

EVALUATIEONDERZOEK LEGALISATIE- EN VERIFICATIEBLEID

EVALUATIEONDERZOEK LEGALISATIE- EN VERIFICATIEBLEID

- eindrapport -

Roosje van Leer
Elanor Tromp
Bob van Waveren

Amsterdam, juni 2008
Regioplan publicatienr. 1699A

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
ministerie van Buitenlandse Zaken.

VOORWOORD

Wanneer instanties in Nederland (zoals gemeenten of de IND) geconfronteerd worden met documenten die uit het buitenland afkomstig zijn, is het voor hen van essentieel belang om te weten of deze documenten deugdelijk zijn. Legalisatie en verificatie zijn voor hen hulpmiddelen om te bepalen of in het buitenland afgegeven documenten bruikbaar zijn binnen de Nederlandse rechtsorde.

Sinds 2006 voert Nederland een aangepast beleid inzake de legalisering en verificatie. De ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken hebben aan de Tweede Kamer evaluatie van dit beleid toegezegd en Regioplan Beleidsonderzoek de opdracht gegund om deze evaluatie uit te voeren. In dit rapport wordt van deze evaluatie verslag gedaan.

Wij danken de gemeenten, de IND, de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland alsmede enkele experts voor hun bereidheid om deel te nemen aan het onderzoek. Onze dank gaat met name uit naar alle respondenten; hun bereidwilligheid om te vertellen over hun ervaringen met het legalisatie- en verificatiebeleid was groot en daarvan hebben wij dankbaar gebruikgemaakt.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Hun adviezen en commentaar hebben de kwaliteit van het onderzoek zeker bevorderd. Wij danken daarvoor:

mevrouw D. de Groot, ministerie van justitie;
mevrouw I. Coenen, agentschap BPR, ministerie van BZK;
de heer J. Alderliesten, ministerie van BZ (voorzitter);
de heer B. Vetter, ministerie van BZ (secretaris);
de heer M. van Veen, IND;
de heer L. Drost, gemeente Rotterdam;
de heer R. van Troost, NVVB;
de heer H. Tomson, gemeente Amsterdam;
de heer A. Siebert, gemeente Waterland.

Het onderzoek is binnen Regioplan uitgevoerd door Roosje van Leer en Elanor Tromp. Aan het onderzoeksvoorstel zijn substantiële bijdragen geleverd door Ger Homburg, Arend Odé, Jorien Soethout en ondergetekende.

De verantwoordelijkheid voor de tekst berust vanzelfsprekend geheel bij de auteurs.

Amsterdam, 26 juni 2008

Bob van Waveren
Projectleider

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| Samenvatting | I |
| 1 Inleiding en onderzoeksverantwoording | 1 |
| 1.1 Inleiding..... | 1 |
| 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen..... | 2 |
| 1.3 Onderzoeksverantwoording | 5 |
| 2 Het legalisatie- en verificatiebeleid | 7 |
| 2.1 Het legalisatie- en verificatiebeleid in grote lijn..... | 7 |
| 2.2 Begrippenkader..... | 8 |
| 2.3 Het huidige beleid: de circulaire van 15 mei 2006..... | 10 |
| 2.4 Doel en beoogde uitvoering van legalisatie | 12 |
| 2.5 Doel en beoogde uitvoering van verificatie | 16 |
| 2.6 Een bijzondere actor: bureau Documenten van IND | 18 |
| 2.7 Relevante beleidsontwikkelingen en -aspecten..... | 19 |
| 3 Legalisatie door de posten | 23 |
| 3.1 Inleiding..... | 24 |
| 3.2 Taak en kerncijfers..... | 24 |
| 3.3 De uitvoeringspraktijk op de posten..... | 26 |
| 3.4 Het vragenformulier | 31 |
| 3.5 Conclusies..... | 35 |
| 4 Beoordelingsprocedure gemeenten | 37 |
| 4.1 Inleiding..... | 38 |
| 4.2 Gemeenten en het legalisatie- en verificatiebeleid..... | 38 |
| 4.3 De beoordeling van documenten | 39 |
| 4.4 Het vragenformulier | 44 |
| 4.5 Inzetten van verificatie | 48 |
| 4.6 Conclusies..... | 50 |
| 5 Beoordelingsprocedure IND | 53 |
| 5.1 Inleiding..... | 54 |
| 5.2 De IND en het legalisatie- en verificatiebeleid | 54 |
| 5.3 De beoordeling van documenten | 57 |
| 5.4 Het vragenformulier | 61 |
| 5.5 Inzetten van verificatie | 63 |
| 5.6 Conclusies..... | 65 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 6 | Verificatie | 67 |
| 6.1 | Inleiding..... | 68 |
| 6.2 | Taakverdeling en kerncijfers | 68 |
| 6.3 | Uitvoeringspraktijk..... | 70 |
| 6.4 | Uitvoerbaarheid van verificatie en verschillen tussen landen | 74 |
| 6.5 | Resultaten | 75 |
| 6.6 | Conclusies..... | 77 |
| | | |
| | Bijlagen | 79 |
| Bijlage 1 | De Nederlandse Antillen en Aruba..... | 79 |
| Bijlage 2 | Onderzoeksverantwoording | 85 |
| Bijlage 3 | Vragenformulier buitenlandse openbare akten | 91 |
| Bijlage 4 | Alternatieve vragenformulieren | 97 |
| Bijlage 5 | Documentonderzoek door bureau Documenten..... | 103 |

SAMENVATTING

s.1 Legalisatie- en verificatiebeleid

Documenten vervullen een belangrijke rol bij het vaststellen van persoonsgegevens zoals identiteit, burgerlijke staat, familiebetrekkingen, leeftijd en woonplaats. Wanneer beslissende instanties in Nederland, zoals gemeenten of de IND, geconfronteerd worden met documenten die uit het buitenland afkomstig zijn, is het voor hen van essentieel belang om te weten of deze documenten deugdelijk zijn. 'Deugdelijk' betekent in dit verband dat de documenten zijn afgegeven door de bevoegde – buitenlandse – instanties, volgens de daarvoor geldende voorschriften¹. Omdat dit zich afspeelt buiten het blikveld van de Nederlandse instanties, is een systeem in het leven geroepen waarmee al in het buitenland wordt vastgesteld of de documenten zijn opgemaakt door de naar lokaal recht bevoegde instanties en dat ze niet vals of vervalst zijn: de legalisatieprocedure.

Legalisatie is dus een hulpmiddel om te bepalen of een in het buitenland afgegeven document bruikbaar is binnen de Nederlandse rechtsorde. Met een legalisatie geeft de Nederlandse ambassade in het buitenland aan dat een document bevoegd is afgegeven. Wanneer een beslissende instantie in Nederland twijfels heeft over de *inhoud* van het aangeboden document, kan een verificatieonderzoek worden uitgevoerd. Voor de communicatie tussen posten en beslissende instanties is een vragenformulier ingevoerd. Op dit vragenformulier, dat bij elk gelegaliseerd document dient te worden gevoegd, kunnen de posten informatie overdragen over het document en/of de aanvrager ervan.

Legalisatie en verificatie zijn ketenprocessen. Er zijn meerdere actoren bij betrokken. Aan het begin van de legalisatieketen zijn dat actoren in het buitenland (de autoriteiten in het land van herkomst en de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, hierna 'de post'), aan het eind de beslissende instanties 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.

Een speciale rol is weggelegd voor het bureau Documenten van de IND. Dit bureau onderzoekt de echtheid van documenten en de daarop geplaatste legalisaties. Dit doet het bureau niet alleen in opdracht van de verschillende IND-units, maar ook voor externe partijen – steeds vaker voor gemeenten. Bij dit ketenproces zijn verschillende ministeries betrokken: het ministerie van Buitenlandse Zaken als vertegenwoordiger van de posten, het ministerie van

¹ Vaststelling Gedragslijn voor beoordeling van buitenlandse documenten door middel van legalisatie en verificatie, besluit van 3 april 2006, nr. DJZ/BR/0251-2006 (Staatscourant 10 mei 2006, nr. 91 p. 11).

Justitie vanwege de verantwoordelijkheid voor de burgerlijke stand en voor de IND en het ministerie van Binnenlandse Zaken vanwege de verantwoordelijkheid voor de GBA.

Met ingang van 15 mei 2006 voert Nederland een aangepast beleid inzake de legalisering en verificatie van buitenlandse brondocumenten. De ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken hebben aan de Tweede Kamer evaluatie van dit aangepaste beleid toegezegd en Regioplan Beleidsonderzoek de opdracht gegund om deze evaluatie uit te voeren. De conclusies en de hieruit afgeleide aanbevelingen volgen hieronder.

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

s.2 Conclusies

Algemeen

1. Voor de betrokken ketenpartners is onvoldoende helder wat de verdeling van verantwoordelijkheden en taken is in het gehele legalisatie- en verificatieproces. Hoewel het bouwwerk staat – onderverdeeld in ‘legalisatie’, het ‘vragenformulier’ en ‘verificatie’ – hapert het bij de invulling en uitwerking daarvan. De partners weten in onvoldoende mate waar hun eigen taken en die van de anderen beginnen en eindigen. Dat komt doordat dit te beperkt is uitgewerkt in instructies en dat de communicatie tussen betrokken instanties tekortschiet.

Legalisatie

2. Ketenpartners achten legalisatie een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor de bruikbaarheid van documenten in het rechtsverkeer in Nederland.
3. Het beoordelingsproces van documenten is onvoldoende gestroomlijnd. Soms vallen er gaten in de keten van beoordeling en soms worden dingen juist dubbel gedaan. Dit kan gevolgen hebben voor de efficiency van het werkproces en de kwaliteit van te nemen overheidsbesluiten.
4. Ketenpartners hebben maar beperkt zicht op de precieze taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partners bij de legalisatie. Met name het punt of de posten de echtheid en bevoegde afgifte van een document alleen beoordelen aan de hand van de *legalisatieketen*, of ook het document *zelf* aan een onderzoek (moeten) onderwerpen (controle op verschijningsvorm en eventuele valsheid of vervalsing), is onduidelijk. Dit geldt zowel voor de posten zelf, die op dit punt verschillende taakopvattingen hebben, als voor de overige ketenpartners.

5. In praktijk leidt dit ertoe dat:
 - de IND bij MVV-aanvragen de (kopieën van) documenten zelf niet op echtheid controleert, omdat men ervan uitgaat dat dit op de posten gebeurt;
 - gemeenten over het algemeen de documenten juist nauwlettend onderzoeken (al dan niet met hulp van bureau Documenten) en daarbij mogelijk ook controles uitvoeren die op de post al hebben plaatsgevonden (zegels, stempels);
 - alle posten nagaan of de ter legalisatie aangeboden buitenlandse documenten bevoegd zijn gelegaliseerd en daarnaast dat sommige posten documenten uitgebreider beoordelen op de verschijningsvorm en echtheid dan andere posten. Niet alle posten blijken te beschikken over de technische middelen die nodig zijn om een document op echtheid te beoordelen.
6. De IND en gemeenten krijgen op verschillende momenten in het proces beide (kopieën van) gelegaliseerde documenten onder ogen ter beoordeling. Hierbij is geen sprake van afstemming omdat beide instellingen de documenten gebruiken voor een eigen doelstelling. Het gevolg daarvan kan zijn dat de documenten verschillend worden beoordeeld door de IND en gemeenten.
7. Het onderzoek door bureau Documenten wordt door de beslissende instanties die daar gebruik van maken als praktisch en bruikbaar middel ervaren. Zowel om zekerheid te krijgen over de echtheid van documenten als om een indicatie te krijgen of documenten naar inhoud juist zijn (zie punt 18 onder de kop *Verificatie*).

Vragenformulier

8. Het vragenformulier wordt breed toegepast in de keten en is in de meeste, maar zeker niet in alle gevallen, bij de aanvraag gevoegd.
9. Geen van de betrokken partijen beoordeelt het vragenformulier als nuttig, althans in de huidige context. Het levert hen niet of nauwelijks informatie die hen helpt bij te nemen besluiten, noch in de negatieve zin (signalen voor verificatie), noch in positieve zin (ondersteuning van de deugdelijkheid van het document).
10. Men ziet wel de potentie van het vragenformulier, maar aanpassingen zijn dan noodzakelijk.
11. Hoewel de IND, evenals gemeenten, weinig waarde hecht aan de inhoud van het ingevulde vragenformulier, onderneemt de IND wel actie indien het niet bij het gelegaliseerde document is gevoegd (aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld het formulier alsnog over te leggen). Gemeenten ondernemen dikwijls geen actie.
12. De tekortkomingen zitten in het gehele proces: de gestelde vragen, de wijze van invullen (de aanvrager hoeft niet in persoon te verschijnen en verschijnt ook vaak niet in persoon), de niet-systematische beantwoording van met name vraag 13, het transport van het formulier door de aanvrager zelf (risico op aanpassingen naderhand of het zoekraken van de formulieren).

13. Ook een rol speelt dat het grootste deel van de twijfel die posten hebben bij het legaliseren betrekking heeft op kenmerken die niet aan de persoon, maar aan het land zijn verbonden. Die kan men op het formulier niet kwijt.
14. Partners in het ketenoverleg zijn door het ministerie van Buitenlandse Zaken geregeld uitgenodigd om feedback te geven op het vragenformulier en suggesties te doen voor verbetering. Er zijn echter verschillen in beleving tussen de ketenpartners over wat zich in de communicatie hieromtrent heeft afgespeeld. Duidelijk is echter dat het verzoek om suggesties tot nu toe niet tot verbeteringen heeft geleid.

Verificatie:

15. Beslissende instanties zijn niet goed bekend met de mogelijkheden van verificatie, de aard van de werkzaamheden die hierachter schuilgaan en de kwaliteit van de resultaten van dit werk. Dat heeft veel te maken met een gebrek aan ervaring met en kennis over de verificatieprocedure.
16. Verificatie vindt meestal plaats door registers te raadplegen. Voor zover beslissende instanties wel ervaring hebben met verificatie, beoordeelt men het resultaat wisselend. Sommige beslissende instanties zien geen meerwaarde, anderen zijn daar positiever over. De verificatieprocedure vereist geld en in de regel nogal wat tijd. Voor instanties is dit een reden om na een eerste ervaring terughoudend te zijn met het aanvragen van een volgende verificatieonderzoek.
17. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen landen, zowel in de mate waarin autoriteiten constructief meewerken aan verificatie, als in de kwaliteit van de voor verificatie relevante registers. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de mogelijkheden tot verificatie in deze landen en dus op de benutting van de uitkomsten van verificatie. Voor de beslissende instanties zijn deze verschillen in de mogelijkheden van uitvoering niet goed te overzien.
18. In plaats van verificatie worden dikwijls middelen ter beoordeling van de *vorm* en *echtheid* van documenten ingezet door beslissende instanties om grip te krijgen op de *inhoudelijke juistheid* van documenten. Het gaat vooral om onderzoek door bureau Documenten van de IND. Opvallend hierbij is dat niet alleen de IND zelf, maar ook gemeenten veelvuldig gebruikmaken van deze dienstverlening. De reden daarvan is dat deze middelen als aantrekkelijker worden ervaren door de beslissende instanties (het is kosteloos, het gaat snel en levert betrouwbare en concrete resultaten op, zij het niet over de inhoud).
19. De inzet van een lokale onderzoeker heeft een duidelijke meerwaarde vooral in de gevallen waarbij lokale autoriteiten niet gemotiveerd zijn om hun medewerking aan verificatieonderzoek te verlenen. Onderzoeks-termijnen worden hierdoor teruggedrongen en beslissende instanties krijgen tenminste antwoord op hun gestelde onderzoeksvragen. Mogelijk onbetrouwbare of onvolledige registers worden door de inzet van een lokale onderzoeker niet ondervangen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken biedt beslissende instanties verificatie door inschakeling van een onderzoeker reeds aan.

20. Sommige beslissende instanties en posten bepleiten de mogelijkheid om verificatie niet te beperken tot registeronderzoek maar om ook veldonderzoek toe te voegen aan het verificatiepalet. Bij onderzoeken aangevraagd door de IND, unit Naturalisatie, afdelingen Nationaliteitsvraagstukken en Fraudebestrijding, gebeurt dit vanuit het verleden al.
21. Hoewel de kosten voor beslissende instanties geen (grote) rol spelen bij het aanvragen van verificatie, ervaren zij het wel als onredelijk dat zij daarvoor verantwoordelijk zijn. Het is volgens hen in het belang van heel Nederland dat beslissingen door instanties worden genomen op basis van juiste documenten. Dat de verantwoordelijkheid van de kosten bij de beslissende instanties liggen, beperkt volgens hen mede de motivatie om verificatie aan te vragen.

s.3 Aanbevelingen

Legalisatie

1. Het verdient aanbeveling om de inhoud en betekenis van legalisatie door de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland te verduidelijken aan alle betrokken partijen (volgt uit conclusie 1, 4 en 5).
2. Als het de bedoeling is dat posten niet alleen de legalisatieketen beoordelen, maar ook het te legaliseren document zelf kritisch bekijken op verschijningsvorm en eventuele vervalsing, dan:
 - moet dit helder worden omschreven in de werkinstructie 'Legalisatie van buitenlandse openbare akten op de posten' van het ministerie van Buitenlandse Zaken, inclusief een beschrijving van de te hanteren werkwijze en de middelen die hiervoor ingezet kunnen/moeten worden (volgt uit conclusie 1 en 4);
 - moet aan de overige ketenpartners duidelijk worden gecommuniceerd dat controle op de echtheid van documenten door de posten ter hand genomen wordt (met daarbij de opmerking dat vervalsing *na* het moment van legalisatie nog altijd mogelijk is (volgt uit conclusie 3 en 4));
 - moeten de posten de technische middelen krijgen om een document op echtheid te beoordelen, en meer training op het gebied van documentvervalsing (volgt uit conclusie 5).
3. Om te voorkomen dat één en hetzelfde document verschillend wordt beoordeeld door de IND en gemeenten, adviseren wij betrokken partijen om te onderzoeken hoe hierin verbetering kan worden gebracht (volgt uit conclusie 6).

Vragenformulier

4. Het verdient aanbeveling de potentiële waarde van het vragenformulier te verbeteren (volgt uit conclusie 9 en 10).
5. Een eerste mogelijkheid daartoe is dat de ketenpartners in goed overleg beoordelen hoe het vragenformulier inhoudelijk verbeterd kan

worden, zodanig dat het daadwerkelijk bruikbare informatie oplevert. Op basis daarvan kan het formulier mogelijk worden aangepast (volgt uit conclusie 12 en 14).

6. De posten dienen de instructie te krijgen om vraag 13 van de documentvragen op het vragenformulier beter te beantwoorden. Helder dient te zijn wat voor soort informatie bij vraag 13 weggeschreven kan worden, zodat de vraag niet verwordt tot een restvraag die niet - of met weinig zinvolle informatie wordt ingevuld. Vragen die weinig bruikbare informatie opleveren, kunnen worden vervangen door vragen waarvan de instanties in Nederland meer verwachten (volgt uit conclusie 9 en 12).
7. De instanties voor wie het vragenformulier is bedoeld, moet duidelijk worden gemaakt op welke plaats zij welke informatie kunnen vinden. Informatie over het gelegaliseerde document en de houder ervan vinden zij op het vragenformulier. Informatie over het land van herkomst is beschikbaar op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierbij moet opgemerkt worden dat de site van het ministerie ook geraadpleegd wordt voor informatie door documenthouders/belanghebbenden (volgt uit conclusie 13).
8. De beslissende instanties kunnen veel meer dan tot nu toe het vragenformulier benutten als concreet communicatiemiddel met de posten. Het e-mailadres van de post in het land van herkomst is reeds vermeld op het formulier en een kopie van het vragenformulier is altijd traceerbaar op de post in het uitgevende land (een kopie van het document is in de meeste, maar niet in alle gevallen, op de posten gearchiveerd). Beslissende instanties in Nederland kunnen daardoor altijd hun vragen richten aan de HCZ van de betreffende post (volgt uit conclusie 13).
9. Indien het ingevulde vragenformulier niet is bijgesloten bij het gelegaliseerde document, dient de beslissende instantie contact op te nemen met de post (volgt uit conclusie 11).
10. Als is komen vast te staan dat een verbeterd formulier bruikbaarere informatie oplevert, kan worden onderzocht of aanbieder van vragenformulieren aan een voor alle relevante partijen toegankelijke database mogelijk en zinvol is. Dit om te voorkomen dat vragenformulieren niet aankomen in Nederland. Ook is van belang om uit te zoeken of (koppeling van) bestaande elektronische communicatienetwerken, zoals DISCS en het GBA-berichtenverkeer, in dit verband van belang zijn (volgt uit conclusie 12).

Verificatie

11. Het verdient aanbeveling de instanties die om verificatie kunnen verzoeken, duidelijker te maken wat verificatie van gelegaliseerde buitenlandse documenten inhoudt en welke mogelijkheden tot verificatie worden geboden (volgt uit conclusie 15).
12. Het verdient aanbeveling om op een centrale digitale plaats aan te geven of in een bepaald land verificatieonderzoek al dan niet mogelijk

is. Op de site van het ministerie van Buitenlandse Zaken staat reeds veel waardevolle landeninformatie. Op dit punt is het relevant om ter overweging aan de lezer mee te geven dat deze site ook kan worden geraadpleegd door documenthouders en belanghebbenden (volgt uit conclusie 17).

13. Het verdient aanbeveling aan de instanties die om verificatie kunnen verzoeken, duidelijk te maken dat onderzoek door IND bureau Documenten te Zwolle en verificatieonderzoeken door de posten niet substitueert van elkaar zijn, maar elkaar kunnen aanvullen (volgt uit conclusie 7 en 18).
14. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of de beslissende instanties in Nederland, die om verificatie van buitenlandse documenten kunnen verzoeken, daarnaast ook andere vormen van onderzoek (zoals veldonderzoek) kan worden aangeboden. Het lijkt nuttig om daarbij de ervaringen te betrekken die zijn opgedaan met onderzoek op verzoek van het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) van UWW. Deze dienstverlening die niet behoort tot het legalisatie- en verificatiebeleid van buitenlandse documenten maar wel reeds wordt geboden door het ministerie van Buitenlandse Zaken viel buiten het bestek van het onderhavige onderzoek (volgt uit conclusie 16 en 20).
15. Het inzetten van lokale onderzoekers is gewenst, omdat is gebleken dat daarmee de doorlooptijden (de tijd tussen het verzoek tot verificatie en de ontvangst van het antwoord op de onderzoeksvragen) aanzienlijk kunnen worden bekort. Dit geldt met name in landen waar de autoriteiten niet van harte meewerken aan het verificatieverzoek (volgt uit conclusie 19).
16. Gezien de opvattingen van IND en gemeenten verdient het aanbeveling opnieuw het overleg te zoeken over de bekostiging van verificatieonderzoek (volgt uit conclusie 16 en 21).

Tot slot

17. Het periodiek Ketenpartneroverleg, waarin alle instanties die zijn betrokken bij legalisatie en verificatie zitting hebben, dient te worden gecontinueerd. De communicatie rond dit overleg dient te verbeteren, zodat met name het uitvoerend niveau beter wordt gehoord en geïnformeerd en daardoor meer betrokken raakt (volgt uit conclusie 1).

1 INLEIDING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

1.1 Inleiding

Documenten vervullen een belangrijke rol bij het vaststellen van onder andere persoonsgegevens, zoals identiteit, burgerlijke staat, familiebetrekkingen, leeftijd en woonplaats. Wanneer instanties in Nederland (zoals gemeenten of de IND) geconfronteerd worden met documenten die uit het buitenland afkomstig zijn, is het voor hen van essentieel belang om te weten of deze documenten deugdelijk zijn. 'Deugdelijk' betekent in dit verband dat de documenten zijn afgegeven door de bevoegde – buitenlandse – instanties, volgens de daarvoor geldende voorschriften.¹ Omdat dit zich afspeelt buiten het blikveld van de Nederlandse instanties, is een systeem in het leven geroepen waarmee al in het buitenland wordt vastgesteld of de documenten zijn opgemaakt door de naar lokaal recht bevoegde instanties en dat ze niet vals of vervalst zijn: de legalisatieprocedure.

Legalisatie is dus een hulpmiddel om te bepalen of een in het buitenland afgegeven document bruikbaar is binnen de Nederlandse rechtsorde. Met een legalisatie geeft de Nederlandse ambassade in het buitenland aan dat een document bevoegd is afgegeven. Wanneer een instantie in Nederland die het document krijgt aangeboden desalniettemin twijfels heeft over de *inhoud* van het document, kan een verificatieonderzoek worden uitgevoerd.

Met ingang van 15 mei 2006 voert Nederland een aangepast beleid inzake de legalisering en verificatie van buitenlandse brondocumenten. Dit beleid wijkt op punten af van het beleid in de jaren daarvoor. De ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken hebben aan de Tweede Kamer evaluatie van dit aangepaste beleid toegezegd² en Regioplan Beleidsonderzoek de opdracht gegund om deze evaluatie uit te voeren. In het onderhavige rapport wordt van deze evaluatie verslag gedaan.

In dit hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan de probleemstelling en onderzoeksvragen die het uitgangspunt voor de evaluatie vormen (paragraaf 1.2) en de onderzoeksverantwoording (paragraaf 1.3).

¹ Vaststelling gedragslijn voor beoordeling van buitenlandse documenten door middel van legalisatie en verificatie, besluit van 3 april 2006, nr. DJZ/BR/0251-2006 (Staatscourant 10 mei 2006, nr. 91 p. 11).

² Het onderzoek is aangekondigd in de beleidsnotitie die per brief van 22 december 2005 aan de Kamer is aangeboden (vergaderjaar 2005-2006, 29831).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

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?

De hoofdvraag is uiteengelegd in onderzoeksvragen.

Deelvragen legalisatie/vragenformulier

1. Welke doelen worden blijkens de beleidsnotitie d.d. 22/12/05 met het nieuwe legalisatiebeleid beoogd? Met welke middelen/instrumenten zullen volgens de notitie deze doelen worden bereikt? Hebben alle betrokken instanties dezelfde doelen en instrumenten, zoals zij zijn neergelegd in de beleidsnotitie, voor ogen bij de uitvoering van het beleid vanaf 15 mei 2006?
2. Is het vragenformulier sinds zijn invoering op 15 mei 2006 algemeen gebruikt? Wordt het vragenformulier ingevuld bij elke legalisatie- en mvv-aanvraag en wordt bij elk verzoek van een documenthouder aan een beslissende instantie in Nederland een ingevuld vragenformulier aangeboden? Om welke aantallen vragenformulieren gaat het hierbij?
3. Wie op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland vult/vullen de vragenformulieren in? Op basis van welke gegevens gebeurt dit? Zijn deze gegevens betrouwbaar? Indien niet, wordt eventuele onbetrouwbaarheid van gegevens vermeld? Wie op de Nederlandse vertegenwoordigingen controleert de ingevulde vragenformulieren?
4. Wat doen de beslissende instanties als zij geen ingevuld vragenformulier aantreffen bij een gelegaliseerd document? Hoe vaak komt dit voor?
5. Wat doen de beslissende instanties als zij wel een ingevuld vragenformulier aantreffen bij een gelegaliseerd document, maar twijfel krijgen over de echtheid van dat ingevulde vragenformulier? Hoe vaak komt dit voor?
6. Wanneer gelegaliseerde buitenlandse documenten met een ingevuld vragenformulier worden voorgelegd aan de beslissende instanties in Nederland, bij hoeveel van die gelegaliseerde documenten krijgen de beslissende instanties dan twijfel over de juistheid van de inhoud ervan?

7. Ontstaat die twijfel door de informatie op het ingevulde vragenformulier, of ontstaat die twijfel niet door de informatie op het ingevulde vragenformulier maar door andere factoren c.q. om andere redenen?
8. Kunnen de beslissende instanties in Nederland vragen die zij hebben bij een gelegaliseerd buitenlands document beantwoorden met de informatie op het ingevulde vragenformulier, of niet? Hoe vaak kunnen zij de vragen op die manier wel beantwoorden en hoe vaak niet?
9. Als zij hun vragen niet kunnen beantwoorden met de informatie uit het vragenformulier, kan dat formulier dan zodanig worden gewijzigd dat het voortaan die informatie wel oplevert en zo ja, hoe?
10. Hebben de beslissende instanties in Nederland meer verzoeken tot verificatie van een gelegaliseerd buitenlands document ingediend dan zij zouden hebben gedaan als zij niet hadden beschikt over de informatie van het vragenformulier? Of hebben zij minder verzoeken tot verificatie ingediend dan zij zouden hebben gedaan als zij niet hadden beschikt over die informatie? Kunnen zij aangeven hoeveel verzoeken tot verificatie zij meer of minder hebben gedaan?
11. Hoe beoordelen de beslissende instanties de bruikbaarheid van het vragenformulier? Kan die bruikbaarheid worden verbeterd en zo ja, hoe?
12. Dragen de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bij aan het verbeteren van de invulling van het vragenformulier en/of aan de verbetering van het vragenformulier als zodanig? Zo ja, hoe/waarmee?
13. Is het vragenformulier doelmatig en efficiënt gebleken? Hoeveel capaciteit wordt ingezet voor het invullen van de vragenformulieren?
14. Heeft het legalisatiebeleid bijgedragen aan de realisering van de overige doelen genoemd in de beleidsnotitie?
15. Heeft het legalisatiebeleid onvoorziene neveneffecten gehad? Zo ja, positieve of negatieve?
16. Welke voorstellen tot aanpassing in het vragenformulier, in het invullen ervan, in het gebruik ervan en/of in andere onderdelen van het nieuwe legalisatiebeleid kunnen op basis van de thans beschikbare gegevens en ervaringen worden gedaan of zijn in goed overleg reeds doorgevoerd, teneinde de doelen neergelegd in de beleidsnotitie van 22 december 2005 beter te realiseren?

Deelvragen verificatie

17. Doel van verificatieonderzoek is uitsluitend te verkrijgen over de vraag of de feiten genoemd in een gelegaliseerd buitenlands document al dan niet

juist zijn. Hoeveel verzoeken tot verificatie hebben de beslissende instanties gedaan (absoluut en als percentage van het totale aantal gelegaliseerde documenten)?

18. Op basis van welke criteria beslissen de instanties in Nederland om een gelegaliseerd buitenlands document te laten verifiëren? Houden die criteria verband met onderdelen van het legalisatiebeleid, met name het vragenformulier, of staan zij los van het gevoerde legalisatiebeleid?
19. Verificatieverzoeken worden doorgeleid aan de bevoegde autoriteiten van het land waar de documenten zijn uitgegeven, meestal het ministerie van Buitenlandse Zaken van het uitgevende land. Kan op grond van de thans beschikbare gegevens worden vastgesteld dat de autoriteiten van de bedoelde ministeries antwoord geven binnen een termijn die wettelijk is toegestaan aan de Nederlandse instantie die om verificatie heeft verzocht? Op hoeveel verificatieverzoeken wordt binnen een dergelijke termijn antwoord gegeven en op hoeveel verzoeken niet?
20. Kan op basis van de thans ter beschikking staande gegevens een onderscheid worden gemaakt tussen landen waarvan de autoriteiten van het ministerie van Buitenlandse Zaken goed meewerken aan de uitvoering van verificatieonderzoek, en landen waar dat niet of minder het geval is? Zo ja, hoe ziet het overzicht eruit?
21. Indien is gebleken dat doorgeleiding van verificatieverzoeken aan de bevoegde autoriteiten van het ministerie van Buitenlandse Zaken van het land dat de documenten in kwestie heeft uitgegeven geen of onvoldoende resultaat oplevert, is dan verificatieonderzoek mogelijk door een lokale onderzoeker het document ter verificatie te laten aanbieden aan het oorspronkelijke openbare register? Kan van een dergelijke alternatieve aanpak een bevredigender resultaat worden verwacht en zo ja, waarom? Is volgens de betrokken instanties wellicht nog een andere aanpak van verificatieonderzoek denkbaar dan de twee bovengenoemde en zo ja, welke?

