifiek twijfel aan de deugdelijkheid van brondocumenten nergens kwijt kan op het formulier. De formulieren worden dientengevolge onvolledig en/of oppervlakkig ingevuld en blijken vervolgens voor de gemeenten en IND niet of nauwelijks informatief. En weer precies om die reden geven de gemeenten en IND aan het vragenformulier niet te (kunnen) benutten bij de beoordeling van de brondocumenten die hen worden voorgelegd.

Wanneer beslissende instanties twijfel blijven houden aan de inhoud van een brondocument, staat het instrument van de *verificatie* tot hun beschikking. Dit instrument blijkt in de praktijk nauwelijks te worden gebruikt. Dat heeft vooral te maken met onbekendheid met dit instrument, de lange onderzoeksduur en met onzekerheid over de resultaten ervan. Beslissende instanties maken als alternatief voor verificatie gebruik van de diensten van *Bureau Documenten*. Dat is opmerkelijk, omdat verificatie draait om het vinden van

bevestiging van inhoudelijke aspecten van het brondocument, terwijl Bureau Documenten juist op dat aspect de brondocumenten niet beoordeelt. De beslissende instanties redeneren daarbij dat verificatie overbodig is als Bureau Documenten aantoonst dat een document niet echt is, en als een document wel echt blijkt, de kans kleiner is dat de daarin opgenomen rechtsfeiten onjuist zijn.

Hoe nu verder? Voor de kwaliteit van bestuurlijke beslissingen zijn legalisatie en verificatie noodzakelijke processen, daarover zijn alle partijen het eens. De instrumentatie van het huidige beleid is op orde, al zijn er op onderdelen nog wel wensen. Het allerbelangrijkste is dat de samenwerking tussen de betrokken partijen nader moet worden uitgewerkt en dat de bekendheid van het beleid, inclusief het instrumentarium en de taken van de verschillende partijen, aanzienlijk wordt verbeterd. Het evaluatieonderzoek levert een lange lijst met aanbevelingen variërend van zeer algemeen tot zeer specifiek.

Deze acties zullen moeten worden gedragen en getrokken door de drie betrokken ministeries. Dat is natuurlijk geen gemakkelijke bestuurlijke setting, maar gezien de onderscheiden verantwoordelijkheden lijkt er geen alternatief. Het ligt voor de hand het zogenaamde Ketenpartneroverleg, waarin de drie ministeries met elkaar over dit beleid beraadslagen, daarvoor te gebruiken. |

- 7 India, Pakistan, Dominicaanse Republiek, Ghana en Nigeria.
- 8 Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, december 2002.
- 9 P. Boeles, *Mensen en Papieren, legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in 'probleemlanden*, FORUM, Utrecht, 2003.
- 10 Op 8 september 2004 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in twee beroepszaken betreffende legalisatie en verificatie (zaaknummers 200304168/1 en 200303055/1). Zie JV 2004/384, noot P. Boeles, ve04001565.
- 11 Brief d.d. 24 september 2004 van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, TK 2004-2005, 29831 nr 1, ve04001702.
- 12 Voluit: 'Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, alsmede de toepassing van DNA-onderzoek in een aantal gevallen waarin bewijsstukken ontbreken', Kenmerk 5411611/06/6, ve06000636.
- 13 Van weigering tot medewerking wordt aantekening gemaakt op het formulier.
- 14 Voor de evaluatie geldt de volgende hoofdvraag: *Worden met het nieuwe legalisatie- en verificatiebeleid de beoogde doelen gerealiseerd en welke conclusies over de werking van dit beleid kunnen worden getrokken op basis van kwantitatieve gegevens en feitelijke ervaringen van verschillende betrokken openbare bestuursorganen? Tot welke aanbevelingen leiden deze bevindingen en conclusies?*
- 15 Managementinformatie ministerie van Buitenlandse Zaken, DPV/DF, mei 2008.
- 16 Waaronder ook documenten vallen die geen brondocumenten of openbare akten zijn zoals diploma's. Het is niet bekend hoeveel brondocumenten zijn gelegaliseerd.
- 17 Het aantal legalisaties en het aantal ingevulde vragenformulieren komt niet met elkaar overeen. Hiervoor zijn drie mogelijke redenen. In de eerste plaats zijn onder de 64.000 gelegaliseerde documenten ook, die geen brondocumenten/openbare akten zijn. Bij dergelijke documenten wordt geen vragenformulier ingevuld. In de tweede plaats is het mogelijk dat, onterecht, niet bij alle gelegaliseerde brondocumenten een vragenformulier is ingevuld. In de derde plaats komen aantallen niet overeen omdat voor documenten uit 'apostillelanden' geen legalisatie nodig is terwijl wel een vragenformulier wordt ingevuld als het mvv-aanvragen betreft.
- 18 Wanneer ook de geapostilleerde documenten zouden worden meegeteld, valt het aandeel verificaties lager uit.
- 19 Exclusief verificatieverzoeken in opdracht van IBF (fraudeonderzoeken SVB en UWV), ten behoeve van de invoer in Discs en sporadisch voor overige partijen, zoals politie en justitie. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.
- 20 Onder afgehandelde verificaties vallen tevens die onderzoeken die niet uitgevoerd zijn, bijvoorbeeld omdat de lokale autoriteit niet reageert of mee wil werken, beslissende instanties hun aanvraag hebben ingetrokken of de leges niet binnen acht weken hebben betaald.
- 21 Bij de beoordeling van de verschijningsvorm wordt gelet op het uiterlijk van het document overeenkomst met de standaarden in het betreffende land: klopt het papier; klopt het lettertype; staan er spelfouten in; is er in geknoeid?
- 22 Voorbeelden van echtheidskenmerken zijn watermerken of speciale vezeltjes in het papier die zichtbaar worden met een loep of ultraviolette lamp.
- 23 De gemiddelde tijdsbesteding bedroeg zestien minuten, waarvan de legalisatie tien minuten in beslag nam en het invullen van het vragenformulier zes minuten. Bron: Managementinformatie ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2008.
- 24 Een indicatie voor hoe vaak gemeenten (aanhoudend) twijfelen, is het aantal gelegaliseerde documenten dat zij doorsturen naar bureau Documenten.