



Rapport

Datum: 1 mei 1998

Rapportnummer: 1998/145

Klacht

Op 4 november 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw L. en de heer B. te Amsterdam, ingediend door mr. A. Kuijer te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana) en de Minister van Buitenlandse Zaken. Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld. De gedraging van de Nederlandse ambassade te Accra wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken. Op grond van de door verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen erover dat de Nederlandse Ambassade te Accra, Ghana: pas na rappel op 6 en 20 december 1995 blijkt een brief van 29 december 1995 een besluit heeft genomen op de op 30 mei 1995 ingediende legalisatieaanvraag van het op 18 mei 1995 opgestelde affidavit van verzoekers moeder over zijn huwelijkse staat; in strijd met de Algemene wet bestuursrecht geen melding heeft gemaakt van het rechtsmiddel dat tegen het besluit open staat. Voorts klagen verzoekers erover dat de Minister van Buitenlandse Zaken:

pas bij brief van 22 maart 1996 de ontvangst heeft bevestigd van verzoekers' bezwaarschrift van 24 januari 1996; pas op 16 april 1996 de in verzoekers' bezwaarschrift van 24 januari 1996 gevraagde stukken heeft gestuurd, hoewel de Nederlandse ambassade te Accra deze stukken al bij brief van 1 februari 1996 en bij fax van 27 februari 1996 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken had gestuurd; het verslag van de hoorzitting van de Bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 12 juli 1996 pas bij brief van 22 september 1996 aan hun gemachtigde heeft verstuurd, ondanks de toezegging dat het verslag op korte termijn zou worden verstuurd; tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendden niet heeft gereageerd op de brief van hun gemachtigde van 23 september 1996.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE**.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de Minister van Buitenlandse Zaken en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoekers deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De Minister van Buitenlandse Zaken gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. De feiten

1. Verzoekster verzocht bij brief van 14 juni 1994 aan de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana) de legalisatie van documenten een geboorteakte en een ongehuwdverklaring van verzoeker van april 1994. In de procedure ter verkrijging van een machtiging voor voorlopig verblijf (MVV) voor verzoeker met wie zij een duurzame relatie onderhield diende een gelegaliseerde geboorteakte en een ongehuwdverklaring te worden overgelegd. De brief werd op 30 juni 1994 door de ambassade ontvangen. Op 25 augustus 1994 werden deze documenten door de ambassade gelegaliseerd.

2. De moeder van verzoeker legde op 18 mei 1995 een verklaring af over het ongehuwd zijn van verzoeker een zogenaamd affidavit. In deze verklaring deelde zij ook mee dat de vader van verzoeker was overleden en dat de broer van de overledene verzoekers voogd die dezelfde naam droeg als de overledene, soms voor de overledene stukken ondertekende.

3. Op 30 mei 1995 legde verzoeker onder meer het affidavit van de moeder van 18 mei 1995 ter legalisatie over bij de Nederlandse ambassade in Accra. Hierbij was gevoegd een akte van 14 januari 1980 over het overlijden van verzoekers vader in 1980.

4. Op 9 november 1995 legde verzoeker een akte van overlijden van zijn vader van 6 november 1995 over. De gegevens die in deze akte waren

opgenomen, kwamen niet geheel overeen met de gegevens in de overlijdensakte van 14 januari 1980.

5. De gemachtigde van verzoekers rappelleerde de Nederlandse ambassade in Accra bij brief van 6 december 1995 in verband met het uitblijven van de beschikking op de aanvraag voor legalisatie van het affidavit van 18 mei 1995 van de moeder. In deze brief gaf de gemachtigde een toelichting op de verschillende overlijdensakten van verzoekers vader en de op naam van de vader afgelegde ongehuwdverklaring van april 1994. Bij brief van 20 december 1995 rappelleerde de gemachtigde de ambassade nogmaals.

6. De Nederlandse ambassade in Accra deelde de gemachtigde bij brief van 29 december 1995 mee:

"...In antwoord op uw faxen d.d. 6 december 1995 en d.d. 20 december 1995, betreffende de ter legalisatie aangeboden ongehuwdverklaring van de heer B. (verzoeker; No.), deel ik u mede dat de inhoud van genoemde document onjuiste informatie bevat en als zodanig geweigerd is voor legalisatie..." 7. Op 24 januari 1996 diende verzoeker een bezwaarschrift in bij de Minister van Buitenlandse Zaken tegen de weigering van de ambassade van 29 december 1995 de aangeboden ongehuwdverklaring te legaliseren. Dit bezwaarschrift hield tevens een verzoek in om binnen 15 dagen na ontvangst van het verzoekschrift alle stukken met betrekking tot deze zaak aan de gemachtigde van verzoekers te zenden op grond van de bepalingen in de Wet openbaarheid van bestuur.

8. Een medewerker van de ambassade in Accra deelde bij memorandum van 1 februari

1996 aan medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse zaken onder meer mee: "Bijgaand doe ik u de bij deze ambassade berustende stukken van B. (verzoeker; N.o.) in kopie toekomen." 9. Verzoekers gemachtigde deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bijbrief van 8 februari 1996 mee dat verzoekers een klacht bij de Nationale ombudsman wensten in te dienen, maar dat zij hieraan voorafgaand het Ministerie de gelegenheid boden om in overleg met de ambassade in Accra alsnog een nader onderzoek in te stellen naar de afhandeling van de aanvraag van verzoekers.

10. Bij brief van 26 februari 1996 bevestigde het Ministerie de ontvangst van de brief van de gemachtigde van 8 februari 1996 en zegde het Ministerie toe weer contact te zullen opnemen.