Overige vragen

22. Is onderzocht of invoering van een Akte van Staat een oplossing kan bieden voor het vaststellen van gegevens over feiten met betrekking tot reguliere vreemdelingen die in bewijsnood verkeren en zo ja, wat heeft dat onderzoek opgeleverd?
23. Ontvangen de beslissende instanties in Nederland door het thans gevoerde legalisatie- en verificatiebeleid naar hun mening de benodigde informatie over de echtheid van gelegaliseerde buitenlandse documenten, over de houder van het document, en op hun verzoek over de juistheid van de inhoud van gelegaliseerde buitenlandse documenten? Zo niet, wat kan volgens hen beter, en hoe?

24. Welke ontwikkelingen doen zich voor of zijn te verwachten met betrekking tot Europese samenwerking op het gebied van legalisatie en verificatie van openbare documenten uitgegeven in derde landen? Welk is het belang ervan voor het Nederlandse legalisatie- en verificatiebeleid?
25. Heeft het gevoerde legalisatie- en verificatiebeleid neergelegd in de beleidsnotitie van 22 december 2005 naast informatieverstrekking aan de beslissende instanties in Nederland nog andere doelen helpen realiseren of onvoorziene neveneffecten gehad? Zo ja, welke?
26. Geven de resultaten van en ervaringen met het nieuwe legalisatie- en verificatiebeleid, alsmede eventuele ontwikkelingen elders, de onderzoekers aanleiding om aanbevelingen te doen en zo ja, welke?

1.3 Onderzoeksverantwoording

De onderzoeksvragen zijn beantwoord met een aanpak bestaande uit de volgende onderdelen.

- a. Een voorbereiding met documentstudie, raadpleging van enkele experts, de selectie van gemeenten, IND-vestigingen en buitenlandse vertegenwoordigingen die in het onderzoek worden betrokken en het opstellen van checklists, vragen- en itemlijsten en analyseschema's voor het onderzoek.
- b. Analyse van registraties en dossiers, met het oog op het vormen van een kwantitatief beeld van de uitvoering van het legalisatie- en verificatiebeleid (aantallen, spreiding over landen, argumenten).
- c. Interviews met vertegenwoordigers van elf gemeenten (23 gesprekken) en drie IND-vestigingen (6 gesprekken) over de werkprocessen bij beoordeling en verificatieverzoeken, de keuzes die daarbij worden gemaakt en de achtergronden daarvan.
- d. Twaalf interviews met vertegenwoordigers van twaalf Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (verder: de posten) per e-mail en telefoon over de uitvoeringspraktijk van legalisatie en verificatie.

Een gedetailleerde verantwoording van het onderzoek is opgenomen als bijlage 2.

2 HET LEGALISATIE- EN VERIFICATIEBELEID

Samenvatting

- I. Legalisatie en verificatie zijn hulpmiddelen voor instanties in Nederland (gemeenten, IND) bij hun beslissing om uit het buitenland afkomstige documenten al dan niet te accepteren.
- II. Het doel van legalisatie is om vast te stellen dat een uit het buitenland afkomstig brondocument is opgemaakt door de naar lokaal recht daartoe bevoegde instanties en dat het niet vals of vervalst is.
- III. Het doel van verificatie is om vast te stellen of de rechtsfeiten vermeld in een document overeenstemmen met de werkelijkheid.
- IV. Tussen maart 1996 en november 2004 voerde Nederland een 'probleemlandenbeleid', waarbij documenten uit vijf aangewezen landen standaard *voorafgaand* aan legalisatie werden geverifieerd. Aan deze handelwijze kwam eind 2004 een einde, naar aanleiding van twee uitspraken van de Raad van State.
- V. De nieuwe legalisatiecirculaire van mei 2006 bepaalt dat verificatie in alle landen pas geschiedt als een beslissende instantie, naar aanleiding van *concrete* twijfel over de inhoud van een document, verzoekt om verificatie.
- VI. In de nieuwe circulaire is ook vastgelegd dat Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bij het legaliseren van documenten een vragenformulier moeten invullen. Het doel van het vragenformulier is om beslissende instanties in Nederland extra informatie te verschaffen over het document, de houder van het document en het doel waarvoor het document is gelegaliseerd.
- VII. De ministeries van Justitie en BZK gaan onderzoeken in hoeverre de invoering van een Akte van Staat een oplossing kan bieden voor de situatie waarin vreemdelingen in bewijsnood verkeren, doordat zij geen deugdelijke documenten uit het land van herkomst over kunnen leggen. Een wijziging van het Burgerlijk Wetboek op dit punt wordt voorbereid.
- VIII. Er bestaat op dit moment nog geen EU-beleid gebaseerd op EU-regelgeving voor internationaal documentenverkeer. In juni 2008 heeft de raads werkgroep Consulaire Zaken van de EU besloten een werkgroep ('task force') in te stellen met de opdracht te bezien hoe de samenwerking tussen de lidstaten bij legalisatie kan worden bevorderd. De werkgroep is nog niet bijeen geweest. Nederland zal erin zijn vertegenwoordigd.

2.1 Het legalisatie- en verificatiebeleid in grote lijn

Om te kunnen beslissen of buitenlandse documenten bruikbaar zijn voor de Nederlandse administratie, worden de instanties in Nederland ondersteund

door het legalisatie- en verificatiebeleid. Legalisatie geeft inzicht in de formele echtheid van het document; verificatie in de juistheid van de in het document opgenomen rechtsfeiten. Dit hoofdstuk gaat in op de doelen van legalisatie en verificatie en op de beoogde gang van zaken in beide processen. Paragraaf 2.2 gaat in op het gebruikte begrippenkader. Paragraaf 2.3 schetst de achtergronden van het huidige beleid. De volgende paragrafen behandelen het doel en de beoogde uitvoering van respectievelijk legalisatie (2.4) en verificatie (2.5). In paragraaf 2.6 komt de speciale rol die is weggelegd voor bureau Documenten van de IND aan de orde. De laatste paragraaf gaat kort in op een aantal relevante beleidsontwikkelingen en -aspecten: de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba, de ontwikkeling van een Akte van Staat en de beleidsontwikkelingen in EU-verband.

Legalisatie en verificatie zijn ketenprocessen. Er zijn meerdere actoren bij betrokken – aan het begin van de legalisatieketen actoren in het buitenland (de autoriteiten in het land van herkomst en de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, hierna ‘de post’), aan het eind de beslissende instanties 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. Dit betekent dat er ook verschillende ministeries bij zijn betrokken: het ministerie van Buitenlandse Zaken als vertegenwoordiger van de posten, het ministerie van Justitie vanwege de verantwoordelijkheid voor de burgerlijke stand en voor de IND en het ministerie van Binnenlandse Zaken vanwege de verantwoordelijkheid voor de GBA. De verschillende actoren staan ten opzichte van elkaar niet of slechts ten dele in een overkoepelend hiërarchisch verband.

Een speciale rol is weggelegd voor het bureau Documenten van de IND. Dit bureau onderzoekt de echtheid van documenten en de daarop geplaatste legalisaties. Dit doet het bureau niet alleen in opdracht van de verschillende IND-units, maar ook voor externe partijen – steeds vaker voor gemeenten. Naast legalisatie en verificatie is documentonderzoek door bureau Documenten een belangrijk instrument voor de beslissende instanties in Nederland om te kunnen vaststellen of een document geldig is voor gebruik in Nederland.

2.2 Begrippenkader

*Legalisatie:*¹ in de internationale rechtspraak 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

¹ Bron: Circulaire legalisatie en verificatie buitenlandse bewijsstukken, 2 mei 2006 (kenmerk 5411611/06/6).

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.

Brondocumenten: legalisatie heeft betrekking op buitenlandse brondocumenten. Onder 'brondocumenten' worden verstaan geboorteakten, verklaringen van ongehuwd zijn, huwelijksakten, scheidingsakten en overlijdensakten.² Ook akten of bewijzen van adoptie en erkenning vallen onder hetzelfde beleid, evenals afstandsverklaringen betreffende nationaliteit.

Verificatie: volgens de legalisatiecirculaire wordt in de internationale rechtspraak onder verificatie van buitenlandse openbare akten verstaan: de inhoudelijke controle van een document op de juistheid van de daarin opgenomen gegevens.³ In 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.

Formele echtheid: 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.

NB: alleen als aan bovenstaande eisen wordt voldaan, zal de Nederlandse post overgaan tot legalisatie van een document.⁴

Echtheid: een document geldt als 'echt' of 'authentiek' wanneer het niet vals of vervalst is, overeenstemt met de oorspronkelijke akte in het openbare register en daaraan zijn gezag ontleent. Vervalst is een document als er onbevoegd wijzigingen in zijn aangebracht, vals is een document dat is nagemaakt.⁵

² Legalisatie en verificatie, beleid ten aanzien van brondocumenten uit het buitenland, 22 december 2005 (vergaderjaar 2005-2006, 29831). Zie ook uitspraak Raad van State in zaaknummer 200304168/1 en 200303055/1 (Hierin wordt verwezen naar artikel 986, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 2 van het Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie van buitenlandse openbare akten).

³ Circulaire legalisatie en verificatie buitenlandse bewijsstukken, 2 mei 2006 (Kenmerk 5411611/06/6).

⁴ Vaststelling gedragslijn voor beoordeling buitenlandse documenten, minister Buitenlandse Zaken, 3 april 2006 (nr DJZ/BR/0251-2006).

⁵ Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, resp. p. 251, p. 3734 en p. 3616.

Echtheidskenmerk: een echtheidskenmerk is een eigenschap van een document dat wordt aangebracht om vervalsing te voorkomen. Echtheidskenmerken kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de eigenschappen van het papier of op de wijze van drukken. Voorbeelden zijn een watermerk of speciale vezels in het papier die oplichten als ze met een ultraviolette lamp worden beschenen.

2.3 Het huidige beleid: de circulaire van 15 mei 2006

Op 15 mei 2006 is de circulaire 'Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen' in werking getreden.⁶ Deze circulaire beschrijft het beleid en de aanpak bij legalisatie en verificatie van buitenlandse brondocumenten. Voordat we ingaan op de werkwijze zoals die in deze circulaire is vastgelegd, geven wij een korte beschrijving van het beleid zoals dat in de jaren ervoor gold. Het gaat dan om het zogenaamde 'probleemlandenbeleid'. Daarna gaan wij in op de meest opvallende wijziging in de nieuwe circulaire ten opzichte van het tot dan gevoerde legalisatie- en verificatiebeleid: de invoering van het vragenformulier.

Afschaffing van het probleemlandenbeleid

Tussen maart 1996 en november 2004 gold een speciaal regime voor de vijf 'probleemlanden' India, Pakistan, Dominicaanse Republiek, Ghana en Nigeria, het zogenaamde *probleemlandenbeleid*. Alle documenten uit deze landen werden, nog voordat ze werden gelegaliseerd, inhoudelijk geverifieerd. Bleek uit het register- en/of buurtonderzoek dat de inhoud van de documenten niet juist was of dat de juistheid niet kon worden vastgesteld, dan werd legalisatie geweigerd, ook al voldeed het document aan de formele vereisten voor legalisatie (bevoegde instantie, juiste handtekening en zegel). De documenten konden dan niet worden gebruikt in Nederland.

De effecten van dit 'probleemlandenbeleid' waren aanzienlijk. Ongeveer een derde van de legalisatieverzoeken uit de vijf landen werd geweigerd omdat de juistheid van de inhoud ervan niet kon worden bevestigd. Overigens ging het veelal om situaties waarin geen registers meer waren bij de betrokken functionarissen of instanties (artsen, scholen, kerken en dergelijke). Zelden kon via dit beleid ook fraude worden aangetoond. Het gevolg was niettemin dat alle personen wier legalisatie werd geweigerd, niet konden voldoen aan de vereiste procedures bij Nederlandse bestuursorganen – met als mogelijk

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).

gevolg dat de houder niet in aanmerking kon komen voor voorzieningen als kinderbijslag of een uitkering, of niet in Nederland kon trouwen.⁷

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) deed op 8 september 2004 uitspraak in twee beroepszaken betreffende legalisatie en verificatie.⁸ Hierin stelt de ABRS dat legalisatie en verificatie slechts een *ondersteunende* rol vervullen ten behoeve van de oordeels- en besluitvorming door de daartoe bevoegde instanties in Nederland; het zijn geen besluiten waartegen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht beroep of bezwaar openstaat. Anders ligt dit voor de beslissing van een gemeente of IND om een gevraagde dienst of voorziening te weigeren, wanneer deze instantie de documenten niet vertrouwt; hiertegen is wel beroep of bezwaar mogelijk. Hieruit volgt dat het aan de instantie in Nederland is om te oordelen of een rechtsfeit met behulp van het document is komen vast te staan, dan wel aannemelijk geworden – dus niet aan de Nederlandse diplomatieke post. Het weigeren van een legalisatie op grond van niet-weggenomen twijfels aan de inhoud is daarmee niet meer mogelijk.

In reactie op de uitspraken van de ABRS en het eerdere advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, waarin werd aangegeven dat er onvoldoende wettelijke grond bestond voor het voeren van een probleemlandenbeleid,⁹ trok de minister van Buitenlandse Zaken eind 2004 de circulaire uit 1996 in; daarmee was het probleemlandenbeleid afgeschaft.¹⁰ Vanaf dat moment geldt voor de vijf genoemde landen, net als voor alle andere landen, dat er pas sprake kan zijn van verificatie wanneer daar op grond van concrete twijfel aanleiding toe is. Deze werkwijze is in de circulaire van 15 mei 2006 vastgelegd.

Vragenformulier

Naast de afschaffing van het probleemlandenbeleid is de meest opvallende wijziging in de nieuwe circulaire de instelling van het vragenformulier. Bij iedere legalisatie vult de Nederlandse vertegenwoordiging een formulier in, waarop aanvullende informatie over het document en de houder wordt genoteerd. Het doel van het vragenformulier is om aanvullende informatie over het document, de houder van het document en het beoogde gebruik van het document in Nederland te verstrekken aan de beslissende instantie in Nederland aan wie een gelegaliseerd document wordt aangeboden. De vragenlijst is indertijd ontwikkeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, in samenspraak met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

⁷ Relevante instanties in dit verband zijn de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV).

⁸ Uitspraak in zaaknummer 200304168/1 en 200303055/1.

⁹ Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, december 2002.

¹⁰ Brief d.d. 24 september 2004 van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Vergaderjaar 2004-2005, 29831 nr 1).

(NVVB) en de overige partners van het Ketenpartneroverleg (IND, ministerie van BZK, ministerie van Justitie, diverse gemeenten).

Documenten uit landen die zijn aangesloten bij het Apostillevrdrag hoeven niet gelegaliseerd te worden bij de Nederlandse ambassade. Toch wordt ook bij deze documenten een vragenformulier ingevuld door de post, indien ze zijn voorgelegd in het kader van een MVV-aanvraag. In dat geval hoeft de vragenlijst alleen in verkorte vorm te worden ingevuld.¹¹

Er hoeft geen vragenlijst te worden ingevuld voor stukken die afkomstig zijn uit een lidstaat van de Europese Unie, uit andere landen van de Europese Economische Ruimte of uit de landen Australië, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten, Zwitserland en Canada.¹²

De beleidsnotitie Legalisatie en verificatie uit 2005 stelt dat de verwachting is dat door het vragenformulier het aantal verificatieverzoeken beperkt zal zijn; aan de hand van het formulier kan immers worden bepaald of twijfel over de inhoud van een document gerechtvaardigd is. In hoeverre het vragenformulier deze rol in de praktijk vervult, komt aan de orde in hoofdstuk 4 en 5.

Kosten van verificatie

De aanvragers van verificatieonderzoek – de beslissende instanties in Nederland, met name IND en gemeenten - dragen de kosten ervan bij vooruitbetaling (art. 7, eerste lid, van de Rijkswet op de consulaire tarieven).

2.4 Doel en beoogde uitvoering van legalisatie

Het doel van legalisatie is om vast te stellen dat een uit het buitenland afkomstig brondocument is opgemaakt door de naar lokaal recht daartoe bevoegde instanties en dat het niet vals of vervalst is.

De beoogde gang van zaken bij legalisatie is als volgt. Na afgifte van een document wordt het stuk achtereenvolgens gelegaliseerd door verschillende daartoe bevoegde autoriteiten in het land van herkomst; elke volgende instantie in deze 'legalisatieketen' geeft hiermee aan dat zij instaan voor de geldigheid van de legalisatie van de vorige autoriteit. De laatste autoriteit in het land van afgifte is normaalgesproken het ministerie van Buitenlandse Zaken. Nadat deze het document heeft gelegaliseerd, kan het worden aangeboden aan de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland voor de laatste legalisatie. De consulaire ambtenaar vergelijkt de handtekening, het stempel en eventueel het zegel met de op de post aanwezige actuele handtekeningenlijst van de bevoegde autoriteit van het gastland. Nadat is gebleken dat ze in orde zijn, stempelt en tekent de consulaire ambtenaar voor legalisatie van de

¹¹ Bij geapostilleerde documenten hoeven alleen vraag 1 t/m 3, en eventueel vraag 13, te worden ingevuld.

¹² Werkinstructie legalisatie, ministerie van Buitenlandse Zaken 24 maart 2006, p.4.

handtekening van de bevoegde ambtenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken van het gastland. Hierna is het document geldig voor gebruik in Nederland.

Legalisatie is verplicht voor alle buitenlandse brondocumenten, behalve voor:

- documenten afkomstig uit landen die zijn aangesloten bij een verdrag dat voorziet in vrijstelling of afschaffing van legalisatie, zoals het Apostilleverdrag;
- stukken afkomstig uit Indonesië, Nieuw-Guinea en Suriname, mits opgemaakt voordat deze landen onafhankelijk werden;
- stukken die inhoudelijk overeenstemmen met eerder overgelegde en aanvaarde gelegaliseerde stukken;
- documenten van vluchtelingen of asielzoekers (aangezien het voor deze personen gevaar kan opleveren om contact op te nemen met de autoriteiten in het land van herkomst);
- documenten afkomstig uit landen waar geen centraal gezag is, waarvan het centrale gezag niet door Nederland wordt erkend of waar de originele registers door oorlogssituaties of natuurrampen geheel verloren zijn gegaan (een actuele lijst van landen waarvoor dit geldt, is te vinden op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken).

Het uitgangspunt van het legalisatieproces is dat het doorlopen van de totale legalisatieketen uitsluitend geeft over de formele echtheid van een document. Toch raadt de circulaire beslissende instanties in Nederland (gemeenten, IND) aan om de legalisatie nauwlettend te controleren – dit in verband met het voorkomen van vervalsingen van legalisatiestempels en – handtekeningen. Bij twijfel over de echtheid van de legalisatie kunnen de instanties Buitenlandse Zaken vragen om een onderzoek in te stellen.

Uit de 'Gedragslijn voor beoordeling van buitenlandse documenten' voor de posten blijkt dat met de legalisatie niet alleen wordt vastgesteld of een document 'formeel echt' is, maar ook of een document niet vals of vervalst is. De beleidsnotitie en de werkinstructie Legalisatie¹³ geven echter geen uitsluitend over de vraag of de Nederlandse vertegenwoordiging het document zelf aan een onderzoek moet onderwerpen om dit vast te stellen; de indruk bestaat dat het doorlopen van de legalisatieketen, en de controle hiervan door de post, zou moeten volstaan om de echtheid van het document aan te tonen. Wel meldt de Gedragslijn dat de post alleen dan dient te legaliseren, wanneer 'de verschijningsvorm van het document overeenstemt met de daarvoor geldende voorschriften, krachtens het recht van de Staat waar het document is opgemaakt'.

¹³ Werkinstructie 'Legalisatie van buitenlandse openbare akten op de posten, ministerie van Buitenlandse Zaken 24 maart 2006 (niet openbaar).

Het vragenformulier

Het doel van het vragenformulier is om de instantie in Nederland waarvoor het stuk bedoeld is (meestal een gemeente of de IND) te ondersteunen in de beslissing om het stuk al dan niet te accepteren als bron van bewijs. Met het vragenformulier verschaft de post deze instanties aanvullende informatie over het document, de houder van het document en het beoogde gebruik van het document in Nederland.

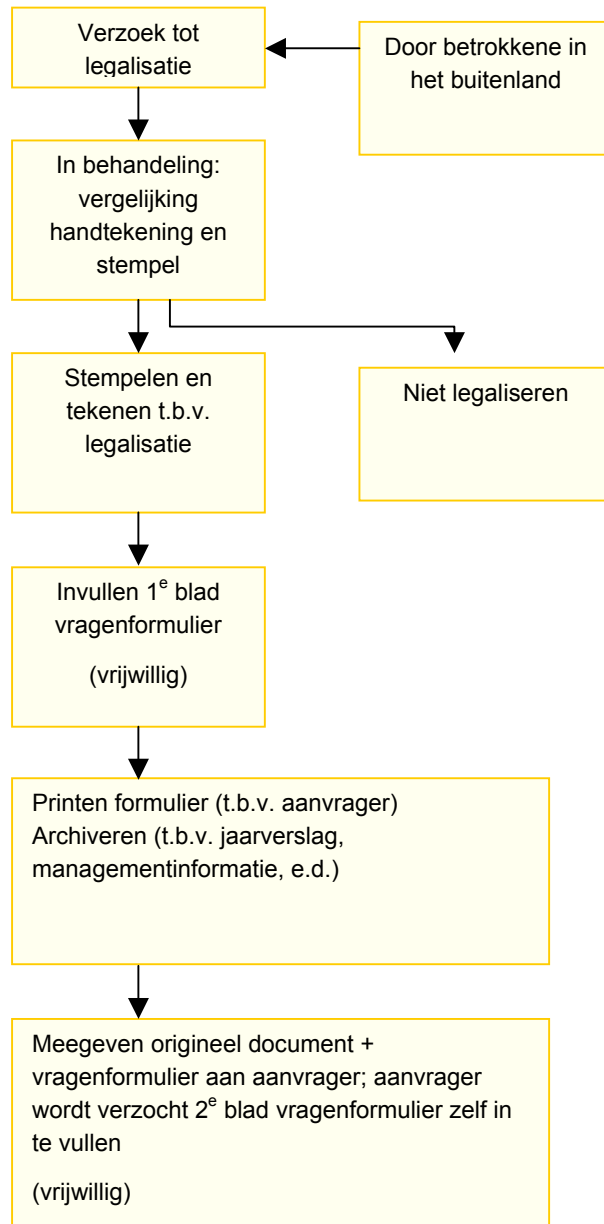
De betrokkene is niet verplicht om mee te werken aan het invullen van het formulier; de beantwoording heeft ook geen invloed op de uitkomst van de legalisatieprocedure.

Het vragenformulier (opgenomen als bijlage 3) bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft vragen over het document en het doel waarvoor de houder het in Nederland wil gebruiken (zoals het aanvragen van een MVV of inschrijving in de GBA). Dit deel wordt ingevuld door het ambassadepersoneel, met degene die om de legalisatie verzoekt. Dit kan een ander zijn dan de houder van het document. De documenthouder behoeft bij legalisatie niet in persoon ter verschijnen. Bij de laatste vraag van het documentdeel, vraag 13, kan de post aangeven of de akte 'aanleiding geeft tot opmerkingen'. Hier kan een opmerking worden geplaatst wanneer de post twijfelt aan de echtheid van het document of aan de inhoud van de gegevens. De Werkinstructie legalisatie merkt hierbij wel op dat uitsluitend 'objectieve waarnemingen en feitelijke constatering' op het formulier thuishoren. Het tweede deel van het formulier betreft vragen over de persoon van de houder: burgerlijke staat, nationaliteit, naam van de ouders et cetera. Het is de bedoeling dat dit deel door de documenthouder zelf wordt ingevuld. Dit hoeft niet op de post te gebeuren. Het vragenformulier wordt in tweevoud opgemaakt. Eén exemplaar blijft op de post, het andere krijgt de betrokkene mee met het gelegaliseerde document – met het verzoek de achterzijde van het formulier zelf op een later tijdstip in te vullen. De post bewaart het vragenformulier gedurende maximaal vijf jaar.

Het doel van het vragenformulier en de wijze waarop hiermee om moet worden gegaan, is beschreven in de Circulaire legalisatie en verificatie (mei 2006), de beleidsnotitie Legalisatie en verificatie (december 2005) en de Gedragslijn voor beoordeling buitenlandse documenten (april 2006). Een vierde bron van informatie over het vragenformulier is het artikel 'Het vragenformulier bij gelegaliseerde buitenlandse akten' dat het hoofd van de afdeling Documentenverkeer en Fraudebestrijding van het ministerie van Buitenlandse Zaken in mei 2007 publiceerde in Burgerzaken en Recht.

In onderstaand schema wordt het proces van legalisatie weergegeven.

Legalisatie van buitenlandse openbare akten op de posten



2.5 Doel en beoogde uitvoering van verificatie

Het doel van verificatie is om vast te stellen in hoeverre de gegevens c.q. rechtsfeiten opgenomen in een document overeenstemmen met werkelijkheid. In de praktijk betekent dit dat wordt nagegaan in hoeverre deze rechtsfeiten overeenkomen met de gegevens in het openbare register in het land van herkomst.

Zoals uit het voorgaande blijkt, wordt sinds de invoering van de nieuwe circulaire in principe alleen in het geval van concrete twijfel over de inhoud van een document en op verzoek van een instantie in Nederland overgegaan tot verificatie van dat document. De werkwijze is sinds de invoering van de genoemde circulaire van mei 2006 voor alle landen gelijk, net als vóór de invoering van het probleemlandenbeleid. Het maakt daarbij ook niet uit of het een document betreft dat gelegaliseerd is, geapostilleerd of vrijgesteld van de legalisatie-eis.

Het initiatief tot het opstarten van een verificatieonderzoek ligt bij de instantie in Nederland waar een document wordt aangeboden: de gemeente of de IND. Zij kunnen Buitenlandse Zaken verzoeken om een onderzoek, als zij twijfels hebben over de echtheid van een document dan wel over de juistheid van de daarin opgenomen gegevens. Ook bijvoorbeeld gemeentelijke sociale diensten, de SVB of UWV kunnen in het kader van fraudeonderzoek aan Buitenlandse Zaken vragen om een verificatie van gegevens, maar dat valt buiten het kader van dit onderzoek.

Voordat wordt overgegaan tot verificatie, kan de beslissende instantie in Nederland per mail aanvullende informatie inwinnen bij de Nederlandse diplomatieke post. Blijft de behoefte aan verificatie daarna bestaan, dan dient de instantie een gemotiveerd verzoek in te dienen bij Buitenlandse Zaken. In de aanvraag moet duidelijk worden aangegeven aan welke gegevens wordt getwijfeld, en op grond waarvan deze twijfel is ontstaan. De kosten voor het onderzoek zijn voor rekening van de verzoekende instantie. Voor een standaardverificatie bedragen de kosten 78 euro. De verificatie bestaat uit het uitvoeren van een zogenaamde registercheck: het nazoeken van de betwijfelde documentgegevens in het openbare register van het land van uitgifte, waaraan de gegevens werden ontleend.

De afdeling Documentenverkeer en Fraudebestrijding (DPV/DF) van het ministerie van Buitenlandse Zaken beoordeelt de aanvraag. Als de vraag duidelijk en toegespitst is, en het een vraag betreft die niet door de indiener zelf kan worden beantwoord, dan geleidt DPV/DF deze door naar de diplomatieke post. De post start pas met het onderzoek op het moment dat de betaling voor het onderzoek is ontvangen. DPV/DF monitort de gang van zaken: is acht weken na de aanvraag de betaling nog niet ontvangen, dan wordt het verzoek retour gezonden. Na het opstarten van het onderzoek houdt

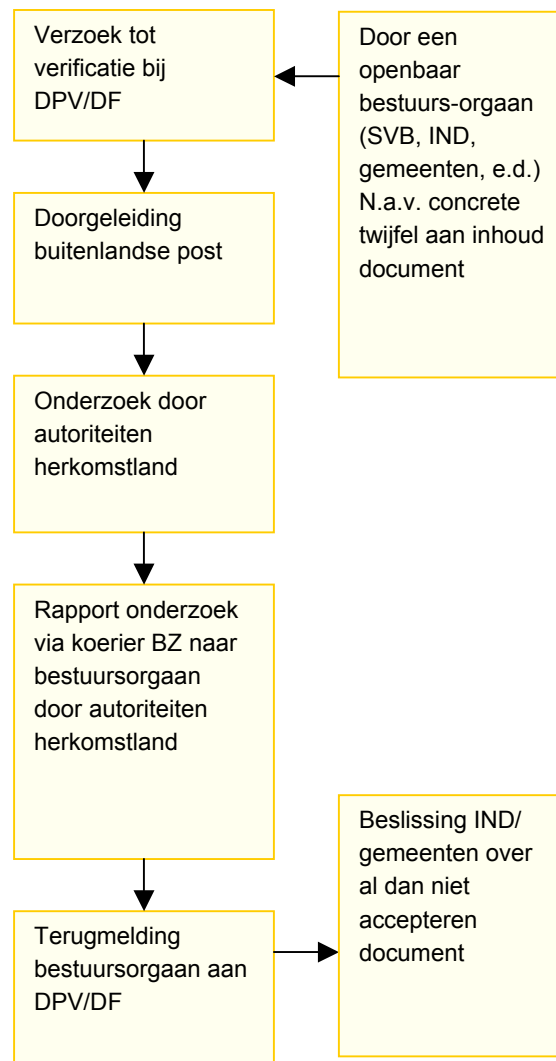
DPV/DF regelmatig contact met de post om de aanvrager op de hoogte te kunnen brengen van de voortgang.

Volgens de werkinstructie Verificatie wordt een verificatieverzoek altijd doorgeleid naar de autoriteiten van het land waaruit een stuk afkomstig is; het gaat dan om de instantie die als laatste in de legalisatieketen heeft getekend, meestal het ministerie van Buitenlandse Zaken in het desbetreffende land. Op welke manier deze het document vervolgens onderzoekt, onttrekt zich aan het gezichtsveld van de Nederlandse autoriteiten. Als de plaatselijke autoriteiten niet willen meewerken, is het verzoek volgens de instructie 'onuitvoerbaar' – waarop de verzoekende instantie in Nederland een melding ontvangt. Buurtonderzoek – waarbij burens, kerken, scholen en dergelijke werden bezocht om gegevens te achterhalen – en dat onder het probleemlandenbeleid algemeen werd gehanteerd, behoort met de invoering van de nieuwe circulaire grotendeels tot het verleden.

In het verificatierapport dat de verzoekende instantie ontvangt, staan enkel de bevindingen uit het onderzoek; het ministerie van Buitenlandse Zaken noch de post doen op grond van het verificatieonderzoek een uitspraak over de bruikbaarheid van het stuk. De 'Gedragslijn voor beoordeling van buitenlandse documenten' stelt in dit kader: 'het verificatierapport is van informatieve aard en beoogt geen rechtsgevolgen. (...) Wel biedt het verificatierapport de betrokken bestuursinstantie in Nederland de mogelijkheid om daaraan de gevolgen te verbinden die haar geraden voorkomen.' De beslissing om een document al dan niet te accepteren, ligt uitsluitend bij de instantie in Nederland waarvoor het bestemd is, meestal de gemeente of de IND. Als het verificatieonderzoek onvoldoende zekerheid verschaft om een document voor waar aan te nemen, dan kan een gemeente besluiten om inschrijving in de GBA of het opmaken van een akte van de burgerlijke stand te weigeren. De IND kan, (mede) op grond van een verificatie-onderzoek, besluiten een MVV-aanvraag af te wijzen of een naturalisatieverzoek te weigeren.

In onderstaand schema wordt het proces van verificatie, zoals dat volgens de officiële richtlijnen behoort te gaan, kort weergegeven.