11. Bij fax van 27 februari 1996 deelde een medewerker van de ambassade in Accra aan medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder meer mee:

"Conform uw telefonisch verzoek doe ik u het reeds per koeriersdienst van 2 februari 1996 verzonden rapport t.b.v. B. nogmaals toekomen."

12. Verzoeker diende op 7 maart 1996 een bezwaarschrift in tegen het niet verstrekken van de gevraagde stukken. Daarnaast verzocht hij de president van de Arrondissementsrechtbank te 'sGravenhage een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het verstrekken van de stukken. 13. De Minister deelde de gemachtigde van verzoekers bij brief van 22 maart 1996 onder meer mee:

"Bij brief van 24 januari 1996 heeft u, naast bezwaar tegen weigering legalisatie, tevens een verzoek om toezending stukken ingevolge de Wet Openbaarheid van Bestuur gedaan, betreffende het niet-legaliseren van een namens de heer B. aangeboden verklaring van ongehuwd zijn. Gelet op het feit dat genoemd verzoek is ingediend in het kader van een bezwaarschriftprocedure ben ik van mening dat niet de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing is, doch die bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die betrekking hebben op het inzien/overleggen van processtukken. Hierbij teken ik uitdrukkelijk aan dat ik hiermee geen standpunt inneem ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift tegen weigering van een legalisatie. Verder dient deze brief tevens gezien te worden als een ontvangstbevestiging van eerdergenoemd bezwaarschrift, waarbij ik nota heb genomen van het feit dat u de gronden van het bezwaarschrift mogelijk nog zult aanvullen op basis van de stukken die ik als bijlage bij deze brief aan u toezend. (...) Inzagerecht Wat betreft het inzagerecht van artikel 7:4 Awb wordt dit door mij zo ingevuld dat partijen op verzoek alle dossiers krijgen toegezonden, tenzij gewichtige redenen zich hiertegen verzetten. In het laatste geval worden stukken of gedeeltelijk toegezonden, of wordt een zakelijke weergave van de stukken gegeven. (...)

In Ghana is zorgvuldig verificatie-onderzoek verricht. Terzake verwijs ik naar de leesbare gedeelten van bijgaande memorandum van 1 februari 1996 en de bijlagen. Daarbij is ondermeer gebleken dat de vader van B. in 1980 is overleden. Zijn naam was A.B. Moeder O. is niet woonachtig op het door haar in haar ongehuwdverklaring vermelde adres. De jongere broer van de overleden vader A.B., heet J.B. Deze J.B. is de beheerder van het

nalatenschap van A.B., de vader van B. Er is geen tweede broer van de vader met de naam A.B. zoals wordt gesteld in de 4e alinea van het faxbericht aan de Nederlandse ambassade in Ghana van 6 december 1995 van mr. Kuijer. Mevrouw O. maakt echter in haar ongehuwdverklaring melding van het bestaan van een tweede A.B. Gelet hierop is de inhoud van de ter legalisatie aangeboden document onjuist en is de legalisatie van deze ongehuwdverklaring geweigerd. (...) U kunt tegen deze beschikking binnen zes weken bezwaar aantekenen bij de Bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken." 14. Op 16 april 1996 verzond het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de gemachtigde van verzoekers de gevraagde stukken. Deze stukken werden op 18 april 1996 door hem ontvangen.

15. De president van de Arrondissementsrechtbank te 'sGravenhage wees het verzoek van verzoekers om voorlopige voorziening ten aanzien van het verstrekken van de stukken in zijn uitspraak van 10 mei 1996 af. In zijn uitspraak overwoog de president onder meer: "Namens verzoeker is een bezwaarschrift ingediend tegen genoemd besluit van 29 december 1995. Op dat bezwaarschrift vinden de bepalingen van de Awb (Algemene Wet Bestuursrecht; N.o.), waaronder voorschriften aangaande inzage en verstrekking van zich onder het overheidsorgaan bevindende stukken, hangende de bezwaarprocedure, toepassing. (...) Gelet op de strekking van de openbaarmakingsregeling in de Awb is in het onderhavige geval geen plaats voor toepassing van het bepaalde in de WOB. Verzoeker heeft zijn bezwaarschrift van 7 maart 1996 c.q. haar verzoek om een voorlopige voorziening dan ook ten onrechte geplaatst in het kader van de WOB; (...) Gelet op artikel 7:4, tweede lid, Awb zijn er evenmin termen aanwezig voor het oordeel dat verweerder op grond van de Awb gehouden was om voor 7 maart 1996 tot overlegging van de door gemachtigde van verzoeker gevraagde stukken over te gaan. Bijgevolg komt het verzoek voor zover het geacht moet worden te steunen op de Awb, evenmin voor inwilliging in aanmerking."

16. Op 12 juli 1996 vond de hoorzitting plaats van de Bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van de behandeling van verzoekers bezwaarschrift van 24 januari 1996 tegen de weigering van de Nederlandse ambassade in Accra documenten te legaliseren.

17. Bij brief van 12 september 1996 zond een ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de secretaris van de Bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken het verslag van de hoorzitting aan de gemachtigde van verzoekers.

18. De gemachtigde van verzoekers maakte bij brief van 23 september 1996 aan het Ministerie een aantal opmerkingen over het verslag van de hoorzitting van de Bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 12 juli 1996. De gemachtigde deelde in deze brief onder meer mee:

"Voorts wil ik onder uw aandacht brengen, dat cliënten weinig gelukkig zijn met het feit, dat eerst na ruim 2 maanden en na drie telefonische rappèls mijnerzijds het verslag van de hoorzitting door u werd toegezonden, hoewel tijdens de hoorzitting nadrukkelijk was

meegedeeld, dat dit verslag op korte termijn zou worden toegezonden. Ik kan hierin met cliënten meevoelen. Deze omstandigheid, gevoegd bij het feit dat de onderhavige procedure nu al vele maanden bij uw departement aanhangig is, is dan ook voor mij aanleiding u thans met enige nadruk te verzoeken mij binnen 14 dagen na heden te berichten op welke termijn u thans denkt te kunnen beslissen op het onderhavige bezwaarschrift. Mocht onverhoopt binnen de gestelde termijn een reactie uwerzijds uitblijven dan zal ik moeten aannemen dat u niet binnen afzienbare tijd tot besluitvorming zal overgaan. In dat geval zal ik tevens gehouden zijn cliënten te wijzen op de mogelijkheid van het indienen van een beroepschrift bij de bestuursrechter vanwege niet tijdig beslissen en/of het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman. Vertrouwende u hiermede naar behoren te hebben geïnformeerd en uw reactie afwachtend, teken ik."B. Het standpunt van verzoekers

1. Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder

Klacht

2. Voorts deelde verzoekers in het verzoekschrift onder meer nog het volgende mee:

"De ontvangst van dit bezwaarschrift werd eerst bij brief welke was gedateerd 22 maart 1996, doch eerst door mij werd ontvangen op 3 april 1996, bevestigd. De termijn voor beslissing op bezwaar volgens de Awb was op dat moment reeds ruimschoots verstreken. Voorts werd in deze brief verwezen naar de bijlagen, welke echter niet bij de brief waren gevoegd. Na twee rappellen mijnerzijds zijn deze door de Minister van Buitenlandse Zaken alsnog bij brief van 16 april 1996 verzonden, en door mij op 18 april 1996 ontvangen."C. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken¹. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in reactie op de klacht van verzoekers bij brief van 1 mei 1997 onder meer mee:

"Ten aanzien van de klacht, dat op het verzoek om legalisatie van de ongehuwdverklaring van de moeder van klager eerst op 29 december 1995 een beslissing tot afwijzing van het verzoek is genomen:

- de desbetreffende brief van 29 december 1995 was slechts bedoeld als een informatieve brief en niet als een beschikking. In het navolgende wordt gedaan alsof wel sprake was een beschikking;- de Awb is geschreven voor de Nederlandse rechtsorde en toegesneden op het Nederlandse territorium, terwijl een zaak als de onderhavige zich goeddeels afspeelt in het buitenland. De gemachtigde(n) van verzoekers om legalisatie van documenten zijn dan ook geen Nederlandse burgers, maar buitenlandse personen, die geen idee hebben van de Nederlandse denkbeelden ter zake van documenten en hun geldigheid, laat staan van de termijnen, waarmee de ambassade rekening dient;- (...) klager en zijn moeder in 1995 herhaaldelijk door de ambassade verzocht om zich met de nog in leven zijnde (zgn.) A.B. te presenteren. Aan dit verzoek hebben zij geen gevolg gegeven. Dit maakte de kwestie van de twee broers met eenzelfde naam (nog meer)

verdacht, mede in aanmerking genomen, dat de klager (tot op zekere hoogte) bekend was danwel kon zijn met de Nederlandse normen. Met het afwachten door de ambassade, of op het verzoek ingegaan zou worden, is veel tijd verloren gegaan.- Pas op 9 november 1995 is een adequate overlijdensakte overgelegd.(...)Ten aanzien van de klacht, dat in strijd met de Awb geen melding is gemaakt van het rechtsmiddel, dat tegen het besluit open staat:

-

De weigeringsbeschikkingen van met name de Nederlandse ambassade te Accra bevatten thans bedoelde clausule wél. Onderhavige zaak was een van de eerste zaken, waarop de bezwaarschriftenprocedure ogv de Awb werd `losgelaten'.Inmiddels heeft zich een (voorlopig) stappenplan ontwikkeld ten aanzien van de praktische gang van zaken in de procedure. Regelmatige bijstelling resp. verfijning van bedoeld stappenplan zal nog wel enige tijd vergen. Ten aanzien van de klacht, dat pas bij brief van 22 maart 1996 een bevestiging is ontvangen van het bezwaarschrift d.d. 24januari 1996:

- Op het departement bestond enige onzekerheid over het feit, of de brief van de ambassade d.d. 29 december 1995 beschouwd kon worden als een weigeringsbeschikking o.g.v. de Awb. Zoals gezegd, was onderhavige zaak een van de eerste zelfstandige legalisatiezaken, waarbij men te maken kreeg met toepassing van de Awb. Aan de toepassing van deze wet op situaties, welke zich goeddeels in een buitenlandse rechtssfeer afspelen, zitten meer haken en ogen als zich op het eerste gezicht doet vermoeden. (...) Het betrof dus geen routine-zaak, en een afweging omtrent de te maken keuzes resp. bedoelingen in de Awb-procedure-route kost tijd. Inmiddels is een tijdige bevestiging van de ontvangst van een bezwaarschrift standaard ingebouwd. Ten aanzien van de klacht, dat pas op 14 april de gevraagde stukken uit het dossier in kopie zijn gezonden aan betrokkenen:

- Het dossier dient bij de desbetreffende ambassade te worden opgevraagd. Hiermee is enige tijd gemoeid. - Aanvankelijk was niet duidelijk, of hier sprake was van een bezwaarschrift ogv de Awb. Dit heeft de vertraging in de hand gewerkt. - Het wachten op de uitspraak in de voorlopige voorziening mbt het WOB-verzoek heeft ook een rol gespeeld. In verband met het WOB-verzoek had de vertegenwoordiger van klager overigens inmiddels wél al een brief van de Minister zelf ontvangen, te weten op 22 maart 1996. In zijn algemeenheid kan gesteld worden, dat het benutten van álle juridische mogelijkheden om zijn gelijk te halen, in de praktijk wel eens een averechts effect kan hebben zoals in deze zaak. Ten aanzien van de klacht, dat het verslag van de hoorzitting van de Bezwaarschriftencommissie, gehouden op 12 juli 1996, pas op 22september aan de advocaat van klager is toegezonden. - Het verslag van de hoorzitting is op 12 september 1996 verzonden, zoals uit bijgevoegde kopie van toezendingsbrief moge blijken. -