Verificatie van buitenlandse openbare akten



2.6 Een bijzondere actor: bureau Documenten van IND

Zoals al in paragraaf 2.2 vermeld, speelt bureau Documenten van de IND ook een belangrijke rol bij de beslissing om documenten al dan niet te accepteren. Hoewel in de Circulaire legalisatie en verificatie van 15 mei 2006 geen melding wordt gemaakt van de mogelijkheid van documentonderzoek door het bureau, blijkt in praktijk dat de verschillende instanties veelvuldig gebruikmaken van deze route. In 2007 onderzocht het bureau in totaal circa 7000 documenten, waaronder zo'n 2800 brondocumenten; het betreft hier vooral geboorteakten

en huwelijksakten. In meer dan de helft van de gevallen was de verzoekende instantie een gemeente.¹⁴

Bureau Documenten onderzoekt de echtheid van documenten en de hierop geplaatste legalisaties. In de 'verklaring van onderzoek' die het bureau vervolgens oplevert, werkt bureau Documenten met de volgende typeringen/gradaties:

- mogelijk wel/niet echt;
- zeer wel mogelijk wel/niet echt;
- waarschijnlijk wel/niet echt;
- hoogstwaarschijnlijk wel/niet echt;
- met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid wel/niet echt;
- document is vervalst, vals of echt (100% zeker).

Het bureau doet geen uitspraken over de *inhoudelijke* juistheid van documenten. Ook wordt geen advies gegeven aan beslissende instanties over het al dan niet accepteren van documenten.

Bureau Documenten is ook verantwoordelijk voor de centrale database met buitenlandse brondocumenten, DISCS (Documenten Informatie Systeem inzake Civiele Status). In deze database zijn afbeeldingen opgenomen van buitenlandse openbare akten, met daarbij informatie van technische (papiersoort, druktechnieken) en tactische (verschijningsvorm zegels en stempels) aard. De informatie wordt ter beschikking gesteld aan gemeenten en andere beslissende instanties in Nederland, om hen te helpen bij het beoordelen van documenten.

2.7 Relevante beleidsontwikkelingen en -aspecten

2.7.1 De positie van de Nederlandse Antillen en Aruba

De circulaire van 15 mei 2006 heeft geen rechtskracht op de Nederlandse Antillen en Aruba.¹⁵ Om die reden heeft de onderhavige evaluatie van het verificatie- en legalisatiebeleid technisch gezien geen betrekking op de NA/A. Echter, omdat men zich op de Nederlandse Antillen en Aruba in de praktijk wel naar deze circulaire richt en omdat men werkt in een andere bestuurlijke en regionale omgeving, is besloten om in deze evaluatie een eerste verkenning op te nemen van de uitvoeringspraktijk van het verificatie- en legalisatiebeleid op de Nederlandse Antillen en Aruba. Er is daartoe gesproken met enkele vertegenwoordigers van Burgerzaken op Curaçao en het Adviesbureau Burgerzaken in Amsterdam, dat regelmatig adviseert op de Antillen.

¹⁴ Genoemde aantallen zijn inclusief geapostilleerde documenten en inclusief documenten uit Irak en Afghanistan, waar legalisatie niet mogelijk is. Bron: bureau Documenten.

¹⁵ Het is een Nederlandse circulaire en geen rijkscirculaire.

Vanwege de beperkte empirische basis moeten de bevindingen worden geïnterpreteerd als resultaten van een eerste verkenning, er is geen sprake van een volwaardige evaluatie van de praktijk aldaar. Om die reden is het verslag van deze verkenning niet opgenomen in de hoofdtekst, maar als bijlage 1 bij dit rapport.

2.7.2 Beleidsontwikkelingen: de Akte van Staat

Soms verkeren vreemdelingen in de situatie dat zij geen deugdelijke akte van de burgerlijke stand uit het land van herkomst over kunnen leggen. Staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 16 april 2008 op het Congres Burgerzaken van de NVVB aangekondigd dat de ministeries van Justitie en BZK gaan onderzoeken of invoering van de Akte van Staat de oplossing kan bieden voor vreemdelingen die in zo'n situatie van documentnood verkeren.

Inmiddels is de interdepartementale 'Stuurgroep burgerlijke stand - GBA' ingesteld, met onder meer als taak te onderzoeken of een Akte van Staat kan worden ingevoerd, zodat er bij gebrek aan een authentieke akte alsnog een akte kan worden opgemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke stand en daarmee een authentiek brondocument wordt gecreëerd. Een en ander wordt vastgelegd in een wijziging van het Burgerlijk Wetboek. De stuurgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, BZK, BZ, de IND, NVVB, VNG en de gemeente Den Haag. De ministeries van Justitie en BZK trekken gezamenlijk de stuurgroep.

De stuurgroep is inmiddels voor het eerst bijeengeweesd en koerst erop dat nog deze kabinetsperiode de wetswijziging van kracht wordt, waarmee de Akte van Staat naar verwachting een feit wordt.

2.7.3 Ontwikkelingen met betrekking tot Europese samenwerking

Het onderzoek dient ook zicht te geven op lopende of te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot Europese samenwerking op het gebied van legalisatie en verificatie van openbare documenten uitgegeven in derde landen, althans voor zover het van belang is voor het Nederlandse legalisatie- en verificatiebeleid. Onderstaand daarom een beknopt verslag van de staat en ontwikkelingen rond EU-beleid op het gebied van legalisatie en verificatie.

EU-beleidsontwikkelingen

Er bestaat op dit moment nog geen EU-beleid gebaseerd op EU-regelgeving voor internationaal documentenverkeer. Er bestaat wel een EU-legalisatieverdrag, maar dat is niet getekend en/of geratificeerd door alle lidstaten en het is bijgevolg nimmer in werking getreden.

Alle lidstaten zijn partij bij het Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare documenten van 5 oktober 1961 (ook

bekend als het Apostillevrdrag). Een deel van het inkomende documentenverkeer valt onder dit verdrag. Het inkomende documentenverkeer afkomstig uit landen die (nog) geen partij zijn bij het Apostillevrdrag, valt erbuiten.

De Europese Commissie heeft het British Institute for International and Comparative Law (BIICL) opdracht gegeven tot een vergelijkend onderzoek naar het documentenverkeer binnen de EU (de documenten in categorie 1). De studie werd uitgevoerd door Jacob van der Velden. BIICL rapporteerde in juli 2007 aan de Commissie en in maart 2008 heeft de Commissie het rapport openbaar gemaakt.¹⁶ Het rapport bevat aanbevelingen.

In juni 2007 stelde Nederland in de raads werkgroep Consulaire Zaken voor te onderzoeken of een gemeenschappelijke aanpak mogelijk is bij legalisatie van documenten uitgegeven buiten de EU door landen die geen partij zijn bij het Apostillevrdrag. Enkele lidstaten reageerden positief, maar het Nederlandse initiatief kreeg toen nog geen vervolg.

In juni 2008 heeft het Sloveens Voorzitterschap voorgesteld een werkgroep ('task force') in te stellen met de opdracht te bezien hoe de samenwerking tussen de lidstaten bij legalisatie kan worden bevorderd. De raads werkgroep Consulaire Zaken heeft hiertoe besloten. De werkgroep is nog niet bijeengewoest. Nederland zal erin zijn vertegenwoordigd.

¹⁶ BIICL: The use of public documents in the EU – Study on the difficulties faced by citizens and economic operators because of the obligation to legalise documents within the Member States of the European Union, and the possible options for abolishing or simplifying this obligation. Presented by Jacob van de Velden (London, July 2007). Vindplaats o.a. http://ec.europa.eu/civiljustice/news/whatsnew_en.htm.

3 LEGALISATIE DOOR DE POSTEN

Samenvatting

- I. Alle geïnterviewde Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland kennen het doel van legalisatie.
- II. De geïnterviewde vertegenwoordigingen kennen eveneens het doel van het vragenformulier.
- III. De vertegenwoordigingen beoordelen de documenten naast de bevoegde afgifte ook op uiterlijke kenmerken en soms, bij twijfel, ook op echtheidskenmerken (zoals: is het documentpapier voorzien van een watermerk?).
- IV. De vertegenwoordigingen twijfelen niet vaak aan de echtheid van documenten. Wel is het in sommige landen algemeen bekend dat documenten kunnen worden afgegeven op basis van onjuiste verklaringen. Daarnaast komt het voor, zij het niet vaak, dat de inhoud van (verschillende) documenten aantoonbaar onjuist is (met elkaar in tegenspraak).
- V. De meeste vertegenwoordigingen gaan niet tot legalisatie van documenten over bij twijfel over de echtheid. Indien zij wel legaliseren, noteren zij eventuele bijzonderheden of hun twijfel op het vragenformulier. Beide situaties komen niet vaak voor.
- VI. Bij twijfel over de inhoud van documenten die niet is gerelateerd aan de individuele aanvrager, maar aan kenmerken van het land van uitgifte, ondernemen de vertegenwoordigingen geen actie. De 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.
- VII. Bij twijfel over de inhoud van individuele documenten op basis van tegenstrijdige informatie worden documenten niet gelegaliseerd of wordt van de twijfel een melding gemaakt op het vragenformulier. Dit zijn situaties die volgens de respondenten nauwelijks voorkomen.
- VIII. De vertegenwoordigingen geven in de interviews aan dat zij altijd een vragenformulier invullen bij het legaliseren van documenten. Het invullen gebeurt op basis van vrijwilligheid van de kant van de documenthouder.
- IX. De waarde van het vragenformulier is volgens de meeste vertegenwoordigingen beperkt, met name omdat zij inhoudelijke twijfel over documenten in de regel niet noteren.
- X. De vertegenwoordigingen kunnen niet inschatten wat de waarde van het vragenformulier is voor beslissende instanties in Nederland en daarmee of het doel van het vragenformulier wordt behaald.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de legalisatie van buitenlandse openbare akten door posten in het buitenland centraal. In paragraaf 3.2 wordt daartoe eerst kort omschreven wat hierin de taak van de vertegenwoordigingen is en wat de kerncijfers zijn omtrent gelegaliseerde documenten. De uitvoeringspraktijk komt in paragraaf 3.3 aan de orde. Beschreven wordt onder meer op welke manier documenten worden beoordeeld alvorens die te legaliseren. Paragraaf 3.4 gaat in op het gebruik van het vragenformulier als instrument om extra informatie in te winnen over het document en de houder. Het hoofdstuk sluit af met conclusies (paragraaf 3.5).¹

3.2 Taak en kerncijfers

Algemeen

De legalisatie van buitenlandse openbare akten verschaft duidelijkheid over de formele echtheid van die documenten. Legalisatie is daarmee een hulpmiddel voor beslissende instanties in Nederland bij het bepalen of zij de gegevens in buitenlandse documenten al dan niet kunnen gebruiken.

Taak van de posten

De posten verschaffen duidelijkheid over de formele echtheid van brondocumenten door te bevestigen (middels de legalisatie) dat de laatst bevoegde autoriteiten in de uitgevende landen hebben verklaard dat de documenten bevoegd zijn afgegeven. De laatst bevoegde autoriteit is in de regel het ministerie van Buitenlandse Zaken van het uitgevende land.

Kerncijfers

Alvorens in te gaan op de uitvoeringspraktijk op de posten, presenteren we eerst een aantal kerncijfers over legalisatie.

Tabel 3.1 laat het aantal legalisaties door de posten zien in de jaren 2006 tot en met 2008. Tevens is voor die jaren het aantal ingevulde vragenformulieren opgenomen. Daaruit blijkt dat het aantal ingevulde vragenlijsten in alle jaren achterblijft bij het aantal legalisaties. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat niet structureel bij alle gelegaliseerde documenten een vragenformulier wordt ingevuld, zoals de gemeenten en de IND aangeven (zie hoofdstuk 4 en 5). Een andere verklaring is dat in het onderstaande overzicht van aantallen legalisaties ook documenten zijn opgenomen die geen openbare akten zijn, zoals diploma's. Bij dergelijke documenten hoeft geen vragenformulier te worden ingevuld.

¹ Hoewel voor het onderhavige onderzoek twaalf posten zijn bevroegd, is dit hoofdstuk gebaseerd op informatie van elf posten. De reden daarvan is dat de twaalfde post gevestigd is in een land dat is aangesloten bij het Apostillevrdrag (Colombia). Derhalve is die post niet bij legalisatie betrokken en kan het daarover geen informatie geven.

Tabel 3.1 Aantallen legalisaties en ingevulde vragenlijsten door de post

| | 15/5/2006 - 31/12/2006 | 2006 totaal (extrapolatie) | 2007 | 1/1/2008- 31/3/2008 | 2008 totaal (extrapolatie) |
|---|---------------------------|-------------------------------|--------|------------------------|-------------------------------|
| Legalisaties posten | 34.940 | 64.505 | 64.163 | 19.228 | 76.912 |
| Ingevulde vragenformulieren | 32.200 | 59.446 | 57.753 | 15.714 | 62.856 |
| Weigering invullen vragenformulier | 4 | 7 | 10 | 2 | 8 |
| Vragenformulieren bij apostilles (mvv) | 1.160 | 2.142 | 695 | 196 | 784 |

Bron: managementinformatie DPV/DF

In tabel 3.2 wordt duidelijk hoeveel tijd het per document kost om een legalisatie tot stand te laten komen. Het gaat daarbij om de werkzaamheden door de post *exclusief* het invullen van het vragenformulier.

Tabel 3.2 Tijdsbesteding legalisaties door de posten (exclusief het invullen van het vragenformulier)

| | 15/5/2006 - 31/12/2006 | Heel 2006 (extrapolatie) | 2007 | 1/1/2008- 31/3/2008 | 2008 totaal (extrapolatie) |
|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------|------------------------|-------------------------------|
| Aantal legalisaties | 34.940 | 64.505 | 64.163 | 19.228 | 76.912 |
| Gemiddelde behandeltijd | 10 minuten | 10 minuten | 10 minuten | 10 minuten | 10 minuten |
| Aantal fte's | - | 6,8 | 6,8 | - | 7,5 |

Bron: managementinformatie DPV/DF

Tabel 3.3 laat zien dat het invullen van het vragenformulier in 2006 en 2007 gemiddeld zes minuten duurt. In 2008 loopt het invullen van het formulier wat tijd betreft iets op tot zeven minuten. Volgens de managementinformatie van DPV/DF neemt de legalisatie van documenten in zijn totaliteit (legaliseren en het invullen van het vragenformulier) daarmee zestien tot zeventien minuten in beslag op de posten. Dit is in overeenstemming met wat de geïnterviewde posten zelf ook aangeven (zie het vervolg van dit hoofdstuk).

Tabel 3.3 Tijdsbesteding invullen vragenformulieren door de posten

| | 15/5/2006 - 31/12/2006 | Heel 2006 (extrapolatie) | 2007 | 1/1/2008- 31/3/2008 | 2008 totaal (extrapolatie) |
|---------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|-----------|------------------------|-------------------------------|
| Aantal ingevulde vragenformulieren | 32.200 | 51.500 | 57.753 | 15.714 | 62.856 |
| Gemiddelde behandeltijd | 6 minuten | 6 minuten | 6 minuten | 7 minuten | 7 minuten |
| Aantal fte's | | 3,3 | 3,6 | | |

Bron: managementinformatie DPV/DF

In tabel 3.4 wordt duidelijk hoe vaak de posten weigeren een document te legaliseren vanwege valsheid of vervalsing. Uit de tabel is op te maken dat dit een zeer beperkt aantal documenten betreft. In 2007 bedroeg dit bijvoorbeeld 0,3 procent van het totale aantal gelegaliseerde documenten.

Tabel 3.4 Aantal weigeringen van legalisatie vanwege valsheid of vervalsing

| | 15/5/2006 - 31/12/2006 | Heel 2006 (extrapolatie) | 2007 | 1/1/2008- 31/3/2008 | 2008 totaal (extrapolatie) |
|---|---------------------------|-----------------------------|--------|------------------------|-------------------------------|
| Legalisaties posten | 34.940 | 64.505 | 64.163 | 19.228 | 76.912 |
| Weigeringen wegens valsheid of vervalsing | 65 | 120 | 169 | 46 | 184 |

Bron: managementinformatie DPV/DF

3.3 De uitvoeringspraktijk op de posten

Doel legalisatie volgens de posten

De elf geïnterviewde posten zijn goed op de hoogte van het doel van legalisatie. Zij geven aan dat met de legalisatie de bevoegde afgifte van het buitenlandse brondocument wordt aangetoond. Alle posten geven eveneens aan dat de legalisatie door het ministerie van Buitenlandse Zaken van het uitgevende land geen garantie biedt voor de juistheid van de in het gelegaliseerde document vermelde rechtsfeiten. Een bevoegde autoriteit kan bijvoorbeeld onjuiste gegevens opnemen in een openbare akte en bevoegde instanties die dat document vervolgens legaliseren, kunnen die onjuistheid niet opmerken. Het is niet de taak van de post, aldus de respondenten, om deze mogelijke onjuistheid te achterhalen alvorens een document te legaliseren voor gebruik in Nederland.

Legalisatie door de posten, de uitvoeringspraktijk

In de praktijk gaat de beoordeling van documenten door de posten vaak verder dan alleen de vaststelling of het stempel, de handtekening en in voorkomende gevallen het zegel op het aangeboden document toebehoren aan de daartoe bevoegde autoriteit in het land van herkomst. Nagenoeg alle posten beoordelen documenten ook op overige uiterlijke kenmerken. Dit is in overeenstemming met het Besluit van de minister van Buitenlandse Zaken vastgesteld in de 'Vaststelling gedragslijn voor beoordeling van buitenlandse documenten door middel van legalisatie en verificatie'.² Onder artikel 4 van deze gedragslijn is vermeld dat bij legalisatie ook beoordeeld moet worden of de verschijningsvorm van het document overeenstemt met de daarvoor geldende voorschriften, volgens het recht van de Staat waar het document is opgemaakt.

² Zie hoofdstuk 2 en het Besluit van 3 april 2006, nr. DJZ/BR/0251-2006 van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naast het beoordelen van de bevoegde afgifte en de uiterlijke kenmerken van aangeboden documenten, beoordelen de posten de documenten soms en indien aanwezig ook op echtheidskenmerken (zie hieronder).

De beoordeling van documenten door de posten kent de volgende stappen.

Uitvoeren eerste controle

- Bij de overhandiging van documenten aan de balie vindt een eerste check plaats: is het document legalisatiewaardig (is het volledig, is er een vertaling bij, is het gestempeld, staan er legalisaties op, et cetera)?
- Tevens wordt het vragenformulier direct aan de balie ingevuld, gedeeltelijk op basis van een kort vraaggesprek met de documenthouder. In dit gesprek wordt onder meer naar het doel van de legalisatie gevraagd (zie paragraaf 3.4).

Beoordelen documenten

- De documenten worden ingenomen en beoordeeld op uiterlijke kenmerken (verschijningsvorm) en soms op echtheidskenmerken. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang: is het document bekend en in overeenstemming met de standaarden; hoe ziet het er uit; klopt het papier; klopt het lettertype; staan er spelfouten in; is erin geknoeid? Deze beoordeling geschiedt in de eerste plaats op basis van kennis, ervaring en fingerspitzengefühl van de beoordelend medewerker. Als geconstateerd wordt dat uiterlijke kenmerken duidelijk afwijken van hetgeen bekend is of indien er gerede twijfel bestaat over het document, dan wordt het document verder onderzocht. In de eerste plaats vindt onderling overleg plaats, bijvoorbeeld met een meer ervaren tweedelijns deskundige. Zeven posten maken voor een nadere beoordeling van documenten soms gebruik van een loep en/of uv-lamp. Eén van hen heeft ook de beschikking over DISCS. Vier posten maken geen gebruik van de genoemde hulpmiddelen. Twee van hen (de post in Abuja en in Bogota) geven aan dat dit wel nuttig zou zijn. Volgens de twee andere posten (Islamabad en Manilla) is de inzet van hulpmiddelen niet zinvol in hun gastland omdat de uitgegeven documenten geen echtheidskenmerken bevatten.

Controleren van de legalisatieketen

- De legalisatieketen van het land van afgifte van het document, de handtekening van de laatst bevoegde ambtenaar in het bijzonder, wordt gecontroleerd. Deze handeling betreft de kern van de beoordelingsprocedure op de post. Bij de controle van de bevoegde afgifte maken de posten gebruik van een stempel- en parafenlijst. Deze lijsten worden met een bepaalde regelmaat actueel gehouden opdat de posten steeds beschikken over een up-to-date overzicht van de op dat moment geldende handtekeningen.
- De op uiterlijke kenmerken en bevoegde afgifte gecontroleerde documenten worden, samen met het bijbehorende vragenformulier,

voorgelegd aan het Hoofd Consulaire Zaken of het Hoofd Bedrijfsvoering (hierna 'HCZ') die het na een globale controle ondertekent. Daarmee is de legalisatie voltooid.

Overdracht aan documenthouder en archivering

- Na de beoordeling krijgt de documenthouder het gelegaliseerde originele document mee en het originele vragenformulier waarvan het eerste deel (de documentvragen) door de post zijn ingevuld. Alle posten behouden een exemplaar van het vragenformulier, digitaal of in een papieren archief. Posten die een papieren archief bijhouden, bewaren hierin ook kopieën van gelegaliseerde documenten. Er is een aantal uitzonderingen:
 - naast het papieren archief worden digitale registers (in Excel) bijgehouden met daarin opgenomen: type document; doel van de legalisatie; gegevens documenthouder et cetera (Islamabad en Accra);
 - er is geen papieren archief, alleen het vragenformulier wordt digitaal bewaard (Teheran);
 - er is geen papieren archief, maar wel een uitgebreid digitaal register (Shanghai).

Werkverdeling op de posten

De naam en handtekening van de ondertekenaar, alsmede het stempel van het ministerie van Buitenlandse Zaken van het uitgevende land en de uiterlijke kenmerken van documenten worden aan de balie beoordeeld door lokale consulaire medewerkers. Zij kunnen de inhoud van de documenten lezen en zijn tevens meestal goed op de hoogte van de gebruikelijke formats van documenten in het uitgevende land. Bij moeilijk te beoordelen documenten, bijvoorbeeld wanneer echtheidskenmerken ontbreken en/of veel verschillende documenten in omloop zijn, is er de mogelijkheid voor overleg met meer ervaren tweede- of derdelijns medewerkers. Vaak betreffen dat uitgezonden krachten.

Tijdsduur

De documenten worden voor de beoordeling voor een periode van maximaal drie dagen ingenomen door de posten. Bij het merendeel van de posten kunnen de documenthouders hun gelegaliseerde document nog dezelfde dag ophalen. De feitelijke beoordeling, het invullen van de vragenlijst, het kopiëren en de archivering neemt in de regel per document niet meer dan tien tot vijftien minuten in beslag.

Bewaartermijn administratie posten

De bewaartermijn van de papieren administratie van de posten varieert van drie tot tien jaar. In de meest gevallen worden de archieven vijf jaar bewaard. Dit is conform de werkinstructie voor de posten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin de bewaartermijn op vijf jaar is gesteld. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de digitale registraties veel langer worden bewaard (termijnen zijn niet genoemd door de respondenten). De posten geven aan dat van hun administratie en dossiervorming nauwelijks

gebruik wordt gemaakt door de beslissende instanties in Nederland. Het komt sporadisch voor dat beslissende instanties, gemeenten in het bijzonder, contact zoeken met de post om navraag te doen. De vragen die gesteld worden indien wel contact met de posten gezocht wordt, zijn de volgende:

- vragen omtrent het ontbreken van het vragenformulier bij het document;
- vragen omtrent inhoudelijke opmerkingen die geplaatst zijn bij vraag 13³ van het vragenformulier;
- vragen over oude verificatierapporten uit de periode van het probleemlandenbeleid (dit betreft alleen de posten in voormalige probleemlanden).

Twijfel over documenten en ondernomen actie

Bij het beoordelen van documenten door de consulaire medewerkers kan twijfel ontstaan over die documenten. Uit de interviews met de posten blijkt dat twijfel over documenten kan worden onderverdeeld in drie categorieën. Deze worden in het onderstaande beschreven.

1. Twijfel over de echtheid van documenten

Alle geïnterviewde posten geven aan dat twijfel over de echtheid van documenten zelden voorkomt. De reden daarvan is dat de documenten er over het algemeen uitzien zoals zij er behoren uit te zien en dat de stempels, namen en handtekeningen van de (laatste) bevoegde autoriteiten overeenkomen met de beschikbare stempel- en parafenlijsten. In het beperkte aantal gevallen waarin wel wordt getwijfeld aan de echtheid van een document zijn de oorzaken de volgende:

- de legalisatieketen voldoet niet aan de vereisten: de handtekening van de laatst bevoegde ambtenaar ontbreekt bijvoorbeeld of die handtekening komt niet overeen met de aanwezige parafenlijst/specimina;
- de uiterlijke kenmerken van het document komen niet overeen met wat gebruikelijk en bekend is in het land van uitgifte;
- in het document is geknoeid, het is beschadigd of onleesbaar.

Actie bij deze gevallen van twijfel:

- documenten worden niet gelegaliseerd (vijf posten geven dit aan);
- de twijfel wordt omschreven bij vraag 13 van het vragenformulier (twee posten geven dit aan, waarvan één post in dit geval ook contact opneemt met de IND);
- er wordt contact opgenomen met het ministerie van Buitenlandse Zaken in het land van vestiging (één post geeft dit aan).

2. Twijfel over de inhoud van documenten (*algemeen*)

Voorts geven acht van de elf geïnterviewde posten expliciet aan, waaronder de vijf posten in de voormalige probleemlanden, dat niet zozeer de echtheid van documenten wordt betwijfeld maar veeleer de

³ Vraag 13 luidt: 'Geef de akte aanleiding tot opmerkingen? Zo ja, welke?'

inhoudelijke juistheid. Deze posten geven tevens aan dat zij die twijfel *officieel* niet kunnen hebben, omdat het niet tot hun taken behoort om documenten op inhoud te beoordelen.

Toch weten de posten dat het in hun land van vestiging voorkomt dat *echte* documenten worden opgemaakt en afgegeven op basis van *onjuiste verklaringen*. Het gaat bijvoorbeeld om mogelijke dubbele registraties al dan niet in verschillende dorpen/steden (in het ene dorp is een persoon bijvoorbeeld als gehuwd geregistreerd en in een ander dorp als ongehuwd) of om omgekochte ambtenaren en corruptie. Omdat het aantonen van inhoudelijke (on)juistheid niet de taak van de posten is en omdat het meer algemene twijfel betreft en niet individuele documenten in het bijzonder, zijn deze gevallen van inhoudelijke onjuistheid moeilijk aan te tonen. Op voorhand kan immers niet worden aangenomen dat elk ter legalisatie aangeboden document onjuiste gegevens bevat.

Bij deze gevallen van twijfel

- wordt er *geen* actie ondernomen; de twijfel wordt ook niet vermeld op het vragenformulier (vier posten geven dit aan).⁴

3. Twijfel over de inhoud van documenten (*aantoonbaar, gerelateerd aan een individuele aanvrager*)

Soms is inhoudelijke onjuistheid wel aantoonbaar. De posten in Caïro, Teheran, New Delhi, Manilla en Jakarta maken hier melding van. Het gaat bijvoorbeeld om concrete situaties waarbij meerdere documenten worden overgelegd die inhoudelijk niet met elkaar in overeenstemming zijn of om de situatie waarbij de documenthouder andere feiten verklaart dan op het document zijn vermeld. Dit zijn situaties die volgens de respondenten overigens nauwelijks voorkomen.

Actie bij deze gevallen van twijfel:

- de documenten worden niet gelegaliseerd (twee posten geven dit aan);
- er wordt melding van gemaakt bij vraag 13 van het vragenformulier (vijf posten geven dit aan). Eén daarvan is de post in Caïro. Deze post verwoordt het als volgt:

“Als wij inhoudelijk twijfelen maar de handtekening van de laatst bevoegde ambtenaar is in orde, dan kunnen wij geen kant uit. Wij legaliseren die documenten en noteren onze twijfel bij vraag 13. Voor ons gevoel is het echter een rare situatie en niet correct dat een document gelegaliseerd wordt waarover we twijfelen. Voor ons gevoel zouden we in die gevallen eigenlijk niet mogen legaliseren.”

⁴ Op de website over legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen beslissende instanties echter wel gegevens over documenten en documentuitgifte vinden van desbetreffende landen.

3.4 Het vragenformulier

Functie van het vragenformulier

Volgens alle geïnterviewde posten is het doel van het vragenformulier het verschaffen van extra informatie aan beslissende instanties in Nederland. Mede op basis van de aanvullende informatie kunnen de instanties vervolgens beslissen of zij het document accepteren voor gebruik of dat verificatie nodig is.

De vraag *waarover* het vragenformulier extra informatie verschaft, geeft een minder eenduidig beeld. Volgens twee posten gaat het om extra informatie over het gelegaliseerde document. Drie posten geven aan dat het doel is dat over het document en over het beoogde gebruik van het document in Nederland meer informatie gegeven wordt. Volgens drie andere posten is het doel daarentegen het geven van informatie over zowel het document als de houder van het document. Tot slot geeft één post aan dat een ingevuld vragenformulier extra informatie geeft over de houder van het document. Twee posten hebben zich niet uitgelaten over de functie van het vragenformulier.

Uit deze weergave van het doel van het vragenformulier volgens de posten blijkt dat geen enkele post de functie van het formulier helemaal juist voor ogen heeft (namelijk het verschaffen van aanvullende informatie over het document, het beoogde gebruik van het document in Nederland *en* de houder van het document aan beslissende instanties), maar dat de posten de functie bij benadering kennen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de posten volgens de werkinstructie Legalisatie uitsluitend de documentvragen invullen, waaronder het doel van de legalisatie. De houder van het document dient de persoonsvragen te beantwoorden.

Werkprocedure vragenformulier

De geïnterviewde posten geven aan dat alle documenten die zij legaliseren altijd worden voorzien van een ingevuld vragenformulier. Alleen de post in Rabat vertelt dat in de eerste twee weken na de invoering van het nieuwe beleid (tweede helft van mei 2006) vragenformulieren nog niet werden gebruikt.

De wijze waarop het formulier na de beantwoording ervan aan de betrokkene wordt meegegeven, verschilt per post. Sommige posten voegen het los bij of met een paperclip (New Delhi, Jakarta). Sommige bevestigen het met een nietje aan het document (Shanghai, Teheran) en sommige bevestigen het op zeer officiële wijze (Santo Domingo, Pakistan). In dit laatste geval is het formulier aan de akte gestanst, zijn de hoekjes van het document en het vragenformulier gezamenlijk omgevouwen en dichtgelakt met behulp van een stempel. Volgens de beleidsnotie Legalisatie en verificatie dient het vragenformulier aan de legalisatiebeslissing gehecht te worden. Op welke manier dat moet gebeuren, wordt niet vermeld. Andere stukken, zoals de 'Gedraglijn voor beoordeling van buitenlandse documenten' (april 2006), de circulaire 'Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen' (mei 2006), de werkinstructie 'Legalisatie van

buitenlandse openbare akten op de posten' (maart 2006) of het artikel 'het vragenformulier bij gelegaliseerde buitenlandse akten in 'Burgerzaken & Recht' (april/mei 2007) geven weliswaar aan dat een exemplaar van het vragenformulier samen met de gelegaliseerde akte ter hand gesteld moet worden van de aanvrager, maar laten in het midden of het al dan niet vastgehecht dient te worden.

Deel 1: Documentvragen

De medewerkers/consulaire ambtenaren aan de balie vullen het eerste deel van het vragenformulier in. Het betreft de 'documentvragen'. Zij doen dat meteen bij overhandiging van het te legaliseren document aan de balie. Het invullen gebeurt aan de hand van de informatie op het document en, indien het document door de houder zelf ter legalisatie wordt aangeboden, aan de hand van een kort interview met deze persoon. De houder is niet verplicht om aan het vraaggesprek mee te werken. In een aantal landen overhandigt de documenthouder het document meestal ook niet zelf. De posten in Rabat, Accra en Abuja noemen aandelen van zeventig tot tachtig procent van de documenten die niet door de documenthouder zelf ter legalisatie worden voorgelegd. In Shanghai en Islamabad gaat het om circa vijftig procent, terwijl de posten in New Delhi, Manilla en Jakarta melding maken van circa vijftien procent. In die gevallen zijn het familie, bemiddelingsbureaus of de lokale autoriteit die de documenten op verzoek van de betrokkene overleggen aan de posten. Of de posten hier altijd melding van maken op het vragenformulier, is uit het onderhavige onderzoek niet gebleken. Sommige posten lijken het wel te vermelden (zoals de post in Accra) en sommige posten niet (zoals de post in Islamabad).