De desbetreffende afdeling van het Ministerie was zwaar onderbezet, en een vakantie van een van de commissieleden zorgde voor aanzienlijke vertraging. Ten aanzien van de

klacht, dat tot op het moment, dat klagers zich wendden tot de Nationale ombudsman (d.i. geweest d.d. 1 november 1996) niet is gereageerd op de brief van de advocaat van klagers d.d. 23 september 1996, waarin hij het ministerie nog 14 dagen geeft om een beslissing te nemen, (...) - Ondanks het door de ambassade uitgevoerde onderzoekswerk en de toelichting van bezwaarden ter gelegenheid van de hoorzitting was nog steeds niet duidelijk welke wending onderhavige zaak zou koeten nemen. De bezwaarschriftencommissie neemt haar taak serieus en had haar beraad nog niet afgerond, toen de zaak in de politieke sfeer getrokken werd. Op 1 oktober ontving Minister van Mierlo een brief over onderhavige kwestie van de fractie-voorzitter van de PvdA van de Tweede Kamer, de heer Jacques Wallage. - Op 1 november kwam vervolgens de brief binnen inzake de klacht ingediend bij uw bureau, en in de loop van december het bericht, dat de zaak bij de rechtbank aanhangig was gemaakt. Inmiddels is - op politiek niveau besloten, de uitspraken van de onafhankelijke instanties, de Nationale ombudsman en de Rechtbank af te wachten (...), alvorens te beslissen. Het vorengaande neemt niet weg, dat inmiddels een nader onderzoek in Ghana is gestart om de feiten aan het licht te brengen, welke een afgewogen beslissing op het bezwaarschrift mogelijk moeten maken."

Beoordeling

I. Algemeen

1.1. De overheid dient er voor zover mogelijk voor te zorgen dat documenten en de daarin opgenomen gegevens die worden gebruikt in procedures ter verkrijging door een vreemdeling van een titel tot verblijf in Nederland en die mede aan de hand van de door de vreemdeling verstrekte gegevens worden opgenomen in de door haar beheerde (openbare) registers juist zijn. Hiertoe maakt de overheid bij documenten die uit het buitenland afkomstig zijn onder meer gebruik van het middel van legalisatie en van verificatie. Dit is ook het geval voor Ghana. Sinds 1 april 1996 geldt daarbij de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen alle Ghanese documenten worden geverifieerd die bij de ambassade in Accra worden aangeboden (zie

Achtergrond

onder 1., 2. en 3.).

1.2. In de procedure ter verkrijging van een machtiging voor voorlopig verblijf (MVV) voor verzoeker diende een gelegaliseerde geboorteakte en

een ongehuwdverklaring te worden overgelegd. Voor legalisatie van deze stukken hebben verzoekers zich gewend tot de Nederlandse ambassade in Accra (Ghana). II. **Ten aanzien van de beslistermijn op de aanvraag van 30 mei 1995**

1. Op 30 mei 1995 heeft verzoeker een affidavit van 18 mei 1995 van zijn moeder ter legalisatie overgelegd aan de Nederlandse ambassade te Accra. Op 6 en 20 december 1995 heeft de gemachtigde van verzoekers de ambassade gerappelleerd in verband met

het uitblijven van een beslissing op de legalisatieaanvraag. Verzoekers klagen er in de eerste plaats over dat blijkens een brief van 29 december 1995 de ambassade pas na de rappels heeft besloten op de legalisatieaanvraag.

2. Voor de beoordeling van dit onderdeel van de klacht is van belang of een beslissing op een legalisatieaanvraag een beschikking is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ten aanzien hiervan is van belang de uitspraak van de arrondissementsrechtbank (sector bestuursrecht) te Rotterdam van 3 juni 1997. In die uitspraak concludeert de rechtbank dat legalisatie een noodzakelijke voorwaarde is voor het verkrijgen van een vergunning tot verblijf en/of opnemning in de gemeentelijke basisadministratie en dus een publiekrechtelijk rechtsgevolg heeft. De rechtbank is van oordeel dat een beslissing over de legalisatie van documenten een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb (zie

Achtergrond

onder 4. en 5.).

3. In zijn reactie op de klacht trekt de Minister van Buitenlandse zaken in twijfel of de brief van de Nederlandse ambassade in Accra een beschikking is. Hij betoogt dat deze brief slechts in informatieve zin was bedoeld. De Minister kan, gezien de hiervoor, onder 2., weergegeven uitspraak, in deze opvatting niet worden gevolgd. De brief bevat een schriftelijke beslissing die inhoudt dat de legalisatie van de ongehuwdverklaring wordt geweigerd, zodat zij moet worden aangemerkt als een beschikking.

4. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift gegeven termijn, of bij ontbreken daarvan, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Deze redelijke termijn wordt door het bestuursorgaan vastgesteld. Bij de vaststelling van de redelijke termijn en de toetsing daarvan zullen de omstandigheden van het geval of van de categorie gevallen mee in ogenschouw moeten worden genomen. Het bestuursorgaan dient de aanvrager ervan in kennis te stellen indien niet binnen acht weken kan worden beslist. Hierbij dient het bestuursorgaan dan een redelijke termijn te noemen waarbinnen de

beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Een en ander is bepaald in artikel 4:13 en 4:14 van de Awb (zie

Achtergrond

onder 4.).

5. Op 30 mei 1995 heeft verzoeker de Nederlandse ambassade te Accra om legalisatie verzocht van het affidavit van 18 mei 1995 van zijn moeder. De termijn voor legalisatie is niet in of bij wet geregeld (zie

Achtergrond

onder 1.). Dit betekent dat een ambassade bij de behandeling van een legalisatieaanvraag moet voldoen aan de hiervoor onder 4. genoemde bepalingen van de Awb.

6. De ambassade heeft verzoeker niet meegedeeld dat zij niet binnen acht weken een beslissing kon nemen. Ook is niet naar voren gekomen dat de ambassade verzoeker in kennis heeft gesteld van een redelijke termijn waarbinnen wel zou worden beslist. De rappels van 6 en 20 december 1995 van de gemachtigde van verzoekers bevestigen dit. Daarmee is gehandeld in strijd met de hiervoor, onder 4., aangehaalde bepaling in de Awb. Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

7. De Minister deelde in zijn reactie op de klacht mee dat verzoeker en zijn moeder in 1995 bij herhaling was gevraagd zich met de oom van verzoeker te presenteren. De Minister liet weten dat met het afwachten van de presentatie veel tijd verloren is gegaan. Wellicht heeft de Minister daarbij willen verwijzen op de mogelijkheid tot opschorting van de behandelingstermijn zoals neergelegd in artikel 4:15 jo. 4:5 van de Awb. Wat er echter ook zij van de vraag of, mede gezien in de context van een land als Nigeria, een verzoek om presentatie kan worden aangewend als het verstrekken van gegevens als bepaald in artikel 4:5, derde lid van de Awb, en van de vraag of bij het desbetreffende verzoek duidelijk is geweest op de opschorting van de behandelingstermijn, het betreffende verzoek kan niet afdoen aan het hiervoor, onder 6., gegeven oordeel dat in dit geval de Awb niet is nageleefd. III. **Ten aanzien van het niet vermelden van het rechtsmiddel**

1. Verzoekers klagen er verder over dat de Nederlandse ambassade in Accra in strijd met de Awb geen melding heeft gemaakt van het rechtsmiddel dat tegen het besluit open staat. De Minister heeft dit in zijn reactie op de klacht niet bestreden.

2. Artikel 3:45 van de Awb (zie

Achtergrond

onder 4.) bepaalt dat indien tegen een besluit bezwaar of beroep kan worden ingesteld daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding wordt gemaakt. Op grond van artikel 7:1 kon verzoekster tegen het besluit van

de ambassade bezwaar maken (zie

Achtergrond

onder 4.). Dit heeft de ambassade niet in haar besluit van 29 december 1995 vermeld. In zoverre is ook dit onderdeel van de onderzochte gedraging niet behoorlijk. Overigens is deze omissie wel begrijpelijk, gezien de mededeling van de Minister dat de brief van 29 december 1995 niet was bedoeld als beschikking. IV. **Ten aanzien van de termijn waarbinnen de ontvangst op het bezwaar- schrift van verzoekers is bevestigd**

1. Verzoekers klagen er voorts over dat de Minister van Buitenlandse Zaken pas bij brief van 22 maart 1996 de ontvangst heeft bevestigd van hun bezwaarschrift van 24 januari

1996. De Minister heeft dit in zijn reactie op de klacht niet bestreden.

2. Op grond van artikel 6:14 van de Awb (zie

Achtergrond

onder 4.) dient een bestuursorgaan waarbij een bezwaarschrift is ingediend, de ontvangst daarvan schriftelijk te bevestigen. De wet verbindt hieraan geen termijn. Verwacht mag eerder worden dat overheidsinstanties de ontvangst van aan hen gerichte bezwaarschriften binnen een redelijke termijn bevestigen. In beginsel is een termijn van twee weken hiervoor een redelijke termijn.

3. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in zijn brief van 22 maart 1996 aan de gemachtigde van verzoekers mee dat die brief tevens diende te worden gezien als een bevestiging van de ontvangst van het bezwaarschrift van verzoekers van 24 januari 1996. Daarmee staat vast dat de ontvangstbevestiging pas na ongeveer twee maanden is verstuurd. Dit is te laat. In zoverre is dit onderdeel van de onderzochte gedraging eveneens niet behoorlijk.

. **Ten aanzien van het moment van versturen van gevraagde stukken** 1. Verzoekers klagen er ook over dat de Minister van Buitenlandse Zaken pas op 14 april 1996 de in hun bezwaarschrift van 24 januari 1996 gevraagde stukken had gestuurd. Zij merken daarbij op dat de Nederlandse ambassade te Accra deze stukken al bij brief van 1 februari 1996 en bij fax van 27 februari 1996 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken had gestuurd.

2. In verband hiermee is de uitspraak van de president van de arrondissementsrechtbank te 'sGravenhage van 10 mei 1996 van belang

(zie

Bevindingen

, onder A.15.). Daarin is bepaald dat de Minister, gelet op artikel 7:4, tweede lid van de Awb (zie

Achtergrond

onder 4.), niet verplicht was om vóór 7 maart 1996 de gevraagde stukken over te leggen.

3. Voor de beantwoording van de vraag of de Minister de gevraagde stukken wel eerder dan 14 april 1996 had dienen over te leggen, is artikel 7:4 van de Awb eveneens van belang (zie

Achtergrond

onder 4.). Gelet op deze bepaling diende de Minister voorafgaande aan het horen van (de gemachtigde van) verzoekers door de Bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de op de zaak betrekking hebbende stukken gedurende ten minste een week ter inzage te leggen. De hoorzitting vond plaats op 12 juli 1996.