De posten kunnen geen inschatting maken over de betrouwbaarheid van de informatie die zij invullen op het vragenformulier. Het document wordt immers niet op de inhoud beoordeeld en evenmin worden de antwoorden van de aanvrager gecontroleerd.

Het invullen van het formulier (op basis van de informatie op het overgelegde document en het aanvullende interview met de betrokkene) wordt door de geïnterviewde HCZ's omschreven als een administratieve handeling die rond de vijf tot tien minuten in beslag neemt. Na de beoordeling en het stempelen van het document door de frontofficemedewerker, wordt het dossier integraal overgedragen aan de HCZ. Deze controleert het dossier (het document en het vragenformulier) en legaliseert indien akkoord bevonden. Deze functie-scheiding, waarbij de legalisatie geschiedt door een uitgezonden ambtenaar, wordt op alle posten toegepast.

Deel 2: Persoonsvragen

Het tweede deel van het vragenformulier wordt op vrijwillige basis ingevuld door de houder van het document op een zelf te bepalen tijdstip. Het betreft de 'persoonsvragen'. De beantwoording van deze vragen wordt niet door de post nagekeken of gecontroleerd. Dat kan veelal niet, omdat de houder van het document niet in persoon hoeft te verschijnen bij de legalisatie. Controle

van de ingevulde persoonsgegevens kan plaatsvinden door de beslissende instantie in Nederland, bij wie de houder van het document wel in persoon dient te verschijnen.

De waarde van het vragenformulier volgens de posten

Wat de meerwaarde van het vragenformulier is voor de beslissende instanties in Nederland, kunnen de geïnterviewde posten niet beoordelen. Zij geven aan dat zij hierover geen feedback krijgen van met name gemeenten.⁵

Het oordeel van de posten zelf over het vragenformulier is dat het slechts in beperkte mate nuttig is. Dit ligt aan de ene kant aan de opzet van het formulier en aan de manier waarop het proces van invullen is vormgegeven (de vragen dwingen tot korte beantwoording; betrokkenen zijn niet verplicht zelf documenten te overhandigen; betrokkenen zijn niet verplicht mee te werken aan de beantwoording van de vragen). Aan de andere kant is de informatie die voor beslissende instanties nuttig zou zijn, door de posten niet altijd goed te geven. Het gaat met name om informatie die de posten bij vraag 13 zouden kunnen noteren, namelijk twijfel over (de inhoud) van een document.

Uit de vorige paragraaf bleek dat de posten drie vormen van twijfel over documenten kunnen hebben. Het gaat om

1. twijfel over de echtheid van documenten;
2. twijfel over de inhoud van documenten in het algemeen op basis van ervaringen in het land van vestiging;
3. twijfel over de inhoud van individuele documenten op basis van tegenstrijdige beschikbare informatie.

In de praktijk blijkt dat de eerste en laatste vorm van twijfel nauwelijks voorkomen. Als het wel voorkomt, reageren de posten eerder door het document niet te legaliseren dan door er een opmerking over te maken bij vraag 13 teneinde de instantie in Nederland aan wie het document zal worden voorgelegd, alert te maken op het mogelijke probleem. De tweede vorm van twijfel komt daarentegen relatief vaak voor. Het betreft twijfel die de posten niet aantoonbaar kunnen maken, maar gebaseerd is op kennis over het land van vestiging. Omdat de twijfel algemeen is, geen individuele documenten betreft en voor de posten niet hard te maken is, noteren de posten die twijfel niet bij vraag 13. Algemene informatie is te vinden op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁵ In het zogenaamde ketenpartneroverleg tussen vertegenwoordigers van alle bij legalisatie en verificatie betrokken instanties, verzoekt het ministerie van Buitenlandse Zaken de gemeenten via de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) consequent om feedback en suggesties ter verbetering van het vragenformulier. Hierop is sinds de invoering van het beleid in mei 2006 volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken geen reactie gekomen. Wel bleek na invoering van het beleid dat bij sommige gemeenten onduidelijkheid ontstond over de opzet en het gebruik van het vragenformulier. Teneinde een en ander te verduidelijken, publiceerde een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken het artikel 'Het vragenformulier bij gelegaliseerde buitenlandse akten' in 'Burgerzaken & Recht, vakblad van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken' (april/mei 2007, p. 152-153).

Mogelijke aanpassingen

De posten geven aan dat een verbetering van hun kant wat betreft het vragenformulier en de invulling daarvan moeilijk te realiseren is gezien hun beperkte taak in het legalisatiebeleid. Van hen wordt uitsluitend een controle op de bevoegde afgifte van het document verwacht. Het is niet aan hen om te oordelen of het gelegaliseerde document bruikbaar is als bron van gegevens. Twijfel aangeven over (de echtheid en inhoudelijke juistheid van) een document behoort wel tot de mogelijkheden, namelijk onder vraag 13. In de praktijk maken de posten nauwelijks gebruik van die mogelijkheid, omdat zij vermoedens die zij niet hard kunnen maken niet willen noteren. Tevens vermoeden de posten dat wanneer zij mogelijke twijfel wel zouden noteren op het vragenformulier, dit formulier door de betrokkene losgehaald zou worden van het document en Nederland daarmee niet zou bereiken. Dit vermoeden gaat overigens voorbij aan het feit dat de post volgens de instructie een kopie van het ingevulde vragenformulier aanhoudt. Een beslissende instantie in Nederland die een gelegaliseerd document krijgt aangeboden zonder het bijbehorende ingevulde vragenformulier, kan derhalve altijd contact opnemen met de Nederlandse vertegenwoordiging.

Neveneffecten van het legalisatiebeleid volgens de posten

De geïnterviewde posten is ook gevraagd wat volgens hen mogelijke neveneffecten zijn van het huidige legalisatiebeleid. Het beeld dat de posten schetsen op basis van deze vraag is het volgende.

De posten geven aan dat zij in het huidige beleid weinig mogelijkheden hebben om documenten niet te legaliseren als de legalisatieketen van het land van uitgifte in orde is. Dit geldt ook als posten vermoeden dat documenten mogelijk incorrect zijn (hetzij wat betreft de vorm, hetzij wat betreft de inhoud). De cijfers in tabel 3.4 onderbouwen dit beeld: in 2007 werd slechts 0,3 procent van de in dat jaar gelegaliseerde documenten door de posten geweigerd voor legalisatie, vanwege aantoonbare valsheid of vervalsing.

Documenten die, ook bij twijfel, door de posten worden gelegaliseerd, worden vervolgens voorgelegd in Nederland aan beslissende instanties. Drie posten geven aan dat zij vermoeden dat die instanties de legalisatie te veel waarde toekennen en ervan uitgaan dat, indien een document op een post is gelegaliseerd, dit document ook in orde is. Volgens de posten is dit onterecht en is tenminste een inhoudelijke beoordeling nog nodig om documenten op waarde te kunnen schatten. De posten geven aan dat het voor het beoordelen van documenten belangrijk is dat beslissende instanties de betekenis van legalisatie kennen en dat zij weten dat een gelegaliseerd document de inhoudelijke juistheid niet garandeert. Dit is des te meer van belang omdat de geïnterviewde posten aangeven niet te kunnen garanderen dat de documenten die zij legaliseren in orde zijn en niet vals of vervalst. De legalisatieketen van het uitgevende land biedt daarvoor volgens hen geen sluitende garantie. Vervalsing is voorts altijd mogelijk na legalisatie.

3.5 Conclusies

In deze paragraaf worden conclusies gepresenteerd aangaande de uitvoeringspraktijk van legalisatie op de posten. De paragraaf spitst zich toe op de doelstelling van legalisatie en van het vragenformulier en of deze in de praktijk worden gerealiseerd.

Legalisatie

Over de reikwijdte van de taken die onder legalisatie vallen, bestaat bij de posten geen eenduidigheid. Voor de posten is helder dat zij behoren te beoordelen of documenten bevoegd zijn afgegeven. Tevens is duidelijk dat dit niets zegt over de juistheid van de in het document vermelde rechtsfeiten. Op het vlak van de bevoegde afgifte hebben de posten concrete middelen en richtlijnen in handen: een stempel- en parafenlijst die alle posten eenduidig inzetten. Minder duidelijk wordt het als het gaat over de beoordeling van documenten op de overige uiterlijke kenmerken (verschijningsvorm) en vervalsing of valsheid. Alle posten nemen de beoordeling van de verschijningsvorm ter hand. De manier waarop dat gebeurt, is echter verschillend en gebeurt op basis van ervaring en fingerspitzengefühl. De beoordeling van de echtheid of van echtheidskenmerken gebeurt soms, namelijk alleen in geval van twijfel. Hoe de echtheid wordt beoordeeld, verschilt per post, hiervoor zijn geen standaarden. Evenmin weten de posten of - en in welke mate zij deze beoordeling wel op zich moeten nemen. Uit de beleidsstukken en besluiten blijkt dat posten overgelegde documenten naast de bevoegde afgifte ook op verschijningsvorm moeten beoordelen. Niet duidelijk wordt echter of ze ook de echtheid(skenmerken) moeten beoordelen. Op dit vlak lijkt dus sprake van een grijs gebied: de posten kunnen het naar eigen inzicht al dan niet oppakken.

Het vragenformulier

Voor de posten is duidelijk dat het doel van het vragenformulier het verschaffen van extra informatie is ten behoeve van beslissende instanties in Nederland. Om wat voor informatie het exact gaat, is minder helder voor de posten ondanks dat dit is opgenomen in overheidsbesluiten. Een mogelijke conclusie is dat de functie (het verschaffen van informatie over het document, het beoogde gebruik van het document en de betreffende persoon waarop het document betrekking heeft) in onvoldoende mate aan de posten is gecommuniceerd.

Voorts blijkt dat de waarde van het vragenformulier de posten niet geheel duidelijk is. Een oorzaak daarvan is enerzijds dat de beslissende instanties de posten hierover geen terugkoppeling geven. Voor de posten is daardoor niet helder wat beslissende instanties aan het vragenformulier hebben, wat beter of anders kan, waar de instanties wel of geen behoefte aan hebben. Anderzijds hebben de posten naar eigen zeggen onvoldoende handvatten om het formulier zodanig in te vullen dat het daadwerkelijk informatief is. Zo legt de documenthouder het formulier niet altijd zelf over, waardoor de vraag naar het beoogde gebruik van het document in Nederland bijvoorbeeld niet gesteld

kan worden. Daarnaast hebben de posten te weinig input om de vragen, met name vraag 13, zo te beantwoorden dat het daadwerkelijk informatie oplevert. Volgens de posten kunnen zij de echtheid van documenten immers niet altijd met zekerheid vaststellen en hebben zij evenmin de middelen én de taak om de inhoudelijke juistheid te beoordelen. Omdat de waarde van het vragenformulier onduidelijk blijft voor de posten, wordt het invullen ervan uitsluitend als een administratieve handeling ervaren, waaraan zo min mogelijk tijd moet worden besteed. Dit kan de invulling van het vragenformulier niet ten goede komen.

4 BEOORDELINGSPROCEDURE GEMEENTEN

Samenvatting

- I. De meeste gemeenten zijn op de hoogte van het doel van legalisatie: zij geven aan dat de legalisatie aantoont dat het document bevoegd is afgegeven, maar dat dit niets zegt over de inhoudelijke juistheid van een document.
- II. Gemeenten zijn verdeeld over de vraag of de legalisatie door de posten ook aantoont dat een document niet vals is of vervalst.
- III. Het doel van verificatie wordt door alle gemeenten gekend. Zij geven aan dat het gaat om een inhoudelijke controle van documenten.
- IV. Nagenoeg alle gemeenten controleren aangeboden gelegaliseerde en geapostilleerde documenten op echtheid en op inhoud (de erin opgenomen rechtsfeiten). Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen gelegaliseerde of geapostilleerde documenten.
- V. Het grootste deel van de gelegaliseerde of geapostilleerde documenten wordt na beoordeling door gemeenten geaccepteerd.
- VI. Gemeenten maken bij twijfel over de echtheid van een document graag gebruik van de expertise van bureau Documenten van de IND. In 2007 werden door gemeenten ruim 3300 documenten voorgelegd aan het bureau; naar schatting zeshonderd hiervan waren gelegaliseerde brondocumenten.¹ Bij hoeveel daarvan de conclusie '(mogelijk) vals, vervalst of niet bevoegd afgegeven' luidt, is niet betrouwbaar vast te stellen.
- VII. Het bijgevoegde vragenformulier heeft volgens de geïnterviewde gemeenten geen toegevoegde waarde bij de beoordeling van de juistheid van de rechtsfeiten zoals opgenomen op een document. De oorzaak ligt in de algemeenheid van de vragen; de summiere beantwoording door de posten; de onvolledige invulling en het niet standaard aanwezig zijn bij de gelegaliseerde documenten.
- VIII. In het beperkte aantal gevallen waarbij een opmerking is gemaakt door de posten bij vraag 13 ter alertering van de instanties in Nederland, leidt dat volgens de bevraagde gemeenten tot nader onderzoek en mogelijk tot verificatieonderzoek.
- IX. Verificatie wordt slechts in zeer beperkte mate ingezet. In 2006 en 2007 ging het in totaal om 154 verzoeken (90 in 2006; 64 in 2007). In die jaren zijn respectievelijk 64.505 en 64.163 documenten door posten gelegaliseerd.

¹ In het aantal van 3300 zitten ook geapostilleerde brondocumenten, brondocumenten waarvoor legalisatie niet mogelijk is, bijvoorbeeld wegens oorlogsomstandigheden, en documenten die niet gelegaliseerd worden, zoals identiteitsbewijzen en reisdocumenten. Genoemde documenten vallen buiten de scope van dit onderzoek.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan gemeenten, als beslissende instanties in Nederland die gebruikmaken van buitenlandse brondocumenten, centraal. In paragraaf 4.2 wordt daartoe eerst kort aangegeven waarvoor gemeenten de documenten gebruiken en wat volgens hen het doel van het legaliseren van de documenten is. Paragraaf 4.3 gaat in op de manier waarop gemeenten gelegaliseerde of geapostilleerde documenten die hen worden aangeboden, beoordelen. Paragraaf 4.4 beschrijft wat de toegevoegde waarde is van het vragenformulier, terwijl in paragraaf 4.5 aan de orde komt in welke gevallen gemeenten besluiten tot inhoudelijke verificatie van documenten. Het hoofdstuk sluit af met conclusies (paragraaf 4.6).

4.2 Gemeenten en het legalisatie- en verificatiebeleid

Gebruik van gelegaliseerde of geapostilleerde documenten door gemeenten

Gelegaliseerde of geapostilleerde buitenlandse brondocumenten worden door gemeenten gebruikt voor het opnemen van persoonsgegevens (rechtsfeiten) in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en voor het opmaken van akten van de burgerlijke stand. Het vaststellen van de identiteit en de invoering van de basisgegevens van een persoon geboren in het buitenland (naam, geboortedatum, nationaliteit et cetera) gebeurt op basis van een identiteitsbewijs, zoals een paspoort. Voor deze basisgegevens zijn hogere buitenlandse brondocumenten in eerste instantie niet nodig. Voor het invoeren van aanvullende gegevens, zoals gegevens over de burgerlijke staat of afstammingsgegevens, is dat wel het geval.² Anders dan bij inschrijving in de GBA is voor het aanvragen van een huwelijk of naturalisatie het overleggen van hogere buitenlandse brondocumenten wel een vereiste.

Doel legalisatie volgens gemeenten

De tien³ geïnterviewde gemeenten hebben het doel van legalisatie door de post goed voor ogen. Zij geven aan dat de legalisatie aantoont dat een document bevoegd is afgegeven in het land van uitgifte, maar dat dit niets zegt over de inhoudelijke juistheid van een document.

Gemeenten zijn echter verdeeld over de vraag of de legalisatie door de post ook aantoont dat een document echt is en niet vervalst. Volgens vier gemeenten garandeert de legalisatie de echtheid niet. Drie gemeenten gaan er daarentegen wel vanuit dat posten een document pas legaliseren nadat het is beoordeeld en echt bevonden. Twee gemeenten geven aan dat zij geen

² De wet GBA, artikel 36 lid 2 regelt dat gegevens over de burgerlijke staat, indien het feiten betreffen die zich buiten Nederland hebben voorgedaan, worden ontleend aan een van de geschriften als bedoeld onder a t/m e. Het betreft een hiërarchische opsomming van geschriften: bij het ontbreken van het geschrift bedoeld onder a kan gebruikgemaakt worden van het geschrift bedoeld onder b et cetera.

³ In een van de vier grote steden is met twee stadsdelen gesproken.

inschatting kunnen maken van hoe de posten invulling geven aan hun taak (beoordelen zij alleen de legalisatieketen/bevoegde afgifte of het hele document?). Eén gemeente vermoedt dat verschillende posten verschillend met het beoordelen van documenten omgaan.

4.3 De beoordeling van documenten

Beoordeling gelegaliseerde of geapostilleerde documenten door gemeenten

De meeste geïnterviewde gemeenten onderwerpen de aangeboden gelegaliseerde of geapostilleerde documenten aan een grondige controle. De reden daarvan is dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de invoering van juiste gegevens in de GBA en dat ambtenaren van de burgerlijke stand verantwoordelijk zijn voor de akten van de burgerlijke stand die zij opmaken en de gegevens die zij daarin opnemen. De gemeenten maken bij de beoordeling geen onderscheid tussen gelegaliseerde of geapostilleerde documenten.

De bevroegde gemeenten geven aan dat de legalisatie door de post tenminste de eerste indicatie geeft wat betreft de status van een document. Door de legalisatie van buitenlandse documenten weten gemeenten dat het document, gezien de door de post bevestigde bevoegde afgifte, in principe bruikbaar is als bron van gegevens over rechtsfeiten die zijn geschapen in het buitenland.⁴ Naast de bevoegde afgifte van het document, zijn er echter ook andere aspecten aan het document die beoordeeld moeten worden, namelijk: is het document echt en niet vervalst (dit kan beoordeeld worden op basis van echtheidskenmerken van het document); en kloppen de rechtsfeiten zoals op het document opgenomen?

Hoewel de posten bij de beoordeling van de legalisatieketen uit het gastland (de handtekening van de laatst bevoegde ambtenaar in het bijzonder) in het algemeen ook kijken of een document er uitziet zoals in dat land behoort, menen Nederlandse gemeenten dat zij er niet blind op kunnen vertrouwen dat een gelegaliseerd document daadwerkelijk in orde is. Hiervoor zijn een aantal redenen:

- niet alle documenten bevatten echtheidskenmerken, waardoor posten documenten niet altijd op echtheid kunnen beoordelen;
- de beoordeling van echtheidskenmerken van de documenten door de post gebeurt in de regel niet diepgaand en niet eenduidig (sommige posten doen dat uitgebreider dan andere posten (zie hoofdstuk 3));
- het kan zijn dat onbevoegd wijzigingen op het document worden aangebracht, nadat het door de post is gelegaliseerd en voordat het aangeboden wordt aan een gemeente;
- gemeenten gaan ervan uit dat posten alleen de bevoegde afgifte

⁴ Voor stukken afkomstig uit landen die zijn aangesloten bij het Apostilleverdrag is overeengekomen dat een eenvoudige formaliteit, namelijk het plaatsen van de apostille, de echtheid van het stuk bevestigt, zodat het stuk gebruikt kan worden in de Nederlandse rechtsorde.

beoordelen of hebben onvoldoende inzicht in hoe de posten hun legalisatietaak invullen. Zij nemen daarom 'het zekere voor het onzekere'.

De gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost verwoordt het beoordelen van gelegaliseerde documenten als volgt:

“Wij moeten documenten nog uitgebreid screenen als die bij ons binnen komen want een legalisatie zegt niets over de echtheid van een document, laat staan over de inhoud.”

De beoordeling van documenten door gemeenten omvat in het algemeen de volgende elementen die de geïnterviewde gemeenten in meer of mindere mate inzetten.

Uitvoeren eerste beoordeling

- Een eerste beoordeling of het document voldoet aan de basisvereisten: is het gelegaliseerd?; betreft het een origineel?; is het document recent afgegeven en/of gelegaliseerd?; is er niet in gerommeld? Ook wordt gekeken of het vragenformulier erbij zit.

Beoordelen echtheid documenten

- Vervolgens zetten gemeenten middelen in om de echtheid van het document vast te stellen. Zij controleren daartoe in de eerste plaats de stempels, de zegels, de legalisatie van de post of de apostille. Daarbij wordt bijvoorbeeld gebruikgemaakt van de digitale Kennisbank Burgerlijke Stand (bevat een landenlijst en informatie voor legalisatie en brondocumenten) en/of van informatie op de site van BZ. Gemeenten kijken niet alleen naar de vorm van de stempels, zegels of apostilles maar ook of de nummering klopt, of data kloppen en of de handtekening overeenkomt met de opgevoerde ondertekenaar op de post. Tevens wordt geregeld gebruikgemaakt van een loep, bijvoorbeeld om te zien of de handtekening geen kopie is. In de tweede plaats wordt gekeken welke echtheidskenmerken het overgelegde document behoort te hebben en of die inderdaad op het documentpapier aanwezig zijn. Het Documenten Informatie Systeem inzake Civiele Status (DISCS) van bureau Documenten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) biedt hiertoe een uitermate bruikbaar handvat, zeker in combinatie met een uv-lamp.

Beoordelen juistheid van de rechtsfeiten zoals opgenomen in het document

- Een derde standaardcomponent is de inhoudelijke beoordeling. Dat houdt in dat wordt gekeken of de informatie (rechtsfeiten) op het document overeenkomt met informatie die de gemeenten via andere bronnen tot hun beschikking hebben. Gemeenten vergelijken, indien meerdere documenten tegelijkertijd worden aangeboden, documenten met elkaar en kijken of de informatie daarop onderling samenhangt. Ook wordt de inhoud van een document vergeleken met de informatie op het reisdocument (paspoort) en met informatie over de betrokkene die mogelijk al eerder in de GBA is

ingevoerd. Tot slot moet de informatie op het document overeenkomen met de informatie die de betrokkene mondeling overbrengt.

Deskundigheid beoordelend ambtenaar

Bij alle stappen van de beoordelingsprocedure is de deskundigheid van de beoordelend ambtenaar een belangrijke factor. Zijn kennis en ervaring zijn in feite basisvoorwaarden om documenten goed te kunnen beoordelen. De geïnterviewde ambtenaren vermoeden dat deze deskundigheid verschilt tussen gemeenten, stadsdelen en zelfs tussen collega's van eenzelfde gemeente. Bij de ene gemeente of ambtenaar wordt een document als gevolg daarvan makkelijker geaccepteerd dan bij een andere gemeente of bij een andere ambtenaar.

Tijdstip en tijdsduur

Op welk moment documenten worden beoordeeld, verschilt per gemeente en/of per situatie. Sommige gemeenten beoordelen het document direct aan de balie; anderen nemen het document standaard in. Het komt ook voor dat er wordt gewerkt op afspraak en dat een document met de betrokkene erbij in een aparte spreekkamer wordt beoordeeld. De gekozen werkwijze hangt samen met hoe druk gemeenten het hebben, met twijfel die al dan niet ontstaat na de eerste stap in de beoordelingsprocedure of met ervaringen van gemeenten omtrent fraude uit de periode van het probleemlandenbeleid. De gemeenten zijn niet bevraagd over de tijd die het beoordelen van documenten in beslag neemt. Daarover kunnen dan ook geen precieze uitspraken worden gedaan. Het is echter aannemelijk dat afhankelijk van de intensiteit van de beoordeling (snel aan de balie of uitgebreid in de backoffice) gemeenten meer of minder tijd besteden aan de beoordeling van documenten. Ook moge duidelijk zijn dat als gemeenten twifelen aan de echtheid of juistheid van documenten en zij aanvullende stappen zetten om die twijfel te ontcrachten of bevestigen (zie hieronder), dit een extra tijdsinspanning met zich meebrengt. Twee gemeenten geven aan dat in situaties waarin documenten er goed uitzien en er niet wordt getwijfeld, een mutatie nog dezelfde dag kan plaats vinden. Bij twijfel lopen die termijnen op tot meerdere weken of zelfs maanden.

Resultaat beoordelingsprocedure

Nadat de documenten zijn beoordeeld, worden de meeste documenten in de regel geaccepteerd voor invoer in de GBA of voor het opmaken van een akte van de burgerlijke stand. In die gevallen zijn de documenten na de beoordelingsprocedure in orde bevonden en hebben de gemeenten geen twijfel over de echtheid. De documenten zien er in die gevallen conform de norm uit en ook inhoudelijk zijn geen inconsistenties gevonden.

Bij een beperkt aantal documenten houden gemeenten hun aanvankelijke twijfel wel of ontstaat die juist in de beoordelingsprocedure.

Twijfel bij gemeenten over documenten wordt veroorzaakt door twee factoren.

1. Het document zelf geeft aanleiding tot twijfel.
In dit geval ontstaat twijfel over de *echtheid* van het document of de legalisatie bijvoorbeeld omdat het niet is terug te vinden in DISCS of omdat de vorm afwijkt van hetgeen in DISCS wordt getoond. Het kan ook zijn dat (het lijkt alsof) met het document is geknoeid of dat stempels wazig zijn; dat het documentpapier vreemd is; dat verschillende inkttypes zijn gebruikt; dat er type- of spelfouten op het document staan et cetera. Het document geeft aanleiding tot twijfel over de *inhoudelijke juistheid* als de informatie op het document niet overeenkomt met andere informatie die gemeenten tot hun beschikking hebben.

2. Bij gemeenten bestaat het beeld dat in sommige landen ruimte is voor fraude; dat ambtenaren kunnen worden omgekocht; of dat documenten 'op straat' te koop zijn. In dergelijke situaties kan het bijvoorbeeld zijn dat in Nederland een keurig gelegaliseerd document wordt getoond, dat voldoet aan alle echtheidskenmerken maar inhoudelijk onjuist is. Gemeenten omschrijven het als volgt: "Wij weten dat het gebeurt, maar wij kunnen het meestal niet hard maken." Gemeenten met een relatief omvangrijke migrantenpopulatie (uit de voormalige 'probleemlanden') en/of met negatieve ervaringen op het gebied van fraude twijfelen op dit punt vaker dan andere gemeenten.

Actie bij (aanhoudende) twijfel

Bij (aanhoudende) twijfel over de echtheid of inhoudelijke juistheid van documenten nemen de geïnterviewde gemeenten de volgende aanvullende stappen op de reguliere beoordelingsprocedure.

- De beoordelend ambtenaren overleggen onderling of raadplegen tweedelijns of derdelijns collega's.
- De beoordelend ambtenaren voeren een aanvullend gesprek met de betrokkene.
- De beoordelend ambtenaren vragen aanvullend bewijsmateriaal op aan de betrokkene omtrent de rechtsfeiten die op het document staan vermeld (te denken valt aan foto's van het huwelijk als het om een huwelijksakte gaat).
- Het document wordt voor onderzoek voorgelegd aan bureau Documenten van de IND die de echtheid beoordeelt op basis van technische (papiersoort; druktechniek; et cetera) en tactische (landeninformatie) aspecten.
- In een enkel geval wordt een verzoek om verificatie gedaan omtrent de juistheid van de op het gelegaliseerde document genoteerde rechtsfeiten (zie paragraaf 4.5).

Eén van de bevroagde gemeenten geeft aan dat zij bij twijfel over een document per mail contact met de post zoekt voor aanvullende of verhelderende informatie.

Een andere bevroagde gemeente, het gaat om een deelgemeente van een van de vier grote steden, vraagt in aanvulling op bovenstaande stappen bij twijfel de verificatierapporten op uit de periode van het probleemlandenbeleid. In dit geval betreft het met name oude rapporten uit Ghana. De deelgemeente geeft aan dat de rapporten opgevraagd worden om meer grip te krijgen op de juistheid van de in de documenten opgenomen informatie. Het vaststellen van de formele echtheid van documenten is volgens de gemeente geen noemenswaardig probleem. De inzet van DISCS of bureau Documenten biedt bijvoorbeeld goede handvatten. Het vaststellen van de inhoudelijke juistheid van documenten is daarentegen wel een knelpunt. Volgens de deelgemeente levert verificatie in dit opzicht niet veel op omdat de gegevens in openbare registers niet overeen hoeven te komen met de werkelijkheid (fraude of slordigheid aan de basis). Om dit knelpunt te ondervangen, vraagt de deelgemeente nagenoeg standaard oude verificatierapporten op uit de periode van het probleemlandenbeleid. Dit kan vanzelfsprekend alleen bij documenten afkomstig uit een van de voormalige probleemlanden. Deze rapporten bevatten volgens de deelgemeente een schat aan informatie en zijn daarom zwaarwegend bij de beslissing om aangeboden documenten al dan niet te accepteren voor gebruik. Als uit het verificatierapport bijvoorbeeld blijkt dat informatie niet klopt of dat door de betrokken persoon al eerder een document ter legalisatie is voorgelegd aan de betreffende post en dat het verzoek toen is afgewezen, dan wordt het document niet zonder meer geaccepteerd door de deelgemeente. Hoe vaak gelegaliseerde documenten als gevolg van het betrekken van oude verificatierapporten wel of niet geaccepteerd worden voor gebruik, is op basis van het onderhavige onderzoek niet aan te geven.

Indien gemeenten na de aanvullende stappen geen (*aantoonbare*) redenen meer hebben om de echtheid of juistheid van het gelegaliseerde document in twijfel te trekken dan kan het worden gebruikt voor inschrijving in de GBA of het opmaken van een akte van de burgerlijke stand. Documenten die aantoonbaar vals of onjuist zijn, worden niet geaccepteerd. De betrokkene kan in die gevallen in bezwaar en in beroep gaan.

Hoe vaak twijfelen gemeenten aan de echtheid van documenten?

Het verschilt per gemeente hoe vaak getwijfeld wordt aan de echtheid van documenten. Drie gemeenten geven aan regelmatig te twijfelen. Drie andere gemeenten twijfelen daarentegen vrijwel nooit. Eveneens drie gemeenten geven aan dat twijfel voorkomt, maar bij een minderheid van de overgelegde documenten. De mate van twijfel hangt samen met het beeld dat gemeenten hebben van de intensiteit waarmee de posten documenten beoordelen. De gemeenten die denken dat de posten documenten uitsluitend legaliseren maar verder niet op uiterlijke kenmerken of echtheid beoordelen, twijfelen vaker dan gemeenten die aannemen dat de posten de documenten gedegen en volledig controleren.

Twijfel door gemeenten over documenten wordt niet (structureel of eenduidig) geregistreerd of bijgehouden in registraties of dossiers. Gemeenten registreren hun twijfel niet in registraties of dossiers. De dossieranalyse levert dus geen aanvullende informatie op over hoe vaak gemeenten twijfelen.

Uitkomsten nader onderzoek bij twijfel

Het aantal verzoeken dat gemeenten aan bureau Documenten van de IND doen om documenten nader te onderzoeken, geeft een indicatie van de mate waarin twijfel voorkomt bij gemeenten. Hoewel bureau Documenten alleen naar de *echtheid* van documenten kijkt (dus niet naar de inhoud), blijken gemeenten deze route ook te gebruiken bij twijfels over de inhoud van een document. De redenering daarbij is dat wanneer kan worden aangetoond dat een document niet echt is, een verificatieonderzoek mogelijk niet meer nodig is. Andersom geldt de redenering: als een document echt blijkt, is de kans kleiner dat er aan de inhoud iets niet klopt.

Uit de registraties van bureau Documenten blijkt dat gemeenten in 2007 ruim 3300 documenten hebben opgestuurd met het verzoek om de echtheid vast te stellen. In naar schatting 600 gevallen ging het om brondocumenten uit landen waar legalisatie verplicht is (zie voor de berekening van dit aantal bijlage 6).

Van het totale aantal documenten dat het bureau in 2007 onderzocht voor verschillende instanties (circa 7000) werd in ruim 900 gevallen geconstateerd dat het (mogelijk) ging om een vals of vervalst document, of dat het (mogelijk) niet door de daartoe bevoegde instanties was afgegeven (13%). Het is op grond van de beschikbare gegevens niet mogelijk om een betrouwbare schatting te geven van het aantal door gemeenten voorgelegde, gelegaliseerde brondocumenten dat dit oordeel kreeg.

Wat gemeenten vervolgens doen met de conclusie '(mogelijk) niet echt', is niet centraal geregistreerd. Een van de onderzoeksgemeenten heeft dit wel vastgelegd. Uit deze administratie blijkt het zelden voor te komen dat documenten worden geweigerd naar aanleiding van echtheidsonderzoek (zie bijlage 6). Bij niet-gelegaliseerde documenten (uit Irak en Afghanistan) komt dit vaker voor dan bij gelegaliseerde documenten.

4.4 Het vragenformulier

Functie van het vragenformulier

Zoals in de voorgaande hoofdstukken al duidelijk werd, is het vragenformulier in het legalisatie- en verificatiebeleid een nieuw instrument, dat wereldwijd door de posten wordt ingevuld bij legalisatieaanvragen en wanneer bij MVV-aanvragen buitenlandse documenten worden overgelegd die zijn voorzien van een apostille.

Is het vragenformulier altijd bijgevoegd en ingevuld?

Het overkoepelende beeld op basis van de interviews met gemeenten is dat het vragenformulier niet altijd maar wel in de meeste gevallen is bijgevoegd bij gelegaliseerde documenten die aan gemeenten worden voorgelegd.

Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat het formulier 'acht van de tien keer' is bijgevoegd of in 'negentig procent van de gevallen'. Volgens een aantal gemeenten kwam het daarbij vlak na de invoering van het nieuwe legalisatie- en verificatiebeleid vaker voor dat formulieren niet bij het document aanwezig waren. Uit de dossieranalyse blijkt eveneens dat vragenformulieren niet altijd zijn bijgevoegd: van de 32 a-select getrokken dossiers waren bij 22 dossiers geen vragenformulier bijgevoegd waarvan tien keer zonder geldige reden.

Gemeenten weten niet precies wat de redenen zijn van het feit dat vragenformulieren niet altijd zijn bijgevoegd. Maar zij vermoeden dat het een combinatie van de volgende factoren is:

- het vragenformulier wordt niet meegegeven door de post (dit speelde vooral vlak na de invoering van het nieuwe beleid);
- het formulier raakt onderweg kwijt (bijvoorbeeld omdat het los of met een paperclip aan het document wordt bevestigd);
- het formulier wordt bewust van het document verwijderd door de betrokkene (bijvoorbeeld omdat het onwelgevallige informatie bevat).

Een groter probleem wat betreft de geïnterviewde gemeenten is de korte of onvolledige beantwoording van de vragen op het formulier, waardoor de informatieve waarde ervan beperkt blijft. In het bijzonder wordt vraag 13 genoemd.⁵ Omdat deze vraag in de regel weinig informatief is beantwoord, gaat de signalerende waarde ervan verloren. Het tweede deel van het vragenformulier (de 'persoonsvragen') dat door de documenthouder moet worden ingevuld, is in de regel helemaal niet ingevuld.

De indicatieve resultaten van de dossieranalyse bevestigen dit beeld:

- Van alle bijgevoegde vragenformulieren in de dossiers (tien formulieren) waren bij de meerderheid (zes formulieren) de persoonsvragen niet beantwoord door de documenthouder.
- In één geval was de vraag over het doel van het overleggen van het document in Nederland (vraag 4) niet ingevuld door de betreffende post.
- Van de tien bijgevoegde vragenformulieren was bij drie formulieren een opmerking gemaakt bij vraag 13: in twee gevallen werd vermeld dat het document was aangeboden door een referent. In het laatste geval werd bij vraag 13 opgemerkt dat een vertaling van het document was bijgevoegd. Dit zijn geen noties die tot nadere verificatie leiden.

Actie bij niet-bijgevoegde of onvolledig ingevulde vragenformulieren

De meeste gemeenten (zeven) geven aan dat zij geen actie ondernemen indien het vragenformulier niet is bijgevoegd bij het gelegaliseerde document. Vier gemeenten ondernemen wel actie: zij vragen het formulier op bij de

⁵ Vraag 13 luidt: 'Geeft de akte aanleiding tot opmerkingen? Zo ja, welke?'

houder van het document. Van deze vier gemeenten geven er drie aan (Den Bosch, Roermond, Heerlen) dat zij het document niet accepteren als het vragenformulier niet alsnog kan worden overhandigd.

Bij onvolledig ingevulde vragenformulieren wordt nagenoeg geen enkele actie ondernomen. Twee gemeenten vormen daarop een uitzondering. Deze gemeenten geven aan dat zij het onbeantwoorde tweede deel van het vragenformulier (de persoonsvragen) ondervangen door de inzet van een zelf ontwikkelde vragenlijst. De vragenlijst van de ene gemeente kan worden gebruikt als een huwelijksakte wordt overgelegd en de vragenlijst van de andere gemeente als het om een geboorteakte gaat (in ieder geval één van de gemeenten maakt ook gebruik van de vragenlijst van de andere gemeente). Deze lijsten leveren volgens beide gemeenten meer informatie op dan het vragenformulier van de posten. Het verschil tussen de vragenformulieren van de gemeenten en van de posten is ook aanzienlijk. Naast het feit dat de lijsten van de gemeenten dieper ingaan op specifieke situaties (huwelijk; geboorte) bestaan zij uit open vragen in plaats van (half)gesloten vragen. In de vragenlijsten zoals opgesteld door de gemeenten wordt meer 'doorgevraagd' waardoor de documenthouder meer en uitgebreider informatie moet geven over zichzelf, zijn achtergrond en zijn directe familie. In bijlage 4 zijn de vragenlijsten zoals ontwikkeld door de twee gemeenten opgenomen. Een derde gemeente (Heerlen) geeft aan dat zij ontbrekende antwoorden op de persoonsvragen van het vragenformulier van de post alsnog door de betrokkene laat invullen.

De waarde van het vragenformulier

De overkoepelende reden dat de meeste gemeenten geen actie ondernemen op ontbrekende of onvolledig ingevulde vragenformulieren, is dat zij het formulier niet functioneel vinden en het volgens hen geen signalerende functie heeft. Hier liggen de volgende aspecten aan ten grondslag.

- De opzet van het vragenformulier: de gestelde vragen zijn algemeen en het merendeel van de antwoorden op het formulier bestaat uit zaken die beslissende instanties zelf af kunnen leiden van het document.
- Het gebruik van het vragenformulier: de vragenformulieren worden niet systematisch ingevuld; de antwoorden zijn weinig inhoudelijk en vooral kort en algemeen verwoord.
- Het werkproces rond het vragenformulier: de vragenformulieren komen niet altijd bij gemeenten aan; betrokkenen vullen het deel met persoonsgegevens niet in en de antwoorden op de persoonsvragen van de betrokkene zijn voor gemeenten niet controleerbaar.

Opgemerkt kan worden dat leermiddelen over legalisatie en verificatie zoals opgenomen in de NVVB-kennisloods niet tot meer helderheid leidt over - en waardering voor het vragenformulier bij gemeenten, ondanks het feit dat gemeenten van die kennisloods gebruikmaken. Hetzelfde geldt voor het artikel 'Het vragenformulier bij gelegaliseerde buitenlandse akten' gepubliceerd in 'Burgerzaken & Recht – vakblad van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken' (april/mei 2007, p. 152-153). Ook dit artikel, dat is opgesteld

door het ministerie van Buitenlandse Zaken op verzoek van de NVVB omdat bij gemeenten niet duidelijk was waartoe het vragenformulier dient, lijkt dit aspect niet op te lossen.

De enige waarde die gemeenten het vragenformulier toekennen, is dat een bijgevoegd formulier een extra indicatie is dat de documenthouder daadwerkelijk bij de post is geweest om zijn document te laten legaliseren. Dit vergroot volgens het gevoel van de gemeenten de betrouwbaarheid van de legalisatie.

Leidt het ingevulde vragenformulier wel eens tot twijfel over het document en tot een verificatieonderzoek?

Door de beperkte signalerende waarde die gemeenten aan het vragenformulier toekennen, is het formulier in de regel zelden de oorzaak van gerezen twijfel over een document. Als gevolg daarvan leidt het formulier ook nauwelijks tot het indienen van een verificatieverzoek. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt wel dat in het beperkte aantal gevallen dat verificatie is aangevraagd (zie paragraaf 4.5) bij vraag 13 een signalerende opmerking door de post is gemaakt. Dat kan betekenen dat als vraag 13 wordt ingevuld door de posten, dit ook leidt tot aanvullend onderzoek door gemeenten.

Mogelijke aanpassingen

Zes van de elf gemeenten geven suggesties voor aanpassingen aan het vragenformulier, waardoor mogelijk wordt bereikt dat het formulier beter wordt ingevuld, het Nederland met een grotere zekerheid bereikt, het een grotere inhoudelijke waarde krijgt en een grotere betrouwbaarheid.

- Zorg dragen dat het formulier Nederland bereikt: het vragenformulier degelijk aan het document bevestigen.
- Zorg dragen dat het structureel wordt ingevuld: zowel de documentvragen als de persoonsvragen laten invullen door de post op basis van het document en op basis van een interview met de betrokkene.
- Zorg dragen voor een grotere inhoudelijke waarde: vraag 13, of een ander inhoudelijk indicatieveld, structureel en onderbouwd invullen; de vragen beantwoorden op basis van een (uitgebreid) interview met de betrokkene, eventueel op basis van meer inhoudelijke vragen.
- De betrouwbaarheid en waarde vergroten: de naam van de consulaire medewerker die de vragen beantwoordt op het formulier noteren (hierdoor kan ook makkelijker contact gezocht worden met de post voor aanvullende vragen); altijd op het formulier aangeven door wie het document is aangeboden: door de betrokkene of door een referent.

Neveneffecten van het legalisatiebeleid volgens gemeenten

De geïnterviewde gemeenten noemen zowel positieve als negatieve neveneffecten van het huidige legalisatiebeleid. Negatieve effecten volgens de gemeenten zijn dat mogelijk meer valse documenten in Nederland worden aangeboden of documenten waarvan de rechtsfeiten onjuist zijn. Voorts is het volgens gemeenten voor documenthouders niet helder waarom hun

gelegaliseerde document in Nederland opnieuw wordt bekeken en zelfs mogelijk wordt afgewezen. De documenthouders gaan ervan uit dat hun gelegaliseerde document reeds in orde is bevonden door de post in het land van uitgifte. Daarnaast noemt een gemeente dat de tijdsduur in Nederland voor het beoordelen van documenten is toegenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval als documenten naar bureau Documenten worden gestuurd ter controle van de echtheid. Twee gemeenten benoemen dat gemeenten zelf geen eenduidige werkwijze hebben bij de beoordeling van gelegaliseerde documenten. Sommige gemeenten nemen het uitgebreid ter hand, terwijl andere erop vertrouwen dat de posten die beoordeling in voldoende mate op zich hebben genomen. Zelfs binnen gemeenten is er verschil in werkwijze en secuurheid. Als gevolg daarvan 'shoppen' documenthouders tussen gemeenten of tussen gemeenteambtenaren in de hoop dat hun document zo min mogelijk streng wordt beoordeeld.

Positieve neveneffecten van het legalisatiebeleid zijn volgens gemeenten dat door de opheffing van het 'probleemlandenbeleid' documenten uit alle landen hetzelfde worden behandeld en beoordeeld. Dit geldt zowel voor de beoordeling door de posten als door gemeenten zelf. Daarnaast geven gemeenten aan dat een bijgevoegd vragenformulier voor hen een extra indicatie is dat documenthouders daadwerkelijk bij een post zijn geweest om hun documenten te laten legaliseren. Dit verkleint voor het gevoel van de gemeenten de kans dat de legalisatie vals is (een soort dubbele check).

4.5 Inzetten van verificatie

Doel volgens gemeenten en aantallen verificatieverzoeken

Het doel van verificatie wordt door alle gemeenten gekend. In de woorden van de geïnterviewde gemeenten behelst verificatie een controle van de inhoudelijke juistheid van een gelegaliseerd/geapostilleerd document.

Uit managementinformatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat Nederlandse gemeenten in 2006 en 2007 in totaal 154 verificatieverzoeken hebben gedaan (90 in 2006; 64 in 2007). Uit deze cijfers, maar ook uit de interviews met gemeenten, blijkt dat verificatieonderzoeken nauwelijks worden aangevraagd. Van de elf bevraagde gemeenten geven zeven gemeenten aan dat *nauwelijks* verificatie wordt aangevraagd. Vier gemeenten zeggen *nooit* verificatie aan te vragen. Eén van hen is een deelgemeente van één van de vier grote steden. Bij twijfel over een document koppelt de deelgemeente dit terug aan de centrale stad die, mocht de twijfel aanhouden, verificatie in kan zetten.

Criteria om gelegaliseerde/geapostilleerde documenten al dan niet te laten verifiëren

Bij de overweging om verificatie al dan niet in te zetten, nemen de geïnterviewde gemeenten de volgende drie aspecten mee.

- Bestaat er twijfel over de juistheid van de in het document opgenomen rechtsfeiten en wat zijn de verwachtingen omtrent de aantoonbaarheid van die twijfel?
- Wat zijn de gevolgen van het mogelijk opnemen van onjuiste informatie in de GBA en van het mogelijk opnemen van onjuiste gegevens in akten van de burgerlijke stand?
- Wat zal een verificatieonderzoek opleveren; hoe groot is de kans dat het resultaat bruikbaar is en staat dit in verhouding tot de kosten (inspanning, tijd en geld)?

De combinatie van deze overwegingen resulteert, zoals blijkt, vrijwel altijd in de beslissing om verificatie *niet* in te zetten. Meer concreet noemen de gemeenten de volgende redenen om verificatie niet in te zetten.

- Er is geen aanleiding voor verificatie, omdat er geen twijfel is over het document of omdat die twijfel door de andere beoordelingsinstrumenten is weggenomen. Als onderzoek door bureau Documenten uitwijst dat een document 'hoogstwaarschijnlijk niet echt' is (of een hogere gradatie), wordt geen verificatie uitgevoerd. Het verifiëren van valse documenten is immers weinig zinvol; de betreffende documenten kunnen op basis van de valsheid worden afgewezen.
- Verificatie is niet goed uitvoerbaar en wordt om pragmatische redenen niet ingezet. Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten geen grip op de procedure hebben (het wordt ver van huis uitgevoerd en DPV/DF en de post zijn tussenschakels). Bovendien brengt het een aanzienlijke administratieve belasting met zich mee. Niet zozeer door de aanvraagvereisten en het mogelijke rappelleren aan DPV/DF, maar vooral door het feit dat aan de betrokkene vaak meerdere opschortingsbrieven moeten worden gestuurd, omdat verificatie in de regel niet binnen de termijn van zes weken van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan worden uitgevoerd.
- De resultaten nodigen niet uit om verificatie (nogmaals) aan te vragen. Gemeenten hebben ervaren of vermoeden, bijvoorbeeld door signalen van collega-gemeenten, dat een registerraadpleging niet veel informatie oplevert aanvullend op de kennis die zij al hebben. Bovendien is het vooraf lang niet zeker, zo is het idee van gemeenten, dat de weigering een document te accepteren op grond van de uitkomsten van verificatie standhoudt bij de rechter, indien het tot een procedure komt.
- De kosten die verbonden zijn aan een verificatieonderzoek en die door gemeenten moeten worden betaald, werken remmend. Hoewel alle geïnterviewde gemeenten aangeven dat dit aspect niet doorslaggevend is, menen zij wel dat het meespeelt en dat het hoort in de opsomming van overwegingen om geen verificatie in te zetten. Zeker in combinatie met het idee dat de opbrengsten van verificatie gering zijn, gaan de kosten zwaarder wegen. Hierbij kan worden opgemerkt dat het agentschap

Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BPR/BZK) in 2006 een tijdelijke voorziening van € 100.000,- trof waarop gemeenten die een verificatieverzoek wilden laten uitvoeren een beroep konden doen. De gemeenten maakten in beperkte mate gebruik van deze mogelijkheid. Het bedrag werd niet volledig gebruikt.

- Tot slot leiden bovenstaande punten tot een vicieuze cirkel: verificatie wordt nauwelijks ingezet waardoor gemeenten niet bekend raken met het proces en als gevolg daarvan verificatie niet vanzelfsprekend inzetten. In de dagelijkse praktijk blijkt verificatie in feite nauwelijks als optie te leven.

Opstarten verificatie

Indien verificatie plaatsvindt, beslist de beoordelend ambtenaar daar in de regel toe. Bij twee gemeenten (Utrecht en Den Bosch) vindt voorafgaand overleg met een intern juridisch medewerker plaats. De beoordelend ambtenaar sluit het voorstel voor verificatie kort met de leidinggevende van de afdeling die in feite altijd vertrouwt op de inhoudelijke beoordeling van zijn medewerker en akkoord gaat met het verzoek. De beoordelend ambtenaar formuleert de onderzoeksvragen en richt het verificatieverzoek met een begeleidend schrijven aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, afdeling Documentenverkeer en Fraudebestrijding (DPV/DF). Deze stuurt een ontvangstbevestiging aan de beoordelend ambtenaar inclusief de voorwaarden voor de start van het onderzoek zoals het overmaken van de kosten van het onderzoek aan de betreffende post. Nadat is betaald, start het onderzoek. Gedurende het onderzoek kan de beoordelend ambtenaar rappelleren via DPV/DF. Het onderzoeksresultaat wordt via DPV/DF teruggekoppeld aan de gemeenten.

4.6 Conclusies

Legalisatie

De voornaamste conclusie wat betreft de beoordeling van gelegaliseerde documenten door gemeenten is dat als een document hen voorgelegd wordt, gemeenten in feite niet precies weten wat de waarde van de legalisatie is. Sommige gemeenten gaan ervan uit dat de legalisatie de echtheid van een document garandeert en dat zij alleen de rechtsfeiten zoals opgenomen in het document nog moeten beoordelen. Andere gemeenten geven aan dat de legalisatie de echtheid van een document noch wat betreft vorm noch wat betreft inhoud aantoont. Het resultaat van dit verschil in opvatting is dat gemeenten de beoordeling van gelegaliseerde documenten verschillend ter hand nemen variërend van beperkt tot uitgebreid. Dat voor gemeenten niet geheel duidelijk is wat posten doen en wat een legalisatie betekent voor de eigen beoordeling van die documenten, is in lijn met wat daadwerkelijk gebeurt op de posten. Buiten het beoordelen van stempels en handtekeningen van laatst bevoegde ambtenaren, geschiedt de verdere beoordeling door de

posten van documenten niet eenduidig, omdat de posten niet helemaal scherp voor ogen hebben waar hun taken eindigen. Vervalsing kan in beginsel altijd plaatsvinden na legalisatie. Gemeenten die het zekere voor het onzekere nemen en de beoordeling van gelegaliseerde documenten uitgebreid ter hand nemen, lijken wat dat betreft geen ongelijk te hebben.

Door de boven beschreven situatie is het uiteindelijke resultaat dat in de keten van de beoordeling van documenten soms gaten vallen (namelijk wanneer zowel posten als gemeenten hun beoordelingstaken beperkt interpreteren) en dat soms sprake is van overlap (namelijk wanneer zowel posten als gemeenten hun beoordelingstaken ruim interpreteren).

Vragenformulier

Bij de huidige opzet en het huidige gebruik heeft het vragenformulier voor gemeenten geen toegevoegde waarde. De oorzaak daarvan is dat formulieren niet consequent bij gelegaliseerde documenten zijn gevoegd. Als het formulier wel is bijgevoegd is het weinig informatief of niet volledig ingevuld. Het eindresultaat is dat vragenformulieren niet meespelen in de beslissing om documenten al dan niet nader te onderzoeken of te laten verifiëren.

Verificatie

Het inzetten van verificatie lijkt voor gemeenten geen aantrekkelijke optie. Geen enkele bevraagde gemeente zet verificatie in als middel om inzicht te krijgen in de juistheid van in documenten opgenomen rechtsfeiten en ook de overige Nederlandse gemeenten zetten verificatie niet (geregeld) in, blijkt uit cijfers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De voornaamste reden dat gemeenten niet overgaan tot verificatie is dat zij onvoldoende grip hebben op het verificatieproces: het speelt zich ver buiten Nederland af; onderzoekstermijnen duren lang; de uitkomsten zijn ongewis en er wordt getwijfeld of een registerraadpleging wel voldoende uitsluitel geeft. Het wordt kortom geassocieerd met een extra administratieve belasting en extra kosten voor een onbekend en onzeker resultaat. Als gevolg daarvan hebben gemeenten de voorkeur voor een beoordelingsproces waar ze zelf meer grip op hebben. Opvallend hierbij is dat gemeenten door een uitgebreide check op de vorm en de echtheid van documenten (de inzet van DISCS, een loep of uv-lamp; documenten voorleggen aan bureau Documenten) hun twijfel over de inhoud trachten te ondervangen. De (onbewuste) aanname hierbij is dat hoe groter de betrouwbaarheid van de echtheid van het document is, hoe kleiner de kans dat de daarin opgenomen rechtsfeiten onjuist zijn.

5 BEOORDELINGSPROCEDURE IND

Samenvatting

- I. Alle bevroagde IND-units kennen het doel van legalisatie. Zij geven aan dat de legalisatie laat zien dat een document bevoegd is afgegeven terwijl het niet betekent dat het document naar inhoud juist is.
- II. Twee van de drie onderzochte units/unit-onderdelen gaan er bovendien in het geval van legalisatie vanuit dat het document echt is en niet vals.
- III. Alle betrokken units kennen het doel van verificatie: een controle of de in het gelegaliseerde of geapostilleerde document genoemde informatie juist is.
- IV. De units hebben geen kennis en/of tools om documenten op echtheid te beoordelen. Dit is in hun ogen de taak van de posten of het wordt overgelaten aan de expert op dit gebied: bureau Documenten.
- V. Inhoudelijk wordt wel een beoordeling gemaakt. Deze beoordeling vindt echter plaats op dossierniveau en niet op documentniveau.
- VI. In 2007 stuurden de IND-units die vallen onder het reguliere proces en de unit Naturalisatie samen ruim zeshonderd documenten voor nader onderzoek naar bureau Documenten; naar schatting 116 hiervan waren gelegaliseerde brondocumenten.¹ Bij hoeveel daarvan de conclusie '(mogelijk) vals, vervalst of niet bevoegd afgegeven' luidt, is niet betrouwbaar vast te stellen.
- VII. In 2007 stuurde het BAA-team van de IND 454 gelegaliseerde documenten voor nader onderzoek naar bureau Documenten. Elf daarvan (2,4%) bleken vals.
- VIII. Bij twijfel over een document wordt vaker contact gezocht met de posten dan gemeenten dat doen.
- IX. In principe stellen de units als vereiste dat het vragenformulier bij het gelegaliseerde document is gevoegd. Als het ontbreekt, wordt de aanvrager de kans geboden het alsnog te overhandigen (het zogenoemde herstelverzuim).
- X. De units ervaren geen toegevoegde waarde van het vragenformulier. De voornaamste reden daarvan is de summiere en weinig informatieve beantwoording ervan.
- XI. Dossieronderzoek leert dat in gevallen waarin verificatie wordt opgestart vaak een signalerende opmerking is gemaakt op het vragenformulier. Dat betekent dat het vragenformulier mogelijk waardevol is, als het goed wordt ingevuld.
- XII. Verificatie wordt slechts in zeer beperkte mate ingezet. In 2006 en 2007 gaat het in totaal om 111 verzoeken (80 in 2006; 31 in 2007). De unit-onderdelen 'nationaliteitsvraagstukken' en 'fraude' nemen hierbij het

¹ In het aantal van zeshonderd zitten ook geapostilleerde brondocumenten, brondocumenten waarvoor legalisatie niet mogelijk is en documenten die niet gelegaliseerd worden, zoals identiteitsbewijzen en reisdocumenten. Genoemde documenten vallen buiten de scope van dit onderzoek.

grootste aandeel voor hun rekening. In 2006 en 2007 zijn respectievelijk 64.505 en 64.163 documenten door posten gelegaliseerd.

5.1 Inleiding

Naast Nederlandse gemeenten maakt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als beslissende instantie gebruik van gelegaliseerde of geapostilleerde buitenlandse brondocumenten. In dit hoofdstuk wordt duidelijk op welke manier dat gebeurt en hoe de IND in dat kader het ondersteunende legalisatie- en verificatiebeleid beoordeelt. In paragraaf 5.2 worden de onderzochte IND-units beschreven die met gelegaliseerde of geapostilleerde documenten werken. In paragraaf 5.3 komt de beoordelingsprocedure van de documenten door deze units aan de orde. Paragraaf 5.4 gaat in op de toegevoegde waarde van het vragenformulier. Paragraaf 5.5 beschrijft in welke gevallen de units overgaan tot inhoudelijke verificatie. In paragraaf 5.6 worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd.

5.2 De IND en het legalisatie- en verificatiebeleid

Gebruik van gelegaliseerde of geapostilleerde documenten door de IND

De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. De IND is een procesgestuurde organisatie. Er zijn vijf processen, te weten: Asiel, Naturalisatie, Regulier, Procesvertegenwoordiging en Voorbereiding Terugkeer. Met name de processen Regulier en Naturalisatie hebben bij hun werkzaamheden te maken met legalisatie en verificatie. Binnen het proces Regulier hebben de units die de aanvragen voor een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) behandelen hiermee veel te maken. Binnen het proces Naturalisatie heeft de unit Nationaliteit en Naturalisatie hiermee veel te maken.

- *Proces Regulier, MVV-procedure*

Het proces Regulier behandelt aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen voor bijvoorbeeld gezinshereniging, gezinsvorming, studie of arbeid in Nederland. Bij een verblijf langer dan drie maanden moet een vreemdeling daartoe doorgaans eerst een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) aanvragen.² De MVV-procedure kan direct starten met een *aanvraag* (MVV-aanvraag) of eerst met een verzoek om *advies* (MVV-advies). In de meeste gevallen wordt eerst om een *MVV-advies* verzocht over het verlenen van een MVV bij de IND, terwijl een minderheid van de verzoeken direct een *aanvraag* betreft bij de diplomatieke post.

² Zie voor de categorieën vreemdelingen die zijn vrijgesteld van de MVV-vereiste artikel 17 Vw en artikel 3.71 Vb.

De units in het reguliere proces en de diplomatieke posten in het buitenland werken samen bij het beoordelen van een MVV-verzoek. De minister van Buitenlandse Zaken is bevoegd om een MVV te verlenen. Kenmerkend voor de MVV-procedure is dat de posten de vereiste gegevens en bescheiden van de vreemdeling beoordelen, waaronder de buitenlandse brondocumenten. De units in het reguliere proces beoordelen de vereiste gegevens en bescheiden van de referent in Nederland. De instanties wisselen hun bevindingen uit via het Elektronische Berichten Verkeer (EBV). Indien zowel de IND als de post concluderen dat wordt voldaan aan de toelatingsvoorwaarden voor verblijf, dan kan de MVV worden verstrekt op de betreffende post. De voornaamste verschillen tussen een MVV-advies en een MVV-aanvraag zijn de volgende.

- Het verzoek om *advies* start in Nederland op aanvraag van de referent; een *MVV-aanvraag* start in het land van herkomst op aanvraag van de vreemdeling.
- Bij een *advies* worden eerst de gegevens van de referent beoordeeld en, indien het advies resulteert in een *aanvraag*, daarna de gegevens van de vreemdeling; bij een *aanvraag* worden eerst de gegevens van de vreemdeling beoordeeld.
- Voor een *advies* zijn geen leges verschuldigd. Voor een *aanvraag* wel.
- Tegen een negatief *advies* omtrent afgifte van een MVV staan geen rechtsmiddelen open; tegen een negatieve beslissing op de *MVV-aanvraag* staan wel rechtsmiddelen open.
- Bij een *MVV-advies* krijgt de IND de gelegaliseerde/geapostilleerde documenten van de vreemdeling en het vragenformulier in kopie aangeleverd door de referent;³ bij een *aanvraag* krijgt de IND uitsluitend de bevestiging van de post dat de buitenlandse brondocumenten al dan niet in orde zijn bevonden. De documenten noch een kopie hiervan komen in handen van de IND.
- Na een positief advies dient een aanvraag te worden ingediend, alvorens de MVV kan worden verleend.

- *Proces Naturalisatie, unit Nationaliteit en Naturalisatie*

De unit Nationaliteit en Naturalisatie bestaat uit drie teams die alle te maken hebben met de uitvoering van het legalisatie- en verificatiebeleid:

- Het 'BAA-team' behandelt naturalisatieverzoeken die in het buitenland of de Nederlandse Antillen en Aruba worden ingediend.
- Het 'NTV-team' houdt zich bezig met nationaliteitsvraagstukken.
- Het fraudeteam onderzoekt tot slot vermeende (identiteits-)fraude en trekt zo nodig het Nederlanderschap in.

Het BAA-team beoordeelt documenten en dossiers van personen die zich vanuit het buitenland of de Nederlandse Antillen en Aruba willen laten naturaliseren. De meerderheid van de aanvragen betreft verzoeken vanuit de

³ Indien het een document betreft afkomstig uit een apostilleland, is een kopie van het vragenformulier niet bijgevoegd.

Nederlandse Antillen en Aruba. Die aanvragen ontvangt het BAA-team via haar ketenpartners op de Boven- en Benedenwindse Eilanden. Het betreft vooral aanvragen van personen afkomstig uit Colombia, de Dominicaanse Republiek of Haïti die op de Nederlandse Antillen of Aruba wonen of werken. De genoemde drie landen worden door het BAA-team benaderd als 'aandachtslanden', aangezien de ervaring is dat relatief veel valse documenten worden overgelegd. De aanvragen vanuit het buitenland verlopen via het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het NTV-team beoordeelt gelegaliseerde documenten en zet zo nodig verificatie in ter vaststelling of iemand daadwerkelijk Nederlander is. Vraagstukken omtrent de nationaliteit spelen bijvoorbeeld als een persoon in het verleden Nederlander is geweest maar dat op enige tijd heeft verloren (bijvoorbeeld omdat die persoon vrijwillig een vreemde nationaliteit heeft verkregen). Nationaliteitsvraagstukken spelen ook bij erkenning of adoptie van buitenlandse kinderen door Nederlanders. De vraag die dan speelt is: is het kind door de erkenning of adoptie Nederlander geworden? Dit zal onderbouwd moeten worden door het overleggen van ten minste een gelegaliseerde geboorteakte en een erkennings- of adoptieakte.

Het fraudeteam heeft in tegenstelling tot het BAA-team en het NTV-team niet met het beoordelen van gelegaliseerde of geapostilleerde documenten te maken, maar met het opsporen van fraude. Om die reden blijft het fraudeteam buiten beschouwing van dit hoofdstuk. Het team zet wel verificatie in als achteraf het vermoeden ontstaat dat een persoon mogelijk heeft gefraudeerd bij het verkrijgen van het Nederlanderschap. Deze vermoedens ontstaan door toeval, zoals een verspreking of een klikbrief. Registerraadpleging en veldonderzoek⁴ zijn bij het opsporingsonderzoek relevante instrumenten.

Doel en praktijk van legalisatie volgens de units in het reguliere proces en de unit Nationaliteit en Naturalisatie

De geïnterviewde respondenten van de IND hebben het doel van legalisatie goed voor ogen. Zij geven allen aan dat de legalisatie laat zien dat een document bevoegd is afgegeven, terwijl het niet betekent dat het document naar inhoud juist is.

De units in het reguliere proces en het BAA-team menen voorts dat de echtheid van het document door de legalisatie wordt aangetoond. Het NTV-team gaat er daarentegen van uit dat posten zich strikt houden aan het legaliseren van de handtekening van de laatst bevoegde ambtenaar en dat de echtheid van het document daarmee niet wordt aangetoond. Het fraudeteam is niet bij het legalisatiebeleid betrokken.