4. De Minister deelde in zijn brief van 22 maart 1996 aan de gemachtigde van verzoekers mee dat hij aan het inzagerecht invulling geeft door alle partijen op verzoek de stukken toe te sturen. Uit de reactie van de Minister op de klacht en uit het verzoekschrift blijkt dat de gemachtigde van verzoekers de stukken op 18 april 1996 van de Minister heeft ontvangen. De Minister heeft dus bijna drie maanden vóór het horen van verzoekers de betreffende stukken verstrekt. Hiermee heeft hij ruimschoots voldaan aan artikel 7:4 van de Awb. Het moment waarop de Minister de stukken van de ambassade had ontvangen, doet in dit verband niet ter zake. In zoverre is dit onderdeel van de onderzochte gedraging behoorlijk.

VI. Ten aanzien van het moment van versturen van het verslag van de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie

1. Verzoekers klagen er tevens over dat de Minister van Buitenlandse Zaken het verslag van de hoorzitting van de Bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 12 juli 1996 pas bij brief van 12 september 1996 aan hun gemachtigde heeft verstuurd, ondanks de toezegging dat het verslag op korte termijn zou worden verstuurd.

2. Het bedoelde verslag is op 12 september 1996 door een ambtenaar van het Ministerie namens de secretaris van de commissie aan de gemachtigde van verzoekers gezonden. Niet is komen vast te staan wie de betreffende toezegging heeft gedaan. De Minister deelde in reactie op de klacht onder meer mee, dat de desbetreffende afdeling van het Ministerie zwaar was onderbezet. Hieruit kan worden afgeleid dat de Minister niet bestrijdt dat de belofte is gedaan. Bovendien kan hieruit worden afgeleid dat de Minister kennelijk de mening is toegedaan dat de verantwoordelijkheid voor de verzending van het verslag bij ambtenaren

van de desbetreffende afdeling van het Ministerie lag. Op grond hiervan wordt ervan uitgegaan dat de verzending van het verslag onder de verantwoordelijkheid van de Minister viel.

3. Uit bovenstaande volgt dat het verslag ondanks de toezegging dat het op korte termijn zou worden toegezonden, pas na 2 maanden is verzonden. Dat is gezien de toezegging te laat. In zoverre is dit onderdeel van de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

VII. Ten aanzien van het niet reageren op de brief van 23 september 1996 van de gemachtigde

1. Verzoekers klagen er ten slotte over dat de Minister van Buitenlandse Zaken, tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendden (1 november 1996), niet heeft gereageerd op de brief van hun gemachtigde van 23 september 1996.

2. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat overheidsinstanties aan hen gerichte brieven afhandelen binnen een redelijke termijn. Indien directe afhandeling niet mogelijk is, behoort de betrokkene binnen twee à drie weken een behandlungsbericht te ontvangen. Dit bericht zal informatie moeten bevatten over de reden waarom directe afhandeling niet mogelijk is

en over de tijd die naar verwachting nog met de afhandeling zal zijn gemoeid. Het behandelingsbericht zal tevens gegevens moeten bevatten die betrokkene in staat stellen om direct toegang te krijgen tot de afdeling of ambtenaar die zich bezighoudt met de behandeling van zijn brief.

3. In zijn brief van 23 september 1996 vroeg de gemachtigde van verzoekers onder meer aan de Minister om hem binnen 14 dagen te berichten op welke termijn de Minister dacht te kunnen beslissen op de aanvraag van verzoekers. De Minister deelt in zijn reactie op de klacht onder meer mee dat hij de beslissing van onder meer de Nationale ombudsman afwacht. Niet is gebleken dat de Minister deze mededeling ook aan verzoekers heeft gedaan. De Minister spreekt in zijn reactie op de klacht ook niet tegen dat niet op de brief van de gemachtigde is gereageerd. Daarmee wordt dit als vaststaand aangenomen.

4. Nu de gemachtigde had verzocht binnen 14 dagen op zijn brief te reageren, had de Minister in elk geval een behandelingsbericht moeten versturen. Het is niet juist dat hij dit niet heeft gedaan. In zoverre is dit onderdeel van de onderzochte gedraging niet behoorlijk

5. Overigens valt niet in te zien waarom, gelet op de klachtformulering van dit onderzoek, het nemen van een besluit op de aanvraag van verzoekers zou moeten wachten op de afronding van het onderzoek van de Nationale ombudsman.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade in Accra (Ghana), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond. De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken is gegrond, behoudens ten aanzien van het versturen van de op 24 januari 1996 gevraagde stukken; op dit punt is de klacht niet gegrond. **BIJLAGE**

Achtergrond

1. Legalisatie en verificatie Legalisatie en verificatie van documenten zijn niet in of bij wet geregeld. Zij maken onderdeel uit van de uitvoering van de algemene bestuurstaak van de Minister van Buitenlandse Zaken. De begrippen legalisatie en verificatie hebben in de praktijk de volgende inhoud gekregen. Legalisatie is het door een bevoegde autoriteit voor echt verklaren van een handtekening gesteld op een document. Legalisatie vindt plaats in een zogenoemde legalisatieketen. Opeenvolgende autoriteiten legaliseren de handtekening van hun voorganger. Vaak is deze keten als volgt opgebouwd: een buitenlandse autoriteit (ondertekenaar document), het ministerie van Buitenlandse Zaken van het betreffende land en ten slotte het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken (in de praktijk veelal de voor het betreffende land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging). Verificatie is in dit verband de inhoudelijke controle van documenten bij de overheid van het land waar de documenten zijn afgegeven. In sommige landen worden stukken zonder (voldoende) controle voor echt of akkoord verklaard. In die

landen stelt de Nederlandse vertegenwoordiging veelal zelf een onderzoek in. (bron: Arnhem, W. van, Legalisatie en verificatie van documenten, VUGA, 'sGravenhage, 1995).