⁴ In het verificatiebeleid van buitenlandse documenten wordt geen veldonderzoek uitgevoerd. Alleen indien de verificatieverzoeken lopen via de afdeling DPV/AM (Asiel en Migratie) is veldonderzoek mogelijk (zie paragraaf 5.4).

5.3 De beoordeling van documenten

De beoordeling van gelegaliseerde of geapostilleerde documenten door de bevroagde IND-units verloopt substantieel anders dan bij gemeenten. Ook verschilt de beoordeling tussen de verschillende IND-units. In het onderstaande wordt dit beschreven.

5.3.1 Proces Regulier

De units in het reguliere proces beoordelen buitenlandse gelegaliseerde of geapostilleerde brondocumenten niet tot nauwelijks op echtheid. Dit is conform de werkprocedure aangaande de behandeling van MVV-aanvragen waaruit blijkt dat de beoordeling van de echtheid van buitenlandse brondocumenten de taak van de posten is.⁵ Vandaar ook dat documenten uitsluitend in kopie (MVV-advies) of zelfs helemaal niet (MVV-aanvraag) worden bijgevoegd. Wat de units wel doen:

- Controleren of een kopie van het gelegaliseerde of geapostilleerde document is overgelegd (dit geldt alleen indien het een MVV-advies betreft) en eventueel herstelverzuim bieden als dit ontbreekt.
- Controleren of een kopie van het vragenformulier is bijgevoegd (dit geldt alleen indien het een MVV-advies betreft en voor *gelegaliseerde* documenten)⁶ en eventueel herstelverzuim bieden (hoe vaak het nodig is om herstelverzuim te bieden vanwege een ontbrekend vragenformulier is niet bekend bij de IND).
- Het gelegaliseerde of geapostilleerde document inhoudelijk beoordelen door het te vergelijken met de overige informatie in het dossier.

Uit de Vreemdelingencirculaire onder B1/1.1.1 (aanvraagprocedure MVV) en onder B1/1.1.2 (verzoek om MVV-advies) blijkt dat de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging beziet of de aldaar overgelegde originele buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen authentiek zijn en of deze (voor zover vereist) zijn gelegaliseerd of geapostilleerd.

Twijfel over documenten en dossiers

Het doel van bovenstaande stappen is niet zozeer het bepalen van de echtheid van documenten maar veeleer een van de middelen om te bepalen of

⁵ Uit de Vreemdelingencirculaire 2000, B1/1.1.1 (aanvraagprocedure MVV) en B1/1.1.2 (verzoek om MVV-advies) blijkt dat de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging beziet of de aldaar overgelegde originele buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen authentiek zijn en of deze (voor zover vereist) zijn gelegaliseerd of geapostilleerd. Ook wordt bezien of ambtshalve feiten en omstandigheden bekend zijn die zich verzetten tegen afgifte van de MVV.

⁶ Indien het een geapostilleerd document betreft, legt de referent alleen een kopie over van dat document. Het vragenformulier is niet bijgevoegd, omdat de vreemdeling zich immers niet voor legalisatie tot de post hoeft te wenden.

er al dan niet reden is voor twijfel over een dossier in zijn geheel⁷ - met daarin meerdere gegevens, bescheiden en stukken. Twijfel over de echtheid van documenten is daardoor in de regel niet aan de orde bij de units in het reguliere proces. De respondenten verwoorden het als volgt:

“Wij twijfelen nooit over documenten omdat we niet op die manier naar de documenten kijken. Wij gaan ervan uit dat de documenten in orde zijn als ze zijn gelegaliseerd door de ambassade en als er een vragenformulier bij zit. Alleen als de ambassade op het vragenformulier of via het EBV aangeeft dat er reden is voor twijfel, pakken wij dat op. Dat gebeurt echter zelden. Wijzelf beoordelen het dossier in zijn totaliteit: vergelijken de verschillende informatiebronnen met elkaar, letten op mogelijke schijnrelaties en de juistheid van inkomensgegevens.”

Twijfel over de juistheid van afgegeven verklaringen ontstaat door tegenstrijdige informatie in het dossier. Het komt ook voor dat klikbrieven leiden tot twijfel of dat de betrokkenen elkaar in verklaringen tegenspreken. Soms brengt de post aanvullende opmerkingen over per EBV⁸ over opmerkelijke situaties. Uit de dossieranalyse die voor het onderhavige onderzoek is uitgevoerd bleek daarnaast dat aanvullende opmerkingen soms ook via het vragenformulier worden overgebracht.

Om zo veel als mogelijk zekerheid te krijgen over de inhoud van dossiers en het waarheidsgehalte van de door de referent en/of vreemdeling aangegeven situatie, onderneemt de IND bij twijfel (een van) de volgende aanvullende stappen.

- De referent wordt geconfronteerd met eventueel gevonden tegenstrijdige bevindingen in het dossier.
- De unit neemt contact op met de betreffende post om de situatie te bespreken en om te overleggen hoe sterk vermoedens van fraude zijn en wat daar mogelijk aan gedaan kan worden.
- De referent en de vreemdeling worden simultaan gehoord (de referent door de IND en de vreemdeling door de post).
- Tot slot kan volgens het beleid en de werkinstructies verificatie worden opgestart. In de praktijk is dat echter iets wat nauwelijks gebeurt (zie paragraaf 5.5).

Als er geen inhoudelijke vragen meer zijn over het dossier, kan een positieve of negatieve beslissing worden genomen. In het merendeel van de gevallen betreft het een positieve beslissing. De respondenten geven aan dat in de

⁷ De twijfel over de inhoud van een dossier betreft in de meeste gevallen het vermoeden dat een vreemdeling door een schijnrelatie naar Nederland tracht te komen.

⁸ De aanvullende informatie wordt soms als aandachtspunt vermeld op het 'dipformulier' dat de posten bij de MVV-aanvraag via het EBV zenden aan de IND. Op het dipformulier wordt het document idealiter op vier kwalificaties beoordeeld: is het vertaald?; is het gezien door de post?; is het gelegaliseerd door de post?; en is het in orde bevonden? Het komt geregeld voor dat alleen de tweede en derde kwalificatie op het formulier zijn aangegeven.

praktijk ook positief wordt beslist als twijfel die bestaat over een frauduleuze situatie naar verwachting niet kan worden aangetoond omdat bijvoorbeeld 'harde' bewijzen ontbreken. Bij de units in het reguliere proces zijn gelegaliseerde documenten alleen reden tot afwijzing van een MVV-aanvraag indien er geen gelegaliseerde documenten zijn overgelegd óf indien de documenten niet op de juiste wijze zijn gelegaliseerd.

5.3.2 Unit Nationaliteit en Naturalisatie, het BAA-team

Evenals bij de units in het reguliere proces geldt voor het BAA-team dat het de echtheid van brondocumenten niet beoordeelt. Dit team gaat ervan uit dat deze taak wordt uitgevoerd door de posten (indien het om naturalisatieverzoeken vanuit het buitenland gaat) of door de posten én bureau Documenten gezamenlijk (indien het om verzoeken vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba gaat). Dat betekent dat het team vooral beoordeelt of dossiers compleet zijn en inhoudelijk geen tegenstrijdigheden of onwaarschijnlijkheden vertonen.

De beoordeling van de documenten en dossiers door het BAA-team verloopt als volgt:

- Het team controleert een dossier bij binnenkomst op volledigheid. De originele stukken moeten, gelegaliseerd of geapostilleerd en – wanneer de legalisatie na 15 mei 2006 is voltooid – inclusief het vragenformulier aanwezig zijn. Indien het een Apostilleland betreft, is geen vragenformulier bijgevoegd.
- Het team controleert de informatie op de documenten en vergelijkt die met de overige informatie in het dossier.
- De gelegaliseerde of geapostilleerde documenten uit de drie aandachtslanden (Colombia, Dominicaanse Republiek, Haïti) worden standaard naar bureau Documenten gestuurd. Het betreft veruit de meeste documenten die het BAA-team voor een naturalisatieverzoek krijgt overgelegd. Het vragenformulier wordt, indien aanwezig, in het geval van de Dominicaanse Republiek en Haïti (niet-apostille) ook meegezonden. bureau Documenten beoordeelt de echtheid van de overgelegde stukken en van de legalisatie/apostille.

In de meeste gevallen is aanvullende actie nodig, omdat dossiers onvolledig zijn of vraagtekens oproepen. Het gaat om de volgende acties.

- Indien documenten ontbreken of niet gelegaliseerd of geapostilleerd zijn, wordt herstelverzuim geboden. Herstelverzuim is ook geboden wanneer het vragenformulier of overige stukken ontbreken.
- Indien de informatie in een dossier onderling niet in overeenstemming is, wordt in een herstelverzuimbrief om opheldering gevraagd. De betrokkene moet dan aanvullend bewijsmateriaal leveren. Meestal gaat het om kleine dingen, zoals verkeerd of verschillend gespelde namen.
- Indien onderzoek van bureau Documenten uitwijst dat een document niet in orde is, wordt een confrontatiebrief gestuurd naar de betrokkene. De

betrokkene legt dan meestal een nieuwe akte over die door het BAA-team opnieuw wordt voorgelegd aan bureau Documenten. In dergelijke gevallen adviseert bureau Documenten standaard om een verificatieonderzoek op te starten (zie paragraaf 5.5).

In 2007 zond de unit ruim vijfhonderd documenten voor onderzoek naar bureau Documenten.⁹ Het is uit de administraties van het bureau niet op te maken hoeveel van deze documenten als '(mogelijk) niet echt' zijn beoordeeld, noch wat hiervan het gevolg is geweest voor het naturalisatieverzoek.

Het overkoepelende beeld bij de beoordeling van naturalisatieverzoeken is dat bij het overgrote deel, al dan niet na het bieden van herstelverzuim, een positief advies volgt. Deze verzoeken kunnen worden voorgedragen aan Hare Majesteit de Koningin voor de officiële inwilliging (Koninklijk Besluit). De reden voor een negatief advies is dat de vreemdeling niet voldoet aan de voorwaarden gesteld in de Rijkswet op het Nederlandschap. Deze kunnen zijn ontstaan door simpelweg niet aan de voorwaarden te hebben voldaan of omdat de vreemdeling niet alle stukken overgelegd heeft na het versturen van een herstelverzuimbrief. Gelegaliseerde documenten zijn, in ieder geval na het bieden van herstelverzuim, echter nagenoeg altijd bijgevoegd. Daarnaast wijst het onderzoek van bureau Documenten uit dat de overgelegde documenten zelden vals zijn. Ter indicatie: in 2007 onderzocht bureau Documenten 454 documenten uit Colombia, Dominicaanse Republiek en Haïti. Van deze documenten werden er 351 in orde bevonden. Elf documenten (2,4%) werden vals bevonden, terwijl voor 91 (20%) documenten de uitslag nog niet bekend is.

5.3.3 Unit Nationaliteit en Naturalisatie, het NTV-team¹⁰

De beoordeling door het NTV-team van gelegaliseerde documenten,¹¹ met name wat betreft de echtheid, blijft beperkt. Het NTV-team geeft aan dat het controleert of het document is gelegaliseerd en of het vragenformulier is bijgevoegd. Anders dan bij de andere units/unit-onderdelen en anders dan bij gemeenten vraagt het NTV-team het vragenformulier op bij de posten, zodat het vergeleken kan worden met het door de betrokkene overgelegde formulier. Van DISCS of bureau Documenten wordt geen gebruikgemaakt. De reden daarvan is dat het team voornamelijk op zoek is naar een bevestiging van de

⁹ Inclusief reis- en identiteitsdocumenten, inclusief documenten uit apostillelanden en inclusief documenten uit Irak en Afghanistan waar legalisatie niet mogelijk is.

¹⁰ Gezien het werkveld van het fraudeteam beoordeelt het geen gelegaliseerde of geapostilleerde documenten. Het fraudeteam komt pas in beeld als achteraf (na verstrekking van de Nederlandse nationaliteit) blijkt dat mogelijk is gefraudeerd. Om dat aan te kunnen tonen, zet het fraudeteam standaard verificatie in (zie paragraaf 5.5). In de onderhavige paragraaf blijft het fraudeteam buiten beschouwing.

¹¹ Documenten uit landen die zijn aangesloten bij het Apostilleverdrag en wanneer Nederland daar geen bezwaar tegen heeft aangetekend, worden nooit overgelegd aan het NTV-team. Volgens het team is dit toeval en zit daar geen beleid achter.

inhoudelijke juistheid van situaties en niet zozeer naar de echtheid van documenten. Hiermee in lijn wordt relatief vaak verificatieonderzoek aangevraagd. Volgens een schatting van het team gaat het om twintig van de circa 250 overgelegde documenten.

De werkwijze van het team wordt enerzijds gekenmerkt door een beperkte beoordeling van documenten door de medewerkers zelf en anderzijds door een relatief groot aantal aangevraagde verificaties. De beperkte beoordeling van documenten vloeit volgens het team voort uit het feit dat het huidige beleid zo is opgezet dat beslissende instanties gelegaliseerde documenten moeten accepteren, tenzij er aanwijzingen zijn dat het document niet klopt. Die aanwijzingen ontbreken in de regel. Ook wordt aangegeven dat de betrokken medewerkers bij de IND niet de expertise hebben om documenten op echtheid en juistheid te beoordelen. Het relatief grote aantal verificaties vloeit voort uit het werkveld van het team, waarbij nationaliteitsvraagstukken vaak achteraf spelen. Bij de oplossing van die vraagstukken heeft verificatie een belangrijke rol.

Twijfel over de juistheid van documenten speelt volgens het team bij ongeveer de helft van de overgelegde gelegaliseerde documenten. Met name wordt getwijfeld aan documenten uit voormalige probleemlanden door ervaringen uit het verleden of door de inhoud van opgevraagde oude verificatierapporten.

5.4 Het vragenformulier

De functie van het vragenformulier

Volgens de IND is het vragenformulier bedoeld om de beslissend medewerker van de IND houvast te bieden bij de vraag of de inhoud van een document betrouwbaar is. In de werkinstructie voor de units in het reguliere proces staat vermeld dat de informatie op het vragenformulier bij de overige informatie wordt betrokken die de IND tot haar beschikking heeft. Op basis daarvan kan de IND de afweging maken het gelegaliseerde document voor het doel te accepteren of niet. Bij twijfel kan volgens de instructie overgegaan worden tot verificatie.

Is het vragenformulier altijd bijgevoegd en ingevuld?

De bij het legalisatie- en verificatiebeleid betrokken IND-units geven alle aan dat het regelmatig voorkomt dat een vragenformulier niet is bijgevoegd. De IND noemt in dit kader percentages van tussen de circa tien en dertig procent. Het BAA-team geeft overigens aan dat bij documenten uit de 'aandachtslanden' tegen de verwachting in bijna altijd een vragenformulier is gevoegd. Na het bieden van herstelverzuim of na contact met de post kan in de regel overigens alsnog een vragenformulier worden overhandigd. Dit blijkt ook uit de dossieranalyse. Bij de onderzochte documenten/dossiers waar een vragenlijst behoorde te zitten, was die in alle gevallen inderdaad bijgevoegd.

Waarom vragenformulieren aanvankelijk niet altijd bij gelegaliseerde documenten aanwezig zijn, is volgens de IND moeilijk in te schatten. De units in het reguliere proces geven aan dat een referent soms denkt dat het formulier niet belangrijk is en het daarom niet meestuurt bij de overige bescheiden die vereist zijn bij een verzoek om een MVV-advies. Het komt ook voor dat referenten bij de gelegenheid voor herstelverzuim aangeven dat het vragenformulier niet is ontvangen bij de legalisatie van het document. Voorts lijkt de nieuwigheid van het beleid een rol te spelen: vooral vlak na invoering van beleid voegden posten het vragenformulieren niet altijd bij.

De units in het reguliere proces en het BAA-team maken melding van onvolledigheid van de beantwoording van de vragen. Zij geven aan dat de persoonsvragen op het tweede deel van de lijst meestal onbeantwoord zijn. De dossieranalyse bevestigt dit beeld: van alle bijgevoegde vragenformulieren in de dossiers waren nagenoeg in alle gevallen de persoonsvragen niet ingevuld door de documenthouder. Over de onvolledigheid van beantwoording wordt overigens geen oordeel uitgesproken door de IND. Van groter belang vindt de organisatie dat het vragenformulier is bijgevoegd, zoals het legalisatie- en verificatiebeleid voorschrijft.¹²

Actie bij niet-bijgevoegde of onvolledig ingevulde vragenformulieren

Conform de werkinstructies van de IND bieden alle units herstelverzuim als het vragenformulier niet is bijgevoegd. Indien de referent niet lijkt te weten om welk formulier het gaat, nemen de units in het reguliere proces contact op met de betreffende post per EBV voor een kopie van het formulier. Het NTV-team vraagt standaard om zowel een exemplaar van de betrokkene als van de post. Dit om vragenformulieren met elkaar te kunnen vergelijken en fraude te voorkomen. Indien de aanvullende acties van de units niet tot resultaat leiden, maar er verder geen twijfel is over de inhoudelijke juistheid van het document dan wordt het document geaccepteerd. Een ontbrekend vragenformulier is dus geen reden voor een afwijzende beslissing. Als vragenformulieren niet volledig zijn ingevuld, onderneemt de IND geen actie omdat in de praktijk nauwelijks gebruikgemaakt wordt van de (onvolledige) informatie op het formulier.

Leidt het ingevulde vragenformulier wel eens tot twijfel over het document en tot een verificatieonderzoek?

Het vragenformulier is zelden tot nooit aanleiding voor aanvullend onderzoek of voor verificatie, geven de units aan. Dit heeft twee redenen.

- De informatie die de documentvragen opleveren (ingevuld door de posten) is slechts in beperkt mate aanvullend op wat de units zelf aan het document kunnen aflezen.
- De antwoorden op de vragen zijn vaak weinig inhoudelijk. Als voorbeeld

¹² Volgens het beleid hoeft de betrokkene overigens niet mee te werken aan het invullen van het vragenformulier. In die gevallen moet het formulier, niet (volledig) ingevuld, toch zijn bijgevoegd door de betreffende post.

wordt vraag 13 genoemd, oorspronkelijk bedoeld als vraag waarbij de posten hun twijfel over het document kwijt kunnen. Deze vraag is zelden tot nooit (inhoudelijk) ingevuld en vormt daarmee geen aanleiding voor het opstarten van verificatie.

Bij het bovenstaande punt is de volgende aantekening van belang. Uit de dossierstudie bleek dat in de gevallen waarin verificatie was opgestart (bij de IND zijn ten behoeve van het onderhavige onderzoek vijf 'verificatiedossiers' onderzocht) in de meerderheid van die gevallen (namelijk bij drie dossiers) een alerterende opmerking bij vraag 13 van het vragenformulier was gemaakt.

Mogelijke aanpassingen

De belangrijkste voorgestelde aanpassing van het vragenformulier betreft de invulling ervan. De units in het reguliere proces en het NTV-team geven aan dat het vragenformulier zorgvuldiger ingevuld zou moeten worden door de post, vraag 13 in het bijzonder. Dit zou voor de IND het vertrekpunt kunnen zijn voor verificatie.

Neveneffecten van het legalisatiebeleid volgens de IND

Alle bevroegde IND-units geven, bij de vraag naar mogelijke neveneffecten van het huidige legalisatiebeleid, aan dat zij zich voor kunnen stellen dat verzoeken aan de IND worden ingewilligd die op basis van de echtheid of juistheid van de documenten eigenlijk niet ingewilligd hadden mogen worden. De respondenten vermoeden dat er meer mogelijkheden zijn om te frauderen, omdat onderzoek voorafgaand aan de legalisatie in zogenoemde 'probleemlanden' niet meer plaatsvindt en omdat de IND geen kennis heeft om documenten adequaat te kunnen beoordelen.

5.5 Inzetten van verificatie

Doel volgens de IND en aantallen verificatieverzoeken

Alle bevroegde units geven aan het doel van verificatie te kennen. Zij geven aan dat het om een bevestiging van de inhoud van gelegaliseerde of geapostilleerde documenten gaat.

Uit managementinformatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat de IND in 2006 en 2007 111 verificatieverzoeken heeft gedaan (80 in 2006; 31 in 2007). Uit deze cijfers, maar ook uit de interviews met de betrokken units blijkt dat verificatieonderzoeken nauwelijks worden aangevraagd door de IND, het NTV- en fraudeteam buiten beschouwing gelaten.

Criteria om gelegaliseerde/geapostilleerde documenten al dan niet te laten verifiëren

De interviews met de IND maken duidelijk dat het aanvragen van verificatie verschilt tussen de bevroegde units. Met name de units in het reguliere proces zetten nauwelijks verificatie in als aanvulling op de overige beoordelingsinstru-

menten. Alleen bij duidelijke aanwijzingen dat de inhoud van een dossier niet klopt (zoals informatie van de post of een klikbrief over een schijnhuwelijk), wordt verificatie aangevraagd. Het BAA-team zet verificatie in op advies van bureau Documenten. Dat betekent dat alleen documenten uit de drie aandachtslanden geverifieerd worden (alleen die documenten worden immers standaard door bureau Documenten onderzocht). In 2006 zijn daarbij meer verificatieonderzoeken opgestart dan in 2007 en 2008, omdat in 2006 relatief veel documenten vals werden bevonden door bureau Documenten. Gaandeweg 2007 en 2008 is dat verminderd. Overigens geldt ook voor deze afdeling dat verificatie, zowel in 2006 als in 2007, nauwelijks voorkomt. In 2007 betrof het bijvoorbeeld één verificatieaanvraag.

Voor het NTV- maar met name het fraudeteam is dit anders. Verificatie als instrument om fraude aan te tonen wordt omschreven als een standaardmethode en als de enige of meest efficiënte mogelijkheid. Verificatie vloeit in deze gevallen ook niet zozeer voort uit twijfel over de inhoudelijke juistheid van documenten, maar eerder uit achteraf gebleken onhelderheid over de nationaliteit van een betrokkene of uit vermeende fraude.

Redenen om geen verificatie aan te vragen, kunnen als volgt worden gecategoriseerd.

- Er is geen aanleiding voor verificatie: het vragenformulier geeft geen aanleiding om te twifelen aan de inhoudelijke juistheid van een document; ook op basis van andere informatie bestaat geen twijfel over inhoudelijke juistheid van documenten; twijfel over inhoudelijke juistheid is door de overige beoordelingsinstrumenten (zoals simultaan horen) weggenomen.
- Om pragmatische redenen wordt verificatie niet aangevraagd: de onderzoekstermijn is erg lang (in de praktijk bijna een jaar).¹³
- De bruikbaarheid van de resultaten wordt betwijfeld: onderzoeksuitslagen houden mogelijk geen stand bij een bezwaar en/of beroepsprocedure; onderzoeksresultaten zijn summier; mogelijke inhoudelijke onjuistheid kan naar verwachting niet met verificatie worden aangetoond.

Voor de IND zijn de bij verificatie gepaard gaande kosten nooit reden om een onderzoek niet aan te vragen.

Opstarten verificatie

Indien tot verificatie wordt besloten als gevolg van inhoudelijke twijfel over een document, verloopt het opstarten daarvan als volgt. De beslissend medewerker bij de betreffende unit verzoekt na overleg met de unitmanager, door tussenkomst van het Gemeenschappelijk Centrum Kennis Advies en Opleidingen van de IND (GCKAO), het ministerie van Buitenlandse Zaken,

¹³ Volgens artikel 4:13 van de Awb moet een MVV-aanvraag binnen een redelijke termijn worden afgehandeld. Als redelijk wordt een termijn van maximaal drie maanden gehanteerd. Indien een verificatieonderzoek wordt opgestart, wordt de redelijke termijn van drie maanden opgeschort.

directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingezaken, afdeling Documentenverkeer en Fraudebestrijding (DPV/DF)¹⁴ om verificatieonderzoek. De betrokken vreemdeling wordt geïnformeerd over de opgestarte verificatie en over de opschorting van de beslistermijn.¹⁵ Bij de aanvraag wordt gebruik-gemaakt van een standaardbrief waarin de reden van het verzoek wordt vermeld en tevens zo precies mogelijk de onderzoeksvraag. Kopieën van de relevante documenten evenals contactgegevens van de beslissend medewerker moeten worden meegezonden. Indien het verzoeken vanuit het BAA-team betreffen, worden de originele documenten meegezonden. GCKAO controleert bij binnenkomst van de brief de aanvraag op volledigheid en stuurt hem vervolgens door naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ministerie stuurt een ontvangstbevestiging naar GCKAO die het vervolgens doorstuurt naar de aanvrager van het onderzoek. GCKAO is verantwoordelijk voor het monitoren van het onderzoek en voor het onderhouden van contact met het ministerie. Indien drie maanden nadat het onderzoek is opgestart nog geen resultaat is ontvangen, rappelleert GCKAO bij het ministerie en informeert de beslissend medewerker hierover. Deze stuurt een tussenbericht aan de betrokken vreemdeling. De uiteindelijke resultaten van het onderzoek worden door het ministerie van Buitenlandse Zaken naar GCKAO gezonden die het doorstuurt naar de beslissend medewerker.

5.6 Conclusies

Legalisatie

Anders dan gemeenten, gaat de IND er overwegend vanuit dat gelegaliseerde documenten in orde zijn en niet verder hoeven te worden beoordeeld. Dit laat de werkwijze van de IND ook niet toe. De units in het reguliere proces, units die relatief veel met gelegaliseerde documenten te maken hebben, krijgen in het beste geval uitsluitend kopieën van de documenten overhandigd en moeten daarnaast voornamelijk vertrouwen op het werk van de posten. In het geval de IND gelegaliseerde documenten wel beoordeelt, bijvoorbeeld bij naturalisatieverzoeken vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba, laat zij dit over aan de expert op dit vlak: bureau Documenten.

Gezien het feit dat de posten de beoordeling van de verschijningsvorm en echtheid van documenten niet eenduidig oppakken en dit vooral gebeurt op basis van ervaring en fingerspitzengefühl, lijkt het niet helemaal terecht dat de IND, met name de units in het reguliere proces, documenten niet aanvullend beoordelen. Indien posten de beoordeling van verschijningsvorm en echtheid zeer algemeen oppakken, is het in dat geval immers goed voorstelbaar dat in de beoordelingsketen gaten vallen. Echter, wordt gekeken naar de uitkomsten

¹⁴ Indien het een verificatieverzoek betreft van het fraudeteam, kan het door GCKAO ook uitgezet worden bij de directie DPV//AM (afdeling Asiel en Migratie). Dit gebeurt bijvoorbeeld indien de fraudezaak een voormalig asielloos betref. Onderzoek via de directie DPV//AM kan ook veldonderzoek omvatten.

van onderzoek door bureau Documenten (documenten die via de Nederlandse Antillen en Aruba naar Nederland komen), dan lijkt dit in de praktijk mee te vallen. Van de onderzochte documenten in 2007 was 'slechts' 2,4 procent vals.

Vragenformulier

Evenals bij gemeenten is de conclusie ten aanzien van het vragenformulier dat bij de huidige opzet en het huidige gebruik het formulier voor de IND geen toegevoegde waarde heeft. De voornaamste oorzaak daarvan is, wat de IND betreft, dat de formulieren weinig informatief zijn en niet volledig ingevuld. Het eindresultaat is dat vragenformulieren niet meespelen in de beslissing om documenten al dan niet nader te onderzoeken of te laten verifiëren. Opvallend hierbij is dat bij een aantal gevallen waarbij verificatie is opgestart een alarmerende opmerking bij vraag 13 van het vragenformulier is gemaakt. Dat lijkt erop te wijzen dat het vragenformulier wel degelijk potentie heeft en bij een meer uitgebreide en informatieve wijze van invulling door de posten kan leiden tot aanvullend onderzoek en verificatie door beslissende instanties.

Verificatie

Het inzetten van verificatie komt bij de IND in feite nauwelijks als mogelijke optie in beeld, blijkt zowel uit de interviews als uit cijfers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De voornaamste reden dat verificatie nauwelijks wordt aangevraagd, is dat de IND geen aanleiding heeft om daartoe over te gaan: vraag 13 van het vragenformulier is zelden alarmerend beantwoord en bureau Documenten adviseert niet geregeld om een document te laten verifiëren. De beperkte inzet van verificatie betekent dat gelegaliseerde documenten in de regel *nauwelijks* inhoudelijk worden beoordeeld door de IND. Die beoordeling eindigt, indien (een kopie van) een document überhaupt wordt overgelegd, bij een algemene vergelijking van de rechtsfeiten in het document met informatie uit andere bronnen. Als gevolg daarvan komt het voor dat pas achteraf blijkt dat iemand onterecht de Nederlandse nationaliteit heeft gekregen of dat is gefraudeerd. In die gevallen hebben het team Nationaliteitsvraagstukken en Fraudebestrijding een taak. Deze teams, die anders dan andere IND-units relatief veel met verificatie te maken hebben en voor de uitvoering van hun werk afhankelijk zijn van verificatieonderzoek, zijn niet overtuigd van een goede opzet en uitvoering van verificatie. Zij betwijfelen geregeld de uitkomsten van het onderzoek en kwalificeren de uitvoering en de resultaten als summier.

6 VERIFICATIE

Samenvatting

- I. De partijen die een faciliterende/coördinerende taak bij de uitvoering van verificatie hebben, namelijk de posten en DPV/DF, zijn goed op de hoogte van het doel van verificatie: een inhoudelijke controle van gelegaliseerde en geapostilleerde documenten, waarbij de gegevens in die documenten worden vergeleken met de gegevens in de registers in het land van herkomst.
- II. Verificatieverzoeken worden nauwelijks aangevraagd. Het betreft circa 0,2 procent van het totale aantal gelegaliseerde documenten in de jaren 2006 en 2007.
- III. De taakverdeling bij het aanvragen en opstarten van verificatie is helder: de beslissende instanties doen hun verzoek aan de posten via DPV/DF. Deze afdeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een coördinerende functie. De posten zetten de aanvraag uit in het land van uitgifte van te onderzoeken documenten. Zowel de posten als DPV/DF hebben geen concluderende taak. Beslissende instanties beslissen zelf op basis van de uitkomsten of zij documenten al dan niet accepteren.
- IV. De termijnen waarbinnen onderzoeken worden uitgevoerd, zijn over het algemeen lang en kunnen oplopen tot twee jaar. Dit geldt met name voor Afrikaanse landen en Pakistan en India tot 2007 (Zuid-Azië). De termijnen zijn aanzienlijk korter in landen in Zuidoost-Azië (China met name). Dezelfde verdeling van landen geldt voor de uitvoerbaarheid van verificatieonderzoeken (de uitvoerbaarheid hangt samen met de onderzoekstermijnen).
- V. Het ministerie van Buitenlandse Zaken biedt beslissende instanties de mogelijkheid een lokale onderzoeker in te schakelen bij verificatieonderzoek.
- VI. Indien lokale autoriteiten niet meewerken aan verificatieonderzoeken, is de inzet van lokale onderzoekers een goed alternatief. Voorwaarde hierbij is wel dat registers op orde en toegankelijk zijn. Als dat niet het geval is, valt de meerwaarde van de lokale onderzoeker weg.
- VII. De medewerking van autoriteiten in het gastland of de mogelijke inzet van lokale onderzoekers is van invloed op de uitvoerbaarheid, en op de resultaten van verificatie.
- VIII. Een registerraadpleging kan niet in alle landen een betrouwbare uitkomst garanderen.
- IX. Vier van de zeven bevroegde gemeenten die ervaring hebben met verificatieonderzoeken, zijn positief over de bruikbaarheid van de resultaten. De overige gemeenten vinden de onderzoekstermijn erg lang duren, betwijfelen de betrouwbaarheid van de resultaten of kunnen (nog) geen uitspraken doen.
- X. De IND-units 'Nationaliteitsvraagstukken' en 'Fraudebestrijding' beoordelen de resultaten van verificatie als summier, niet altijd

betrouwbaar en wisselend (de kwaliteit verschilt per land). Een registerraadpleging is in de ogen van deze unit te mager.

6.1 Inleiding

Het onderhavige hoofdstuk gaat in op de uitvoeringspraktijk van verificatie. In paragraaf 6.2 worden daarvoor de kaders beschreven door een presentatie van een aantal kerncijfers omtrent verificatie (aantal verzoeken; voor welke landen). In paragraaf 6.3 wordt beschreven welke instanties bij de coördinatie en uitvoering van verificatie betrokken zijn; wat de termijnen zijn waarbinnen de verificatieonderzoeken worden uitgevoerd en of de inzet van lokale onderzoekers nuttig is. Paragraaf 6.4 gaat in op de uitvoerbaarheid van verificatie en op de mogelijke verschillen daarbij tussen landen. Paragraaf 6.5 beschrijft de resultaten van verificatieonderzoeken. Paragraaf 6.6 sluit het hoofdstuk af met conclusies.

6.2 Taakverdeling en kerncijfers

Taakverdeling

Verificatie van de gegevens in een buitenlands document vindt plaats door een daartoe strekkend verzoek van een beslissende instantie in Nederland via DPV/DF en de Nederlandse vertegenwoordiging door te geleiden aan de bevoegde instanties in het land van herkomst. Dit is de gebruikelijke aanpak van verificatie in het internationale documentenverkeer. Zij staat vermeld in de Circulaire legalisatie en verificatie buitenlandse bewijsstukken, art. 2 (mei 2006). Deze aanpak is altijd de gangbare werkwijze bij verificatie geweest. De werkwijze onder het zogenaamde probleemlandenbeleid was een uitzondering op de bij verificatie gebruikelijke aanpak. In het probleemlandenbeleid werden alle documenten die in vijf landen ter legalisatie werden aangeboden eerst, zonder verzoek van Nederlandse instanties, door de Nederlandse vertegenwoordigingen ter plaatse geverifieerd.

Kerncijfers

Tabel 6.1 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).

Tabel 6.1 Aantal verificatieverzoeken, naar beslissende instantie¹ (2006, 2007 en 1^e kwartaal 2008)

| | 2006 (vanaf 31/5/06) | | 2007 | | 2008 (1 ^e kw) | |
|-----------|----------------------|--------------------------|-----------|-------------|--------------------------|-------------|
| | Verzoeken | Afgehandeld ² | Verzoeken | Afgehandeld | Verzoeken | Afgehandeld |
| Gemeenten | 90 | 80 | 64 | 47 | 15 | 4 |
| IND | 80 | 73 | 31 | 18 | 16 | 3 |
| Totaal | 170 | 153 | 95 | 71 | 31 | 7 |

Bron: Managementinformatie ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2008

Tabel 6.2 geeft inzicht in het aandeel verificaties als percentage van het totale aantal gelegaliseerde documenten in 2006 en 2007. Uit de tabel is op te maken 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.³

Tabel 6.2 Aantal legalisaties en aandeel verificaties als percentage van het aantal legalisaties (2006, 2007 en 1^e kwartaal 2008)

| | 2006 (extrapolatie) | 2007 | 2008 (1 ^e 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 6.3 laat het aantal en aandeel verificatieaanvragen zien naar land. In de tabel wordt duidelijk dat de top drie van landen waarvan documenten worden geverifieerd Ghana, Pakistan en Nigeria zijn, op de voet gevolgd door de Dominicaanse Republiek. Het betreft alle vier voormalige probleemlanden. In 2006 werden in deze landen gezamenlijk 45 procent van het totale aantal verificaties uitgezet. In 2007 bedroeg dat percentages zelfs 53 procent.

¹ 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.

² 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.

³ Wanneer ook de geapostilleerde documenten zouden worden meegeteld, valt het aandeel verificaties nog lager uit.

Tabel 6.3 Aanvragen verificatie, naar land (2006, 2007, 1^e kwartaal 2008)

| Land | Totaal IND + gemeenten | |
|------------------------------------|------------------------|-------------------|
| | Absoluut | Percentage |
| 2006 | | |
| Ghana | 24 | 14% |
| Pakistan | 24 | 14% |
| Nigeria | 16 | 9% |
| Haïti | 12 | 7% |
| Dominicaanse Republiek | 11 | 6% |
| Marokko | 10 | 6% |
| India | 9 | 5% |
| Bangladesh | 6 | 4% |
| Subtotaal | 112 | 66% |
| Subtotaal landen >4 verificaties | 58 | 34% |
| Totaal | 170 | 100% |
| 2007 | Absoluut | Percentage |
| Ghana | 14 | 15% |
| Pakistan | 14 | 15% |
| Nigeria | 11 | 12% |
| Dominicaanse Republiek | 10 | 11% |
| Bangladesh | 4 | 4% |
| Egypte | 3 | 3% |
| Colombia | 3 | 3% |
| Sierra Leone | 3 | 3% |
| Subtotaal landen >4 verificaties | 62 | 65% |
| Overig | 33 | 35% |
| Totaal | 95 | 100% |
| 1^e kwartaal 2008 | Absoluut | Percentage |
| Nigeria | 5 | 16% |
| Pakistan | 5 | 16% |
| Dom. Republiek | 5 | 16% |
| Subtotaal landen >4 verificaties | 15 | 48% |
| Overig | 16 | 52% |
| Totaal | 31 | 100% |

Bron: Managementinformatie ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2008

6.3 Uitvoeringspraktijk

6.3.1 Doel verificatie volgens DPV/DF en de posten

Het doel van verificatie volgens de faciliterende partijen (DPV/DF; posten) is zekerheid krijgen over de inhoudelijke juistheid van brondocumenten door onderzoek te doen in het land van uitgifte. De gegevens in het gelegaliseerde document, of het document met een apostille, worden vergeleken met gegevens in het openbare register waaraan die gegevens werden ontleend. Hiermee kan fraude worden tegengegaan.

Volgens de faciliterende partijen is dit doel in overeenstemming met het internationaal recht en met de Circulaire legalisatie en verificatie buitenlandse bewijsstukken (mei 2006).

6.3.2 Werkprocedure en uitvoeringspraktijk stapsgewijs

DPV/DF ontvangt de aanvragen voor verificatie van de beslissende instanties (gemeenten en IND). Binnen DPV/DF zijn twee medewerkers werkzaam die met de aanvragen aan de slag gaan. De ene medewerker heeft de regio's Azië, Afrika en Australië onder haar hoede en de andere medewerker de regio's Europa, Noord- en Zuid-Amerika.

Na binnenkomst van de aanvraag bij DPV/DF verloopt de verificatieprocedure in de praktijk als volgt.

Aanvraag en voorwaarden

- De medewerkers van DPV/DF controleren of de onderzoeks aanvragen helder zijn verwoord en of kopieën van de te onderzoeken documenten zijn bijgevoegd. Een kopie van het vragenformulier hoeft niet te zijn bijgevoegd, omdat de posten zelf die kopieën aanhouden.
- De verificatieaanvraag met bijlage (het gekopieerde document) wordt per diplomatieke post en bijgaande memo van DPV/DF verzonden naar de betreffende post.
- Tegelijkertijd gaat naar de beslissende instantie een ontvangstbevestiging van de aanvraag uit en een verzoek om te voldoen aan de leges. Het gaat om een bedrag van € 78,- per document, te voldoen op de rekening van de betreffende post.⁴ De beslissende instantie heeft acht weken de tijd om de leges te betalen. Bij het niet voldoen van de leges binnen die termijn, wordt de aanvraag geannuleerd. In de ontvangstbevestiging van DPV/DF aan de beslissende instanties worden ook de termijnen genoemd die gemiddeld gelden voor de uitvoering van verificatie. Het gaat om termijnen van drie tot vier maanden. De termijnen zijn louter indicatief, omdat de posten afhankelijk zijn van de lokale autoriteiten en de lokale situatie. In de praktijk blijkt inderdaad dat de termijnen vaak aanzienlijk langer zijn. DPV/DF noemt termijnen van een halfjaar tot twee jaar. De geïnterviewde posten noemen overigens kortere termijnen, namelijk variërend van één dag tot vijf maanden (zie ook hieronder).

⁴ Het bedrag van € 78,- wordt in rekening gebracht als de lokale autoriteiten de verificatie uitvoeren, dat wil zeggen de registers raadplegen. Het onderzoek kan echter niet in alle gevallen door de lokale autoriteiten worden uitgevoerd. Afrikaanse landen worden in dit kader met name genoemd door DPV/DF. In die gevallen worden, na besluit - en in opdracht van de posten, lokale onderzoekers ingezet. De leges voor de beslissende instanties vallen bij verificatie door lokale onderzoekers hoger uit. Er zijn geen standaarden voor de bedragen die dan gelden. Het verschilt per land, afhankelijk van de tarieven van de lokale onderzoeker en afhankelijk van de situatie (afgelegen gebieden, reistijden et cetera).

Start en uitvoering onderzoek

- Zodra de leges zijn ontvangen, gaan de posten, afdeling Consulaire Zaken, met de aanvraag aan de slag. Dat houdt in dat een consulaire medewerker, vaak een lokale medewerker, de vraag uitzet bij de daartoe geëigende instantie. In de praktijk zijn dat de lokale autoriteiten, notariaten of lokale onderzoekers/vertrouwensadvocaten.
- De geëigende instantie voert het documentonderzoek uit, dat wil zeggen, de registerraadpleging.⁵
- Afhankelijk van de onderzoeksduur rappelleren de posten de autoriteiten na een bepaalde termijn. De rappeltermijnen verschillen per land (afhankelijk van de lokale situatie).
- Ondertussen houdt DPV/DF zowel contact met de betreffende post om zicht te houden op de voortgang van het onderzoek als met de beslissende instantie om de voortgang terug te koppelen. Er gelden geen standaardtermijnen voor de contactmomenten/rappellering. Een rappel aan de post kan ook plaatsvinden na verzoek van de beslissende instantie.

Terugkoppeling naar Nederland

- Indien het onderzoek resultaten oplevert, worden die in de vorm van een rapport of uittreksel teruggezonden naar de posten. In Santo Domingo worden de onderzoeksbevindingen vaak in de kantlijn van het gekopieerde document geschreven. Het betreft altijd een een-op-een beantwoording van de onderzoeksvragen over het document, zoals: "De inhoud van het document is wel/niet in overeenstemming met het register." De geïnterviewde posten gaan verschillend om met de verwerking van de resultaten. Sommige posten, zoals de posten in Rabat en Santo Domingo, controleren de resultaten (zijn alle vragen beantwoord?) terwijl andere posten het direct doorsturen naar Nederland (bijvoorbeeld de post in New Delhi). De post in Shanghai vertaalt de resultaten in het Engels terwijl de post in Manilla de bevindingen omzet in een bericht op briefpapier van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De post in Bogota vat samen wat in het onderzoek is vastgesteld.
- De onderzoeksresultaten worden in veruit de meeste gevallen via DPV/DF teruggekoppeld aan de beslissende instanties. Een klein aantal geïnterviewde posten geeft echter aan dat resultaten soms ook direct naar de beslissende instanties worden gezonden met een kopieverlening aan DPV/DF (Rabat en Accra).
- DPV/DF stuurt de resultaten, begeleidt door een standaardschrijver, door naar de betreffende beslissende instantie. DPV/DF interpreteert de resultaten niet en trekt geen conclusies.

⁵ Als het verificatie betreft voor nationaliteitsvraagstukken en fraude dan kan het ook uitgebreider sociaal onderzoek betreffen. Dit type verificatie loopt via het ministerie van Buitenlandse Zaken DPV/AM (afdeling Asiel en Migratie).

6.3.3 Termijnen

Uit de stapsgewijze beschrijving van de uitvoeringspraktijk blijkt dat de termijnen waarbinnen verificatie wordt uitgevoerd vaak lang zijn en sterk variëren tussen landen en zelfs tussen regio's binnen een land. DPV/DF geeft aan dat de termijnen in de praktijk kunnen oplopen tot twee jaar. Dit geldt met name voor de regio Afrika en Zuid-Azië. In het bijzonder worden Ghana, Nigeria, India en Pakistan genoemd waar het voorkomt dat na anderhalf jaar nog niet is gereageerd op het verzoek om verificatie. Overigens dient in dit kader opgemerkt te worden dat verificatie in India sinds 2007 beter en sneller uitvoerbaar is, omdat de autoriteiten vanaf dat moment wel meewerken. De bevroegde posten noemen kortere onderzoekstermijnen dan DPV/DF. De post in Accra noemt termijnen van vier tot vijf maanden en de post in Abuja termijnen oplopend tot zeven maanden. Maar evenals DPV/DF geven deze posten aan dat het uitvoeren van verificatie problematisch is in hun gastland. De oorzaak voor de moeizame en lange onderzoekstermijnen is volgens de posten gelegen in het feit dat het ministerie van Buitenlandse Zaken van het uitgevende land nauwelijks meewerkt ("aanvragen belanden onderop de stapel") en/of registers slecht toegankelijk zijn. Registers zijn bijvoorbeeld niet goed toegankelijk omdat zij niet consequent zijn opgezet en/of worden bijgehouden of omdat zij zich in afgelegen gebieden bevinden.

In Zuidoost-Azië zijn de onderzoekstermijnen aanmerkelijk korter dan in de Afrikaanse landen. De posten in Shanghai, Manilla en Jakarta maken melding van een onderzoeksduur van één tot drie weken. De post in Shanghai vertelt dat dit te maken heeft met de korte lijnen tussen de post en de lokale autoriteiten en met de bereidwilligheid van het gastland om mee te werken. Soms kan het per telefoon worden afgehandeld en wordt verificatie in feite binnen één dag uitgevoerd. De post in Jakarta geeft aan dat de korte termijn van onderzoek te maken heeft met de toegankelijkheid van registers in combinatie met de inzet van lokale onderzoekers (onderzoeken via het ministerie van Buitenlandse Zaken van Indonesië leveren niets op).

6.3.4 De inzet van lokale onderzoekers

Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken is vanaf 2007 ingesprongen op het knelpunt van de lange onderzoekstermijnen door lokale onderzoekers in te zetten op de uitvoering van verificatie. Inderdaad hebben de meeste van de twaalf bevroegde posten, namelijk zeven posten, inmiddels ervaring met het werken met lokale onderzoekers. Zij, maar ook DPV/DF, zijn daar uitermate positief over, omdat het de uitvoerbaarheid van verificatie verbetert, onderzoekstermijnen terugdringt en het ervoor zorgt dat onderzoeken daadwerkelijk worden uitgevoerd. Onderzoekstermijnen worden met de inzet van lokale onderzoekers volgens DPV/DF zelfs teruggebracht tot drie à vier maanden. De reden daarvan is dat lokale onderzoekers minder tijd nodig hebben om het oorspronkelijke register te raadplegen dan de nationale en regionale autoriteiten in het land van herkomst. Niet alleen verkorte onderzoekstermijnen is een meerwaarde maar ook, zo noemen enkele posten,

de kennis die de lokale onderzoekers hebben over de werking van de lokale overheid, wetgeving en samenleving.

De inzet van lokale onderzoekers is echter niet altijd *mogelijk, nuttig of nodig*. Het is bijvoorbeeld niet *mogelijk* als posten daarvoor geen toestemming krijgen van de lokale autoriteiten. De post in Abuja maakt hier melding van en geeft aan dat de autoriteiten in Nigeria niet altijd akkoord gaan. Dat betekent dat de posten wat betreft de inzet van onderzoekers afhankelijk zijn van de regels in het gastland.

Het inzetten van een lokale onderzoeker is niet *nuttig* als registers niet op orde zijn of slecht toegankelijk. In die gevallen heeft de inzet van een onderzoeker geen meerwaarde.

Vanzelfsprekend is de inzet van een lokale onderzoeker niet *nodig* als de overheid zelf goed meewerkt, zoals de posten in Shanghai en Bogota melden.

6.4 Uitvoerbaarheid van verificatie en verschillen tussen landen

Zoals eerder in dit hoofdstuk bleek, doen zich aanzienlijke verschillen voor tussen landen wat betreft de uitvoerbaarheid van verificatie. Het onderzoek wijst uit dat het al dan niet succesvol uit kunnen voeren van verificatie afhankelijk is van de volgende drie factoren.

1. Verkeert het land in oorlog? In oorlogsgebieden, zoals momenteel Afghanistan en Irak, is verificatie niet uitvoerbaar, ofwel vanwege het gevaar ofwel vanwege het feit dat registers zijn vernietigd.
2. Zijn registers op orde, betrouwbaar en toegankelijk? In landen waar registers niet op orde zijn of logistiek moeilijk bereikbaar (gebieden die slecht ontsloten zijn) is verificatie moeilijk uit te voeren.
3. Zijn de lokale autoriteiten bereid om mee te werken aan verificatie of is de inzet van een lokale onderzoeker mogelijk? Als verificatie niet de prioriteit heeft van lokale autoriteiten of het gevoelig ligt in het land van herkomst, dan is onderzoek moeilijk of niet uitvoerbaar.

Afrikaanse landen, waaronder twee van de vijf voormalige probleemlanden, scoren slecht op de punten 2 en 3. Uit managementcijfers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en uit de interviews met de posten maar ook met de beslissende instanties (gemeenten en IND) blijkt dat de autoriteiten in Afrikaanse landen dikwijls niet reageren op een verificatieverzoek of pas na een zeer lange periode. Landen die in dit kader worden genoemd zijn Ghana, Nigeria, Kameroen, Guinee, Siërra Leone. Daarnaast worden Pakistan en India genoemd als landen waar de autoriteiten niet willen of kunnen meewerken, eveneens twee voormalige probleemlanden. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, werken de autoriteiten in India sinds 2007 goed mee. Uit de interviews met de posten blijkt daarentegen dat China en Colombia goed scoren op de punten 2 en 3. Verificatie is in die landen goed uitvoerbaar. Andere landen waar verificatie (redelijk) goed uitvoerbaar is en die zowel door de posten als door beslissende instanties worden genoemd, zijn Marokko,

Libanon, Brazilië, de Filippijnen en Indonesië. Het laatste voormalige probleemland, de Dominicaanse Republiek, zit enigszins tussen landen waar verificatie goed uitvoerbaar is en landen waar het niet goed uitvoerbaar is in. Enerzijds werkt de inzet van lokale onderzoekers goed volgens de post in Santo Domingo. Anderzijds zijn de registers niet geheel betrouwbaar en niet makkelijk toegankelijk, omdat het geen centrale registers betreft. In de Dominicaanse Republiek worden documenten handmatig ingeschreven in boeken.

De uitvoerbaarheid van verificatie is van invloed op de resultaten daarvan. Indien autoriteiten in onvoldoende mate meewerken of indien het niet mogelijk is een lokale onderzoeker in te zetten, levert verificatie geen of een onbevredigend resultaat op, namelijk zeer lange onderzoekstermijnen met als mogelijk gevolg het uiteindelijk afblazen van de onderzoeken onder het predicaat: 'niet uitvoerbaar'. Naast het al dan niet meewerken van autoriteiten of de mogelijke inzet van lokale onderzoekers, is het voor de deugdelijkheid van resultaten van belang of het te raadplegen register op orde, betrouwbaar en toegankelijk is. Dit is niet vanzelfsprekend het geval. Sommige registers zijn afgelegen en moeilijk bereikbaar. Het komt ook voor dat het niet zeker is of registers betrouwbaar zijn. In sommige landen "passen notariaten of beambten de registers aan, aan een nieuwe werkelijkheid."

6.5 Resultaten

6.5.1 Inleiding

De voorgaande paragraaf sloot af met de invloed van de uitvoerbaarheid van verificatie op de opbrengsten daarvan. Kort gezegd bleek daaruit dat hoe minder goed uitvoerbaar verificatie is, hoe minder de opbrengsten zijn.

Hoewel het onderhavige onderzoek wel inzicht geeft in de regio's en landen waar verificatie goed en minder goed uitvoerbaar is, geeft het geen inzicht in *hoe vaak* verificatie wel of niet succesvol wordt uitgevoerd. De voornaamste reden daarvan is dat daarover geen cijfers worden bijgehouden en dat die cijfer in dit onderzoek evenmin zijn gegenereerd. Het enige dat in dit verband gezegd kan worden, is dat uit tabel 6.1 bleek dat van het totale aantal verificatieverzoeken in 2007, namelijk 95 verzoeken, driekwart kon worden afgehandeld. Dit cijfer geeft echter geen uitsluitel over de bruikbaarheid van de afgehandelde verificaties. Onder de 'afgehandelde' onderzoeken vallen namelijk zowel onderzoeken die wel konden worden uitgevoerd als onderzoeken die dat niet konden, bijvoorbeeld omdat de lokale autoriteiten niet meewerkten.

Naast exacte uitspraken over hoe vaak verificatie wel of niet uitgevoerd kan worden, kan ook niet precies worden aangegeven hoe vaak verificatie de twijfel van beslissende instanties over de juistheid van in documenten

opgenomen rechtsfeiten bevestigt of ontkracht. Opnieuw geldt dat daarover geen cijfers worden bijgehouden. De resultaten van verificatieonderzoeken en de bruikbaarheid daarvan voor beslissende instanties kunnen wel op een kwalitatieve manier worden beschreven, namelijk op basis van de ervaringen van de bevroegde partijen in deze.

6.5.2 De bruikbaarheid van resultaten volgens beslissende instanties

De in dit onderzoek bevroegde beslissende instanties hebben maar beperkt of helemaal geen ervaring met verificatie en met retour ontvangen resultaten. Dat maakt de beschikbare informatie over de bruikbaarheid van resultaten van verificatie mager.

Gemeenten

De meeste gemeenten die wel eens verificatie hebben aangevraagd, namelijk vier van de zeven, geven aan dat de retour ontvangen resultaten absoluut bruikbaar waren om een beslissing te kunnen nemen bij het al dan niet accepteren van een document als bron van informatie. Zij omschrijven de rapporten als 'prima' en 'gedetailleerd'. Of de onderzoeksresultaten de gegevens in de documenten bevestigden of ontkrachten, is niet uit de interviews gebleken. DPV/DF geeft echter aan, dat de registerraadpleging de rechtsfeiten zoals opgenomen in de documenten negen van de tien keer bevestigen. Twee van de zeven gemeenten zijn minder positief over de resultaten. Eén van hen geeft aan dat de resultaten mager en onbevredigend waren en dat het bovendien erg lang duurde voordat de uitkomsten retour kwamen. De andere gemeente twijfelt aan de betrouwbaarheid van de registers en daarmee aan de betrouwbaarheid van de uitkomsten. De laatste gemeente geeft aan (nog) geen uitspraken te kunnen doen omdat verificatie te beperkt voorkomt en omdat resultaten nog moeten worden ontvangen of geanalyseerd.

IND

De IND, unit Nationaliteit en Naturalisatie, beoordeelt de uitkomsten van verificatieonderzoeken als beperkt. Zij geeft aan dat rapportages soms summier zijn alsof de onderzoeksvragen met grote nonchalance zijn afgevinkt. Daarnaast worden resultaten als mager beoordeeld omdat onderzoek – na geruime tijd wachten – vaak niet uitvoerbaar blijkt te zijn. Om die reden vindt de IND een registerraadpleging dan ook vaak onvoldoende. Als aanvullend veldonderzoek zou worden gedaan, zou de afhankelijkheid van autoriteiten en (mogelijk incorrecte, incomplete of onbereikbare) registers minder groot zijn. De unit geeft ook aan dat de kwaliteit van de uitgewerkte uitkomsten sterk verschilt per land, afhankelijk van de bereidwilligheid van de autoriteiten en de accuratesse van de registers. De units in het reguliere proces hebben nauwelijks ervaring met verificatie. Eén respondent geeft aan één keer verificatie te hebben uitgezet. De uitkomst daarvan wees uit dat de rechtsfeiten op het document klopten. Zelf was de respondent daar echter niet zeker van waardoor twijfel ontstond over de betekenis en het nut van

verificatie. Deze respondent gaf aan dat hij de keus voor verificatie een volgende keer daardoor nog minder snel zal maken.

6.6 Conclusies

In deze afsluitende paragraaf worden korte conclusies gepresenteerd over hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven. Het gaat om de uitvoerbaarheid van verificatie, om een alternatieve werkwijze bij verificatie en om de bruikbaarheid van de resultaten voor beslissende instanties in Nederland.

Uitvoerbaarheid

Indien verificatie wordt aangevraagd door beslissende instanties in Nederland – dat gebeurt slechts in 0,2 procent van alle gelegaliseerde documenten – blijkt het lang niet op alle continenten en in alle landen even goed uitvoerbaar. Oorlog, maar met name lokale autoriteiten die niet meewerken en registers die niet op orde, betrouwbaar of toegankelijk zijn, zijn daarvan de belangrijkste oorzaken. De onderzoekstermijnen zijn lang, vaak met als uiteindelijk resultaat het afblazen van het onderzoek. Met name op het Afrikaanse continent en in landen in Zuid-Azië is het niet eenvoudig verificatie tot een goed einde te brengen. Voorts blijkt dat in landen waar de autoriteiten wel hun medewerking verlenen en registers goed op orde zijn, verificatie goed uitvoerbaar is en bovendien binnen een redelijke termijn. Dit ondervangt echter niet de mogelijke onbetrouwbaarheid van registers en daarmee de betrouwbaarheid van de uitkomsten van verificatie.

Alternatief: de inzet van lokale onderzoekers

Een goed alternatief in landen waarvan autoriteiten niet makkelijk hun medewerking verlenen, blijkt de inzet van lokale onderzoekers. Bij de inzet van een dergelijke onderzoeker worden onderzoekstermijnen aanzienlijk teruggedrongen evenals de onuitvoerbaarheid van verificatie. Alleen in de situatie waarin registers ontoegankelijk zijn of niet betrouwbaar, biedt de lokale onderzoeker geen uitkomst. Die situaties blijven dus bestaan bij de huidige opzet en uitvoering van verificatie.

Resultaten en bruikbaarheid

Uit de informatie die de beslissende instanties geven, blijkt dat verificatierapportages overwegend goed worden beoordeeld (gemeenten zijn hierover positiever dan de IND). Een punt van zorg voor de instanties is wel dat zij niet altijd zeker zijn of de uitkomsten van verificatie ook betrouwbaar zijn, omdat registers mogelijk onjuiste informatie bevatten. Hoe vaak verificatieonderzoeken de aanvankelijke twijfel over de inhoudelijke juistheid van documenten bevestigen of ontkrachten, is niet overtuigend uit de interviews met beslissende instanties gebleken. Wel geeft DPV/DF in dit kader aan dat een registerraadpleging in veruit de meeste gevallen de inhoud van een document bevestigt. Of dit altijd correct is, durven de bevroegde instanties echter te betwijfelen. Een registerraadpleging alleen wordt daarom als te beperkt

ervaren. Aanvullend veldonderzoek zou in hun ogen mogelijk onjuiste of onvolledige registers ondervangen en aanvullen.

Uitspraken over de bruikbaarheid van de uitkomsten van verificatie voor de beslissende instanties dienen op deze plek met enige voorzichtigheid te worden gepresenteerd en geïnterpreteerd. Het aantal bevroegde instanties dat daadwerkelijk ervaring heeft met het uitzetten verificatie en met het retour ontvangen van resultaten is immers beperkt.

BIJLAGE 1

DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN ARUBA

Inleiding

De Nederlandse Antillen en Aruba hebben binnen het Koninkrijk een eigen positie. En hoewel het Nederlandse legalisatie- en verificatiebeleid hier formeel niet van kracht is, richt men zich op de Nederlandse Antillen en Aruba in de praktijk wel naar dit beleid. Vanwege de specifieke geografische omgeving en de eigen bestuurlijke context besteden we apart aandacht aan de uitvoeringspraktijk van het legalisatie- en verificatiebeleid op de Nederlandse Antillen en Aruba, zij het beperkt. De focus ligt daarbij op de zaken die afwijken van datgene dat al eerder is gemeld met betrekking tot Nederland. Omwille van praktische argumenten is voor dit deel van het onderzoek meer aandacht besteed aan de Nederlandse Antillen dan aan Aruba.¹

Eerst enkele noties over de specifieke geografische omgeving en de eigen bestuurlijke context. Omwille van de ligging heeft men op de Nederlandse Antillen en Aruba te maken met een grote fysieke afstand tot Nederland en met de nabijheid van de Zuid-Amerikaanse regio. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben van oudsher te maken met grote aantallen immigranten. Grote groepen komen uit Libanon en Syrië, China, uit India en Pakistan, en er zijn joden uit Polen. Recenter komt men met name uit de regio: vooral Colombia en Dominicaanse Republiek, daarnaast Venezuela, Suriname, Haïti en Jamaica. Colombia, Dominicaanse Republiek en Haïti hebben een minder goede reputatie als het gaat om de deugdelijkheid van de in die landen uitgegeven brondocumenten.

Sinds 5 januari 1998 is op de Nederlandse Antillen en Aruba een basisadministratie ingevoerd, en vanaf dat moment werd de behoefte aan legalisatie en verificatie van in het buitenland uitgegeven brondocumenten sterker gevoeld. Echter, het ontbrak nog aan instrumenteel beleid op grond waarvan in het buitenland uitgegeven brondocumenten konden worden beoordeeld. Een rechterlijke uitspraak in een proefproces voorzag in de nog ontbrekende rechtsgrond voor legalisatie en verificatie: sinds 1999 wordt voor alle eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba het Nederlandse beleid gehanteerd.

¹ Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op een gesprek met vertegenwoordigers van Burgerzaken in Curaçao. Zijdelings is ook informatie betrokken uit interviews met DPV/DF, met de IND, unit Naturalisatie, afdeling Buitenlandse Zaken, NA/A) en met het Adviesbureau Burgerzaken Amsterdam.

De uitvoeringspraktijk op de Nederlandse Antillen

Brondocumenten worden op de Nederlandse Antillen aangeboden om dezelfde redenen als in Nederland: voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning, voor inschrijving in de basisadministratie en de burgerlijke stand en voor naturalisatie.

De afdeling Burgerlijke Stand, Bevolkingsregister en Verkiezingen van Curaçao schrijft personen in in de *basisadministratie*, maakt aktes op voor de *burgerlijke stand* bij huwelijken en dergelijke en doet het voorwerk voor *naturalisatie*.

De regelgeving voor *vestiging* is nagenoeg hetzelfde als in Nederland. Ook hier bepaalt de minister van Justitie of iemand een verblijfsvergunning krijgt. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan de gezaghebbers van de eilanden. De aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt ingediend bij het plaatselijke hoofd van de politie. Na verwerking wordt deze doorgegeven aan de vreemdelingendienst op Curaçao - ressorterend onder het ministerie van Justitie - die beoordeelt of de aanvraag voldoet aan de eisen. De vergunning wordt vervolgens afgegeven door de gezaghebber.

Een verblijfsvergunning voor de Nederlandse Antillen en Aruba geeft overigens geen recht op vestiging in Nederland, naturalisatie doet dat wel. Documenten die worden overgelegd in het kader van een naturalisatieverzoek, worden daarom extra kritisch bekeken.

Vanaf 1999 is de kwaliteit van de legalisatie en verificatiepraktijk steeds beter geworden, zo menen de respondenten. Tegen deze achtergrond moet de volgende uitspraak van een respondent worden gezien: “...sinds we strenger controleren komt er minder fraude voor. Het gaat er nu vooral om, om oude zaken recht te trekken.” Dat ziet men als een belangrijk onderdeel van de huidige werkzaamheden.

Ervaringen met legalisatiebeleid

Respondenten geven aan dat het doel van legalisatie in de circulaire helder is verwoord. Legalisatie heeft, zo zeggen zij, tot doel om te controleren of een document wel echt is, of het authentiek is. Dat gaat over de vorm van het document en de bevoegdheid van degene die het heeft afgegeven. Legalisatie zegt niets over inhoudelijke juistheid van een document. Legalisatie garandeert ook niet dat het niet vals of vervalst kan zijn; de inhoud wordt onder het huidige beleid niet meer geverifieerd, zo menen zij.

Wat hen bevreemdt is dat het legalisatie- en verificatiebeleid formeel nog steeds niet van toepassing is op de Nederlandse Antillen en Aruba, ondanks overleg daarover in 2001 en 2002. Zij bepleiten daarom dat het beleid in een rijkscirculaire wordt opgenomen.