2. Circulaire van de staatssecretaris van Justitie aan de ambtenaren van burgerlijke stand en van bevolkingsadministratie van 17 november 1993, kenmerk Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht nr.4095461/93/6, in werking getreden op 1 december 1993 (deze circulaire is op 28 mei 1996 vervangen door de circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 8 mei 1996, kenmerk 555949/96/9). 2.1. In deze circulaire is onder meer het volgende vermeld:

"Daarin (de circulaire die door deze circulaire werd vervangen; N.o.) werd er de aandacht op gevestigd dat ambtenaren van de burgerlijke stand en van de bevolkingsadministratie in toenemende mate worden geconfronteerd met buitenlandse akten en andere documenten waarvan de echtheid en / of de juistheid van de inhoud twijfelachtig zijn. (...)

De herkomst van een buitenlands stuk betreffende de staat van een persoon dient te worden gecontroleerd door middel van legalisatie. Dit geldt, behoudens hierna te noemen uitzonderingen (hier niet van toepassing; N.o.), ongeacht het land waar het stuk is opgemaakt. (...) Het ministerie van Buitenlandse Zaken verleent in beginsel geen tussenkomst bij legalisatieaanvragen ten behoeve van vreemdelingen. In sommige landen is zelfs bezwaar gemaakt tegen een zodanige tussenkomst. In verband hiermee dient de eis van legalisatie rechtstreeks aan betrokken vreemdelingen te worden opgelegd. Deze dienen zich hetzij persoonlijk of schriftelijk, hetzij via familie of kennissen tot de autoriteiten van het land van herkomst alsmede tot de Nederlandse vertegenwoordiging te wenden. (...) Indien er twijfel bestaat over de inhoud van een stuk, kunt u het ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeken te bewerkstelligen dat de autoriteiten van het land van herkomst het stuk verifiëren. Opgemerkt zij hierbij dat ook de waarde van een verificatie betrekkelijk is, met name wanneer een stuk is opgesteld op grond van een eigen verklaring van de betrokkene." 2.2. In bijlage 2 van de bovengenoemde circulaire is onder meer het volgende opgenomen:

"Ghana In Ghana is de registratie van geboorte en overlijden pas sinds 1972 verplicht. De Ghanese autoriteiten legaliseren in principe geen geboorteakten e.d. Een ieder kan op elk willekeurig tijdstip een geboorte laten registreren. De ambtenaar van de Burgerlijke Stand noteert slechts wat hem door de aangever wordt verteld en geen enkel in de geboorteakte vermeld feit wordt op echtheid gecontroleerd. De Ghanese autoriteiten accepteren slechts de eerste aangifte als zijnde authentiek. Bij het Ghanese registratiesysteem is het, door gebrek aan controle, evenwel mogelijk vele malen aangifte te doen van een geboorte, waarbij elke keer weer andere details kunnen worden vermeld. Zij beschouwen echter slechts de eerste aangifte als rechtsgeldig; latere aangiften worden wanneer deze boven water komen als vals dan wel vervalst aangemerkt. Indien derhalve een Ghanese akte als vals dan wel vervalst wordt aangemerkt door de "Registrar of Births and Deaths", wat inhoudt dat de specifieke akte aldaar niet staat geregistreerd, dient altijd een akte van eerdere

datum te worden overgelegd. Het is, net als in Nederland, mogelijk een afschrift te krijgen van de eerste (originele) registratie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot het laten opmaken van een notariële verklaring. In deze notariële verklaring, kan door in Ghana woonachtige familieleden van de in Nederland verblijvende belanghebbende van alles worden verklaard over diens huwelijkse staat, het al dan niet hebben van kinderen, de juistheid of onjuistheid van de geboortedatum, enz., enz. De inhoud van deze notariële akte behoeft echter niet overeenkomstig de werkelijke feiten te zijn, aangezien ook de notaris slechts opschrijft wat hem wordt verteld, zonder de feiten of zelfs maar de identiteit van de aangever te verifiëren."

3. "Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleemlanden met betrekking tot documenten" van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996 (gepubliceerd in de Staatscourant 1996/49 van 8 maart 1996). Hierin is onder meer het volgende opgenomen:

"De Nederlandse administratie wordt de laatste jaren geconfronteerd met een enorme toename van het aantal buitenlandse documenten dat wordt overgelegd om in die administratie te worden opgenomen. Gebleken is dat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten worden overgelegd. Dit is dan ook de reden dat de Minister van Buitenlandse Zaken heeft besloten met ingang van 1 april 1996 een vijftal landen tot probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs te benoemen. Het gaat om de volgende landen: (...), Ghana, (...). Alle documenten die vanaf 1 april 1996 zullen worden aangeboden bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf landen, zullen inhoudelijk worden geverifieerd. Slechts in uitzonderingsgevallen zal daarvan door de Nederlandse Vertegenwoordigingen worden afgeweken." 4. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) De Algemene wet bestuursrecht bevat onder meer de volgende bepalingen:

Artikel 1:3 "1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen." **Artikel 3:45** "1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt." **Artikel 4:5** "1. Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. (...)

4. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken." **Artikel 4:13** "1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een

termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 heeft gedaan." **Artikel 4:14** "Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien." **Artikel 4:15** "De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken."

Artikel 6:14 "1. Het orgaan waarbij het bezwaar of beroepschrift is ingediend, bevestigt de ontvangst daarvan schriftelijk." **Artikel 7:1** "1. Degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep bij een administratieve rechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken, tenzij (...)." **Artikel 7:4** "2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage. (...)

4. Belanghebbenden kunnen van deze stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten afschriften verkrijgen." **Artikel 7:13** "1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaarschrift een adviescommissie is ingesteld (...)