Respondenten geven aan dat zij een goed netwerk hebben in Nederland, waarvan zij ook graag gebruikmaken. Er zijn uitwisselingen en stages met individuele gemeenten, en er is geregeld contact met de NVVB, die wordt gebruikt als vraagbaak. *“Wij houden ons wel op de hoogte,”* zo menen zij. Zij geven aan tot nu toe nauwelijks gebruik te hebben gemaakt van onderzoek door bureau Documenten (BD) te Zwolle. Medewerkers van BD zijn wel langsgeweest voor een presentatie over Discs. Binnenkort wordt een cursus gegeven door BD over herkenning documentfraude; Discs zal na die cursus beschikbaar zijn voor alle medewerkers.

De ervaringen die men op de Nederlandse Antillen opdoet met het legalisatiebeleid, alsmede de beoordeling ervan, wijken niet wezenlijk af van de Nederlandse ervaringen.

Wel heeft men op de Nederlandse Antillen te maken met een specifiek probleem. Respondenten melden dat het tot voor een paar jaar geleden vaak voorkwam dat iemand met een tardieve geboorteakte uit de Dominicaanse Republiek zich liet erkennen door iemand op de Antillen, en daarmee automatisch het Nederlanderschap verwierf. Dat is nu moeilijker geworden, door scherpere controle van de documenten en een aanpassing van het burgerlijk wetboek. Altijd als een akte van een tardieve aangifte wordt aangeboden in combinatie met een erkenningsakte, wordt er nu een interview gehouden met de betrokkene, waarin deze aannemelijk moet maken dat iemand echt de vader is. Lukt dat niet, dan wordt de akte geweigerd. Dat heeft tot nu toe tot zo'n vijftig rechtszaken geleid, die Curaçao alle gewonnen heeft.

Ervaringen met het vragenformulier

De ervaringen die men op de Nederlandse Antillen opdoet met het vragenformulier, alsmede de beoordeling ervan, wijken gedeeltelijk af van de Nederlandse ervaringen.

Respondenten zijn bekend met het formulier, maar in hun huidige praktijk gebruiken zij het vragenformulier in het geheel niet. Zij dichten het geen meerwaarde toe waar het gaat om de door hun te nemen beslissingen. Zij vermoeden dat het wel potentie heeft, maar hebben geen suggesties voor wijzigingen, anders dan dat de vulling beter moet.

Ervaringen met verificatiebeleid

De ervaringen die men op de Nederlandse Antillen opdoet met het verificatiebeleid, alsmede de beoordeling ervan, zijn anders dan de Nederlandse ervaringen. Het gaat om de volgende zaken.

De inhoud van de verificatie

Respondenten geven aan dat het niet voldoet om bij de betreffende burgerlijke stand te kijken of akte daar voorkomt (registercheck). Men wil dat verificatie meer duidelijkheid verschaft over de inhoudelijke juistheid van een document. Dat betekent wat hen betreft: buurtonderzoek doen bij ouders, kerk en school om zekerheid te krijgen dat er inderdaad iemand is geboren uit een bepaald persoon op een bepaalde datum. Dat gebeurde vroeger wel en nu niet meer en dat leverde meer op. Daar wil men dus weer naar toe. “Je hoeft het niet altijd te doen, maar je moet het kunnen doen.”

Met name in de gevallen waarin sprake is van tardieve aktes uit de Dominicaanse Republiek pleit men voor een uitgebreide verificatie: buurtonderzoek plus een antwoord op de vraag of de te volgen procedure goed gevolgd is. Dat is kostbaar, maar levert veel meer op.

De kosten van de verificatie

Respondenten melden dat de kosten van verificatie zo hoog zijn, dat zij zich een aanvraag niet kunnen veroorloven. De kosten zijn op de Nederlandse Antillen en Aruba extra hoog, vanwege de hoge koers van de euro en vanwege het feit dat zinvol verificatieonderzoek in hun ogen noodzakelijkerwijs het doen van buurtonderzoek betekent.

Conclusies

Hoewel het Nederlandse legalisatie- en verificatiebeleid op de Nederlandse Antillen en Aruba formeel niet van kracht is, richt men zich in de praktijk wel naar dit beleid. Men blijkt goed op de hoogte van dit beleid.

Men heeft de volgende ervaringen opgedaan:

- Legalisatie: geen andere ervaringen dan in Nederland.
- Vragenlijst: is bekend, maar nog niet geïmplementeerd. Dat betekent dat men ze regelmatig ziet, maar er in de praktijk (nog) geen waarde aan hecht. Men vermoedt dat het een nuttig instrument kan zijn.
- Verificatie: op de Nederlandse Antillen heeft men te maken met een specifiek probleem, namelijk de verwerving van het Nederlanderschap via tardieve geboorteakten. Effectieve aanpak van dit probleem vergt uitgebreid verificatieonderzoek op locatie, zo melden respondenten.
- De kosten van een standaard verificatieonderzoek vindt men dermate hoog, dat tot op heden slechts een keer een dergelijk onderzoek is aangevraagd.

Vertegenwoordigers van Burgerzaken in Curaçao bepleiten:

- dat de huidige legalisatie en verificatiepraktijk wordt geformaliseerd door het onder te brengen in een rijkscirculaire;
- dat als onderdeel van verificatieonderzoek ook buurtonderzoek kan worden gedaan;
- dat er een oplossing wordt gevonden voor de hoge kosten die met het verificatieonderzoek op de Nederlandse Antillen en Aruba zijn gemoeid.

BIJLAGE 2

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

1 Voorbereidingsfase

In de voorbereidende fase hebben we ons georiënteerd op de problematiek. Daartoe hebben we experts geïnterviewd, documenten doorgenomen en de mogelijkheden van gegevensbestanden verkend. Daarnaast heeft de selectie plaatsgevonden van de in het onderzoek te betrekken gemeenten, vestigingen van IND en posten. Ten slotte zijn itemlijsten opgesteld voor de te voeren half gestructureerde interviews.

Er is in deze fase face to face gesproken met de volgende *experts*:

- ministerie van BZ: Jan Alderliesten, Gerrit van Hemert, Robert Bos;
- IND: Marcel van Veen, Marina Kamphuis, Ida Magram;
- NVVB: Ron van Troost;
- Adviesbureau Burgerzaken Amsterdam: Eric Gubbels;
- Adviesbureau Burgerzaken Amsterdam: José Guit;
- Publiekszaken Rotterdam: Luutsen Drost;
- IND, bureau Documenten: Fred Hoogenberg.

2 Selectie onderzoeksgroep en respondenten

2.1 Gemeenten

Uitgangspunt voor de dataverzameling bij gemeenten was in ieder geval de G4 te betrekken en daarnaast zeven kleinere en middelgrote gemeenten.

Voor de selectie van onderzoeksgemeenten zijn we gericht op zoek gegaan naar variatie op de volgende aspecten:

- Het aantal nieuwe immigranten (CBS-data 2006) – dit is een indicatie voor het aantal buitenlandse documenten dat in de gemeente is voorgelegd.
- Het aantal inwoners uit voormalige probleemlanden (CBS-data 2006).
- Het aantal verificatieverzoeken dat gemeenten hebben ingediend in 2006 en 2007 (bron: gegevens BZ).
- Spreiding: zowel grote als kleinere gemeenten.
- Spreiding: verschillende regio's.

Dit heeft geresulteerd in de volgende tien onderzoeksgemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Groningen, Heerlen, Roermond, Den Bosch en Waalwijk. De elfde gemeente bleek op het laatste moment, ondanks eerdere toezeggingen, niet in staat deel te nemen. Voor deze gemeente kon geen vervanging meer worden gevonden.

In de tien gemeenten zijn in totaal 21 (meest) face-to-facegesprekken gehouden op managementniveau en uitvoeringsniveau. Meestal betrof het hoofd Burgerzaken en senior (backoffice-)medewerkers, deskundig in het beoordelen van buitenlandse documenten.

2.2 Selectie van IND-vestigingen

Binnen de IND zijn voor het onderhavige onderzoek drie units geselecteerd, te weten:

- twee units waar MVV-aanvragen worden afgehandeld (het betreffen units in het reguliere proces te Den Bosch);
- de unit Nationaliteit en Naturalisatie, waar naturalisatieverzoeken worden behandeld uit het buitenland en de Nederlandse Antillen en Aruba en waar het werk rond nationaliteitsvraagstukken en fraudebestrijding plaatsvindt. De unit bestaat uit drie afdelingen: BAA, NTV en Fraude (unit Rijswijk).

In totaal zijn bij de IND zes interviews gehouden. Bij de units in het reguliere proces gaat het om twee duo-interviews op uitvoerend niveau en één interview op management niveau. Bij de unit Nationaliteit en Naturalisatie is één duo-interview gehouden met het BAA-team en één duo-interview met het NTV- en fraudeteam samen. Daarnaast is op leidinggevend niveau één interview gehouden met de unitmanager Nationaliteit en Naturalisatie.

2.3 Selectie van posten

Uitgangspunt voor de gegevensverzameling bij de posten was om twaalf posten telefonisch te interviewen. De posten in de vijf voormalige probleemlanden moesten in de bevraging worden betrokken.

Vervolgens is bij de selectie gericht gezocht naar variatie in het aantal akten dat de posten legaliseert en het aantal verificatieverzoeken dat aan de posten is gedaan.

Dit heeft geresulteerd in de volgende onderzoekselectie: Ghana (Accra), Nigeria (Abuja), Dominicaanse Republiek (Santo Domingo), India (New Delhi), Pakistan (Islamabad), Marokko (Rabat), China (Shanghai), Indonesië (Jakarta), Filippijnen (Manilla), Egypte (Cairo), Iran (Teheran), Colombia (Bogota).

De twaalf interviews zijn in de meeste gevallen gehouden met de Hoofden Consulaire Zaken (HCZ). In een enkel geval is gesproken met het hoofd van de afdeling Bedrijfsvoering of het hoofd van de afdeling Legalisatie.

3 Bestuderen dossiers en registraties

Om meer greep te krijgen op kwantitatieve aspecten voorzag de onderzoeks aanpak in analyses van registraties en/of dossiers. Het voornemen bestond om in vier gemeenten en twee units van IND dossieronderzoek te doen, met een totale omvang van maximaal driehonderd dossiers. Dit onderzoek diende om een antwoord te vinden op de volgende vragen:

- Hoe vaak komt het voor dat een vragenformulier niet of onvolledig is ingevuld?
- Hoe vaak is het vragenformulier aanleiding tot nader onderzoek (zoals een verificatieverzoek)?
- Hoe vaak worden documenten doorgestuurd naar bureau Documenten?
- Hoe vaak worden documenten geweigerd?

In het onderzoek zijn 59 dossiers bekeken, verdeeld over twee van de tien bevroegde gemeenten en de IND. Bij de gemeenten zijn 32 dossiers onderzocht (16 dossiers in de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost en 16 dossiers in de gemeente Eindhoven) en bij de IND 27 dossiers, verdeeld over alle bevroegde units. Op basis daarvan is de conclusie getrokken dat het dossieronderzoek niet of nauwelijks meerwaarde heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Dat heeft te maken met het informatiegehalte van de dossiers en dat van de overige informatiebronnen (interviews, registratie IND, registratie BZ, registratie BD). Completering van het dossieronderzoek tot het voorgenomen aantal van driehonderd voegde naar verwachting niets substantieels toe aan de reeds verzamelde inzichten.

De resultaten die uit het dossieronderzoek naar voren komen, zijn gebaseerd op kleine aantallen waarnemingen en hebben derhalve uitsluitend een indicatieve waarde. Completering van het dossieronderzoek zou ook hier geen substantieel effect op hebben gehad. Als gevolg van het voortijdig beëindigen van het dossieronderzoek zijn middelen vrijgekomen. Deze zijn benut voor de aanvullende interviews met de beleidsvoerende ministeries en de uitvoerende taken van DPV/DF (zie 1.4).

Naast het (beperkte) dossieronderzoek is in een van de vier grote steden registeronderzoek uitgevoerd. Het gaat om een vastlegging van informatie als: hoe vaak wordt een document doorgestuurd naar bureau Documenten voor onderzoek; wat zijn de uitkomsten daarvan; en wat doet de gemeente met die uitkomsten (document wel of niet accepteren). De informatie uit het register is meegenomen in het onderzoek. Van de bevroegde gemeenten houdt alleen de genoemde G4-gemeente dergelijke registraties bij.

4 Aanvullende interviews

Gaandeweg bleek het nuttig een aantal aanvullende gesprekken te voeren, en wel met:

- de beleidsvoerende afdelingen van de drie betrokken ministeries, te weten BZ, afdeling DPV/DF; BZK en Justitie. In deze gesprekken zijn specifieke aandachtspunten verkend en reacties op de allereerste, globale onderzoeksbevindingen;
- met twee medewerkers van DPV/DF is telefonisch doorgepraat over de verificatiepraktijk.

5 Specifieke verantwoording

De informatie in *hoofdstuk 3* is voornamelijk gebaseerd op managementcijfers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en op telefonische interviews met elf Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland waaronder de vertegenwoordigingen in de vijf voormalige probleemlanden. De informatie wordt ondersteund door de werkinstructie 'Legalisatie van buitenlandse openbare akten op de posten' van het ministerie van Buitenlandse Zaken, DPV/DF (maart 2006).

De informatie in *hoofdstuk 4* is in hoofdzaak gebaseerd op de twintig interviews in tien gemeenten en op de analyse van de 32 onderzochte dossiers. De interviews in gemeenten zijn gehouden met leidinggevend en met uitvoerend ambtenaren betrokken bij legalisatie en verificatie. Daarnaast is in het hoofdstuk de expertise van geïnterviewde deskundigen betrokken en relevante beleidsnotities en werkinstructies. Het gebruik van de interviews en dossiers als belangrijkste bronnen van informatie betekent dat dit hoofdstuk vooral laat zien hoe de beoordeling van documenten door gemeenten in de praktijk verloopt.

Hoofdstuk 5 is voornamelijk gebaseerd op zes interviews bij twee IND-units. Het gaat om vier duo-interviews op uitvoerend niveau en twee enkele interviews op managementniveau. De informatie uit de interviews wordt in dit hoofdstuk ondersteund en aangevuld door de studie van de 27 dossiers van de betreffende units en door de werkinstructies voor deze units. Evenals bij hoofdstuk 4 geldt dat door de gelegde nadruk op de interviews het onderhavige hoofdstuk met name de uitvoeringspraktijk in beeld brengt.

Hoofdstuk 6 is gebaseerd op informatie van alle bevraagde instanties: de posten, gemeenten en de IND (in totaal 38 interviews). Daarnaast steunt dit hoofdstuk op twee interviews met uitvoerders van DPV/DF.

Bijlage 2 over de specifieke ervaringen op de *Nederlandse Antillen en Aruba* is gebaseerd op een groepsgesprek met vertegenwoordigers van de afdeling

Burgerlijke Stand, bevolkingsregister en verkiezingen van de Nederlandse Antillen. Zijdellings is ook informatie betrokken uit interviews met DPV/DF, met de IND, unit Naturalisatie, afdeling BAA en met het Adviesbureau Burgerzaken Amsterdam.

BIJLAGE 3**HET VRAGENFORMULIER**

VRAGENFORMULIER buitenlandse openbare akten

Op verzoek van gebruikende overheidsinstanties in Nederland.

| Soort akte | Nummer akte | Vertegenwoordiging en mailadres |
|--|-------------|---------------------------------|
| Maak een keuze: - Geboorteakte- of bewijs; - Akte of bewijs van adoptie; - Akte of bewijs van erkenning; - Bewijs van ongehuwd zijn - Huwelijksakte- of bewijs; - Akte of bewijs van echtscheiding; - Akte of bewijs van overlijden; - Afstandsverklaring nationaliteit. | | @minbuza.nl |
| Naam houder document | Kenmerk | Datum |
| | | |

| Documentvragen | | |
|----------------|---|--|
| 1 | Voldoet het aangeboden document aan alle eisen van formele echtheid? | Maak een keuze: - Ja - Nee, document niet in behandeling nemen |
| 2 | Wat is het land van herkomst van het aangeboden document? | |
| 3 | Is het document afkomstig uit een land dat is aangesloten bij het verdrag tot vrijstelling van legalisatie ('Apostilleverdrag')? <i>Zo ja, ga direct door naar vraag 13.</i> | Maak een keuze: - Ja, ga direct door naar vraag 13. - Nee |
| 4 | Met het oog op welke voorziening of welk doel bij welke instantie in Nederland wordt het document overgelegd? | Maak een keuze: - verkrijging mvv; - inschrijving in de GBA (gemeentelijke basis administratie, ook bekend als 'burgerlijke stand'); - verkrijging machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en inschrijving in de GBA; - verkrijgen voorziening van een uitkeringsinstantie; - sluiten van een huwelijk; - opvragen van een pensioen bij pensioenfonds. |
| 5 | Op basis waarvan verblijft de houder van het document in Nederland? | Maak een keuze: - machtiging voorlopig verblijf (mvv) in aanvraag; - voorlopig verblijf (mvv) afgegeven; - vergunning tot verblijf regulier; - nederlanderschap (verkregen); - nederlanderschap (bij geboorte); - houder verblijft nog niet in Nederland. |

| | | |
|----|--|---|
| 6 | Is het overgelegde document origineel of betreft het een kopie? | Maak een keuze - Het document is origineel; - Het betreft een kopie. |
| 7 | Indien het document is afgegeven op grond van een register, welk register betreft het? | Maak een keuze: - geboorteregister; - huwelijksregister; - overlijdensregister; - ander register; - niet van toepassing, ga door naar vraag 10. Te: |
| 8 | Is het register verplicht? | Maak een keuze: - Ja - Nee |
| 9 | Betreft het een tardieve aangifte? | Maak een keuze: - Ja - Nee |
| 10 | Indien het document is opgemaakt op basis van een eigen verklaring van de houder van het document, is deze verklaring vergelijkbaar met een verklaring onder ede in Nederland? | Maak een keuze: - Ja - Nee - Niet van toepassing |
| 11 | Waarom is de eigen verklaring afgelegd? Noteer de woorden van geïnterviewde! | |
| 12 | Had het document desalniettemin kunnen worden ontleend aan een register? | Maak een keuze: - Ja - Nee - Niet van toepassing |
| 13 | Geeft de akte aanleiding tot opmerkingen? Zo ja, welke? | |

Zie voor landeninformatie betreffende akten en burgerlijke stand www.minbuza.nl/legalisatie.

Vragenformulier buitenlandse openbare akten

Op verzoek van gebruikende overheidsinstanties in Nederland.

| Persoonsvragen betreffende de houder van het document | | |
|---|---|--|
| 14 | Burgerservicenummer en/of vreemdelingsnummer: | |
| 15 | Nummer van het paspoort: Plaats en datum afgifte: Geldig tot: | |
| 16 | Huidige nationaliteit(en): | |
| 17 | Oorspronkelijke nationaliteit (nationaliteit bij geboorte): | |
| 18 | Kunnen akten of eigen verklaringen worden verkregen in het land van de huidige nationaliteit? | Ja / Nee / Niet van toepassing (doorhalen wat niet van toepassing is) |
| 19 | Kunnen akten of eigen verklaringen worden verkregen in het land van geboorte? | Ja / Nee / Niet van toepassing (doorhalen wat niet van toepassing is) |
| 20 | In welk(e) land(en) heeft de houder van het document gewoond? | |
| 21 | Is ooit een naamswijziging ondergaan? | Ja / Nee (doorhalen wat niet van toepassing is) Vorige naam en waar gewijzigd? |
| 22 | Staat de houder van het document ook bekend onder, of gebruikt hij ook, (een) andere na(a)m(en)? | Ja / Nee (doorhalen wat niet van toepassing is) Zo ja, welke? |
| 23 | Is de houder van het document gehuwd? | Ja / Nee (doorhalen wat niet van toepassing is) Zo ja, met wie? |
| 24 | Is de houder van het document gehuwd geweest? | Ja / Nee (doorhalen wat niet van toepassing is) Zo ja, met wie? |
| 25 | Gegevens van de vader Naam Vorige naam Alias Geboortedatum Geboorteplaats Woonplaats Nationaliteit(en) Overleden (te)(op) | Gegevens van de moeder Naam Vorige naam Alias Geboortedatum Geboorteplaats Woonplaats Nationaliteit(en) Overleden (te)(op) |
| 26 | Verklaring naar aanleiding van (eventuele) opmerkingen bij vraag 13 (zie ommezijde). | |

Aldus naar waarheid ingevuld.

Handtekening houder van het document:

BIJLAGE 4**ALTERNATIEVE VRAGENFORMULIEREN****Vragenformulier voor akten uit voormalig probleemlanden**
(gebruik per persoon en per akte één formulier)**Verklaring inname document.**

Op is de originele **huwelijksakte** uit(land) ingenomen
.....
(naam ambtenaar + gemeente)

Afkomstig van (actuele categorie van de PL bijvoegen; cat.01-eventueel 05)

Naam:
Voornamen:
Geboortedatum:
Adres, pc + plaats:
Telefoonnummer:

Verklaring betrokkene.

De heer / mevrouwverklaart hierbij:

- toestemming te verlenen om bovengenoemd document op echtheid te laten controleren en
- bekend te zijn met het feit dat een beslissing over de acceptatie van het document minimaal 12 weken in beslag zal nemen. U ontvangt schriftelijk bericht indien het onderzoek meer tijd vergt.
- de inhoud van deze verklaring te hebben begrepen.

Plaats: Datum:

Handtekening:

Vragen

Wat is de datum van het rechtsfeit?

Met welk doel worden de documenten overgelegd? (registratie voorgenomen huwelijk etc.)

.....
Hoe is betrokkene in het bezit gekomen van het stuk? (zelf opgevraagd, via familie, post, bemiddeling)

.....
Beschikt betrokkene over bewijsstukken? Ja* / nee

Zo nee, waarom niet?

Is het document eerder overgelegd bij een gemeente? Ja* / nee

Is er een verificatiedossier¹ van Buiza aanwezig? Ja* / nee

Aanvullende vragen

Waar en wanneer bent u gehuwd?

.....

Was dit voor een instantie of voor een geloofsovertuiging?

.....

Waar woonde u beiden toen het huwelijk werd gesloten?

.....

Waren uw ouders aanwezig bij het huwelijk?

.....

Zo ja, wie en waar wonen zij?

.....

.....

Waren er nog andere familieleden aanwezig?

.....

Zo ja, wie en waar wonen zij?

.....

.....

.....

Wie waren getuigen bij uw huwelijk? Wat is hun woonplaats?

.....

.....

.....

¹ Dat wil zeggen dat een akte van het rechtsfeit eerder ter verificatie aan de ambassade is aangeboden. De ambassade heeft dan een dossier gevormd. Dit dossier kan bij Buiza worden opgevraagd indien het rechtsfeit heeft plaatsgevonden voor 8 september 2004

.....
Heeft u een feest gegeven en zo ja waar en wanneer was dit?

.....
.....
.....

Heeft u uw huwelijk laten registreren en zo ja waar en wanneer?

.....

Heeft u nog andere bewijsstukken waarmee u kunt aantonen dat u gehuwd bent?

.....
.....

Overige opmerkingen:.....

.....
.....
.....

* → Bij antwoord ja, alle relevante stukken opvragen en in dossier voegen.

Mogelijke bewijsstukken:

Kan de burger aantonen dat hij werkelijk voor zijn huwelijk in het desbetreffende land geweest is. Bijvoorbeeld met stempels in paspoort, vliegtickets, foto's en dergelijke. Trouwkaart. Bewijs kerkelijk huwelijk. Trouwboekje. Familieboekje.

Betrokkene is gevraagd om:

.....
.....
.....

Antwoord:

.....
.....
.....

Datum afloop termijn om alsnog stukken in te leveren.

.....

Onderzoeksrichting voor Buitenlandse zaken ter verificatie:

.....
.....
.....
.....

Afhandeling dossier

Rappel datum is (inname + 12 weken):

Verificatiedossier is wel / niet bij Buiza opgevraagd op(met brief 1)

Beslissing: accepteren / weigeren / laten verifiëren

Ingeval van verificatie:

- Informatie over verificatie en kosten (brief 2) is aan betrokkene verzonden op
- Verificatieonderzoek (brief 3) is ingediend op

Vragen (geboorteakte)

1. Hoe bent u aan dit document gekomen (zelf opgevraagd, via familie/vrienden, post, bemiddeling)?
.....
.....
2. heeft u daarvan bewijsstukken (stempels paspoort, vliegtickets, correspondentie)?
.....
.....
3. Heeft u dit document al eens eerder aan een gemeente aangeboden?
.....
.....
4. welke officiële organisatie of instelling geeft normaliter een geboorteakte af?
.....
.....
5. Waar, in welke plaats en wanneer bent u geboren?
.....
.....
6. Bent u in een ziekenhuis, thuis of elders geboren?
.....
.....
7. Is uw geboorteakte vlak na uw geboorte opgemaakt?
.....
.....
8. Zo nee, wat is de reden van de tardieve aangifte en is dit gebruikelijk in uw land?
.....
.....
9. Leven uw ouders nog? Zo ja, waar wonen zij? Hoe heten uw ouders en weet u hun geboortedata, zo ja, welke datum is dat?
.....
.....
10. Heeft u nog broers/zussen en zo ja, wat is hun naam en waar wonen zij?
.....
.....
11. Wonen er nog familieleden in uw geboorteplaats? Zo ja, wie?

.....

12. Bent u nog onder een andere naam bekend in uw geboorteland? Zo ja, welke?

.....

.....

13. Overige vragen of opmerkingen:

.....

.....

BIJLAGE 5

Documentonderzoek door bureau Documenten

Bureau Documenten van de IND heeft in 2007 in totaal zo'n 7000 documenten onderzocht voor verschillende verzoekende instanties.

Tabel B5.1 Aandeel onderzochte documenten voor de IND en gemeenten

| Verzoekende instantie | % van totale aantal documenten voorgelegd aan BD in 2007 (N=7000) |
|------------------------------|---|
| IND Asiel | 38% |
| IND Naturalisatie | 8% |
| IND Procesvertegenwoordiging | <1% |
| IND Regulier | 1% |
| IND Terugkeer | <1% |
| Extern (gemeenten) | 52% |
| Totaal | 100 % |

Niet alle 7000 documenten zijn voor dit onderzoek relevant; een deel van de documenten komt uit Irak of Afghanistan en kan daarom niet gelegaliseerd worden (in 2007 circa 2600 documenten), en een deel van de documenten komt uit een land dat is aangesloten bij het Apostillevrdrag en dus niet gelegaliseerd *hoeft* te worden. Op basis van cijfers van bureau Documenten is de schatting dat circa 2700 van de 7000 onderzochte documenten gelegaliseerd zijn.

Tabel B5.2 Overzicht van gelegaliseerde, geapostilleerde en niet-gelegaliseerde/geapostilleerde documenten

| Gelegaliseerd/geapostilleerd/geen van beide | % van totale aantal documenten voorgelegd aan BD in 2007 (N=7000) |
|---|---|
| Gelegaliseerd | 39 % |
| Geapostilleerd | 23 % |
| Geen van beide (Irak/Afghanistan) | 38 % |
| Totaal | 100 % |

Ook bovengenoemde cijfers zijn nog te hoog, want een deel van de onderzochte documenten zijn geen brondocumenten, maar reis- of identiteitspapieren – die buiten de scope van het onderzoek vallen, aangezien ze niet worden gelegaliseerd. In totaal waren circa 44 procent van de onderzochte documenten in 2007 'brondocumenten':

Tabel B5.3 Overzicht soorten documenten

| Soort document | % van totale aantal documenten voorgelegd aan BD in 2007 (N=7000) |
|--|---|
| Geboorteakte | 28 % |
| Huwelijksakte | 12 % |
| Overige brondocumenten | 4 % |
| Overige documenten (geen brondocumenten) | 56 % |
| Totaal | 100 % |

Dat betekent dat van de 7000 onderzochte documenten een aantal overblijft van 1200 gelegaliseerde brondocumenten.

Ervan uitgaand dat de verhouding tussen aanvragers bij de verschillende typen documenten uit de verschillende landen gelijk is, betekent dit dat gemeenten circa zeshonderd gelegaliseerde brondocumenten hebben voorgelegd aan bureau Documenten en de relevante IND-units, namelijk de units in het reguliere proces en de unit Naturalisatie, gezamenlijk 116.

Het is niet mogelijk om een betrouwbaar cijfer te berekenen van het aantal documenten dat vervolgens als '(mogelijk) vals of vervalst' is betiteld, of als '(mogelijk) niet afgegeven door de daartoe bevoegde instanties'. Van het totale aantal van circa 7000 onderzochte documenten gebeurde dit in ruim negenhonderd gevallen; het is echter aannemelijk dat niet-gelegaliseerde documenten in dit cijfer zijn oververtegenwoordigd.

Gevolgen documentonderzoek voor gemeenten

Wat gemeenten vervolgens doen met de conclusie '(mogelijk) niet echt', is niet centraal geregistreerd. Een van de onderzoeksgemeenten ("gemeente x") heeft dit wel vastgelegd. Uit deze administratie blijkt het zelden voor te komen dat documenten worden geweigerd naar aanleiding van echtheidsonderzoek (zie onderstaande tabellen). Bij niet-gelegaliseerde documenten (uit Irak en Afghanistan) komt dit vaker voor dan bij gelegaliseerde documenten.

Tabel B5.4 Onderzoek door bureau Documenten voor gemeente x

| | Aantal documenten |
|--|-------------------|
| Totale aantal brondocumenten onderzocht in 2007 | 148 |
| Waarvan uit apostilleland | 6 |
| Waarvan uit Irak/Afghanistan (legalisatie niet mogelijk) | 25 |
| --> aantal 'legalisatieplichtige' brondocumenten naar BD | 117 |

Tabel B5.5 Conclusies en gevolg voor 'legalisatieplichtige documenten' in gemeente x

| | Aantal | Geaccepteerd: opgenomen in GBA of M-46 verklaring opgemaakt | Nader onderzoek | Geweigerd | Onbekend/ overig |
|---|------------|---|--------------------|-----------|---------------------|
| Document is echt | 9 | 7 | - | - | 2 |
| Met aan zekerheid grenzende waar- schijnlijkheid echt | 11 | 5 | - | - | 6 |
| Hoogst waarschijn- lijk echt | 3 | 2 | - | - | 1 |
| Waarschijnlijk echt | 9 | 4 | 1*) | - | 4 |
| Zeer wel mogelijk echt | 15 | 8 | - | 1 | 6 |
| Mogelijk echt | 45 | 38 | - | 1 | 6 |
| Mogelijk niet echt | 2 | - | - | - | 2 |
| Moet nog gelegaliseerd worden | 1 | - | - | - | 1 |
| Geen conclusie mogelijk | 3 | - | - | 1 | 2 |
| Conclusie onbekend (niet opgenomen in registratie) | 19 | - | - | 1 | 18 |
| Totaal | 117 | 64 | 1 | 4 | 48 |

*) Verificatie overwogen.

Tabel B5.6 Conclusies en gevolg voor documenten uit Irak en Afghanistan in gemeente x

| | Aantal | Geaccepteerd: opgenomen in GBA of M-46 verklaring opgemaakt | Nader onderzoek | Geweigerd | Onbekend/ overig |
|---|-----------|---|--------------------|-----------|---------------------|
| Document is echt | 2 | - | - | - | 2 |
| Met aan zekerheid grenzende waar- schijnlijkheid echt | 5 | 1 | - | - | 4 |
| Waarschijnlijk echt | 4 | 3 | - | 1 | - |
| Zeer wel mogelijk echt | 5 | 3 | - | - | 2 |
| Mogelijk echt | 3 | 2 | 1 | - | 2 |
| Waarschijnlijk niet echt | 1 | - | - | 1 | - |
| Hoogst waar- schijnlijk niet echt | 1 | - | - | 1 | - |
| Document is niet origineel | 2 | - | - | 1 | 1 |
| Geen conclusie mogelijk | 1 | - | - | 1 | - |
| Conclusie onbekend (niet opgenomen in registratie) | - | - | - | - | - |
| Totaal | 25 | 9 | 1 | 5 | 10 |



Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E regioplan@regioplan.nl

I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek
maakt deel uit van Ernst & Young