3. Het horen geschiedt door de commissie. (...)" 5. Op 3 juni 1997 deed de arrondissementsrechtbank te Rotterdam uitspraak over een zaak in verband met legalisatie van documenten. In deze uitspraak overwoog de rechtbank onder meer: "Bij brief van 20 maart 1996 heeft de directeur Algemene Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de gemachtigde van eiseres bericht dat op 29 februari 1996 aan de gemeente R. schriftelijk is medegedeeld dat in verband met de tegenstrijdigheden in de documenten van betrokkene deze niet gelegaliseerd konden worden. (...) heeft verweerder het bezwaar, voor zover dit betrekking had op de weigering bepaalde documenten te legaliseren, niet ontvankelijk verklaard omdat de brief van 20 maart 1996 slechts informatie bevatte over een door de gemeente R. bij verweerders ministerie aanhangig gemaakte aangelegenheid (...) De rechtbank ziet zich allereerst voor de vraag geplaatst of de brief van 20 maart 1996 van de directeur Algemene Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb inhoudt.

Bij deze brief heeft die directeur aan de gemachtigde van eiseres bericht dat op 29 februari 1996 aan de gemeente R. schriftelijk was medegedeeld dat in verband met de tegenstrijdigheden in de documenten van betrokkene deze niet gelegaliseerd konden worden en dat de legalisatie van Harer Majesteits Ambassade te Accra op de vorige documenten (bedoeld zal zijn: de legalisatie, verricht op het consulaat te Cotonou) geannuleerd zou worden. Onder 'besluit' in de zin van de Awb wordt blijkens artikel 1:3,

eerste lid, van die wet verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Vast staat dat verweerder via de afdeling burgerzaken van de gemeente R. is geconfronteerd met een verzoek om informatie omtrent de door eiseres overgelegde legalisaties. Verweerder heeft vervolgens niet volstaan met de enkele mededeling aan de gemeente R. dat legalisatie nodig is en hoe zulks door eiseres gerealiseerd zou kunnen worden, maar heeft het verzoek van de gemeente R. naar het oordeel van de rechtbank op een wijze behandeld die loutere informatieverstrekking overstijgt. Hoewel er immers formeel (nog) geen aanvraag van verzoekster bij de ambassade te Accra (Ghana) was tot legalisatie van de in Benin gelegaliseerde akten, heeft verweerder toch aanleiding gezien de overgelegde documenten (ambtshalve) te beoordelen en de Nederlandse ambassade de instructie gegeven om eerdere legalisaties te annuleren. De rechtbank overweegt in de eerste plaats dat verweerder bevoegd geacht moet worden een dergelijke instructie te geven. Zij heeft hierbij in aanmerking genomen dat de procedure van legalisatie en verificatie niet bij of krachtens de wet is geregeld, maar door verweerder in het leven is geroepen, onder meer (zoals in casu) teneinde opnemings in de gemeentelijke basisadministratie op basis van onjuiste documenten te voorkomen. Nu legalisatie en verificatie uit verweerders (wel bij wet en krachtens de wet geregelde) bestuurstaken voortvloeien, is de rechtbank van oordeel dat het nemen van besluiten terzake legalisatie en verificatie tot de bevoegdheid van verweerder behoort. De rechtbank kan verweerder dan ook niet volgen in diens (kennelijke) opvatting dat in zaken als deze de ambassadeurs zelfstandig bevoegd zouden zijn tot het nemen van een besluit; de ambassadeurs maken naar het oordeel van de rechtbank bij het nemen van dergelijke besluiten gebruik van een aan hen door verweerder gemandateerde bevoegdheid. Met het geven van evenbedoelde instructie is door verweerder definitief te kennen gegeven dat een formele aanvraag tot

legalisatie ongedaan is gemaakt. In dit verband zij overigens opgemerkt dat artikel 1:3 van de Awb het al dan niet ingediend hebben van een aanvraag niet als voorwaarde stelt om van een besluit in de zin van de Awb te kunnen spreken. Nu legalisatie in dit geval een noodzakelijke voorwaarde is voor het verkrijgen van een vergunning tot verblijf en/of opnemings in de gemeentelijke basisadministratie en dus een publiekrechtelijk rechtsgevolg heeft, dient naar het oordeel van de rechtbank geconcludeerd te worden dat met de brief van 20 maart 1996 een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is genomen, althans kenbaar is gemaakt. Dit geldt ook voor zover bij die brief is medegedeeld dat legalisaties geannuleerd zouden worden. Verweerder is van oordeel dat de doorhaling van deze legalisatie als een (niet appellabele) feitelijke handeling moet worden aangemerkt. De rechtbank evenwel merkt deze doorhaling aan als het ongedaan maken van de rechtsgevolgen van de eerdere legalisaties, zodat ook deze doorhaling geheel voldoet aan de in artikel 1:3 van de Awb opgenomen elementen van het besluitbegrip. De rechtbank komt thans toe aan het geven van haar oordeel omtrent de beide in besluit (...) vervatte beslissingen. Bij besluit (...) heeft verweerder in de eerste plaats het bezwaar van eiseres tegen de geweigerde legalisatie niet-ontvankelijk verklaard omdat de brief van 20 maart

1996, waarbij alsnog legalisatie van de op 22 februari 1995 te Cotonou gelegaliseerde documenten wordt geweigerd, geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb zou bevatten. Zoals de rechtbank hiervoor reeds heeft overwogen, is zij van oordeel dat de brief van 20 maart 1996 in zoverre wel een besluit in de zin van de Awb behelst, zodat, verweerder op onjuiste gronden bij besluit (...) heeft besloten eiseres niet ontvankelijk te verklaren in haar bezwaar."